

DIRITTO  
E  
GIURISPRUDENZA  
AGRARIA,  
ALIMENTARE  
E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. 9

**SETTEMBRE 2008 - ANNO XVII**

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

EDIZIONI

---

TELLUS

**DIRETTORE**  
GIOVANNI GALLONI

**VICE DIRETTORI**  
GIUSEPPE MORSILLO - AMEDEO POSTIGLIONE

**DIREZIONE SCIENTIFICA**

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

**COMITATO DI REDAZIONE**

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

**COORDINAMENTO REDAZIONALE:** STEFANO MASINI

**SEGRETERIA DI REDAZIONE:** FEDERICA FRONZETTI

**DIRETTORE RESPONSABILE**  
PAOLA MANDRICI

**Direzione, Redazione e Segreteria: Via XX Settembre 118 - 00187 Roma**  
**Tel. 06 48070744 - 06 4828866 - Fax 06 4828865**  
**Internet: [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it) o [www.edizionitellus.it](http://www.edizionitellus.it) - E-mail: [rivistadga@edizionitellus.it](mailto:rivistadga@edizionitellus.it)**

**Sede Legale e Amministrativa: Edizioni Tellus s.r.l.**  
**Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma**  
**Tel. 06 4883424 - Fax 06 4822582**

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

**CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2008**

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

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

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

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

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

Per eventuali controversie è competente il Foro di Roma.

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



Associata all'USPI - Unione della Stampa Periodica Italiana

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



CONFINDUSTRIA

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

## SOMMARIO

### Parte I - DOTTRINA

GIUSEPPE FERRARA: Società agricole, imposizione su base catastale ed elusione fiscale .....	523
ALBERTO ABRAMI: I nuovi approdi dell'ordinamento giuridico forestale .....	529
NOTE A SENTENZA	
SONIA CARMIGNANI: Tutela del paesaggio, piani paesaggistici e competenze .....	540
ANDREA CELSI e DONATELLA SUMMA: <i>Unicuique suum tribuere</i> : l'incompiuto riconoscimento dei diritti dell'imprenditore agricolo in materia espropriativa ...	545
MARIO PERFETTI: Rivendita del fondo acquistato con i benefici della legislazione sullo sviluppo della proprietà coltivatrice: una riflessione sui contrasti di giurisprudenza in Cassazione .....	549
NICOLETTA RAUSEO: I miglioramenti fondiari e le azioni esperibili dall'affittuario .....	552
CARLO GATTA: Il beneficio contributivo ex art. 5, comma 1, legge n. 185 del 1992, presuppone l'esistenza di persone fisiche iscritte alla gestione assicurativa dei lavoratori agricoli autonomi .....	555
GIOVANNA CROSETTI: Gravità dell'inadempimento contrattuale e valutazione processuale .....	557
IVAN CIMATTI: Chi paga per il morso del cane domestico? ..	558
PATRIZIA MAZZA: Caccia vietata e danno all'immagine della Provincia .....	560
GIUSEPPE SECCIA e BENEDETTO RONCHI: Realizzazione o gestione di discarica non autorizzata .....	562
ANDREA MANFRÈ: Peculiarità distintive delle fattispecie di abbandono, di deposito incontrollato di rifiuti e di discarica abusiva .....	564
GABRIELE SORRENTINO: L'ambito applicativo dell'art. 674 c.p. nell'ottica del principio di offensività .....	569
MARCELLA PINNA: Sull'applicabilità della misura del sequestro preventivo al reato di deposito incontrollato di rifiuti nell'ipotesi di dichiarazione di fallimento .....	572

trollato di rifiuti nell'ipotesi di dichiarazione di fallimento .....

ANTONINO CORSARO: L'utilizzazione del suolo per fini agricoli: attività agrituristica .....

### RASSEGNA

GIUSEPPE FERRARA: Rassegna di fiscalità agraria .....

### Parte II - GIURISPRUDENZA (\*)

#### ACQUE

Acque - Tutela dall'inquinamento - Reati contro l'incolumità pubblica - Contravvenzioni - Getto pericoloso di cose - Sversamento di liquidi da scarichi autorizzati in corso d'acqua pubblica - Attitudine potenziale a molestare persone - Reato di cui all'art. 674 c.p. - Configurabilità - Esclusione - Ragioni. *Cass. Sez. III Pen. 3 luglio 2007, n. 25175*, con nota di G. SORRENTINO .....

#### AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - Consorzi - Consorzi di bonifica - Contributi a favore dei consorzi di bonifica - Credito di rimborso - Carattere tributario della relativa obbligazione - Conseguenze. *Cass. Sez. Un. Civ. 30 gennaio 2008, n. 2027(M)* .....

#### AMBIENTE

Ambiente - Paesaggio - Beni paesaggistici - Tutela - Competenza - Competenza esclusiva dello Stato - Piani paesaggistici - Competenza regionale - Coordinamento di competenze - Art. 118 Cost. *Corte costituzionale 7 novembre 2007, n. 367*, con nota di S. CARMIGNANI ...

Ambiente - Paesaggio - Nulla-osta paesaggistico - Annullamento - Poteri delle Sovrintendenze - Sussistenza. *Corte costituzionale 7 novembre 2007, n. 367*, con nota di S. CARMIGNANI .....

Ambiente - Paesaggio - Beni paesaggistici - Tutela - Competenza - Competenza esclusiva dello Stato - Potere sostitutivo - Sovrintendenze - Principio di leale collaborazione - Sussistenza. *Corte costituzionale 7 novembre 2007, n. 367*, con nota di S. CARMIGNANI ...

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

	pag.		pag.	
Ambiente - Inquinamento - Aree industriali inquinate di società fallita - Asserito inadempimento delle prescrizioni di bonifica - Acquisizione al demanio dello Stato - Carenza di istruttoria e di motivazione - Illegittimità. <i>T.A.R. Sicilia, Sez. dist. Catania, Sez. II 29 gennaio 2008, n. 206 (M)</i> .....	580	Sussistenza - Nullità del contratto - Esclusione. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 28 marzo 2006, n. 7033</i> , con nota di M. PERFETTI .....	548	
Ambiente - Inquinamento - Aree industriali inquinate di società fallita - Acquisizione al demanio dello Stato - Presupposti. <i>T.A.R. Sicilia, Sez. dist. Catania, Sez. II 29 gennaio 2008, n. 206 (M)</i> .....	580	Contratti agrari - Affitto di fondo rustico - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Condizioni - Preventivo consenso del concedente - Necessità - Azione sussidiaria di arricchimento senza causa - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 3 ottobre 2007, n. 20747</i> , con nota di N. RAUSEO .....	551	
Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Nulla-osta paesaggistico - Successivo annullamento ministeriale - Comunicazione avvio di procedimento - Anteriormente al d.m. n. 165 del 2002 - Avviso del Comune dell'avvio alla fase del controllo statale - Sufficienza. <i>Cons. Stato, Sez. VI 8 febbraio 2008, n. 408 (M)</i> .....	580	Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Risoluzione - Inadempimento - Gravità dell'inadempimento - Necessità - Criteri di valutazione - Attività rimessa al giudice del merito - Insindacabilità in sede di legittimità - Limiti - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 26 giugno 2007, n. 14755</i> , con nota di G. CROSETTI .....	556	
Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Dichiarazione di interesse paesaggistico <i>ex d.m. 31 luglio 1985</i> - Vigente efficacia - Conseguenza - Trasformazione edilizia - Autorizzazione <i>ex art. 7, legge n. 1497 del 1939</i> - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 8 febbraio 2008, n. 408 (M)</i> .....	580	Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Equo canone - Artt. 9 e 62 della legge n. 203 del 1982 - Illegittimità costituzionale - Conseguenze. <i>Cass. Sez. III Civ. 19 novembre 2007, n. 23931 (M)</i> .....	578	
Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Nulla-osta paesaggistico - Successivo annullamento ministeriale - Motivazione - Criterio di sufficienza - Individuazione. <i>Cons. Stato, Sez. VI 8 febbraio 2008, n. 408 (M)</i> .....	580	Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Miglioramenti eseguiti senza autorizzazione prima della entrata in vigore della legge n. 11 del 1971 - Diritto dell'affittuario all'indennità - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 11 febbraio 2008, n. 3260 (M)</i> .....	578	
<b>ANIMALI</b>		<b>EDILIZIA E URBANISTICA</b>		
Animali - Responsabilità civile - Danni cagionati da animali - Responsabilità del proprietario dell'animale - Necessità - Natura e fondamento - Limiti - Prova del caso fortuito - Condizioni - Mancanza - Conseguenze - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 19 marzo 2007, n. 6454</i> , con nota di I. CIMATTI .....	558	Edilizia e urbanistica - Zona agricola - Concessione a titolo gratuito - Attività agrituristica - Esclusione. <i>Cons. giust. amm. Reg. siciliana 18 aprile 2006, n. 159</i> , con nota di A. CORSARO .....	574	
<b>BELLEZZE NATURALI</b>		<b>ESPROPRIAZIONE P.P.U.</b>		
Bellezze naturali (protezione delle) - Reati paesaggistici - Condono paesaggistico <i>ex legge n. 308 del 2004</i> - Estinzione altresì del reato edilizio - Esclusione - Ragioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 9 gennaio 2008, n. 583 (M)</i> .....	579	Espropriazione p.p.u. - Liquidazione dell'indennità - Terreni agricoli - Fittavolo - Coltivatore diretto - Imprenditore agricolo - Indennità aggiuntiva - Non è dovuta. <i>Cass. Sez. I Civ. 15 maggio 2008, n. 12306</i> , con nota di A. CELSI e D. SUMMA .....	545	
<b>CACCIA E PESCA</b>		Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Zona agricola - Localizzazione di impianto pubblico - Edificabilità dell'area - Insussistenza - Fattispecie. <i>Cass. Sez. I Civ. 8 febbraio 2008, n. 3022 (M)</i> .....		578
Caccia e pesca - Caccia - Corretto esercizio della caccia - Utilizzo di mezzi vietati - Assenza di danno agli animali selvatici - Danno all'immagine della Provincia - Sussiste. <i>Cass. Sez. III Pen. 17 marzo 2008, n. 11752</i> , con nota redazionale .....	560	<b>IMPOSTE E TASSE</b>		
<b>CONTRATTI AGRARI</b>		Imposte e tasse - Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Giurisdizione in materia tributaria - Contributi a favore dei consorzi di bonifica - Domanda di rimborso - Art. 12, legge n. 448 del 2001 - Giurisdizione delle Commissioni tributarie - Spettanza - Data della presentazione della domanda - Rilevanza - Epoca dei versamenti - Ininfluenza. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 30 gennaio 2008, n. 2027 (M)</i> ....		578
Contratti agrari - Piccola proprietà coltivatrice - Rivendita prima del decennio del fondo acquistato con i benefici <i>ex art. 28, legge 590/1965</i> - Decadenza dai benefici - Sussistenza - Nullità del contratto - Esclusione. <i>Cass. Sez. II Civ. 30 ottobre 2007, n. 22892</i> , con nota di M. PERFETTI .....	548	<b>PREVIDENZA SOCIALE</b>		
Contratti agrari - Piccola proprietà coltivatrice - Rivendita prima del decennio del fondo acquistato con i benefici della legge 590/1965 - Decadenza dai benefici -		Previdenza sociale - Contributi unificati in agricoltura - Beneficio contributivo <i>ex art. 5, legge n. 185 del</i>		

	pag.		pag.
1992 - Imprenditore agricolo in forma di società di capitali - Applicabilità - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. Lav. 23 agosto 2007, n. 17934</i> , con nota di C. GATTA .....	554	bilità - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 19 giugno 2007, n. 23796</i> , con nota di G. SORRENTINO .....	568
<b>PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO</b>		Sanità pubblica - Rifiuti - Amianto - Natura di rifiuto pericoloso - Deposito incontrollato. <i>Trib. Cosenza, Sez. II Pen. 30 gennaio 2008 (ord.)</i> , con nota di M. PINNA .....	571
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari (singoli prodotti) - Olii - Olio di oliva - Detenzione per la vendita non rientrante nelle categorie merceologiche - Art. 5, lett. a), legge n. 283 del 1962 - Richiesta di revisione delle analisi - Normativa applicabile - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 25 ottobre 2007, n. 39407 (M)</i> .....	579	Sanità pubblica - Rifiuti - Amianto - Art. 674 c.p. - Integrazione del reato - Superamento dei valori di cui al d.m. 6 settembre 1994 - Necessità - Esclusione - Ragioni. <i>Trib. Cosenza, Sez. II Pen. 30 gennaio 2008 (ord.)</i> , con nota di M. PINNA .....	571
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari (singoli prodotti) - Prodotti ortofrutticoli - Reato di cui all'art. 5, legge n. 283 del 1962 - Commerciante all'ingrosso - Responsabilità - Configurabilità - Presupposti. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 novembre 2007, n. 43829 (M)</i> .....	579	Sanità pubblica - Rifiuti - Sequestro dell'area - Intervento fallimento - Rapporti - Incompatibilità - Esclusione. <i>Trib. Cosenza, Sez. II Pen. 30 gennaio 2008 (ord.)</i> , con nota di M. PINNA .....	571
Produzione, commercio e consumo - Produzione vino - Utilizzo olio enologico - Divieto. <i>T.A.R. Toscana, Sez. I 20 dicembre 2007, n. 2208 (M)</i> .....	580	Sanità pubblica - Rifiuti - Deposito incontrollato - Intervento fallimento - Responsabilità del curatore fallimentare - Configurabilità. <i>Trib. Cosenza, Sez. II Pen. 30 gennaio 2008 (ord.)</i> , con nota di M. PINNA .....	571
Produzione, commercio e consumo - Produzione vino - Vino di qualità prodotto in Regioni determinate - Sottoposizione a trattamento non autorizzato - Avvio del prodotto alla distillazione - Esclusione - Dimostrazione inidoneità al consumo umano diretto - Necessità. <i>T.A.R. Toscana, Sez. I 20 dicembre 2007, n. 2208 (M)</i> .....	580	Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione dei rifiuti - Reato di abbandono o deposito incontrollato - Cessazione dell'attività - Permanenza della responsabilità - Ragioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 18 ottobre 2007, n. 38512 (M)</i> .....	579
<b>SANITÀ PUBBLICA</b>		Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione dei rifiuti - Fanghi e limi derivanti dalla pulitura mediante lavaggio del materiale di cava - Disciplina sui rifiuti - Applicabilità - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 12 novembre 2007, n. 41584 (M)</i> .....	579
Sanità pubblica - Rifiuti - Reato di realizzazione o gestione di discarica non autorizzata - Configurabilità - Presupposti - D.lgs. n. 152/2006 - D.lgs. n. 22/1997 (art. 51, comma 3). <i>Cass. Sez. III Pen. 7 gennaio 2008, n. 203</i> , con nota di G. SECCIA e B. RONCHI .....	561	<b>MASSIMARIO</b>	
Sanità pubblica - Rifiuti - Discarica abusiva - Scriminante dello stato di necessità - Esclusione - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Pen. 7 gennaio 2008, n. 203</i> , con nota di G. SECCIA e B. RONCHI .....	561	- <i>Giurisprudenza civile</i> .....	578
Sanità pubblica - Rifiuti - Discarica abusiva - Violazione di sigilli - Tutela e funzione - Art. 349 c.p. <i>Cass. Sez. III Pen. 7 gennaio 2008, n. 203</i> , con nota di G. SECCIA e B. RONCHI .....	561	- <i>Giurisprudenza penale</i> .....	579
Sanità pubblica - Rifiuti - Centro di rottamazione su terreno interessato da rifiuti vari - Violazione art. 51, comma 3, d.lgs. n. 22 del 1997 - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 ottobre 2007, n. 39644</i> , con nota di A. MANFRÈ .....	564	- <i>Giurisprudenza amministrativa</i> .....	580
Sanità pubblica - Inquinamento - Reati contro l'incolumità pubblica - Contravvenzioni - Getto pericoloso di cose - Emissioni industriali provenienti da attività autorizzata - Reato di cui all'art. 674 c.p. - Configura-		<b>Parte III - PANORAMI</b>	
		<b>RASSEGNA DI LEGISLAZIONE</b>	
		- <i>comunitaria</i> .....	587
		- <i>nazionale</i> .....	587
		- <i>regionale</i> .....	588
		<b>LIBRI</b>	
		M. SANNA: La normativa essenziale di tutela ambientale ( <i>F. Di Dio</i> ) .....	588
		M. BUSÀ e P. COSTANTINO: La disciplina dei rifiuti. Prontuario tecnico-giuridico. Compendio alfabetico degli istituti e dei procedimenti. Orientamenti giurisprudenziali ( <i>A. Cimellaro</i> ) .....	588

# Indice cronologico delle decisioni (\*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
<b>2006</b>					
<i>MARZO</i>					
28	Cass. Sez. Un. Civ. n. 7033	548	26	Cass. Sez. III Pen. n. 39644	564
<i>APRILE</i>			30	Cass. Sez. II Civ. n. 22892	548
18	Cons. giust. amm. Reg. siciliana n. 159	574	<i>NOVEMBRE</i>		
<b>2007</b>			7	Corte costituzionale n. 367	537
<i>MARZO</i>			12	Cass. Sez. III Pen. n. 41584 (M)	579
19	Cass. Sez. III Civ. n. 6454	558	19	Cass. Sez. III Civ. n. 23931 (M)	578
<i>GIUGNO</i>			26	Cass. Sez. III Pen. n. 43829 (M)	579
19	Cass. Sez. III Pen. n. 23796	568	<i>DICEMBRE</i>		
26	Cass. Sez. III Civ. n. 14755	556	20	T.A.R. Toscana, Sez. I n. 2208 (M)	580
<i>LUGLIO</i>			<b>2008</b>		
3	Cass. Sez. III Pen. n. 25175	568	<i>GENNAIO</i>		
<i>AGOSTO</i>			7	Cass. Sez. III Pen. n. 203	561
23	Cass. Sez. Lav. n. 17934	554	9	Cass. Sez. III Pen. n. 583 (M)	579
<i>OTTOBRE</i>			29	T.A.R. Sicilia, Sez. dist. Catania, Sez. II (M)	580
3	Cass. Sez. III Civ. n. 20747	551	30	Cass. Sez. Un. Civ. n. 2027 (M)	578
18	Cass. Sez. III Pen. n. 38512 (M)	579	30	Trib. Cosenza, Sez. II Pen. (ord.)	571
25	Cass. Sez. III Pen. n. 39407 (M)	579	<i>FEBBRAIO</i>		
			8	Cass. Sez. I Civ. n. 3022 (M)	578
			8	Cons. Stato, Sez. VI n. 408 (M)	580
			11	Cass. Sez. III Civ. n. 3260 (M)	578
			<i>MARZO</i>		
			17	Cass. Sez. III Pen. n. 11752	560
			<i>MAGGIO</i>		
			15	Cass. Sez. I Civ. n. 12306	545

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

## PARTE I - DOTTRINA

# Società agricole, imposizione su base catastale ed elusione fiscale

di GIUSEPPE FERRARA

**1. La tassazione su base catastale del reddito prodotto dalle società agricole. - 2. (segue): alcuni rilievi sistematici. - 3. Il regime opzionale di tassazione su base catastale e l'elusione: l'orientamento dell'Agenzia delle entrate. - 4. (segue): elusione ed abuso del diritto. - 5. La non elusività degli atti finalizzati a rendere possibile l'esercizio dell'opzione per la tassazione catastale.**

1. - L'art. 1, comma 1093 della legge n. 296/2006 (legge finanziaria per l'anno 2007) stabilisce che le «società di persone, le società a responsabilità limitata e le società cooperative che rivestono la qualifica di società agricola ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99 (1), come da ultimo modificato dal comma 1096 del presente articolo, possono optare per l'imposizione dei redditi ai sensi dell'art. 32» del t.u.i.r. Tale disposizione è stata attuata dal d.m. 27 settembre 2007, n. 213.

L'art. 1, comma 1093 riguarda, dunque, le società di persone, le società a responsabilità limitata e le società cooperative che siano qualificabili quali società agricole, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004; ossia, che abbiano quale proprio oggetto esclusivo, l'esercizio delle attività di cui all'art. 2135 c.c. Consente loro di sottrarsi al più oneroso regime impositivo cui sono soggette (ossia, alla tassazione secondo le regole proprie del reddito d'impresa, a costi, ricavi e rimanenze effettive), optando per l'imposizione su base catastale.

Una prima osservazione preliminare. Il disegno di legge finanziaria [n. C 1746 *bis* (2)], all'art. 155, limitava la facoltà di esercizio dell'opzione per la tassazione del reddito su base catastale alle sole società di persone e società a responsabilità limitata. La legge n. 296/2006 ha, invece, esteso la previsione anche alle società cooperative agricole.

L'ampliamento dell'ambito applicativo della disposizione è, sotto tale versante, apprezzabile.

Invero, le società cooperative sono soggetti passivi IRES, ai sensi dell'art. 73, lett. a) del t.u.i.r.

L'art. 10 del d.p.r. n. 601/1973 prevede, peraltro, che sono esenti dal pagamento di tale imposta i redditi prodotti dalle cooperative e loro consorzi mediante l'allevamento di

animali con mangimi ottenuti per almeno un quarto dai terreni dei soci nonché mediante la manipolazione, conservazione, valorizzazione, trasformazione ed alienazione di prodotti agricoli e zootecnici e di animali conferiti prevalentemente dai soci. L'art. 223 *duodecies*, comma 5 disp. att. c.c., d'altro canto, dispone che le agevolazioni fiscali previste da leggi speciali in favore delle società cooperative trovano applicazione solo quando esse abbiano il carattere della mutualità prevalente, ai sensi dell'art. 2512 c.c.

Perciò, le società cooperative dedite all'allevamento di animali possono beneficiare dell'agevolazione di cui all'art. 10 del d.p.r. n. 601/1973 solo se i terreni dai quali ritraggono (almeno un quarto de) il mangime per gli animali siano in prevalenza conferiti dai soci. Le cooperative agricole di trasformazione e vendita contemplate da quest'ultima disposizione soddisfano, invece, *tout court*, la condizione della mutualità prevalente, dato che, coerentemente a quanto in proposito richiesto dall'art. 2513, comma 3 c.c., i prodotti oggetto dell'attività debbono essere prevalentemente conferiti dai soci.

Va peraltro sottolineato che l'art. 1, commi 460 e 461 della legge n. 311/2004 (c.d. legge finanziaria per l'anno 2005) ha limitato la portata applicativa del predetto art. 10 del d.p.r. n. 601/1973; ha, infatti, stabilito che il 20 per cento degli utili netti annuali maturati dalle società cooperative ivi contemplate è in ogni caso (ossia, anche se accantonato a riserva legale *ex art. 2545 quater c.c.*) imponibile (ossia, sconta l'IRES): vuol dire, cioè, che l'esenzione trova applicazione (se ricorrono le condizioni fissate dal citato art. 10 del d.p.r. n. 601/1973) solo su di una parte del reddito prodotto (quella eccedente il 20 per cento dell'utile netto). Non senza considerare, poi, che il predetto art. 1,

(1) Tali sono le società che hanno per oggetto esclusivo l'esercizio delle attività di cui all'art. 2135 c.c. e che recano nella denominazione o ragione sociale la dicitura «società agricola» (v. art. 2, comma 1 del d.lgs. n. 99/2004). Per un commento a tale disposizione, v., in particolare, A. FORTI, *Società agricole. Commento all'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, I, 213 e ss.; E. ROOK BASILE, *Società agricole. Commento all'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2004, 870 e ss. Più in generale sulle società agricole v., nella manualistica, L. COSTATO, *Corso di*

*diritto agrario italiano e comunitario*, Milano, 2008, 373 e ss.; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2006, 143 e ss. Cfr. anche S. CARMIGNANI, *La società agricola coltivatore diretto tra riforma del settore agricolo e riforma del diritto societario*, in questa Riv., 2005, 417 e ss.; G. GALLONI, *Modifiche al d.lgs. n. 99/2004 con particolare riguardo all'imprenditore agricolo professionale ed alle società in agricoltura*, *ivi*, 2005, 411 e ss.

(2) Consultabile su [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).

comma 460 della legge n. 311/2004 ha sancito che la suddetta quota (del 20 per cento) di utile netto è sempre imponibile (ossia, lo si ripete, anche quando sia accantonata a riserva legale) per tutte le cooperative agricole (ivi comprese quelle forestali di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 228/2001), i loro consorzi nonché le cooperative della piccola pesca e loro consorzi.

Sulla base di quanto detto emerge, allora, in primo luogo, che vi possono essere società cooperative agricole che non hanno titolo per beneficiare della norma esentativa di cui all'art. 10 del d.p.r. n. 601/1973. Si pensi al caso delle cooperative di allevamento che utilizzano terreni non conferiti in prevalenza dai soci (sebbene sia soddisfatta la condizione del quantitativo del quarto di produzione del mangime). Oppure, alle cooperative che operano nei servizi forestali, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 228/2001 od a quelle di conduzione e lavoro: fattispecie, queste, non contemplate dal menzionato art. 10 del d.p.r. n. 601/1973.

Vuol dire che, in tali fattispecie, i redditi prodotti da dette compagini sono di per sé soggetti a piena tassazione (ivi compresa, come detto, la quota destinata a riserva legale), secondo il regime proprio del reddito d'impresa, ai sensi dell'art. 73, lett. a) del t.u.i.r. Allora, l'attribuzione alle cooperative della facoltà di optare per la tassazione del reddito secondo i parametri del reddito agrario mira ad agevolare tali società proprio allorquando le medesime (come negli esempi di cui si è detto) non potrebbero beneficiare dell'esenzione dall'imposta sul reddito.

Ma la finalità agevolativa può trovare piena esplicazione anche per le società cooperative che hanno titolo per godere del menzionato art. 10 del d.p.r. n. 601/1973; ciò in quanto, come si è visto, anche in tale ipotesi il reddito prodotto da tali compagini è comunque imponibile in misura pari al 20 per cento di quello totale prodotto.

Proseguendo nell'analisi della disposizione, emerge che il comma 1093 rinvia genericamente alle società di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004. Non prevede, cioè, che la sua applicazione sia limitata alle sole società agricole qualificabili come IAP, contemplate negli artt. 1, comma 3 e 2, comma 3 del predetto decreto (3). Ne discende, quindi, che il regime fiscale (opzionale) regolato dalla norma in commento è applicabile, indifferentemente, a tutte le società agricole di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004, senza che abbia rilievo la circostanza che le stesse assumano la qualifica di imprenditori agricoli professionali, di cui al citato art. 1, comma 3 (4).

L'art. 1, comma 1093 della legge n. 296/2006 stabilisce, poi, che le società ivi contemplate hanno la facoltà di optare per l'imposizione dei redditi, ai sensi dell'art. 32 del t.u.i.r.; ossia, in base al cd. reddito agrario, quantificato su base catastale. La modalità di esercizio dell'opzione è regolata dall'art. 2 del d.m. 27 settembre 2007, n. 213 (5). Tale disposizione precisa, poi, che costituisce causa di decadenza dalla opzione medesima la perdita dei requisiti prescritti dall'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004.

Il comma 1093 consente, dunque, alle suddette società di sottrarsi al più oneroso regime impositivo del reddito

d'impresa (siccome caratterizzato dalla tassazione a costi, ricavi e rimanenze effettive), per esse previsto dagli artt. 6, 55, comma 2, lett. c) e 73 del t.u.i.r.

La formulazione della norma lasciava peraltro intravedere un possibile dubbio interpretativo.

Essa, come detto, stabilisce che le società agricole, ossia, quelle che esercitano esclusivamente le attività di cui all'art. 2135 c.c., «possono optare per l'imposizione dei redditi» ai sensi dell'art. 32 del d.p.r. n. 917/1986. Per cui, era da comprendere se il legislatore avesse inteso che a) tutti i redditi prodotti da tali società, svolgendo le attività di cui all'art. 2135 c.c., fossero (dietro opzione) compresi nel reddito agrario del terreno sul quale esse sono svolte; oppure b) se fossero assoggettati ad imposizione sul reddito, nei limiti del reddito agrario, solo quelle attività agricole di cui all'art. 2135 c.c., contemplate nel menzionato art. 32 del t.u.i.r. [ossia: a) le attività dirette alla coltivazione del fondo e silvicoltura; b) l'allevamento di animali con mangimi ottenibili per almeno un quarto dal terreno e le attività dirette alla produzione di vegetali tramite l'utilizzo di strutture fisse o mobili, se la superficie adibita alla produzione non eccede il doppio di quella del terreno su cui la produzione stessa insiste; c) le attività previste nell'art. 2135, comma 3 c.c., dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione, valorizzazione, ancorché non svolte sul terreno, di prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo, del bosco o dall'allevamento di animali, limitatamente ai prodotti individuati in apposito d.m.].

Il dubbio è stato (correttamente) risolto dall'art. 3, comma 2 del d.m. n. 213/2007 (6), il quale stabilisce che «il reddito derivante dal contemporaneo svolgimento di attività imprenditoriali non ricomprese nella determinazione del reddito ai sensi dell'art. 32» del t.u.i.r. «va calcolato secondo le ordinarie regole per la determinazione del reddito d'impresa». È chiaro, dunque, che le attività (agricole) diverse da quelle indicate nell'art. 32 del t.u.i.r. non sono soggette al regime opzionale per la tassazione catastale.

Infine, merita rammentare che l'art. 5, comma 1 del predetto d.m. n. 213/2007 prevede che le cessioni di beni strumentali all'esercizio dell'impresa agricola, quali i fabbricati rurali ed i terreni (7), acquistati (i primi) ed effettuate (le seconde) in costanza di opzione, non sono imponibili e, dunque, non sono produttive di plusvalenze e minusvalenze (8).

Va peraltro segnalato che il tenore letterale della norma non è chiaro.

Infatti, da un lato, il comma 1 stabilisce che le plusvalenze relative a beni strumentali alla produzione del reddito, quali, per l'appunto, sono i terreni e gli immobili rurali, acquistati nel corso dei periodi d'imposta per i quali è efficace l'opzione ed alienati, sempre, in costanza di opzione, non sono imponibili.

Dall'altro lato, è invece sancita, al comma 2, l'imponibilità delle plusvalenze relative a beni strumentali acquistati in annualità anteriori a quella nella quale è stata esercitata l'opzione.

(3) L'art. 1, comma 3 del d.lgs. n. 99/2004 stabilisce che le società di persone, di capitali e le cooperative sono qualificate imprenditori agricoli professionali quando abbiano per oggetto esclusivo l'esercizio delle attività di cui all'art. 2135 c.c. e, quanto alle prime, almeno un socio (accomandatario, nel caso di s.a.s.) sia in possesso della qualifica di IAP; con riferimento alle società di capitali e cooperative, almeno un amministratore, che sia anche socio per queste ultime, sia in possesso di detta qualifica. Sulla figura dell'imprenditore agricolo professionale v., nella manualistica, L. COSTATO, *op. cit.*, 366 e ss.; A. GERMANO, *op. cit.*, 128 e ss. Per una disamina del d.lgs. n. 99/2004 v. anche gli Studi del Consiglio nazionale del notaio n. 46/2004/T e n. 67/2005/T, entrambi consultabili su [www.notariato.it](http://www.notariato.it).

(4) In tal senso v. G.P. TOSONI, *Passano alla tassazione catastale le società*

*di capitali agricole*, in *Guida normativa Il Sole 24 ore*, 1/2007, 80 e ss.

(5) Per un commento alle disposizioni contenute nel d.m. 27 settembre 2007, n. 213, v. S. MULEO, *L'imposizione diretta delle società agricole tra catasto e forfait*, in *Corr. trib.*, 2008, 37 e ss.

(6) V. S. MULEO, *op. ult. cit.*, 39.

(7) Anche i terreni agricoli hanno natura strumentale all'esercizio dell'impresa, secondo la costante giurisprudenza della Corte di cassazione. V., *ex pluris*, Cass. 29 luglio 2005, n. 16051, in [www.leggiditaliaiprofessionale.it](http://www.leggiditaliaiprofessionale.it); Cass. 10 settembre 2004, n. 18311, in questa Riv., 2005, 373; Cass. 16 settembre 2003, n. 13611, in *Corr. trib.*, 2003, 3916.

(8) V., sul punto, D. STEVANATO, *La determinazione catastale per le società agricole e i problemi di equità del prelievo*, in *Dialoghi tributari*, 2008, 43 e ss.



Ed, infine, il comma 4 prescrive che le plusvalenze e minusvalenze relative a beni immobili si «determinano», in ogni caso, secondo i criteri all'uopo stabiliti negli artt. 86 e 101 del t.u.i.r.

Per cui la disposizione, come osserva parte della dottrina, potrebbe anche essere intesa nel senso che la cessione di immobili strumentali all'impresa agricola dà sempre luogo a plusvalenze (o minusvalenze) imponibili, ai sensi dell'art. 5, comma 3, siccome trattasi, appunto, di cespiti immobiliari.

In altri termini, sarebbe possibile interpretare l'art. 5, comma 3 nel senso che tale disposizione non si limiterebbe a stabilire il criterio di quantificazione della plusvalenza (come emergerebbe dal tenore della norma, che fa appunto riferimento alla «determinazione» di tale componente reddituale), ma ne sancirebbe, di più, l'imponibilità (9).

**2.** - Si è accennato che, in base alle previsioni contenute negli artt. 6, 55, comma 2, lett. c) e 73 del t.u.i.r., le società di persone, le società a responsabilità limitata e le cooperative sono assoggettate, quanto all'imposizione sui redditi, al regime del reddito d'impresa. Il reddito prodotto, cioè, indipendentemente dalla natura dell'attività d'impresa esercitata (sia essa agricola o commerciale), è tassato a costi, ricavi e rimanenze effettive.

L'art. 1, comma 1093 ripristina (nei limiti di cui si è detto *sub* 1, ossia, limitatamente alle attività produttive di reddito agrario *ex* art. 32 del t.u.i.r.), con riferimento alle ipotesi in cui tali società abbiano per esclusivo oggetto l'esercizio delle attività di cui all'art. 2135 c.c., il criterio di tassazione secondo i parametri catastali del reddito agrario, invero già previsto dall'ordinamento tributario sino al 1990 (v. art. 2 del d.l. n. 90/1990) per le società di capitali, ed al 1996, per quelle di persone (v. art. 3, comma 4, della l. 23 dicembre 1996, n. 662) (10).

Peraltro, nel mentre, in virtù delle previgenti disposizioni, il reddito delle attività agricole prodotto da tali compagnie sociali era *tout court* considerato reddito agrario, il comma 1093 prevede che tale regime impositivo sia applicabile solo dietro opzione della società; con la conseguenza che, in difetto di tale opzione, la stessa vedrà assoggettato il reddito ritratto dalle attività di cui all'art. 2135 c.c., alle regole ordinarie del reddito d'impresa.

Da tale versante la norma appare, a nostro avviso, correttamente formulata, in quanto consente all'imprenditore agricolo di operare la pianificazione fiscale della propria attività. Infatti: è vero che, in linea di principio, la tassazione secondo le regole proprie del reddito d'impresa è più gravosa rispetto a quella operata su base catastale. Tuttavia, ove la società intenda sostenere investimenti di rilevante entità, superiori ai presumibili ricavi che potrà ritrarre negli anni iniziali dell'investimento, potrà essere più conveniente per la medesima fruire del proprio regime ordinario di tassazione, poiché le consentirà di dare fiscalmente rilievo a perdite (oltretutto riportabili negli anni successivi, nei limiti del quinquennio, *ex* art. 84 del t.u.i.r.), altrimenti non rilevabili nella imposizione su base catastale propria del reddito agrario. Proprio per questo è apprezzabile l'aver previsto la natura opzionale e non ordinaria dell'applicazione del regime catastale.

Come accennato, ai sensi dell'art. 3, comma 2 del d.m. n. 213/2007, le società agricole di cui si discute, ove esercitino le attività di cui all'art. 2135 c.c., eccedendo i limiti previsti dall'art. 32 del t.u.i.r., vedranno assoggettato il reddito corrispondente al regime ordinario del reddito d'impresa (si pensi al caso dell'attività di allevamento o di produzione di vegetali con superamento dei limiti fissati nell'art. 32; oppure, alle attività di fornitura di servizi di cui all'art. 2135, comma 3 c.c.).

Ne discende che, con riferimento a tali attività, «eccedenti» i limiti di cui all'art. 32, nel mentre l'imprenditore agricolo individuale beneficia del regime forfetario di determinazione del relativo reddito d'impresa contemplato, rispettivamente, dagli artt. 56, comma 5 e 56 *bis* del t.u.i.r., ne rimangono invece escluse le società di persone, a responsabilità limitata e cooperative di cui al comma 1093.

Ora, alla luce dei principi di cui agli artt. 3 e 53 Cost., come interpretati dalla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, il legislatore tributario può ragionevolmente discriminare l'imposizione, in funzione del perseguimento di obiettivi redistributivi, anche in ragione della qualificazione soggettiva del contribuente; ciò, quando quest'ultima (qualificazione) sottenda difformi manifestazioni dell'idoneità del soggetto passivo di concorrere alla spesa pubblica, pur in presenza del medesimo presupposto impositivo (11).

D'altra parte, non è discutibile che la delimitazione delle norme agevolative, quale è quella in esame, compete alla discrezionalità del legislatore (12).

Fermo ciò, ci sembra tuttavia incoerente con lo scopo perseguito da quest'ultimo di incentivare l'utilizzazione dello strumento societario in agricoltura, equiparare (dietro opzione del contribuente) il regime fiscale delle società agricole a quello dell'imprenditore agricolo individuale, unicamente con riferimento alle attività di cui all'art. 2135 c.c., svolte nei limiti dell'art. 32 del t.u.i.r. E ciò, anche perché viene esclusa da tale uniformità di trattamento fiscale l'ampia congerie delle attività connesse (in specie di servizi), sulle quali, tra l'altro, il legislatore comunitario punta, tramite la PAC ed i regolamenti sullo sviluppo rurale, per favorire la permanenza degli imprenditori nelle campagne.

Procediamo oltre, venendo al profilo che più direttamente interessa ai fini del prosieguo della trattazione.

L'art. 1, comma 1093 esclude dall'opzione per l'imposizione reddituale su base catastale le società agricole aventi la forma delle s.p.a. e delle s.a.p.a.; esse, pertanto, determinano il reddito discendente dall'esercizio delle attività di cui all'art. 2135 c.c. secondo le regole proprie del reddito d'impresa (ossia, a costi, ricavi e rimanenze effettive).

La scelta del legislatore non pare censurabile dal punto di vista dei principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 53 Cost.

Invero, il comma 1093, lo si ripete, è norma agevolativa, poiché sottrae le società di persone, quelle a responsabilità limitata e le cooperative, al regime ordinario di imposizione del reddito d'impresa fissato, per tali soggetti, dall'art. 6 del t.u.i.r. E nella determinazione delle agevolazioni fiscali il legislatore, secondo la ricordata costante giurisprudenza della Corte costituzionale, gode di piena discrezionalità, col solo limite della non arbitrarietà.

Nel caso di specie, per l'appunto, detto limite non ci pare valicato; infatti, ben differente è la realtà economica

(9) V., sul punto, ancora D. STEVANATO, *op. cit.*, 45.

(10) Mi permetto di rinviare, sul punto, a G. FERRARA, *Brevi riflessioni sulla rilevanza reddituale del terreno nelle società agricole*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2005, 291 e ss. V. anche P. BORIA, *La disciplina tributaria dell'agricoltura*, in *Riv. dir. trib.*, 2003, 322 e ss.; A. FANTOZZI, *Prospettive dello strumento societario in agricoltura. Profili fiscali*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, 59 e ss.; R. LUPI, *Società di persone: quando è vietata la determinazione cata-*

*stale del reddito*, in *Corr. trib.*, 1997, 233 e ss.

(11) V., in tal senso, Corte cost. 18 aprile 2008, n. 110, in *www.cortecostituzionale.it*; Corte cost. 19 gennaio 2005, n. 21, in *Giust. civ.*, 2005, 590.

(12) Cfr. in termini, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, tra le più recenti, Corte cost. 2 marzo 2005, n. 87, in *Il fisco*, 2005, 2150 e in *Giur. cost.*, 2005, fasc. 2.

sottesa alle società per azioni ed alle società in accomandita per azioni, rispetto a quella inerente le compagini sociali cui si riferisce l'art. 1, comma 1093 della legge n. 296/2006.

Basti considerare, ad esempio, che, mentre ai fini della costituzione di una s.p.a. o di una s.a.p.a. il capitale minimo necessario ammonta ad euro 120.000 (v. artt. 2327 e 2454 c.c.), onde costituire una s.r.l. detto capitale ammonta ad euro 10.000 (v. art. 2463 c.c.). Ancora, si consideri la differente matrice delle cooperative agricole (caratterizzate dallo scopo mutualistico) rispetto alla struttura capitalistica, ed estranea ad ogni identificazione tra socio e società, propria delle due tipologie di società per azioni.

D'altra parte, si è anche visto che, nei limiti accennati, la diversa natura soggettiva del contribuente può giustificare la discriminazione dell'imposizione. Per cui, ci pare che la connotazione capitalistica per eccellenza propria delle società escluse dal regime fiscale in esame, e che le differenzia rispetto alle altre compagini contemplate dal comma 1093, renda ragionevole e conforme al principio di capacità contributiva, ai sensi degli artt. 3 e 53 Cost., la previsione in parola.

**3.** - Dunque, posto che l'art. 1, comma 1093 della legge n. 296/2006 non ammette le società per azioni ed in accomandita per azioni agricole all'opzione per la tassazione su base catastale (ai sensi dell'art. 32 del t.u.i.r.) del reddito dalle stesse prodotto, si tratta di valutare se tali soggetti possano lecitamente, dal punto di vista fiscale, porre in essere operazioni finalizzate ad assumere la veste giuridica delle compagini contemplate da tale disposizione, onde accedere, poi, al regime fiscale in esso previsto. E ciò, senza incorrere nella contestazione di elusività di tali operazioni, ai sensi dell'art. 37 *bis* del d.p.r. n. 600/1973, la quale ne determinerebbe il disconoscimento ai fini tributari e la discendente soggezione della società al regime di imposizione ordinario del reddito d'impresa.

Al riguardo, si deve prendere atto del recente orientamento manifestato sul punto dall'Agenzia delle entrate con la risoluzione 28 aprile 2008, n. 177/E (13).

L'Amministrazione esamina il caso di una società per azioni agricola, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004, intenzionata a trasformarsi in società a responsabilità limitata al fine esclusivo di accedere al regime dell'art. 1, comma 1093.

La risoluzione n. 177/E correttamente osserva che è astrattamente sufficiente, ai fini della sussistenza della fattispecie elusiva, il compimento di uno solo degli atti o negozi previsti dall'art. 37 *bis* (tra i quali rientra anche la trasformazione di società).

Dopodiché, afferma che nel caso di specie l'operazione straordinaria di trasformazione della s.p.a. agricola darebbe luogo ad «un utilizzo improprio degli strumenti giuridici civilistici, poiché la tassazione su base catastale deriverebbe da un uso improprio dell'operazione di trasformazione, in modo tale da realizzare dei risultati economico - sostanziali difforni da quelli che il legislatore ha assunto, sul piano politico legislativo, a presupposto e giustificazione dell'agevolazione in commento». Infatti, prosegue l'Agenzia, con «l'operazione di trasformazione (...) la società (...) non realizza gli effetti voluti dal legislatore fiscale con la disposizione contenuta nel comma 1093 (...) ma, abusando dell'autonomia negoziale riconosciuta dall'ordinamento civilistico,

intende conseguire un risparmio d'imposta da considerarsi indebito»; e ciò in quanto il menzionato comma 1093 esclude le società per azioni ed in accomandita per azioni dal regime agevolativo (opzionale) in esso previsto.

Per cui, l'Agenzia delle entrate ritiene che tale fattispecie sarebbe elusiva ai sensi dell'art. 37 *bis* del d.p.r. n. 600/1973; senza che sia possibile invocare l'esimente delle «valide ragioni economiche» dell'operazione di trasformazione, dato che l'unica ragione posta dalla contribuente a suo fondamento è di natura fiscale: porsi nella condizione di accedere al regime tributario di cui si discorre.

**4.** - L'orientamento dell'Amministrazione finanziaria non è, a nostro sommo avviso, convincente.

L'art. 37 *bis* del d.p.r. n. 600/1973 stabilisce, al comma 1, che «sono inopponibili all'Amministrazione finanziaria gli atti, fatti e negozi, anche collegati fra loro, privi di valide ragioni economiche, diretti ad aggirare obblighi o divieti previsti dall'ordinamento tributario e ad ottenere riduzioni di imposte o rimborsi, altrimenti indebiti». Il successivo comma 3 precisa, peraltro, che la predetta disposizione si applica «a condizione che» nel compimento dei menzionati atti siano utilizzate una o più delle tipiche operazioni in esso indicati, quali, ad esempio, quelle di trasformazione che vengono in rilievo nel caso che si esamina, le fusioni, scissioni, i conferimenti in società, cessioni di aziende, etc.

La fattispecie elusiva è dunque integrata dall'esistenza di atti, fatti o negozi, anche tra loro connessi, finalizzati ad aggirare obblighi o divieti posti dalla norma fiscale, sì da ottenere una riduzione del prelievo tributario ovvero un rimborso che, in loro difetto, il contribuente non potrebbe acquisire (14).

L'art. 37 *bis*, peraltro, stabilisce che, pur in presenza di tali circostanze, l'elusione non ricorre quando gli atti, fatti o negozi sono comunque giustificati dall'esistenza di valide e, dunque, effettive ragioni economiche; le quali, perciò, siccome contrapposte dalla norma in esame alle riduzioni di imposta o all'acquisizione di rimborsi altrimenti indebiti, non possono coincidere con il mero vantaggio tributario (15). Dovranno invece consistere, ad esempio, in una più efficiente gestione aziendale, in una migliore organizzazione dei rapporti sociali, etc.

Indagare la sussistenza della fattispecie elusiva significa, allora, accertare, in primo luogo, se l'atto o gli atti posti in essere dal contribuente realizzino un aggiramento della normativa fiscale, siccome finalizzati ad ottenere un vantaggio tributario altrimenti indebito. Se tale verifica dia esito positivo, l'elusione potrà essere esclusa quando il contribuente dimostri che i predetti atti sono comunque giustificati dall'esistenza di valide ragioni economiche (16).

Nel caso in cui, sulla base delle verifiche che precedono, la fattispecie sia da qualificarsi elusiva, essa rimarrà produttiva di effetti ai fini civilistici (in quanto gli atti e negozi che la compongono sono effettivamente voluti e, dunque, non simulati), ma non ai fini del rapporto tributario; infatti, l'Agenzia delle entrate (v. l'art. 37 *bis*, comma 2) ha il potere di disconoscere i vantaggi fiscali di cui il contribuente ha beneficiato suo tramite e di applicare le imposte che avrebbero dovuto scontarsi ordinariamente (se non vi fosse stata l'elusione).

(13) Consultabile su [www.agenziaentrate.it](http://www.agenziaentrate.it).

(14) La letteratura sulla tematica dell'elusione fiscale è molto ampia. Nella manualistica v., *ex pluris*, tra i più recenti, G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Padova, 2008, 203 e ss.; R. LUPI, *Diritto tributario. Parte generale*, Milano, 2005, 102 e ss.; P. RUSSO, *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Milano, 2002, 220 e ss. V. anche, più in particolare, R. LUPI, *Elusione e legittimo risparmio d'imposta nella nuova normativa*, in *Rass. trib.*, 2005, 1099 e ss.; P.M. TABELLINI, *L'elu-*

*sione della norma tributaria*, Milano, 2007, 195 e ss.; G. ZIZZO, *Prime considerazioni sulla nuova disciplina antielusione*, in *Commento agli interventi di riforma tributaria*, a cura di M. MICCINESI, Padova, 1999, 435 e ss.; ID., *La nozione di elusione nella clausola generale*, in *Corr. trib.*, 2006, 3087 e ss.

(15) V., in tal senso, G. ZIZZO, *Prime considerazioni*, cit., 449.

(16) Cfr., sul punto, R. LUPI, *Elusione e legittimo risparmio d'imposta*, cit., 1099 e ss.; P. RUSSO, *Brevi note*, cit., 68 e ss.

Nodo focale dell'art. 37 *bis* è, dunque, la nozione di aggiramento della normativa tributaria; infatti, essa costituisce il discrimine tra l'illecita fattispecie elusiva ed il lecito risparmio d'imposta (17). La nozione di «valide ragioni economiche» ha, invece, una rilevanza logico-giuridica solo successiva; infatti, esclude la sussistenza della fattispecie elusiva perfetta, la quale, come detto, presuppone che vi sia stato l'aggiramento della norma tributaria.

Il concetto di «aggiramento» risulta oggi più chiaro alla luce della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia CE e della Corte di cassazione in ordine alla qualificazione della fattispecie del c.d. abuso di diritto (18).

Risulta, infatti, oramai consolidato il principio per cui non sono opponibili all'ente impositore gli atti e negozi che abbiano come fine essenziale quello di conseguire un vantaggio fiscale incompatibile con la *ratio* delle norme tributarie così aggirate (19).

Altrimenti detto. Ricorre l'abuso del diritto quando il contribuente pone in esse atti, fatti e negozi che hanno il sostanziale unico obiettivo di conseguire un vantaggio fiscale indebito alla luce della funzione delle norme tributarie di cui lo stesso contribuente, in tal modo, si avvantaggia. Sicché quegli atti, fatti e negozi sono strumentalmente utilizzati dal soggetto passivo d'imposta (non al fine di conseguire gli scopi di essi propri, emergenti dalla normativa che li disciplina, ma solo) per ottenere un beneficio in termini di riduzione del carico impositivo o di rimborso d'imposta.

La valutazione dell'esistenza di un abuso di diritto non può allora prescindere dall'accertamento degli interessi che il legislatore mira a tutelare mediante la disciplina degli atti, fatti e negozi che il contribuente pone in essere, nonché con la norma tributaria di cui il medesimo contribuente si mette in condizione di fruire in esito agli atti ed operazioni che realizza.

Per concludere sul punto, e tornando alla formulazione letterale dell'art. 37 *bis*, comma 1 del d.p.r. n. 600/1973, emerge, allora, che l'aggiramento di diritti ed obblighi previsti dall'ordinamento tributario è l'effetto del compimento strumentale (ossia, finalizzato essenzialmente al conseguimento di un vantaggio tributario) delle tipiche operazioni indicate nel comma 3.

Quanto detto vale ad identificare il significato di «aggiramento», ma non a delimitare, ancora, tale fattispecie rispetto a quella, del tutto lecita, del c.d. legittimo risparmio d'imposta.

Invero, è pacifico che il contribuente ha «il diritto di scegliere la forma di conduzione degli affari che gli permetta di limitare la sua contribuzione fiscale» (20). L'ordinamento tributario, cioè, non lo onera, tra più opzioni possibili, di praticare quella che determina un maggiore impatto fiscale. Non pone, cioè, il principio per cui, tra più operazioni che, in astratto, il medesimo potrebbe porre in essere per realizzare un proprio interesse, è lecita solo quella che implica la soggezione ad un maggiore onere tributario; ovvero, non stabilisce che quella la quale comporta l'applicazione di un minore carico fiscale sia lecita solo se sorretta da valide ragioni economiche (21).

Allora, non è qualificabile elusiva un'operazione (posta in essere per il tramite di più atti o negozi ovvero mediante un solo atto, non importa) per il fatto, in quanto tale, che consenta al contribuente di fruire di un risparmio d'imposta. E questo perché, lo si ripete, l'ordinamento tutela il diritto del soggetto

passivo di esercitare la propria attività d'impresa secondo la modalità meno onerosa (anche dal punto di vista fiscale).

Si incorre, invece, nell'elusione, laddove gli atti e negozi sono utilizzati in maniera «abusiva»; ossia, incoerentemente rispetto alla funzione che ad essi l'ordinamento assegna.

In altri termini, v'è elusione quando si riscontra che, rispetto all'assetto di interessi che il contribuente vuole realizzare, gli atti/fatti/negozi posti in essere risultano del tutto incongrui, diversa essendo l'operazione che – linearmente – avrebbe dovuto essere compiuta; talché, emerge che gli stessi costituiscono lo strumento utilizzato dal soggetto passivo per conseguire un (sostanzialmente unico) obiettivo – il risparmio fiscale – indebito, perché dal medesimo non fruibile ove avesse posto in essere l'operazione appropriata – secondo l'*id quod plerumque accidit* – rispetto all'assetto di interessi perseguito.

5. - Così delineata la nozione di elusione fiscale e la sua distinzione rispetto al c.d. lecito risparmio d'imposta, siamo in grado di valutare la correttezza dell'orientamento espresso dall'Agenzia delle entrate, di cui si è dato conto.

Ad avviso dell'Amministrazione, l'operazione straordinaria di trasformazione di una società per azioni agricola ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004 in una società a responsabilità limitata agricola (sempre ai sensi di quest'ultima disposizione), ove finalizzata esclusivamente ad accedere al beneficio dell'imposizione catastale sui redditi discendenti dall'attività agricola, ai sensi dell'art. 1, comma 1093 e ss. della legge n. 296/2006, sarebbe elusiva *ex art. 37 bis* del d.p.r. n. 600/1973.

Ne consegue che la società a responsabilità limitata risultante dalla trasformazione non potrebbe efficacemente formulare tale opzione e, dunque, rimarrebbe soggetta alla determinazione dell'imponibile sulla base delle ordinarie regole del reddito d'impresa.

A nostro avviso l'orientamento è errato.

L'ordinamento (anzitutto, il principio costituzionale di cui all'art. 41 Cost.) attribuisce al contribuente assoluta libertà circa le forme giuridiche tramite cui perseguire i propri interessi; senza che, anche agli effetti fiscali, la medesima sia condizionata alla sussistenza (e, dunque, al sindacato, in merito, dell'Ufficio) di valide ragioni economiche: lo si è visto nel paragrafo precedente.

Per cui è lecita, anche sul piano fiscale, la scelta di svolgere l'attività d'impresa nelle forme di una società di capitali, anziché di persone ed, all'interno della prima categoria, di una società a responsabilità limitata, anziché di una società per azioni. Con l'ulteriore conseguenza che parimenti lecita, fiscalmente (oltre che, ovviamente, ai fini civilistici) è la trasformazione di una società per azioni in una società a responsabilità limitata o in una società di persone, e viceversa; senza che, lo si ripete, detta liceità sia condizionata alla necessità di una giustificazione, sul piano economico, della medesima operazione (22).

Di qui, una prima conseguenza.

È del tutto legittimo che una società agricola, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004, opti per l'esercizio della propria attività in qualsivoglia delle forme che l'ordinamento consente siano utilizzate.

Per cui, non v'è dubbio che sia del tutto lecita, anche sul piano tributario, l'operazione di trasformazione di una società per azioni agricola in una società a responsabilità limitata. Più in generale, non v'è alcun impedimento a che una società

(17) Cfr. ancora, sul punto, R. LUPPI, *op. ult. cit.*; P. RUSSO, *op. ult. cit.*

(18) V. Corte di giustizia CE 21 febbraio 2006, in causa C-255/02, in *G.T. - Riv. giur. trib.*, 2006, 377 e ss.; Corte di giustizia CE 21 febbraio 2008, in causa C-425/06, in *www.europa.eu*. Sulla scia di tali pronunce, cfr. Cass. 21 aprile 2008, n. 10257, in *www.leggiditaliaprofessionale.it*; Cass. 4 aprile 2008, n. 8772, *ivi*; Cass. 29 settembre 2006, n. 21221, in *Dir. prat. trib.*, 2007, 723.

(19) V. in particolare, tra le sentenze richiamate nella nota precedente, Corte di giustizia CE 21 febbraio 2008, in causa C-425/06, cit.

(20) V. ancora Corte di giustizia CE 21 febbraio 2006, in causa C-255/02, cit.; Cass. 21 aprile 2008, n. 10257, cit.; Cass. 4 aprile 2008, n. 8772, cit.

(21) In dottrina cfr., in particolare, R. LUPPI, *Elusione*, cit., 1099 e ss.

(22) Cfr. R. LUPPI, *Elusione*, cit., 1099 e ss.

agricola di capitali (s.p.a. e s.a.p.a.), non ammessa dall'art. 1, comma 1093 della legge n. 296/2006 al regime della tassazione del reddito prodotto secondo i criteri del reddito agrario, possa trasformarsi in altra società di capitali o di persone o cooperativa, ammesse a tale regime fiscale.

D'altro canto, l'istituto della trasformazione (artt. 2498 e ss. c.c.) è espressione della tutela delle libertà di scelta dell'imprenditore circa le forme giuridiche di esercizio della propria attività. Vuol dire, dunque, che si versa nell'ambito della *ratio* dell'istituto ogniqualevolta, per effetto di tale operazione straordinaria, vi sia continuità nell'esercizio dell'attività d'impresa, identica rimanendo l'azienda all'uopo utilizzata nonché la compagine sociale (23).

Allora, quando, dall'analisi della fattispecie concreta emerge che l'esito dell'operazione di trasformazione è assolutamente coerente con tale finalità, perché risulta mutata solo la forma giuridica e, quindi, le regole organizzative tramite le quali è esercitata l'impresa, vuol dire che l'istituto è stato utilizzato in aderenza alla sua funzione; con la conseguente esclusione della possibilità di ricondurre detta operazione all'ipotesi del cd. abuso di diritto.

Se così è, il compimento di tale operazione straordinaria non è strumento di aggiramento della disposizione tributaria applicabile (non prima, ma solo) dopo la trasformazione.

In altri termini. Se la trasformazione, nella vicenda concreta che dovrà essere valutata nel suo complesso, ha dato luogo solo ad un mutamento delle regole di organizzazione tramite cui l'impresa viene svolta, significa che la stessa è stata utilizzata non in via strumentale, ossia, abusiva; al contrario, in conformità alla propria funzione.

Per cui, la medesima non può costituire mezzo di aggiramento di norme impositive.

Ne consegue che, in tale evenienza, difetta lo stesso fatto costitutivo della fattispecie elusiva: l'atto/fatto/negozio mediante il quale viene realizzato l'effetto dell'aggiramento della normativa fiscale.

A ben vedere tale conclusione è confermata dal diritto positivo.

Intendiamo fare riferimento alla disciplina del c.d. consolidato nazionale di cui agli artt. 117 e ss. del t.u.i.r. (c.d. tassazione di gruppo), alla quale possono (per quanto qui rileva) accedere le società di capitali residenti (24).

Ebbene, l'art. 2 del d.m. 9 giugno 2004 prevede che possono optare per tale regime impositivo, in qualità di società controllate, anche i soggetti che, in esito all'operazione di trasformazione, divengono società di capitali e, quindi, soggetti passivi IRES.

Il legislatore, quindi, qualifica espressamente come lecita – e, dunque, non elusiva – la trasformazione di una società in esito alla quale la medesima possa accedere al regime fiscale (sostanzialmente agevolato) della tassazione di gruppo, antecedentemente precluso.

La disposizione esprime, dunque, il giusto principio per cui l'operazione di trasformazione, ove risponda alle (indicate) finalità di essa proprie, non è mai elusiva, anche se, per effetto della medesima, il contribuente può accedere ad un regime fiscale più favorevole rispetto a quello cui era soggetto prima dell'operazione.

Il principio non può che valere anche nel caso in esame.

Per cui, è lecita fiscalmente (ossia, non tacciabile di elusi-

vità) la trasformazione di una società per azioni o in accomandita per azioni agricola, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004, in una società di capitali o in una società cooperativa, in esito alla quale la trasformata (la quale, come precisato, risulti in rapporto di continuità con la società originaria) possa accedere al regime fiscale agevolato dell'art. 1, comma 1093 (ossia, più favorevole rispetto a quello operante in capo alla società *ante* trasformazione). E ciò, sebbene la trasformazione sia priva delle «valide ragioni economiche» di cui all'art. 37 *bis* del d.p.r. n. 600/1973 e venga adottata anche solo al fine di accedere a tale trattamento tributario.

Infatti, lo si ripete, la disposizione in parola non condiziona affatto la liceità fiscale di un'operazione straordinaria, quale la trasformazione, all'esistenza delle predette valide ragioni economiche. E ciò, anche quando essa sia adottata per beneficiare di un risparmio d'imposta; tutto ciò, ovviamente, a condizione che, nella concreta fattispecie, si possa apprezzare l'utilizzazione non «abusiva» dell'operazione di trasformazione.

Un'ultima considerazione.

A prescindere dalla fattispecie concreta esaminata dall'Amministrazione, quest'ultima lascia chiaramente intendere che, in ogni caso, una società per azioni o in accomandita per azioni agricola (ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004) non possa lecitamente (dal punto di vista fiscale) porre in essere alcuna operazione per effetto della quale accedere al regime opzionale di cui all'art. 1, comma 1093 della legge n. 296/2006, qualora non ricorrano valide ragioni economiche che non coincidano con il mero conseguimento di un risparmio d'imposta.

Per cui, non solo la trasformazione, ma anche, ad esempio, una cessione di azienda ad una società agricola neo costituita (che possa accedere al regime della tassazione su base catastale) la quale abbia compagine sociale identica a quella della cedente, dovrebbe essere tacciata di elusività, se non sorretta dalle motivazioni di cui si è detto; ed identiche conclusioni dovrebbero essere formulate anche nell'ipotesi di liquidazione della società, assegnazione ai soci dei beni componenti l'azienda e successivo conferimento degli stessi in una società agricola di nuova costituzione. Ipotesi, queste, peraltro di solo ipotetica attuazione pratica, dato il gravoso onere fiscale cui darebbero origine.

Ciò che ci interessa sottolineare è che l'orientamento dell'Agenzia delle entrate induce la conclusione per cui il contribuente che, alla data di entrata in vigore del regime di cui all'art. 1, comma 1093 della legge n. 296/2006 (periodo d'imposta 2007), non vi possa accedere, ne rimane definitivamente escluso.

Ci pare che tale effetto sarebbe lesivo della libertà di iniziativa economica (che, nei limiti spiegati, implica anche quella di scegliere la forma di svolgimento dell'impresa, anche in ragione dell'impatto fiscale che ne consegue); ed inoltre, ingiustificatamente discriminatorio per i menzionati soggetti, rispetto a coloro che intraprendono l'esercizio dell'impresa agricola successivamente a tale data e, quindi, possono liberamente decidere, anche in funzione del perseguimento del risparmio fiscale, la forma giuridica con la quale condurla.

Perciò, l'incompatibilità di tali effetti con i rammentati principi costituzionali (artt. 3 e 41 Cost.) conferma, a nostro avviso, l'erroneità della risoluzione dell'Amministrazione finanziaria. □

(23) V., per tutti, G. PALMIERI, *Autonomia e tipicità nella nuova trasformazione*, in *Il nuovo diritto delle società*, diretto da P. Abbadessa e G.B. Portale, Torino, 2007, 112. Ovviamente i rilievi che precedono valgono per le ipotesi di cd. trasformazione omogenea. Si rammenti, infatti, che, a seguito della riforma del diritto societario, il legislatore adesso ammette anche la trasformazione di una società di capitali in un'associazione non riconosciuta o in una fondazione (c.d. trasformazione eterogenea. V. art. 2500 *septies* c.c.).

(24) In sintesi, il regime fiscale, di tipo opzionale, del c.d. consolidato

nazionale (artt. 117 e ss. del t.u.i.r.) opera per le società residenti in Italia fra le quali esista un rapporto di controllo, diretto o indiretto, di diritto. Si caratterizza per ciò che tali compagini continuano a determinare i propri redditi e perdite autonomamente; dopodiché, il reddito o la perdita di ciascuna controllata viene trasferito in capo alla controllante che, pertanto, quantifica un unico imponibile (risultante dalla sommatoria dei redditi delle controllate e della controllante) ed a versare un'unica imposta (calcolata, appunto, sul reddito complessivo consolidato).

# I nuovi approdi dell'ordinamento giuridico forestale (\*)

di ALBERTO ABRAMI

Fino alla metà degli anni '80 l'ordinamento forestale riposava unicamente sul r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 la cui compatta articolazione determinava nel contempo la tipicità di tale ordinamento giuridico, tipicità relazionata alla difesa dell'assetto idrogeologico. È infatti quest'ultimo il fine della legge, quello cioè di evitare, in conseguenza della denudazione dei terreni, l'alterazione dell'assetto geologico ed idrico del suolo.

Il decreto n. 3267 del 1923 si distingue come è noto in due parti: la prima disciplina i comportamenti dei privati diretti ad evitare, nell'uso dei propri beni, che si verifichino i danni appena enunziati, la seconda parte disciplina, invece, i comportamenti degli enti pubblici diretti al compimento di opere pubbliche volte alla difesa del territorio nonché a ripristinare le condizioni dei luoghi dove gli effetti calamitosi si sono già verificati.

Su questo secondo punto torneremo brevemente più avanti, allorché richiameremo il ruolo dell'Autorità di bacino; ora conviene rilevare come sia il vincolo idrogeologico lo strumento con il quale l'ordinamento giuridico intende condizionare una incongrua utilizzazione dei beni da parte del proprietario privato dalla quale potrebbero discendere danni di natura idrica e geologica rilevanti sotto il profilo dell'interesse pubblico non solo per i terreni oggetto del vincolo, ma anche per i terreni circostanti.

Abbiamo detto come la legge intenda evitare una utilizzazione non pertinente dei beni, senza evidenziare la natura di questi, poiché nessuna specificazione opera la legge del 1923.

Non sorprenda - sia detto per inciso - se ora si è usata la denominazione di legge per individuare il decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, poiché con la dizione di legge è infatti universalmente conosciuto il nostro regio decreto e in tal modo sarà d'ora in avanti da noi denominato.

La legge, dunque, dicevamo, non si riferisce ai terreni boscati in modo specifico come possibile oggetto di vincolo, ma ai «terreni di qualsiasi natura e destinazione» seppur, sotto un profilo statistico, i terreni forestali vincolati lo siano in larghissima percentuale, tant'è che non è certo un caso se la normativa del 1923 fa espresso riferimento nella sua intitolazione, ai boschi, oltreché ai terreni montani, la cui legislazione in materia intende riordinare, e neppure è un caso che la denudazione dei terreni, da intendersi con tutta probabilità come terreni coperti da bosco, sia costitutiva del «danno pubblico» che la legge vuole evitare con l'imposizione del vincolo.

Quello che però vogliamo sottolineare è che la normativa in questione non ha come fine la tutela del bosco bensì la protezione del suolo, come sopra abbiamo detto, attraverso un apposito vincolo che in modo assolutamente pertinente non

viene definito forestale, ma idrogeologico.

Con ciò non intendiamo certo negare che dalle diverse disposizioni della legge, e ancor più dalle norme attuative di questa, e cioè dalle «prescrizioni di massima e di polizia forestale», delle quali diremo più avanti, appaia evidente l'attenzione che il legislatore riserva ai terreni boscati i quali però vengono presi in considerazione in modo strumentale. Della sopravvivenza e della cura del bosco la norma, infatti, se ne occupa per la naturale capacità di questo di imbrigliare il terreno con la trama delle radici degli alberi e per l'uguale capacità di trattenere il dilavare delle acque con il manto erboso. In tal senso è un fatto significativo che il vincolo idrogeologico sia estremamente diffuso nei terreni montani e collinari, mentre è pressoché assente nei terreni di pianura ove la difesa del suolo può prescindere dalla presenza del bosco.

Non potrebbe d'altra parte essere diversamente quando si pensi che è a monte dei terreni di pianura che si realizza la naturale protezione dagli eventi calamitosi, protezione della quale potranno giovare i terreni posti a valle in forza dell'esercizio di un diritto di proprietà dei beni controllato dalla Pubblica Amministrazione per effetto, appunto, dell'imposizione del vincolo.

Il fatto che la legge del 1923 non abbia come oggetto immediato o diretto la cura del bosco, quanto piuttosto, giova ripetere, l'assetto idrogeologico dei terreni, boscati o meno, si riflette ovviamente sulle richieste avanzate dal proprietario selvicolturale rivolte a trasformare il terreno in coltura agraria o comunque a dissodare la superficie silvana per altra destinazione produttiva, secondo la previsione dell'art. 7.

Vale la pena rilevare a questo riguardo il costante indirizzo della giurisprudenza amministrativa per cui ove la trasformazione del bosco stesso sia realizzata con accorgimenti tecnici tali da supplire all'esistenza del bosco, così da rendere l'operazione compatibile con la presenza del vincolo, il sacrificio del bosco non può essere considerato d'impedimento al rilascio dell'autorizzazione da parte dell'Amministrazione competente che agisce nell'esercizio di un potere discrezionale di natura tecnica.

Quello di aver considerato il bosco, ad opera del legislatore dell'inizio degli anni venti, come strumento e non come fine, apparirà un chiaro limite della legge solo molto più tardi, quando cioè si manifesterà in tutta la sua ampiezza il problema ambientale, all'epoca inimmaginabile. In questo senso, seppur la legge del 1923 sia considerata universalmente una legge forestale, anzi il testo fondamentale in materia di foreste, essa tuttavia, a rigore non può dirsi tale, quanto una legge che utilizza il dato forestale per perseguire finalità che, in senso stretto forestali non sono, bensì di difesa idrogeologica del territorio.

(\*) Lo scritto riproduce il testo della «lettura» tenuta su invito dell'Accademia italiana di Scienze forestali, presso la sede dell'Accademia medesi-

ma, a Firenze, in data 29 aprile 2008.

Abbiamo già detto come il legislatore consideri di particolare importanza, al fine di poter realizzare la protezione dell'assetto geologico ed idrico del territorio, l'esistenza dei boschi: di qui l'obbligo per i proprietari dei territori boscati vincolati di rispettare tutta una serie di norme delle quali diremo fra poco.

Ora conviene rilevare, in relazione alla dilatazione degli effetti del vincolo, le novità costituite dalla legislazione urbanistica della seconda metà degli anni '60, allorché viene avvertita la necessità, mediante la l. 19 novembre 1968, n. 1187, che il piano regolatore non si limiti solo agli aspetti di natura edilizia, ma disciplini tutti i possibili usi del territorio comunale, non potendo perciò prescindere dal richiamare «i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico».

Il termine «ambientale» entrava con tutto il suo carico pregnante, ma anche con il suo indefinito significato - almeno all'epoca - per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico, sicché se la norma non faceva riferimento espresso al vincolo idrogeologico, tuttavia ben poteva comprenderlo.

I Comuni cioè avrebbero potuto adottare una qualificazione di ambiente, tra le molte possibili, inclusa anche della tutela del suolo quale risorsa naturale da tutelare mediante il vincolo idrogeologico.

V'è da aggiungere che l'art. 3 della l. 6 agosto 1967, n. 765 integrativo dell'art. 10 della legge urbanistica n. 1150 del 1942 aveva previsto la possibilità di modifiche d'ufficio ai piani regolatori generali in sede di approvazione di questi ad opera del Ministero dei lavori pubblici, prescrivendo che gli aggiustamenti allo strumento urbanistico attinenti alla tutela del paesaggio, dei complessi storici, monumentali, archeologici ed ambientali fossero disposti sentito il Ministero della pubblica istruzione, successivamente sostituito per tali funzioni dall'attuale Ministero per i beni e le attività culturali, con esclusione quindi del Ministero dell'agricoltura e foreste competente per la tutela dell'assetto idrogeologico del suolo.

Un dato comunque appariva certo, e cioè che la disposizione contenuta al numero 5 dell'art. 1 della legge n. 1187 del 1968 aveva aperta la via ai Comuni per dettare una specifica disciplina urbanistica anche per le zone gravate dal vincolo, ed in particolare per quelle boscate, stante la loro rilevanza sotto il profilo naturalistico-ambientale. Vi era quindi la concreta possibilità di operare una effettiva correlazione tra disciplina urbanistica e disciplina forestale come già risultava da uno studio espresso in disposizioni normative redatto dall'Accademia italiana di scienze forestali e pubblicato a Firenze nel 1966. L'esperienza pratica ha però dimostrato che i Comuni depositari delle carte dei terreni vincolati hanno preferito, tranne alcune rare eccezioni, ignorare la presenza del vincolo idrogeologico, ma nello stesso tempo va anche evidenziata la timidezza del Ministero dell'agricoltura e foreste nel far valere le proprie ragioni circa il rilievo del vincolo, col risultato della subordinazione di fatto della materia forestale alla materia urbanistica il cui esercizio rimaneva per questo aspetto incontrollato.

Un'altra occasione per rendere il vincolo idrogeologico strumento della pianificazione territoriale si manifesta ad opera della giurisprudenza amministrativa alla vigilia del decollo dell'ordinamento regionale in conseguenza dell'interpretazione logico sistematica - per altri, estensiva - dell'art. 7 della legge del 1923 da parte del Consiglio di Stato, con la sentenza 16 marzo 1971, n. 183, relativamente all'inciso concernente la trasformazione del bosco in altra qualità di coltura.

Il combinato disposto tra l'art. 7 della legge del 1923 e l'art. 20 del regolamento d'esecuzione 16 maggio 1926, n. 1126, lascia chiaramente intendere che per divieto di trasformazione del bosco in altra qualità di coltura, deve intendersi il divieto volto a mutare la coltura forestale esistente in coltura agraria, sicché non ricade sotto la previsione della norma - che

richiede la necessità dell'autorizzazione per rimuovere tale divieto - ogni altro diverso tipo di mutamento della destinazione boscata.

L'interpretazione letterale della norma conduceva dunque a considerare sottratta al regime autorizzatorio di competenza della Camera di commercio ogni altra trasformazione che non fosse diretta a sostituire la superficie forestale con una destinazione agricola, come il dissodamento del bosco finalizzato all'apertura di una cava o per la realizzazione di opere di natura sportiva o residenziali in genere. Eppure anche questi tipi di trasformazione potevano alterare l'assetto idrogeologico del terreno non meno della trasformazione in coltura agraria e vanificare in tal modo, rimanendo senza controllo, la finalità della legge. Nonostante tale ovvia considerazione, ciascun'altra destinazione del territorio boscato, che non costituisse trasformazione in coltura agraria, veniva sussunta nel regime delle prescrizioni di massima e di polizia forestale in quanto considerata come semplice movimento di terreno, per il quale l'Autorità forestale poteva soltanto dettare le modalità di esecuzione dell'intervento antropico, ma non impedirlo mediante un giudizio relativo alla compatibilità col vincolo, non essendo ciò di sua competenza.

L'interpretazione letterale dell'art. 7 della legge n. 3267 del 1923 fino ad allora fatta propria dall'Amministrazione forestale non viene condivisa dalla sentenza del Consiglio di Stato nella quale si rileva che l'edificazione turistico-residenziale - nella fattispecie portata all'esame del Consiglio di Stato si trattava di un complesso alberghiero - in quanto postula l'eliminazione delle piante che caratterizzano il bosco, espone il terreno vincolato ad un pericolo di alterazione idrogeologica. Di qui l'obbligo di richiedere l'autorizzazione all'allora competente Camera di commercio al fine di verificare gli effetti - col rilascio o meno dell'autorizzazione - dell'intervento antropico sull'assetto idrogeologico del territorio interessato.

La formulazione legislativa del divieto, salvo autorizzazione, della «trasformazione del bosco in altra qualità di coltura» diviene dunque oggetto di una interpretazione logico-sistematica per cui il mutamento della destinazione boschiva deve intendersi già realizzato col dissodamento del bosco indipendentemente dal fatto che ad esso faccia seguito la coltura agraria od altra diversa destinazione, come nel caso ora considerato ove la superficie forestale cedeva al posto ad un intervento edificatorio. Da ciò, giova ripetere, la necessità dell'autorizzazione da parte della Camera di commercio, oggi della Regione, per il giudizio di compatibilità col vincolo al fine di garantire l'ossequio alle finalità della legge.

Il vincolo idrogeologico tradizionalmente considerato uno strumento appartenente alla categoria dell'agrarità ossia del mondo forestale, fuoriesce, per effetto della sentenza del Consiglio di Stato, da questo ambito, divenendo, o meglio potendo divenire, elemento caratterizzante la pianificazione del territorio ormai trasferita alla competenza delle Regioni appena costituite.

Vedremo tra poco come le Regioni abbiano recepito appieno la manifestazione di volontà della giurisprudenza amministrativa nella loro produzione legislativa.

Ora conviene occuparsi dell'altro fondamentale aspetto del vincolo idrogeologico concernente l'utilizzazione del bosco attraverso il regime delle «prescrizioni di massima», espressione anch'esso di una proprietà speciale, quale è appunto quella forestale, e miranti, tali prescrizioni, a conciliare l'interesse del privato alla produzione di legname con l'interesse pubblico della conservazione del bosco per finalità di difesa idrogeologica del territorio, come recita l'art. 8 della legge ed il già richiamato art. 19 del regolamento esecutivo 16 maggio 1926, n. 1126.

Norme ascrivibili, quanto alla loro natura giuridica, ai regolamenti locali, le prescrizioni di massima e di polizia forestale sono emanate, dopo l'iniziale competenza attribuita dalla legge al Comitato forestale, dalla Camera di commercio fino al

passaggio della funzione alle Regioni col decollo dell'ordinamento regionale. Esse hanno ad oggetto il territorio provinciale gravato del vincolo idrogeologico, ma possono essere emanate anche per parti del territorio di una stessa Provincia.

Dell'uso dei terreni vincolati le prescrizioni di massima dettano una disciplina minuta avendo riguardo all'utilizzazione dei boschi, all'esercizio del pascolo nei boschi e nei terreni pascolivi, alle modalità dell'utilizzazione e soppressione dei cespugli aventi funzioni protettive, come dei lavori di dissodamento dei terreni saldi. Esse hanno inoltre riguardo alle modalità della lavorazione del suolo nei terreni agrari. In sostanza si tratta della regolamentazione di ogni attività concernente il governo del territorio vincolato rilevante per gli effetti di natura idrogeologica, ma è certo che in grande misura le prescrizioni di massima rivolgono una particolare attenzione, per via della loro rilevanza per le finalità della legge, alle utilizzazioni forestali, in particolare, per quanto riguarda i tagli degli alberi secondo le diverse specie, alle modalità ed ai tempi di esecuzione dei tagli, come alla loro estensione. Non per questo però tali norme regolamentari prevedono il taglio come obbligo per il proprietario del bosco, ma solo dettano la disciplina di questo allorché il proprietario boschivo intende procedere alla produzione di legname. In generale possiamo affermare che le prescrizioni di massima hanno come contenuti non obblighi di fare quanto di astenersi dal fare.

Vale la pena sottolineare come questa disciplina non risulti direttamente dalla legge, ma da norme che possiamo definire di attuazione della legge medesima, quali appunto sono le prescrizioni di massima e di polizia forestale, aventi sostanzialmente contenuti di natura tecnica.

La legge n. 3267 del 1923 si limita, infatti, a far rinvio alle prescrizioni di massima e di polizia forestale e ad indicare l'oggetto della loro disciplina che, in modo dettagliato, come prima abbiamo detto, viene disposta da parte di un apposito organismo tecnico-amministrativo, quale era il Comitato forestale appositamente previsto dalla legge.

La legislazione regionale, ricevute le competenze in materia di agricoltura e foreste, si mostra, in generale, rispettosa del dettato costituzionale che vede come modo ordinario della gestione delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni, la delega agli Enti locali, provvedendo a delegare alle Province la redazione delle prescrizioni di massima e di polizia forestale. Fa eccezione la Regione Umbria che emana un regolamento a livello regionale, ma che nella sostanza ha ad oggetto il territorio di sole due Province quante, appunto, ricadono nel territorio della Regione.

Successivamente, e cioè dopo che le Province danno prova di una prolungata inerzia, pressoché generalizzata in tutte le Regioni, quest'ultime emanano con delibera del Consiglio regionale, una regolamentazione delle prescrizioni di massima di carattere unitario ossia riferita ai terreni vincolati dell'intera Regione, ma spesso comprendente i terreni boscati nella loro totalità, e cioè indipendentemente dalla presenza del vincolo.

Iniziatrice di questa politica legislativa che riferisce le prescrizioni di massima anche ai terreni forestali non vincolati è la Regione Veneto con la l. 13 settembre 1978, n. 52. La legge regionale merita una particolare considerazione poiché costituisce un primo segnale di un nuovo approccio al fenomeno forestale rispetto alla legislazione pregressa pur nel rispetto dei principi fondamentali della materia secondo la logica della legislazione concorrente. Per tutti i boschi della Regione vige, dunque, una disciplina unitaria delle utilizzazioni selvicolturali in considerazione delle funzioni di interesse generale da essi svolte, e non solo in relazione all'interesse rappresentato dalla difesa del suolo.

Torniamo ora ad occuparci delle trasformazioni del bosco vincolato in altra destinazione produttiva osservando che le Regioni, come già abbiamo accennato, recepiscono nell'emanazione via via delle proprie leggi forestali, i contenuti della

sentenza del Consiglio di Stato del 1971 prevedendo l'obbligo generalizzato dell'autorizzazione per ogni «mutamento permanente di destinazione ovvero trasformazione nell'uso dei boschi e dei terreni vincolati».

Ma gli interessi forestali, nel senso della conservazione del territorio boscato, diventano anche oggetto - possiamo affermare, volendo dare una collocazione temporale dall'inizio degli anni ottanta - di una legislazione urbanistica regionale che ormai si dispiega sul territorio a trecentosessanta gradi affermandosi come normativa di uso, ma anche di tutela del suolo. Questo nuovo tipo di urbanistica, che interpreta la nuova definizione di urbanistica rinvenibile nell'art. 80 del d.p.r. n. 616 del 1977 con il quale viene completato il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni, fa emergere, nelle Regioni più interessate alle problematiche ambientali, l'attenzione al vincolo idrogeologico come strumento finalizzato al controllo degli usi più diversi del territorio, e ben oltre il tradizionale ambito forestale. Si spiegano in questo senso le disposizioni rinvenibili nella legislazione urbanistica piemontese e lombarda, dirette a vietare nuove costruzioni ed opere di urbanizzazione in tutte le aree soggette a dissesto, a pericolo di valanghe, o di alluvioni, o che comunque presentano caratteri geomorfologici che le rendono inadatte a nuovi insediamenti, nonché nelle aree costituite - e ciò preme rilevare come attenzione al dato forestale da parte della materia urbanistica - da boschi d'alto fusto o da aree oggetto di rimboscamento e all'interno dei boschi che assolvono a funzioni di salubrità ambientale o di difesa dei terreni (l.r. Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56, art. 30 comma 5). È una legislazione, quella della Regione Piemonte, al pari della legislazione lombarda di poco anteriore, forse ancora un po' timida, ma tuttavia estremamente significativa di un'urbanistica che si è ormai mutuata in governo del territorio e quindi in questa accezione non può rinunciare a forme di tutela ambientale, creando nuovi vincoli sui terreni boscati a fronte di una attività edilizia che sembrava non incontrare limiti di sorta alla sua espansione.

È, questa delle Regioni, una nuova urbanistica che, in buona misura, prelude alla legislazione statale della metà degli anni '80, quando lo Stato riafferma la propria competenza in materia di protezione delle bellezze naturali e piega a tale protezione l'urbanistica regionale. È quanto si verifica con la l. 8 agosto 1985, n. 431 - le cui prescrizioni sono oggi rinvenibili nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio» - che si cala sul panorama legislativo regionale di uso e tutela del suolo con la classificazione in beni paesistico-ambientali di una serie di aree tipologiche o sistemi ecologici, e fra questi anche la categoria dei «territori coperti da foreste o da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboscamento».

Prima di esaminare i contenuti della protezione concernente i boschi, conviene soffermarsi brevemente sul significato di «territori coperti da foreste o da boschi», per chiedersi se il legislatore pur accumulandoli nel medesimo destino, abbia inteso operare una distinzione tra boschi e foreste.

In realtà nel nostro ordinamento giuridico i termini «bosco» e «foresta» sono assolutamente intercambiabili come si evince dalla lettura del testo unico del 1923 dove, tanto per fare un esempio, vengono chiamati «boschi» le superfici arboree appartenenti alla proprietà statale gestite dall'Azienda di Stato per le foreste demaniali, sicché è del tutto probabile che il legislatore in assenza di una definizione di bosco nell'ordinamento statale che si avrà più tardi - come diremo fra poco - si sia voluto garantire di fronte a possibili interpretazioni capziose - come del resto si verificherà in una poco felice sentenza del Consiglio di Stato - evidenziando entrambe le possibili denominazioni di una superficie arborata.

Il vincolo comprende anche, oltre i terreni boscati distrutti dall'incendio, i terreni, che allo stato attuale boscati non sono, ma che sono destinati a diventarlo per effetto di una successi-

va opera di rimboschimento e in quanto tali vengono dalla legge, in termini non proprio pertinenti sotto il profilo tecnico-giuridico, qualificati come «sottoposti a vincolo di rimboschimento».

L'interesse pubblico verso il bosco si dilata per effetto della nuova normativa al di là del perseguimento delle finalità di natura idrogeologiche secondo il disegno del legislatore dell'inizio degli anni '20, per acquisire la configurazione di bene strutturale al nostro paesaggio-ambiente e quindi da conservare nella sua entità naturalistica per tutto il complesso di funzioni che il bosco assicura alla collettività.

La legge n. 431 del 1985 si pone come integrativa della l. 30 giugno 1939, n. 1497 sulla tutela delle bellezze naturali, ma in realtà ne muta fortemente la caratterizzazione. Da una protezione puntuale sul territorio di un complesso di singoli beni od ambiti territoriali circoscritti individuati per atto discrezionale della Pubblica Amministrazione per la loro peculiare bellezza, si passa ad una protezione per categorie di beni ed aree tipologiche disposta direttamente dal legislatore con l'obbligo di redigere per tali aree un piano paesaggistico che include anche la valorizzazione dei beni medesimi.

La protezione che viene disposta, se non esclude il momento estetico, tuttavia lo travalica come si addice ad una tutela realizzata per categorie di beni ovvero sistemi ecologici quale è il caso dei territori forestali dove, piuttosto che la profilatura meramente estetica, prevale la più ampia profilatura ambientale. Basti pensare che non appaiono rilevanti per la nuova normazione, nel senso che non necessitano dell'autorizzazione, la realizzazione delle opere antincendio - che possono avere un impatto visivo mediante i viali parafuoco e le cesure dei boschi di tutto rilievo - oppure delle stesse opere di bonifica talvolta aventi un impatto di natura estetica non certo marginale, od ancora si pensi agli interventi di rimboschimento comunque attuati, che potrebbero anch'essi mutare il quadro estetico di una vallata, soprattutto se realizzati con specie esotiche od estranee alla natura dei luoghi. Ma di ciò, che potremmo definire inquinamento da verde, non mostra alcuna preoccupazione il legislatore.

Infine, se il criterio estetico governasse la legge si potrebbe davvero sostenere che tutti i boschi siano tipizzati da una particolare bellezza o che essi caratterizzino, per il sol fatto della loro presenza, un paesaggio qualificandolo per la peculiare dimensione estetica? La risposta non può che essere negativa.

In conclusione possiamo affermare che l'inserimento dei boschi nella classificazione operata dalla legge n. 431 del 1985, oggi inglobata nel Codice del paesaggio, n. 42 del 2004 come prima detto, ha come fine la conservazione di un equilibrio paesistico-ambientale che va oltre l'aspetto funzionale alla difesa del suolo, per la quale esiste già una speciale normazione, quella rappresentata dalla legge n. 3267 - seppur da tale difesa la nuova legge non prescinda - ed anche oltre l'aspetto funzionale al godimento estetico-visivo, tipico della legge del 1939, che potrebbe essere anche del tutto assente e comunque esso viene sublimato in una tutela che guarda il bosco nella sua entità o complessità.

Ad altra autorità amministrativa, oltre dunque l'Autorità forestale, viene ora dall'ordinamento giuridico attribuita la competenza in materia di boschi: si tratta dell'Autorità preposta alla tutela dei beni paesistici ed ambientali in conseguenza della classificazione operata dalla legge n. 431 del 1985 che ora si legge, giova ripeterlo, nel d.lgs. n. 42 del 2004 con il quale è stata riordinata l'intera materia dei beni culturali e del paesaggio, e che è stato successivamente integrato dai decreti legislativi n. 157 del 2006 e n. 63 del 2008, nei quali è possibile rinvenire una più incisiva presenza statale nei provvedimenti autorizzatori relativi all'uso dei beni paesaggistici.

Questa seconda Autorità non deve però ritenersi invasiva delle competenze relative alle utilizzazioni selvicolturali: in questo senso va infatti letta la sentenza della Corte costituzio-

nale n. 14 del 29 gennaio 1996 (in questa Riv., 1997, 27, con nota di ABRAMI, *Legislazione forestale e legislazione ambientale: sovrapposibilità o differenziazione?*) che riconosce piena legittimità, anche per gli aspetti paesaggistici, alle prescrizioni di massima e di polizia forestale nel senso che in esse si rinviene la coincidenza tra l'interesse forestale e l'interesse ambientale con ciò negando che vi possano essere due diversi ordinamenti con i quali disciplinare le utilizzazioni del bosco.

La redazione delle nuove prescrizioni di massima e di polizia forestale non dovrà tuttavia tener conto soltanto dell'interesse idrogeologico come sotto il governo della legge n. 3267 del 1923, ma anche delle nuove funzioni che l'ordinamento giuridico riconosce ora ai territori boscati; in ultima analisi, ispirarsi ai modelli di una selvicoltura naturalistica.

Le competenze relative alla produzione del legname vengono dunque normate e gestite autonomamente dall'Amministrazione forestale finché si tratta dell'ordinarietà di tale produzione che la legge individua come espressione di un taglio colturale, una dizione, questa, che non appartiene alla terminologia forestale e che ha creato alla sua apparizione non pochi problemi interpretativi. Per più tempo, infatti, si è discusso sul suo significato e cioè se col taglio colturale si dovesse intendere un taglio di natura selettiva, come era possibile leggere in un antico regolamento risalente all'inizio del 1900 avente ad oggetto i boschi demaniali costituiti in stazioni climatiche, o se invece la dizione taglio colturale fosse espressione della tradizione selvicolturale, ossia del taglio di raccolta del legname esercitato nel rispetto di quelle norme tecnico-giuridiche che, come già sappiamo, l'ordinamento forestale denomina prescrizioni di massima e di polizia forestale.

Abbiamo visto precedentemente come in questo senso si sia espressa la Corte costituzionale, ma è stata comunque la legislazione statale, attraverso il d.lgs n. 227 del 2001, che ha chiarito il significato di taglio colturale connotandolo in sostanza come misura limitante il taglio a raso del bosco d'alto fusto.

Dicevamo prima dell'Autorità preposta alla tutela delle bellezze naturali o beni paesistico-ambientali. Questa afferma la propria competenza, oltreché nell'ipotesi di un taglio boschivo che non sia ascrivibile alla categoria dei tagli colturali, sui mutamenti di destinazione del terreno forestale rilevanti sotto il profilo della protezione del paesaggio-ambiente, oltre quindi quell'interesse alla conservazione del bosco per finalità di difesa del suolo secondo le disposizioni della legge n. 3267 del 1923, anche se di queste finalità dovrà esser tenuto conto nel rilascio dell'autorizzazione alla trasformazione del terreno vincolato. Il bosco in quanto tale, e con esso gli altri beni individuati dalla legge, diventa per effetto delle disposizioni della legge n. 431 del 1985 oggetto di un piano paesistico, un piano di conservazione, ma nel contempo anche, come già rilevato, di valorizzazione dei beni protetti, che ciascuna Regione dovrà obbligatoriamente redigere e che non potrà non condizionare l'attività urbanistica nel senso della salvaguardia dei beni vincolati in conseguenza della classificazione operata dalla legge.

L'idea di un piano di tutela del paesaggio comprendente anche la valorizzazione del medesimo (il significato di paesaggio verrà chiarito dalla legislazione successiva) esclude di per sé che si tratti di un vincolo di carattere assoluto, nel senso di una protezione del bosco che non consideri anche la sua trasformazione. Ciò potrà, infatti, verificarsi allorché una comparazione degli interessi in gioco convinca la Pubblica Amministrazione del sacrificio della superficie forestale autorizzando il mutamento della destinazione. Ma il dato normativo di assoluto rilievo sta nel fatto che la tutela del bosco viene oggettivata nel piano paesaggistico regionale e quindi nella pianificazione di maggior dettaglio provinciale e comunale comprimendo, da ultimo, in modo deciso il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione secondo la logica della disciplina di piano.



Rimaneva, peraltro, ancora assente nella legislazione statale la definizione di bosco, avendola il legislatore degli anni '20 considerata di natura metagiuridica; ma la cosa non poteva dirsi di secondaria importanza dopo che la legge n. 431 del 1985 aveva garantita penalmente la tutela - conservata nei provvedimenti legislativi successivi - dei beni vincolati e fra essi i territori silvani. Da ciò la necessità di conoscere esattamente che cosa giuridicamente doveva intendersi per bosco, una definizione che lo Stato offrirà solo col d.lgs. n. 227 del 2001, ma alla quale avevano ormai posto mano le Regioni che provvederanno poi a rimodellarla in base al dettato normativo statale.

Abbiamo detto come la legislazione forestale regionale ha specificato in modo non equivoco il significato di taglio colturale quale risulta dalla disposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 6 del d.lgs. n. 227 del 2001 individuando le varie operazioni di utilizzazione del materiale arboreo e i vari interventi all'interno del bosco funzionali alla produzione legnosa che devono ritenersi suscumbibili nella categoria del taglio colturale.

L'esame pur sommario, senza cioè scendere nei dettagli dei contenuti della varie disposizioni legislative regionali consente di affermare che per taglio colturale, per il quale giova ripeterlo, non occorre l'autorizzazione paesaggistica, essendo le finalità paesistiche ed ambientali già garantite dalle prescrizioni di natura forestale, o dal consenso dell'Amministrazione forestale, devono intendersi il taglio del bosco ceduo per un'estensione che in generale le leggi delle varie Regioni individuano in venti ettari e in due ettari - talvolta anche in tre ricorrendo determinate condizioni come nel caso della legislazione toscana - per quanto riguarda il bosco d'alto fusto.

La legislazione regionale, anzi i regolamenti forestali regionali, lasciano in genere margini molto modesti alla discrezionalità dell'Amministrazione che esercita le funzioni forestali, e tuttavia non si può escludere l'autorizzazione di tagli non suscumbibili nel novero dei tagli considerati colturali, i quali però dovranno essere autorizzati anche dall'Amministrazione che ha in cura gli interessi paesistico-ambientali, secondo le prescrizioni della legge n. 431 del 1985, oggi sostituita dal d.lgs. n. 42 del 2004, successivamente integrato dai già richiamati decreti del 2006 e del 2008.

Vale la pena osservare a questo punto come la giurisprudenza penale, con un indirizzo costante, ritenga si configuri il reato di alterazione dei beni paesistico-ambientali, allorché un taglio boschivo, non ascrivibile ai tagli colturali, venga effettuato in mancanza dell'autorizzazione dell'Autorità che ha la tutela dei beni paesaggistici. Quindi la sola violazione della norma che prevede la necessità dell'autorizzazione per gli interventi sui beni protetti, fa scattare la sanzione disposta dalla legge n. 431 del 1985, ai sensi dell'art. 1 *sexies*, per il richiamo da essa operato all'art. 20 della l. 28 febbraio 1985, n. 47.

In realtà il comma 8 dell'art. 1 della legge n. 431 del 1985 fa riferimento al danno permanente come elemento costitutivo di reato, sicché si rimane perplessi dall'atteggiamento giurisprudenziale che configura il reato a prescindere dalla valutazione se il danno arrecato al bosco sia da ritenersi permanente o meno, tant'è che il fatto commesso viene considerato non un reato di danno, ma un reato di pericolo. Evidentemente si ritiene che la permanenza del danno sia implicita in conseguenza dell'assenza dell'autorizzazione prevista dalla norma.

E tuttavia, se la permanenza del danno, può esser riferita *tout court* ad un taglio effettuato senza autorizzazione in un bosco d'alto fusto, non altrettanto può dirsi quando il taglio venga invece effettuato in un bosco ceduo che rigemina spontaneamente e, dopo un breve numero di anni, ha già raggiunto una altezza ragguardevole. A questo punto preme evidenziare, seppur la cosa possa apparire superflua, che il sistema creato dalla legge n. 431 del 1985, e che abbiamo riportato per comodità espositive, è stato riprodotto nel vigente codice

relativo al paesaggio n. 42 del 2004.

L'Autorità preposta alla tutela dei beni individuati dalla legge n. 431 del 1985 viene, in generale, individuata dalla legislazione regionale, nelle Province, ma non di rado anche nei Comuni, come in Toscana, ove il nulla-osta paesistico-ambientale relativo ai mutamenti di destinazione del territorio vincolato, viene espresso dalla Commissione edilizia integrata che dovrà tuttavia tener conto del parere dell'organo periferico del Ministero per i beni e le attività culturali - nel cui organico però non vi sono forestali - secondo le previsioni del vigente d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

Abbiamo visto prima come la legislazione forestale regionale avesse esteso il regime delle prescrizioni di massima alla totalità dei boschi presenti nel territorio regionale a prescindere dall'esistenza del vincolo idrogeologico su tali terreni boscati. Nei primi anni duemila si assiste ad un altro scenario che vede ancora protagoniste le Regioni in buon numero, e cioè all'estensione per legge del vincolo idrogeologico a tutti i terreni boscati regionali. Cosa abbia mosso il legislatore regionale in tal senso e quale fine esso abbia inteso perseguire, francamente si fa fatica a capire. Se poteva esser comprensibile l'intervento di qualche anno prima del legislatore ambientalista statale, allorché riconosce nella generalità dei terreni boscati un interesse paesistico-ambientale, meno comprensibile appare ora l'individuazione legislativa regionale che vuole la stessa categoria di beni rilevanti anche per la funzione idrogeologica quando si pensi alla lunga e attenta ricognizione delle aree proposte per il vincolo idrogeologico all'interno dei bacini fluviali dall'autorità forestale e alla successiva decisione dell'amministrazione competente. Ma appare anche una forzatura legislativa il vincolo esteso *ex lege* anche ai boschi situati in perfetta pianura. Questi, infatti, per via della loro ubicazione, si stenta a ritenerli idonei comunque allo svolgimento di funzioni di difesa idrogeologica del territorio.

Più volte è stato richiamato il d.lgs. n. 227 del 2001, ora è il momento di evidenziarne la sua portata di grande rilievo e di sottolineare come in esso si possa riconoscere la prima normativa di spessore del legislatore forestale, a quasi ottanta anni dall'emanazione del regio decreto del 1923 noto ai più, l'abbiamo già osservato, come legge forestale. Il decreto del 2001 ha infatti ad oggetto unicamente i terreni forestali e l'impresa di selvicoltura, diversamente da altri interventi legislativi che pur interessando i terreni forestali hanno perseguito altri obbiettivi. Intendiamo riferirci, facendone un rapido accenno, *in primis* alla legislazione sulla montagna, e cioè alla normativa n. 991 del 1952 con la quale si istituiscono i territori montani, per la prima volta oggetto di una disciplina speciale, dove si prevedono provvidenze, fra gli altri, per i selvicoltori, si istituiscono i consorzi di bonifica montana e si potenzia il ruolo dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali; alla seconda legge sulla montagna n. 1102 del 1971 dove le strutture tradizionali di intervento vengono sostanzialmente sostituite dalle Comunità montane, enti esponenziali delle collettività locali che promuovono lo sviluppo dei territori montani attraverso un piano socio-economico; ed infine alla terza legge sulla montagna che potenzia il ruolo delle Comunità montane e meglio definisce, inoltre, la natura giuridica delle Comunità familiari. Ma ci riferiamo anche al più generale intervento del Parlamento del 1966 in favore dell'agricoltura, noto come piano verde secondo, dove si rinvergono disposizioni di sostegno per l'impresa di selvicoltura e si amplia l'azione dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali oltre il settore selvicolturale.

Un'altra legge va infine richiamata, la n. 183 del 1989, per via delle finalità di difesa del suolo che essa persegue e che, per questa ragione interseca le finalità della legge n. 3267 del 1923, e però con ben altre ambizioni rispetto alla gestione del vincolo idrogeologico come nella legge forestale, avendo per oggetto il governo del bacino idrografico - del quale detta la definizione - attraverso un apposito piano in grado di condi-

zionare l'attività dei soggetti pubblici e privati in funzione della difesa del suolo e dove anche il vincolo idrogeologico può essere rivisitato. Un piano la cui redazione fa capo ad una speciale autorità tecnico-amministrativa, l'Autorità di bacino, che viene appositamente istituita dalla legge, la cui natura giuridica rimane indefinita, ma che pare orbitare intorno a quello, che al momento dell'emanazione della legge, aveva la denominazione di Ministero dei lavori pubblici, pur riservando speciali attenzioni all'Ente Regione.

La legge n. 183 del 1989, possiamo con certezza affermare, esautora le strutture previste dalla legge forestale, peraltro a suo tempo regionalizzate, per quanto riguarda la pianificazione dell'uso dei beni all'interno del bacino idrografico e quindi nella predisposizione degli interventi di natura sistematoria, la cui realizzazione non potrà prescindere dalle previsioni di piano.

Detto ciò, va anche rilevato che la legge n. 183 del 1989 istitutiva dell'Autorità di bacino non contiene disposizioni di interesse forestale, essendo il suo fondamento istituzionale fondato sulla logica e sulle scelte di piano rimesse al potere discrezionale del Comitato tecnico dell'Autorità di bacino, ove la rappresentanza degli interessi di natura agraria e forestale non è certo emergente.

Diversamente dagli interventi legislativi che ora abbiamo richiamato, il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227 è esclusivamente tipizzato dall'interesse forestale e, come abbiamo già accennato, si tratta di normativa dai notevoli contenuti di novità ed interesse. Il decreto in questione emanato in attuazione dell'art. 7 della l. 5 marzo 2001, n. 57 recante la delega per la modernizzazione dei vari settori agrari e quindi della selvicoltura, in realtà ha una portata ultronea rispetto all'oggetto della delegazione che mira a disciplinare gli aspetti privatistici della materia, per modo che il decreto delegato si caratterizza nella sostanza, per via dei suoi contenuti pubblicistici di competenza regionale, e a dispetto della sua intitolazione, come legge cornice per più aspetti della materia forestale, da tempo, possiamo aggiungere, auspicata, la legge cornice, nella nostra materia, dalla dottrina e da questa Accademia di scienze forestali.

In breve, gli aspetti di maggiore rilevanza normati dal legislatore delegato possono essere individuati nella definizione di bosco, nella programmazione forestale, nella risistemazione dei vincoli di interesse forestale, nella individuazione del taglio colturale, nella delimitazione dell'ambito forestale come campo di intervento per la qualificazione delle imprese di selvicoltura, nella promozione delle attività selvicolturali, nella certificazione delle attività forestali ecocompatibili, nella individuazione di altri soggetti da quelli istituzionali previsti dalla legge vigente nella gestione delle foreste di proprietà pubblica, nella disciplina delle strutture per la conservazione della biodiversità ecc.

Un settore in particolare, tra quelli ora enunziati, occorre evidenziare, ed è quello dei vincoli forestali. Questi vengono rivisitati dalla norma ovvero riconsiderati sotto il profilo della trasformazione del terreno oggetto, appunto, del vincolo.

Ma andiamo per ordine, osservando come il comma 1 dell'art. 4 del decreto in questione disponga che costituisce trasformazione del bosco in altra destinazione d'uso del suolo, ogni intervento che comporti l'eliminazione della vegetazione esistente, finalizzata a un'utilizzazione del terreno diversa da quella forestale. La legislazione statale fa dunque suo l'indirizzo giurisprudenziale, in realtà già accolto dalla legislazione forestale regionale, ma che ora viene a costituire un principio fondamentale della materia.

Il secondo comma dell'art. 4 richiama le finalità del vincolo idrogeologico, del vincolo paesaggistico, ma anche le finalità o contenuti del vincolo cosiddetto protettivo che erano rimasti nell'esperienza pratica inattuati ed ora vengono rivitalizzati; determina, inoltre, un altro vincolo nel momento in cui prescrive la conservazione della biodiversità, e quindi

dispone che le finalità di ciascuno di tali vincoli dovranno essere garantite negli interventi di mutamento della destinazione forestale.

A ben vedere il disposto legislativo segna, in realtà, la fine della stagione dei vincoli, nel senso che indipendentemente dalla loro presenza - e ciò va sottolineato - il proprietario o imprenditore boschivo che voglia procedere alla trasformazione della destinazione forestale, potrà farlo ovvero ottenere l'autorizzazione da parte della Regione, o dall'ente locale destinatario della funzione, solo quando la trasformazione del bosco risulti compatibile con la stabilità geologica ed idrica dei terreni, con la difesa dalle valanghe e dalla caduta dei massi, con la tutela del paesaggio, con l'azione frangivento e di igiene locale, con la conservazione della biodiversità.

Il disposto legislativo, nella sua evidente compromissione di interessi diversi, lascia un'ampissima discrezionalità alla pubblica amministrazione, che andrebbe, in realtà, quantificata dalla legislazione regionale affinché il rilascio dell'autorizzazione possa avvenire sulla base di dati il più possibile oggettivi.

L'inserimento della tutela della biodiversità tra gli obiettivi della legislazione forestale deve considerarsi una novità, nel senso che il legislatore delegato ha recepito le istanze della dottrina selvicolturale successiva al convegno di Rio de Janeiro del 1992, ove questo tipo di problematica ambientale venne prepotentemente alla ribalta ottenendo unanimi riconoscimenti nelle mozioni conclusive.

L'art. 4 del decreto in questione seguita il suo dettato nei commi successivi, ove si dispone che la trasformazione della superficie forestale deve comunque essere compensata da rimboschimenti su terreni non boscati. Le Regioni dovranno stabilire - e qui si avverte il carattere tipico della norma quadro - l'estensione minima dell'area boscata soggetta a trasformazione del bosco oltre la quale vale l'obbligo della compensazione. La legislazione regionale viene a godere di un'ampia discrezionalità nel determinare quando far luogo, e in che misura, al rimboschimento compensativo, affinché la trasformazione del bosco non finisca per manifestarsi eccessivamente onerosa per chi, proprietario boschivo, si trova già ad utilizzare un bene in funzione sociale e quindi un bene limitato nel suo godimento dalla commistione dell'interesse privato con quello pubblico.

Spero di aver delineato i nuovi confini dell'ordinamento forestale e con essi le conquiste raggiunte dai terreni boschivi all'attualità legislativa. Una attualità che sempre più evidenzia la relevantissima funzione di interesse generale della quale i boschi sono portatori per effetto della loro stessa esistenza. Ma la nostra chiacchierata non potrebbe dirsi conclusa se non ponessimo attenzione alla condizione della proprietà pubblica, sicché, trascurando la proprietà forestale comunale che in alcun aspetto ha subito modificazioni, non mostrassimo attenzione alla vicenda dei beni costituiti in demanio forestale statale ora regionale e non facessimo anche un cenno all'attuale ruolo, decisamente ridimensionato rispetto al passato, del Corpo forestale dello Stato.

E tuttavia, ancor prima di ciò occorre ora fare riferimento alla politica e legislazione forestale della Comunità europea per gli effetti che essa ha determinato sul nostro ordinamento interno rilevando subito che essa non ha avuto - e seguita a non avere - per oggetto il legno non essendo stato previsto nel trattato istitutivo di Roma tra i prodotti dell'agricoltura e del suolo.

Se questo fatto ha comportato l'esclusione del legno dall'organizzazione comunitaria del mercato e dei prezzi, tuttavia i terreni boscati trovano rilevanza nella legislazione della Comunità volta ad attuare la politica delle strutture agrarie dove oggetto dell'intervento comunitario non è l'organizzazione del mercato comune, ma l'impresa agricola e conseguentemente anche l'attività selvicolturale stante la compenetrazione tra agricoltura intesa in senso stretto e selvicoltura.

Si spiegano così le numerose direttive comunitarie emanate a cavallo tra gli anni '60 e '70 concernenti nel loro complesso la disciplina della commercializzazione dei materiali forestali di programmazione al fine di dare certezza alla qualità del materiale impiegato per la produzione forestale e determinare in conseguenza un aumento di produttività dei boschi ovvero della redditività delle strutture agricole.

Un altro intervento di tutto rilievo che ha caratterizzato in un passato recente l'azione selvicolturale della Comunità si rinviene nel regolamento del Consiglio della fine degli anni '70 con il quale si istituisce un'azione comune forestale in alcune zone mediterranee della Comunità, in particolare nel Mezzogiorno d'Italia e nel sud della Francia, per cui tale regolamento del Consiglio prese il nome di pacchetto mediterraneo. Esso contiene una serie di misure finanziate dal Fondo europeo di orientamento e garanzia (F.E.O.G.A.) che vanno dai rimboschimenti, al miglioramento dei boschi degradati, alla costruzione di strade forestali, ai lavori di terrazzamento come di protezione dagli incendi ecc.

Tra gli interventi successivi destinati a migliorare l'efficienza delle strutture agricole va ricordato il regolamento n. 797/85 all'interno del quale trovano spazio anche specifiche misure di natura forestale, come gli aiuti per la formazione dei nuovi boschi, per il miglioramento dei boschi frangivento, per la realizzazione di fasce tagliafuoco ecc. In quello stesso anno viene emanato un altro regolamento ad opera del Consiglio, n. 2088/85 del 23 luglio 1985 relativo ai programmi integrati mediterranei, inteso a favorire lo sviluppo delle regioni mediterranee della Comunità ed avente uno spettro di interventi esteso oltre al settore dell'agricoltura, e quindi anche all'industria, all'artigianato ed al turismo. Quello che preme qui evidenziare è che tra gli interventi previsti vi sono anche interventi forestali integrati di sviluppo.

Con l'attribuzione alla Comunità della competenza in materia di ambiente, non prevista dal trattato di Roma ed in esso introdotta nella seconda metà degli anni '80 con l'Atto unico europeo, si fa luogo ad una nuova strategia in relazione alla politica delle strutture agricole volta a perseguire obiettivi che vadano oltre gli aspetti di produttività delle strutture agrarie e forestali, come era accaduto fino ad allora, per comprendere altri correlati in alla tutela dell'ambiente ed espressione, questi nuovi obiettivi, di quella concezione di multifunzionalità dell'impresa agricola che si andava ormai affermando.

Espressione di questa nuova strategia deve ritenersi il regolamento 2080 del 1992, più volte rifinanziato con il quale si prevede un regime di aiuti per l'imboschimento dei terreni agricoli il cui abbandono viene incentivato in conseguenza dell'eccedenza, all'interno del mercato dell'Europa comunitaria, di determinate colture agrarie. Ma sono ancora espressione di questa nuova politica fondata sul ruolo ambientale delle foreste i ripetuti regolamenti diretti a proteggere le foreste contro le piogge acide, e l'inquinamento atmosferico in generale, e contro gli incendi.

Venendo agli anni a noi più vicini, dopo aver segnalato la Risoluzione del Consiglio 15 dicembre 1998 dove si dà rilievo al ruolo plurifunzionale delle foreste ed alla loro gestione sostenibile in relazione ai vari servizi di natura sociale, ambientale ed economica, merita un rilievo particolare in relazione al riconoscimento del ruolo strategico delle foreste all'interno della politica agricola comune, il regolamento del Consiglio n. 1257 del 17 maggio 1999 sullo sviluppo rurale, da realizzarsi mediante piani, di competenza, nel nostro Paese, delle Regioni. Il regolamento dedica alla selvicoltura il capo VIII dove in sostanza si ripropone in termini migliorativi l'esperienza maturata con i precedenti regolamenti nel nostro settore. Vengono inoltre richiamati gli impegni sottoscritti in sede internazionale dalla Comunità, come quelli concernenti le Convenzioni sulla biodiversità, sulla desertificazione, i cambiamenti climatici ecc.

E veniamo finalmente al vigente regolamento CE n. 1698/2005 redatto dal Consiglio e recante la data 20 settembre 2005, relativo al sostegno dello sviluppo rurale finanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (F.E.A.S.R.). Possiamo affermare, in generale, che in questo regolamento, sostitutivo del pregresso regolamento n. 1257 del 1999, troviamo accentuati gli interventi per la selvicoltura che si arricchiscono, inoltre, di nuovi contenuti, sicché si può affermare che risulta decisamente di maggior rilievo il ruolo complessivo attribuito al bosco e alle attività selvicolturali rispetto al passato in relazione sia agli aspetti produttivi che di natura conservativa. In questo senso vanno sottolineate le sovvenzioni che vengono previste per nuovi sbocchi di mercato dei prodotti boschivi, come nel settore dell'energia rinnovabile, purché sia mantenuta nel contempo la gestione sostenibile ed il ruolo multifunzionale del bosco.

Di certo si può affermare che il regolamento n. 1698/2005, oltre a considerare la selvicoltura parte integrante dello sviluppo rurale allo stesso modo dell'agricoltura intesa in senso stretto, salda al momento economico col momento ambientale evidenziando, insieme ad i vantaggi detraibili dalle foreste come fornitrici di materie prime dalle quali si ricavano prodotti rinnovabili, anche i servizi di interesse generale offerti dalle foreste, relativi cioè all'equilibrio idrologico e geologico, al ciclo globale del carbonio, alla biodiversità, alla prevenzione delle calamità naturali, alla ricreazione delle popolazioni locali ecc.

In conclusione, dalla lettura del regolamento 1698/2005 si avverte lo sforzo del legislatore comunitario, reso evidente dalle varie disposizioni normative, di rendere competitivo il settore forestale ritenuto garante dello sviluppo sostenibile del territorio rurale non diversamente dal settore agricolo inteso in senso stretto. È questa la novità in ultima analisi rappresentata dal regolamento che abbiamo ora esaminato nelle sue linee essenziali.

Torniamo a questo punto a quanto prima dicevamo e cioè alla vicenda dei beni forestali appartenenti al demanio dello Stato osservando preliminarmente come questa vicenda sia intimamente correlata con la vicenda dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali che viene appositamente costituita con una legge del 1910 n. 277 per gestire i beni forestali pervenuti in vario modo allo Stato e che fino ad allora erano appartenuti al demanio generale dello Stato. Da quel momento il complesso dei beni forestali statali inizia ad avere una vita propria ed un'amministrazione autonoma, mediante l'istituzione di un organismo tecnico che la l. 2 giugno 1910, n. 227 denomina Azienda del Demanio forestale con precise finalità e funzioni.

L'entrata in vigore della legge del 1923 abroga la legislazione pregressa e risistema tutta la materia forestale, ma opera marginali modifiche al settore concernente la proprietà demaniale e la sua gestione, ribadendo la volontà del suo ampliamento mediante acquisti od espropri, e naturalmente la sua inalienabilità. Modifica infatti leggermente, rispetto alla legge del 1910, il nome dell'Azienda e aggiunge ai fini già previsti quello della formazione di riserve di legname per i bisogni del Paese.

L'Azienda diviene nuovamente oggetto dell'interesse del legislatore con il d.lgs. 17 febbraio 1927, n. 354 con il quale acquisterà la personalità giuridica, potendo in tal modo divenire titolare essa stessa di rapporti giuridici con i terzi, in particolare per quanto concerne i poteri di acquisto ed esproprio, ma conservando rispetto allo Stato la qualifica di organo, sicché nessuna contrapposizione poteva esserci tra lo Stato e l'Azienda per quanto riguarda la proprietà dei beni gestiti dall'Azienda. Il decreto richiamato muta inoltre la denominazione dell'ente in Azienda forestale demaniale.

Un ulteriore provvedimento relativo all'Azienda si ha con la l. 5 gennaio 1933, n. 30 con la quale l'ente acquisisce la denominazione, che l'accompagnerà fino alla sua soppressione, di A.S.F.D., con il compito oltre che di conservare ed

ampliare il demanio forestale, anche di migliorarlo, nonché di favorire le attività utili per l'incremento ed il miglioramento dell'economia delle regioni boschive.

Nel secondo dopo guerra l'Azienda vedrà ulteriormente potenziato il suo ruolo e le sue funzioni dalla legge sulla montagna del 1952 - dove diviene protagonista dell'apertura di cantieri scuola per il rimboschimento e la sistemazione dei terreni - e dalla l. 27 ottobre 1966, n. 910, che l'abilita, tra l'altro, alla costituzione ed esercizio di aziende zootecniche montane e di ripopolamento faunistico. I poteri di acquisto e soprattutto di esproprio vengono estesi fino a comprendere non solo i terreni nudi, incolti e cespugliati, come per il passato, ma anche i terreni boscati.

Con la nascita dell'ordinamento regionale, insieme al trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni in materia di agricoltura e foreste, vengono trasferiti anche i beni appartenenti al demanio forestale che con l'entrata in vigore del codice civile del 1942 erano stati sussunti nella categoria dei beni patrimoniali indisponibili.

Con il d.p.r. n. 616 del 1977, destinato a completare il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni, l'Azienda che era sopravvissuta al decollo dell'ordinamento regionale conseguente all'emanazione dei decreti delegati del 1972, viene soppressa per effetto dell'art. 68 del decreto presidenziale richiamato, ed i beni gestiti dall'Azienda trasferiti alle Regioni in ragione della loro ubicazione. Si assisteva in tal modo alla dispersione di un patrimonio di esperienze e di uomini formatosi in quasi settanta anni di vita, via via potenziato, tale patrimonio, a tutto vantaggio delle popolazioni delle aree montane, dove l'Azienda si era trovata prevalentemente ad operare, con una ricaduta economica anche in altri settori collaterali alla sua attività principale. Se la proprietà forestale «demaniale» era stata ritenuta di interesse regionale, non per questo costituiva un obbligo giuridico la soppressione dell'Azienda, allorché essa fosse stata regionalizzata nei fini e negli organi decisori.

L'Azienda tuttavia sopravviveva alla sua stessa cassazione, dovendo assolvere a funzioni che l'art. 83 dello stesso decreto presidenziale n. 616 conservava allo Stato, e che facevano capo all'A.S.F.D., come la gestione del complesso delle riserve forestali - che non erano state trasferite alle Regioni - nonché la gestione di tre parchi nazionali dei cinque allora esistenti. L'Azienda eliminata dal quadro organizzativo statuale e messa in liquidazione, proseguiva tuttavia la sua attività per lo svolgimento delle funzioni residue con la denominazione di Ex Azienda di Stato per le foreste demaniali avendo ad oggetto la cura di un patrimonio indisponibile che di fatto poteva definirsi, per via dell'interesse naturalistico che lo connotava, piuttosto che forestale, ambientale.

Con la costituzione degli Enti parco in seguito all'entrata in vigore della legge cornice sulle aree protette 6 dicembre 1991, n. 394, l'Ex Azienda perde la gestione dei parchi nazionali, ma seguita ad amministrare le riserve naturali, sia all'interno del territorio costituito in area protetta, in seguito peraltro, ad intese con l'Ente parco, sia quelle aree forestali non ricadenti all'interno del territorio costituito in Parco nazionale, come ad esempio, vicino a noi, la foresta di Vallombrosa costituita in riserva biogenetica, oltretutto in bosco da seme. In questo secondo caso, si tratta tuttavia di poche migliaia di ettari.

La riforma del Corpo forestale dello Stato e il suo nuovo ordinamento realizzato dalla l. 6 febbraio 2004, n. 36 ha consentito, mediante un decreto del Ministro delle politiche agricole del gennaio del 2005, la cessazione dell'attività dell'Ex Azienda e l'assunzione delle sue funzioni da parte di una struttura che riceve una apposita disciplina con la denominazione di Ufficio territoriale per la biodiversità (U.T.B.).

La gestione dei beni forestali - appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato - e da quest'ultimo trasferiti alle Regioni, si realizza attraverso una pluralità di strumenti amministrativi. Vi sono Regioni che hanno costituito un'apposita

Azienda regionale, come la Sicilia, utilizzando il modello statale, altre Regioni che hanno preferito una gestione diretta e cioè ad opera della direzione regionale delle foreste, come il Friuli-Venezia Giulia, altre ancora che hanno provveduto a conferire le funzioni alle Comunità montane, come le Marche, ma anche la Toscana che però nei territori non montani ha delegato addirittura i Comuni. Un esempio di gestione decisamente decentrata, ma soprattutto affidata a soggetti di natura privatistica, come imprese forestali ed agrarie riconosciute dalla Regione, ci viene offerta dalla legge forestale lombarda 28 ottobre 2004, n. 27, in relazione a quei beni appartenenti al patrimonio della Regione che, recita la legge regionale, si ritiene «gestibili a livello locale in modo più efficace ed efficiente» rispetto all'amministrazione mediante «l'Ente regionale per i servizi all'agricoltura e alle foreste».

Un fatto però va considerato, e cioè se con la delega dei beni agli enti locali si corre il rischio di privilegiare gli interessi locali a scapito dell'interesse unitario a livello regionale, con l'affidamento a soggetti privati il rischio è costituito dall'affievolimento delle attese della collettività rispetto ai fini tipici che la proprietà pubblica è chiamata a perseguire.

Tuttavia, la previsione regionale di affidare a soggetti privati la gestione della proprietà pubblica sorprende nel merito, ma non sotto il profilo della legittimità della norma poiché il più volte richiamato d.lgs. n. 227 del 2001 prevede tale possibilità, e cioè di ottenere in gestione aree silvo-pastorali di proprietà pubblica, per quelle imprese che iscritte negli albi regionali eseguano lavori, opere e servizi in un non meglio definito ambito forestale.

E veniamo, da ultimo, alla questione del personale forestale che sappiamo essere costituito in Corpo forestale dello Stato, e che l'attuazione dell'ordinamento regionale aveva visto trattenuto allo Stato nel mentre la materia era trasferita alle Regioni. Ciò costituiva un'eccezione al principio generale che vuole in contemporanea con la regionalizzazione della materia, il trasferimento delle funzioni, degli uffici e del personale. Si verificava in tal modo una situazione che, seppur poteva trovare giustificazioni, era tuttavia anomala, nel senso che un personale appartenente all'organico statale forniva i servizi non allo Stato, ma ad altro ente e cioè alla Regione titolare per oltre il 90 per cento delle competenze in materia, ad esclusione dei compiti di polizia. Si trattava di una condizione giuridica che non poteva non essere provvisoria ed alla quale ha posto fine la riforma del Corpo con la legge n. 36 del 2004 prima richiamata, che ha preso atto dell'esistente riparto di competenze tra Stato e Regioni e conservato al ministero, ossia allo Stato, il Corpo forestale con funzioni di polizia e disciplinando le pochissime funzioni amministrative residue allo Stato, come la gestione delle riserve naturali, alle quali prima accennavamo, ed anche la funzione relativa allo spegnimento dei boschi mediante il mezzo aereo.

Infine, dopo quanto abbiamo detto, quale collocazione dare all'ordinamento forestale? Non v'è dubbio che esso partecipi sia del diritto privato - pur con la tipicità di un *ius proprium* - in quanto ha come campo di azione la produzione di legname e degli altri prodotti del bosco, sia anche, e soprattutto, del diritto pubblico nella misura in cui i terreni boscati sono protagonisti della pianificazione del territorio intesa come governo del medesimo comprensivo cioè della difesa del suolo e della tutela paesaggistica; e partecipano ancora del diritto pubblico nel momento in cui l'ordinamento giuridico considera le superfici silvane rilevanti ai fini della conservazione degli equilibri ecologici.

Una risorsa naturale, insomma, i boschi, dalle molteplici funzioni, che appaiono col trascorrere degli anni sempre di maggiore attualità - ci riferiamo in particolare alle funzioni di natura pubblicistica - e in questa misura obbligano il legislatore alla loro conservazione ed a disciplinare le utilizzazioni boschive nel rispetto dei diritti del proprietario privato e nell'interesse della collettività. □

## PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale - 7-11-2007, n. 367 - Bile, pres.; Maddalena, est. - Regione Toscana, Regione Calabria, Regione Piemonte c. Presidente del Consiglio dei ministri.

**Ambiente - Paesaggio - Beni paesaggistici - Tutela - Competenza - Competenza esclusiva dello Stato - Piani paesaggistici - Competenza regionale - Coordinamento di competenze - Art. 118 Cost. (Cost., art. 118)**

**Ambiente - Paesaggio - Nulla-osta paesaggistica - Annullamento - Poteri delle Soprintendenze - Sussistenza. (Cost., art. 118)**

**Ambiente - Paesaggio - Beni paesaggistici - Tutela - Competenza - Competenza esclusiva dello Stato - Potere sostitutivo - Soprintendenze - Principio di leale collaborazione - Sussistenza.**

*È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del decreto legislativo n. 157 del 2006, che sostituisce l'art. 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004, nella parte in cui reintroduce l'illimitata vigenza del vincolo paesaggistico per le categorie di beni tutelate ai sensi della legge n. 431 del 1985, nonché, con particolare riferimento al comma 3 dello stesso art. 142, nella parte in cui preclude alle Regioni di individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista paesaggistico. Nella tutela ambientale e paesaggistica vengono, infatti, a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi. Quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato alle Regioni. Si tratta di due tipi di tutela che ben possono essere coordinati tra loro, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, ma che debbono necessariamente restare distinti. Le competenze regionali non concernono le specifiche modalità della tutela dei beni paesaggistici, che è rimessa alla competenza esclusiva dello Stato, ma la concreta individuazione e la collocazione di questi ultimi nei piani territoriali e paesaggistici. È inoltre infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 del d.lgs. n. 157 del 2006, che, stabilendo che conservano efficacia a tutti gli effetti i provvedimenti di imposizione dei vincoli paesaggistici, emanati in attuazione della legge n. 431/1985, fa rivivere le c.d. misure di salvaguardia, nei casi in cui, alla luce delle nuove disposizioni di tutela paesaggistica previste dallo Stato, si impone la redazione di un nuovo piano paesaggistico o la modifica di quello esistente (1).*

*È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 del d.lgs. n. 157 del 2006, che riconosce il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica alla Soprintendenza. La norma non attribuisce all'amministrazione centrale un potere di annullamento del nulla-osta paesaggistico per motivi di merito, ma riconosce ad essa un controllo di mera legittimità che può riguardare tutti i possibili vizi, tra cui anche l'eccesso di potere (2).*

*È infondata la questione di legittimità costituzionale relativa agli artt. 11, 13, 16 e 24 del d.lgs. n. 157 del 2006, nella parte in cui attribuiscono al Ministero ed alle Soprintendenze il potere sostitutivo con automatico effetto alla scadere di termini prefissati all'attività regionale. L'esercizio del potere sostitutivo implica, in ogni caso, il rispetto di garanzie procedurali improntate al principio di leale collaborazione (3).*

(Omissis)

1. - Con tre distinti ricorsi (iscritti rispettivamente ai numeri 81, 82 e 83 del registro ricorsi dell'anno 2006) le Regioni Toscana, Calabria e Piemonte hanno promosso questioni di legittimità costi-

tuzionale di numerose disposizioni del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio).

In particolare, sono stati impugnati: dalla Regione Toscana gli artt. 12, 13, 16, 25 e 26; dalla Regione Calabria gli artt. 1, 5, da 7 a 14, 16, 18, 27, 28 e 29; e dalla Regione Piemonte, gli artt. 1, 5, 8, da 10 a 13, 16 e 24.

1.1. - Tutte le Regioni ricorrenti lamentano, in riferimento a ciascuna disposizione denunciata, la violazione dell'art. 76 (e la Regione Calabria anche dell'art. 77) della Costituzione, per eccesso di delega, evocando a norma interposta l'art. 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici), il cui comma 4 prevede la possibilità per il Governo di adottare, in materia di beni culturali ed ambientali [comma 1, lett. a)], «disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi (...) nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e con le medesime procedure di cui al presente articolo».

Ci si duole del fatto che, mentre la delega autorizzava esclusivamente l'introduzione di «limitate disposizioni correttive e/o integrative», che risultassero eventualmente necessarie a seguito «di un primo monitoraggio della sua applicazione», il decreto legislativo n. 157 del 2006 avrebbe invece apportato «rilevanti innovazioni» al sistema disegnato dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), incidendo in modo pregiudizievole sulle potestà regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali.

La Regione Calabria lamenta, peraltro, che l'iter procedurale adottato per l'emanazione del d.lgs. n. 42 del 2004 sarebbe stato totalmente diverso rispetto a quello che ha portato all'approvazione delle norme «correttive» contenute nel d.lgs. n. 157 del 2006 e ciò appunto in contrasto con il citato art. 10, comma 4, della legge n. 137 del 2002.

1.2. - Le ulteriori censure evocano a parametri gli artt. 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. (e la Regione Piemonte anche l'art. 97 Cost.), secondo profili differenziati, ma tutti riconducibili alla prospettata lesione delle competenze regionali in materia di valorizzazione dei beni ambientali, di governo del territorio, nonché alla violazione del principio di leale collaborazione anche in riferimento all'esercizio del potere sostitutivo. In particolare:

- l'art. 1 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che sostituisce l'art. 5 del Codice) è impugnato dalla Regione Calabria e dalla Regione Piemonte, in quanto prevede «una parallela competenza dello Stato che si estende a tutti gli ambiti amministrativi considerati, ben al di là dei compiti essenziali di tutela e di salvaguardia di valori, principi, criteri unitari»;

- l'art. 5 (che sostituisce l'art. 135 del Codice), è impugnato dalla Regione Calabria, nella parte in cui, ai commi 1 e 3 dell'art. 135, prevede nuove competenze statali; e dalla Regione Piemonte in quanto determina «una significativa modificazione della individuazione dell'oggetto della pianificazione paesaggistica», con conseguente «sostanziale riduzione dell'attività pianificatoria del territorio nella sua complessità»;

- l'art. 7 (che sostituisce l'art. 137 del Codice) è censurato dalla Regione Calabria ove, al comma 2 dell'art. 137, regola la composizione delle commissioni regionali con il compito di formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico dei beni paesaggistici;

- l'art. 8 (che sostituisce l'art. 138 del Codice) e l'art. 10 (che sostituisce l'art. 140) sono impugnati dalle Regioni Calabria e Piemonte nella parte in cui, rispettivamente al comma 2 dell'art. 138 ed al comma 1 dell'art. 140, fissano termini procedurali per il compimento di atti di competenza regionale, asseritamente ingiustificati secondo esigenze di generale tutela od

uniformità di comportamenti e che oltretutto prevedono tempi assai ristretti ed incongruenti con la natura ed il contenuto delle attività a cui si riferiscono;

- per motivi analoghi è impugnato dalla Regione Calabria anche l'art. 11 (che sostituisce l'art. 141 del d.lgs. n. 42 del 2004), nella parte in cui, al comma 1 dell'art. 141, rinvia ai termini fissati dagli artt. 138 e 139;

- l'art. 12 (che sostituisce l'art. 142 del Codice) è impugnato dalla Regione Toscana «nella parte in cui reintroduce l'illimitata vigenza del vincolo paesaggistico per le categorie di beni tutelate ai sensi della legge n. 431/1985, nonché con particolare riferimento al comma 3 dello stesso art. 142, nella parte in cui preclude alle Regioni di individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio»; è impugnato, altresì, dalla Regione Calabria nella parte in cui dispone che le aree indicate «Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo» (alinea del comma 1); infine, è censurato dalla Regione Piemonte perché comporterebbe una ulteriore «diminuzione e limitazione della portata delle funzioni regionali di pianificazione paesaggistica»;

- l'art. 13 (che sostituisce l'art. 143 del Codice) è impugnato dalla Regione Toscana, nella parte in cui prevede che il parere del soprintendente nel procedimento autorizzatorio sia oltre che obbligatorio anche vincolante, fino all'approvazione del piano paesaggistico elaborato di intesa; è denunciato dalla Regione Calabria, nella parte in cui prevede che il parere del soprintendente nel procedimento autorizzatorio sia oltre che obbligatorio anche vincolante, fino all'approvazione del piano paesaggistico elaborato di intesa; è, inoltre, censurato dalla stessa Regione Calabria e dalla Regione Piemonte, nella parte in cui si prevede il potere sostitutivo del Ministro per l'approvazione del piano paesaggistico, nel caso in cui la Regione non provveda nel termine di 90 giorni; è, infine, impugnato dalla Regione Piemonte, sempre in riferimento alla portata delle funzioni regionali di pianificazione paesaggistica, perché impone «in maniera perentoria l'obbligo delle Regioni di elaborare i piani paesaggistici congiuntamente al Ministero»;

- l'art. 16 (che sostituisce l'art. 146 del Codice) è impugnato dalla Regione Toscana nella parte in cui qualifica come vincolanti i previsti pareri del soprintendente (commi 3 e 8); prevede «che la Regione deleghi le funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica alle Province e/o a forme associative sovracomunali»; è denunciato dalla Regione Calabria, oltre per il già ricordato carattere vincolante dei pareri della soprintendenza, anche nella parte in cui dall'espresso divieto di rilascio di autorizzazione paesaggistica in sanatoria vengono ora espressamente esclusi «i casi di cui all'art. 167, commi 4 e 5»; è impugnato dalla Regione Piemonte nella parte in cui sostituisce i commi 3 e 10 dell'art. 146 d.lgs. n. 42 del 2004;

- l'art. 25 (che modifica l'art. 157 del Codice) è censurato dalla Regione Toscana, nella parte in cui inserisce al comma 1 del suddetto art. 157 la lett. *f-bis*, stabilendo «che conservano efficacia a tutti gli effetti i provvedimenti di imposizione dei vincoli paesaggistici, emanati in attuazione della legge n. 431/1985»;

- l'art. 26 (che sostituisce l'art. 159 del Codice) è impugnato dalla Regione Toscana «con particolare riferimento al comma 3, in quanto estende il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica da parte della Soprintendenza, anche per motivi di merito»;

- gli artt. 11, 13, 16 e 24 (che sostituiscono, rispettivamente, gli artt. 141, comma 1, 143, comma 3, 146, comma 10, e 156, commi 1 e 3, del Codice) sono impugnati dalla Regione Piemonte in quanto evidenzerebbero l'impostazione «pregiudizialmente centralistica» della novella, una «accentuazione del potere sostitutivo statale, il cui esercizio è attribuito al Ministero ed alle Sovrintendenze con automatico effetto allo scadere di termini prefissati all'attività regionale, in taluni casi anche troppo restrittivamente ed incongruamente stabiliti»;

- gli artt. 27 (che sostituisce l'art. 167 del Codice), 28 e 29 che, rispettivamente, modificano gli artt. 181 e 182 del Codice, sono impugnati dalla Regione Calabria in riferimento alla prevista articolata regolamentazione dei procedimenti relativi alle domande di autorizzazione paesaggistica in sanatoria.

2. - I giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia in quanto le questioni investono lo stesso d.lgs. n. 157 del 2006 e, in parte, le stesse disposizioni recate da detto decreto.

3. - Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità del ricorso proposto dalla Regione Calabria, giacché la delibera

della Giunta con la quale l'impugnazione è stata autorizzata non reca l'indicazione delle norme da sottoporre a scrutinio di costituzionalità.

La delibera si limita, infatti, a dedurre la lesività del d.lgs. n. 157 del 2006 quanto alle modifiche introdotte relativamente «al sistema di pianificazione paesaggistica, alla gestione dei vincoli attraverso il sistema delle autorizzazioni e la ripartizioni di funzioni tra Ministero, Regioni ed Enti locali», indicando solo genericamente settori od oggetti di disciplina che, invero, trovano articolata e complessa regolamentazione in plurime disposizioni del d.lgs. n. 157 del 2006 (il quale consta di 30 articoli). A fronte di ciò, l'impugnazione da parte della difesa tecnica della Regione Calabria ha riguardato, proprio nell'ambito di ciascun oggetto di disciplina innanzi menzionato, talune norme e non altre, sostituendosi dunque all'organo politico nell'individuazione stessa delle disposizioni suscettibili di censura.

Di qui appunto l'inammissibilità del ricorso (sentenze n. 98 del 2007, n. 216 del 2006, n. 50 del 2005 e n. 425 del 2004), che assorbe anche ogni pronuncia sull'istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della l. 11 marzo 1953, n. 87.

4. - Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di costituzionalità degli artt. 13 e 16 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che rispettivamente sostituiscono gli artt. 143 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004), promosse, in riferimento agli artt. 76, 114, 117 e 118 Cost., dalla Regione Toscana, in quanto, come fatto palese dalla stessa Regione, è venuto meno il suo interesse ad una decisione nel merito a seguito dell'intesa raggiunta, successivamente al deposito del ricorso, con lo Stato per l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico (protocollo d'intesa sottoscritto il 23 gennaio 2007 ed approvato dalla Regione con la delibera di Giunta n. 512 del 9 luglio 2007).

5. - Sia la Regione Toscana, in riferimento alle denunce degli artt. 12, 25 e 26 del d.lgs. n. 157 del 2006, che la Regione Piemonte, in relazione a tutte le norme impugnate (artt. 1, 5, 8, da 10 a 13, 16 e 24 dello stesso d.lgs. n. 157), prospettano la violazione dell'art. 76 Cost.

5.1. - La Regione Toscana ritiene violato l'art. 76 della Costituzione, sotto il profilo dell'eccesso di delega, in quanto, mentre la legge n. 137 del 2002 autorizzava esclusivamente l'introduzione di «limitate disposizioni correttive e/o integrative», che risultassero eventualmente necessarie a seguito «di un primo monitoraggio della sua applicazione», il d.lgs. n. 157 del 2006 avrebbe apportato «rilevanti innovazioni» al sistema disegnato dal d.lgs. n. 42 del 2004.

Con particolare riferimento all'art. 12 del d.lgs. n. 157 del 2006, che sostituisce l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, sempre secondo la ricorrente, l'eccesso di delega inciderebbe direttamente sulle potestà regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali attribuite dagli artt. 117, comma 3, e 118 della Costituzione.

5.1.1. - La Regione Piemonte lamenta la violazione dell'art. 76 Cost. sotto un duplice profilo. Da un punto di vista procedurale, sostiene che l'*iter* adottato per l'emanazione del d.lgs. n. 42 del 2004 sarebbe totalmente diverso rispetto a quello che ha portato all'approvazione delle norme «correttive» contenute nel d.lgs. n. 157 del 2006. Nel primo caso, infatti, le norme emanate sarebbero state il risultato di un preliminare confronto tra Stato e Regioni, mentre nel secondo caso tale previo confronto sarebbe del tutto mancato.

Sotto il profilo sostanziale, invece, la medesima Regione si duole che il Governo non si è limitato a «correggere ed integrare» il d.lgs. n. 42 del 2004. Le nuove norme invece, ad avviso della Regione, avrebbero stravolto completamente l'impianto originale del Codice, con un ingustificato ampliamento dei poteri statali rispetto alle funzioni già attribuite alle Regioni.

5.2. - Le questioni sono in parte infondate e in parte inammissibili.

5.2.1. - L'art. 10, comma 4, della l. 6 luglio 2002, n. 137, prevede la possibilità per il Governo di adottare, in materia di beni culturali e ambientali [comma 1, lettera *a*)], «disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi (...) nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e con le medesime procedure di cui al presente articolo, entro quattro anni dalla data della loro entrata in vigore». Le procedure sono quelle previste dal secondo periodo del precedente comma 3 dello stesso art. 10 e cioè: «I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati, sentita la Conferenza unifi-

cata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, resi nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della relativa richiesta».

Tali procedure sono state seguite nell'emanazione del d.lgs. n. 157 del 2006, sicché la prima censura sollevata dalla Regione Piemonte non è fondata.

5.2.2. - Sotto altro profilo le censure mosse dalle Regioni ricorrenti al d.lgs. n. 157 del 2006, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, si sostanziano nel fatto che le disposizioni impugnate avrebbero carattere innovativo e non sarebbero delle semplici integrazioni e correzioni del testo originario.

A tal riguardo, questa Corte, con la sentenza n. 206 del 2001, ha affermato che i decreti correttivi ed integrativi devono avere lo stesso oggetto del decreto originario e seguire gli stessi criteri e principi direttivi ai quali quest'ultimo si è ispirato.

Ne consegue che le censure rivolte al decreto correttivo e integrativo, sollevate in riferimento all'art. 76 della Costituzione, devono necessariamente indicare quali criteri e principi direttivi posti dalla legge delega sono stati violati dal decreto correttivo e integrativo medesimo.

Le ricorrenti, invece, nel dolersi di un eccesso di delega per la presunta carica «innovativa» del d.lgs. n. 157 del 2006 rispetto al precedente d.lgs. n. 42 del 2004, nel senso di una riduzione delle attribuzioni regionali, non indicano, in modo puntuale ed argomentato, rispetto a quali specifici principi e criteri direttivi della delega del 2002 le norme denunciate si porrebbero in contrasto. Le questioni, in quanto genericamente prospettate, sono, dunque, inammissibili.

6. - Vanno, altresì, dichiarate inammissibili, per genericità della prospettazione, le questioni di costituzionalità degli artt. 1, 5, 8, 10 e 12 del d.lgs. n. 157 del 2006 promosse dalla Regione Piemonte in riferimento agli artt. 97, 117, 118 e 120 della Costituzione.

Il ricorso non correla strettamente ciascuna disposizione impugnata alle argomentazioni che sorreggono la dedotta violazione del parametro. In definitiva, rispetto alle predette disposizioni, le censure muovono da doglianze più generali sull'impianto del d.lgs. n. 157 del 2006, che, come tali, potrebbero utilmente corroborare qualsivoglia denuncia, senza però che si riesca a distinguere chiaramente l'aggancio con la singola disposizione che recherebbe il *vulnus* a quel determinato parametro.

7. - La Regione Toscana impugna l'art. 12 del d.lgs. n. 157 del 2006, che sostituisce l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, «nella parte in cui reintroduce l'illimitata vigenza del vincolo paesaggistico per le categorie di beni tutelate ai sensi della legge n. 431 del 1985, nonché, con particolare riferimento al comma 3 dello stesso art. 142, nella parte in cui preclude alle Regioni di individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio». Si prospetta il contrasto della predetta disposizione con: 1) l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, giacché essa incide «sullo svolgimento delle funzioni, attinenti al governo del territorio ed alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, riservate alla potestà concorrente delle Regioni»; 2) l'art. 118 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione, poiché l'individuazione dei beni da tutelare ed il regime di tutela, in quanto incidenti su competenze regionali, «dovrebbero essere statuiti d'intesa con le Regioni».

7.1. - La questione non è fondata.

Come si è venuto progressivamente chiarendo già prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della «tutela del paesaggio» senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale.

Si tratta peraltro di un valore «primario», come ha già da tempo precisato questa Corte (sentenza n. 151 del 1986; ma vedi anche sentenze n. 182 e n. 183 del 2006), ed anche «assoluto», se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sentenza n. 641 del 1987).

L'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle «bellezze naturali», ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico.

Sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti

la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni.

Si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti. E in proposito la legislazione statale ha fatto ricorso, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, proprio a forme di coordinamento e di intesa in questa materia, ed ha affidato alle Regioni il compito di redigere i piani paesaggistici, ovvero i piani territoriali aventi valenza di tutela ambientale, con l'osservanza delle norme di tutela paesaggistica poste dallo Stato. In particolare, l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, novellato dall'art. 13 del d.lgs. n. 157 del 2006, ha previsto la possibilità, per le Regioni, di stipulare intese con il Ministero per i beni culturali ed ambientali e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per «elaborazione congiunta dei piani paesaggistici», precisando che il contenuto del piano elaborato congiuntamente forma oggetto di apposito accordo preliminare e che lo stesso è poi «approvato con provvedimento regionale».

In buona sostanza, la tutela del paesaggio, che è dettata dalle leggi dello Stato, trova poi la sua espressione nei piani territoriali, a valenza ambientale, o nei piani paesaggistici, redatti dalle Regioni.

In questo stato di cose, la Regione Toscana non può certo lamentarsi di non poter statuire d'intesa l'individuazione dei beni da tutelare ed il regime di tutela, in quanto incidenti su competenze regionali. Come sopra si è chiarito, le competenze regionali non concernono le specifiche modalità della tutela dei beni paesaggistici (rimessa alla competenza esclusiva dello Stato), ma la concreta individuazione e la collocazione di questi ultimi nei piani territoriali o paesaggistici.

Quanto alla reintroduzione nel Codice dei beni culturali e del paesaggio della tipologia dei beni paesaggistici previsti dal d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla l. 8 agosto 1985, n. 431, si deve inoltre sottolineare che detta legge ha dato attuazione al disposto del citato art. 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali.

Alla luce di quanto detto cade anche l'altra censura della Regione Toscana, secondo la quale non le dovrebbe essere preclusa la possibilità di «individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista paesaggistico».

8. - La Regione Toscana denuncia anche l'art. 25 del d.lgs. n. 157 del 2006 [che modifica l'art. 157 del d.lgs. n. 42 del 2004], «nella parte in cui inserisce al comma 1 del suddetto art. 157 la lett. f-bis)», stabilendo «che conservano efficacia a tutti gli effetti i provvedimenti di imposizione dei vincoli paesaggistici, emanati in attuazione della legge n. 431/1985», per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto il ripristino dei vincoli predetti, «anche in contrasto con i piani paesaggistici già predisposti dalle regioni, a prescindere da una concreta valutazione dell'effettiva esigenza di tutela dei beni in questione, determina evidentemente un'inammissibile ingerenza nelle funzioni regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali e culturali»; ciò, peraltro, senza la previsione di forme di concertazione idonee con le stesse Regioni.

8.1. - La questione non è fondata.

La disposizione censurata fa rivivere le cosiddette misure di salvaguardia, di cui all'art. 1-ter del d.l. 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella l. 8 agosto 1985, n. 431, nei casi in cui, alla luce delle nuove disposizioni di tutela paesaggistica, si impone la redazione di un nuovo piano paesaggistico o la modifica di quello esistente. In detti casi, il ripri-

stino dei vincoli di cui al citato art. 1-ter costituisce una diretta conseguenza delle modifiche alla disciplina della tutela del paesaggio legittimamente previste dallo Stato in base alla sua competenza esclusiva in materia.

9. - Ancora la Regione Toscana impugna l'art. 26 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che sostituisce l'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004), «con particolare riferimento al comma 3 del novellato art. 159 in esame, in quanto estende il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica da parte della Soprintendenza, anche per motivi di merito», per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione, in quanto determinerebbe «un inammissibile accentramento delle funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica, la cui effettiva gestione è in definitiva individuata in capo allo Stato (per il tramite delle Soprintendenze)», in assenza «di adeguati modelli concertativi».

9.1. - La questione non è fondata.

La norma denunciata, infatti, non attribuisce all'amministrazione centrale un potere di annullamento del nulla-osta paesaggistico per motivi di merito, così da consentire alla stessa amministrazione di sovrapporre una propria valutazione a quella di chi ha rilasciato il titolo autorizzativo, ma riconosce ad essa un controllo di mera legittimità che, peraltro, può riguardare tutti i possibili vizi, tra cui anche l'eccesso di potere.

10. - La Regione Piemonte, infine, denuncia congiuntamente gli artt. 11, 13, 16 e 24 del d.lgs. n. 157 del 2006 – nella parte in cui sostituiscono, rispettivamente, gli artt. 141, comma 1, 143, comma 3, 146, comma 10, e 156, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 – in quanto evidenzerebbero l'impostazione «pregiudizialmente centralistica» della novella, una «accentuazione del potere sostitutivo statale, il cui esercizio è attribuito al Ministero ed alle Sovrintendenze con automatico effetto allo scadere di termini prefissati all'attività regionale e, come si è prima rilevato, in taluni casi anche troppo restrittivamente ed incongruamente stabiliti».

10.1. - La questione non è fondata, in quanto, anche a prescindere da regolamentazioni espresse, l'esercizio del potere sostitutivo implica, in ogni caso, il rispetto delle garanzie procedurali improntate al principio di leale collaborazione (sentenze nn. 227 e 43 del 2004 e n. 313 del 2003).

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

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, da 7 a 14, 16, 18, 27, 28 e 29 del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), promosse, in riferimento agli artt. 76, 77, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 16 del predetto d.lgs. n. 157 del 2006, promesse, in riferimento agli artt. 76, 114, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 25 e 26 dello stesso d.lgs. n. 157 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* in parte inammissibili e in parte non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, 8, 10, 11, 12, 13, 16 e 24 del citato d.lgs. n. 157 del 2006, sollevate, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, 8, 10 e 12 del medesimo d.lgs. n. 157 del 2006, sollevate, in riferimento agli artt. 97, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 25 e 26 del predetto d.lgs. n. 157 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 114, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, 13, 16 e 24 dello stesso d.lgs. n. 157 del 2006, sollevate, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe.

(Omissis)

### (1-3) TUTELA DEL PAESAGGIO, PIANI PAESAGGISTICI E COMPETENZE.

1. Il d.lgs. n. 42 del 2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio, come integrato e modificato dal d.lgs. n. 156/2006 e dal d.lgs. n. 157/2006 (1), definisce il paesaggio, sottolineandone la dimensione territoriale. L'art. 131 del Codice qualifica il paesaggio come «una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni», precisando che «la tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili». La dimensione territoriale del paesaggio è evidenziata dall'abbandono del riferimento, presente a partire dall'art. 82 del d.p.r. n. 616/1977, dalla legge Galasso, dal d.lgs. n. 112 del 1998 fino al T.U. dei beni culturali n. 490/1999, ai «beni ambientali», sostituiti con l'espressione «beni paesaggistici». Se i «beni ambientali» rimandano ad una selezione del più ampio concetto di paesaggio, costituita da ciò che la legge consideri testimonianza significativa dell'ambiente nei suoi valori culturali e naturali e che, perciò, risulti meritevole di un particolare regime di tutela (2), la nozione di «bene paesaggistico» rimanda alle bellezze naturali di cui alla legge n. 1497/1939, alle aree vincolate di cui alla legge Galasso, agli immobili e alle aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici, a tutti gli immobili e le aree costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio. L'abbandono del riferimento alla «significatività» del valore naturale o culturale, necessaria per configurare la tutela del bene ambientale, e l'estensione della previsione di protezione a tutte le aree, comunemente connotate, in quanto espressione di un territorio e dell'identità di una popolazione, determina il transito della tutela da una categoria di beni chiusa nella sua identificazione normativa ad una categoria aperta, dove il bene, non più solo ambientale ma ora paesaggistico, non è predefinito in modo tassativo ma solo in via esemplificativa, suscettibile di ampliamenti a tutte le zone che potranno, in futuro, essere soggette a singoli piani paesaggistici.

Il piano paesaggistico, che assume peculiare rilievo nell'ambito dei piani diretti alla tutela del territorio, è, secondo quanto disposto dall'art. 143 del Codice, elaborato dalla Regione e deve ripartire il territorio in ambiti omogenei, da quelli di elevato pregio paesaggistico fino a quelli significativamente compromessi o degradati, sulla base «delle caratteristiche naturali e storiche ed in relazione al livello di rilevanza e integrità dei valori paesaggistici». Conformemente al significato di paesaggio come «forma del territorio», il piano è chiamato a considerare l'intero territorio nelle sue componenti ecologico-ambientali, laddove è prevista l'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio; nelle sue componenti pianificatorie,

(1) Su cui si rinvia a R. TAMIOZZO (coordinato da), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio: decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, Milano, 2005; A. ANGIULI, V. CAPUTI JAMBRENGHI (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005; M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio: commento al decreto legislativo*

22 gennaio 2004, n. 42, Bologna, 2004.

(2) Significato, questo, tenuto presente dal costituente nella formulazione dell'art. 117 Cost., nel riferimento alla valorizzazione dei beni ambientali. Sul punto, L. CARBONE, *Ambiente, paesaggio e beni culturali e ambientali*, in *www.federalismi.it*, 2004, n. 19.



laddove è prevista la comparazione tra il piano e gli altri atti di programmazione anche economica, avendo specifico riguardo all'attività primaria, di competenza esclusiva regionale; nelle sue componenti urbanistiche, laddove è prevista l'individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e l'individuazione delle misure necessarie al corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio nel contesto paesaggistico. Il piano deve contenere altresì obiettivi di qualità, con particolare riguardo sia alla previsione di linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con il pregio paesaggistico del territorio e con la salvaguardia delle aree agricole, sia al mantenimento delle caratteristiche, degli elementi costitutivi, delle morfologie, delle caratteristiche architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi degli edifici rurali.

I piani paesaggistici sono approvati, come già ricordato, dalle Regioni e dalle Province autonome. L'art. 135 del Codice assegna, in particolare, alle Regioni la competenza in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio, lasciando liberi i governi locali in ordine alle modalità della tutela ma vincolandoli in ordine allo strumento, rappresentato dai piani paesaggistici o, in alternativa, dai piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

Dal punto di vista dei titoli di legittimazione, la tutela importa la considerazione della confluenza sul paesaggio di una pluralità di competenze, statali e regionali, e di una pluralità di titoli di competenza, esclusivi statali, esclusivi regionali e concorrenti. Ed invero, se la Regione è competente in via esclusiva in materia agricola e in materia di pianificazione urbanistica, tale competenza si incrocia con la riconosciuta competenza anche statale in tema di tutela e valorizzazione del paesaggio, ex art. 143 Codice, con la competenza, sempre statale, in materia ambientale e, più in generale, con la competenza concorrente in tema di valorizzazione dei beni ambientali e culturali e di governo del territorio. Il paesaggio, in quanto espressione della valenza culturale e identitaria del rapporto uomo-natura, nella sua percepibilità attraverso la forma esteriore del territorio, non è identificabile, dunque, come «altro» rispetto all'agricoltura, all'urbanistica, all'ambiente, alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali, al governo del territorio. Il paesaggio sembra, piuttosto, imprimere una valenza unitaria alle varie «materie».

In un contesto di intreccio tra materie e titoli di legittimazione, si pone, dunque, il problema della collocazione del paesaggio nell'ambito dell'art. 117 Cost. Al riguardo, è possibile prospettare diverse ipotesi ricostruttive (3).

Secondo un primo approccio, il paesaggio potrebbe rientrare nell'ambito della valorizzazione dei beni ambientali, ovvero nelle materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, comma 3, Cost. Tale opzione appare la più immediata dal punto di vista ermeneutico ed anche la più agevole dal punto di vista applicativo. Affidando la materia «paesaggio» alla competenza concorrente di Stato e Regioni, la tutela del paesaggio non subisce soluzioni di continuità rispetto al regime precedente alla riforma costituzionale, consentendo di delimitare nettamente gli spazi di intervento regionale all'interno del quadro disciplinare tracciato dallo Stato. Inoltre, questa soluzione consente anche di evitare di interrogarsi sulle interferenze tra tutela del paesaggio e governo del territorio, trattandosi entrambe di materie di competenza concorrente. Tuttavia, un simile inquadramento del paesaggio non soddisfa sotto un triplice profilo. Da un lato, perché il Codice dei beni culturali e del paesaggio opera una precisa speci-

cazione della nozione di beni paesaggistici, rendendola molto più ampia di quella dei beni ambientali, i quali rappresentano solo una porzione del paesaggio. Ne deriva che, accogliendo l'opzione interpretativa in esame, si mortificherebbe il paesaggio all'interno di una tutela predisposta soltanto per una sua parte: si restringerebbe, in definitiva la tutela del paesaggio ad un ambito ristretto, che, viceversa, il Codice ha decisamente negato laddove ha sostituito il riferimento ai beni ambientali con quello, ampissimo ed omnicomprensivo, ai beni paesaggistici. D'altro lato, perché il Codice non assume il paesaggio solo come oggetto di valorizzazione ma anche come oggetto di tutela: e l'art. 117 Cost. ben conosce la distinzione tra tutela e valorizzazione, al punto da farne materia di titoli di legittimazione diversi. Così che ricondurre il paesaggio nell'ambito della valorizzazione dei beni ambientali avrebbe il significato di un ulteriore mortificazione del paesaggio stesso, in relazione al quale si negherebbero gli aspetti conservativi per fare spazio solo a quelli di promozione. Sotto il terzo profilo, perché gli interventi sul paesaggio non sono scindibili da quelli sull'agricoltura, di competenza esclusiva regionale, posto che agricoltura e paesaggio si pongono in rapporto di complementarità, incidendo la prima sul secondo.

Un diverso approccio conduce a qualificare il paesaggio come materia innominata, destinata a ricadere, come tale, tra le competenze esclusive regionali. La radicalità della tesi, se può avere il pregio di evidenziare lo stretto connubio tra agricoltura, urbanistica e paesaggio, racchiudendo tali materie nell'area di esclusiva spettanza regionale, tuttavia cede di fronte alla considerazione che il paesaggio è materia trasversale, attraversata ed implicata da numerosi interessi che convergono sul territorio e che ne fanno oggetto di disciplina non delimitabile al solo intervento locale, ma necessariamente aperta alla disciplina statale per la rilevanza degli interessi non frazionabili coinvolti.

La terza ipotesi ricostruttiva potrebbe fare leva sulla considerazione che il paesaggio rientra nella competenza concorrente, trattandosi di un aspetto del governo del territorio. Pur se la dimensione territoriale è indubbiamente rilevantissima nel paesaggio, come il Codice evidenzia, il paesaggio, tuttavia, non si esaurisce nel governo del territorio. Ciò che, invero, caratterizza il paesaggio è la valenza culturale ed identitaria del rapporto uomo-natura, nella sua percepibilità attraverso la forma del territorio. La differenza con il territorio e il suo governo, di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost., è che in quest'ultimo manca tale connotazione di appartenenza, facendo riferimento agli usi del territorio ritenuti ammissibili una volta identificati e graduati gli interessi coinvolti. A ben vedere, non è tanto il paesaggio ad essere una parte del governo del territorio. È, piuttosto, vero il contrario. La connotazione territoriale del paesaggio, affermata dal Codice, ha valenza omnicomprensiva di tutte le attività, economiche e di pianificazione, che sul territorio si svolgono, nonché di tutti i profili ambientali, di protezione e di valorizzazione. In quest'ottica, il concetto di governo del territorio sembra essere incluso nella, più che includere la, tutela del paesaggio, la cui latitudine non si arresta ai profili di gestione del territorio ma ha implicazioni ambientali, urbanistiche, economiche.

Diversamente, si potrebbe ipotizzare che il paesaggio rientra nella tutela ambientale, di competenza esclusiva statale. Tale opzione è il portato della giurisprudenza costituzionale che ha ripetutamente inteso la tutela del paesaggio come tutela ecologica, piuttosto che come

(3) Le ipotesi sono riportate e riassunte da L. CARBONE, *Ambiente, pae-*

*saggio e beni culturali e ambientali*, cit.

conservazione dell'ambiente (4). Tuttavia, l'accogliabilità piena di questa soluzione è ostacolata sia dalla competenza regionale in materie, come l'agricoltura e l'urbanistica, nelle quali il titolo di legittimazione è esclusivo, sia dalla affermata competenza regionale in tema di piani paesaggistici e di tutela del paesaggio ad opera del Codice dei beni culturali del 2004.

Le ricostruzioni presentate non sembrano assumibili l'una ad esclusione dell'altra (5). Il paesaggio è, invero, contemporaneamente ambiente da tutelare, bene ambientale da valorizzare, bene culturale, anch'esso da valorizzare, nella sua componente identitaria e testimonianza di civiltà, urbanistica da disciplinare, agricoltura da promuovere ed indirizzare in funzione della protezione dei luoghi e come prodotto dell'attività economica primaria, territorio da governare nel profilo di risultato delle politiche di programmazione.

Il paesaggio è un valore (6), comprensivo di tutti gli aspetti indicati. A seconda della finalizzazione della disciplina, il paesaggio rileva come bene ambientale o come bene culturale o come agricoltura o come governo del territorio o come urbanistica ed edilizia, non essendo le sue componenti distinguibili. Ciò indica, dal punto di vista dei titoli di legittimazione, l'impossibilità sia per lo Stato che per la Regione di incidere, come soggetto solitario, sul paesaggio.

La disciplina del paesaggio non è, in definitiva, riconducibile alla competenza esclusiva statale piuttosto che alla competenza concorrente piuttosto che alla competenza esclusiva regionale. La connotazione del paesaggio come «contenitore» dei molteplici profili ambientali, produttivi, edilizi, culturali legati al territorio, rispetto al quale si pone come valore aggiunto alle specificità dei luoghi, deve condurre ad abbandonare prospettive di competenza nettamente delineabili, per privilegiare, piuttosto, la complementarità tra competenze statali e regionali.

L'intreccio tra tutela dell'ambiente, valorizzazione dei beni ambientali e tutela dei beni culturali è evidenziata dalla Corte costituzionale (7), la quale ha precisato come nelle materie, in cui ha primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi. Ed è significativo, secondo la Corte, che la Costituzione abbia stabilito, all'art. 118, comma 3, che nella materia dei beni culturali la legge statale preveda forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni. In questa prospettiva, stabilire che sia la Regione a determinare le modalità di utilizzazione dei beni culturali non comporta contraddizione della normativa statale, in quanto la disciplina regionale è in funzione di una tutela non sostitutiva di quella statale, bensì diversa e aggiuntiva. D'altro lato, occorre aggiungere, stabilire che la Regione debba esplicare i propri poteri nel rispetto della disciplina che lo Stato detta per la tutela del paesaggio, non comporta negazione delle prerogative regionali, posto che i diversi livelli

di competenza, che sul paesaggio confluiscono, devono coordinarsi, alla luce dell'art. 118, comma 3, Cost., senza che la competenza statale elida la competenza regionale, ma anche senza che la competenza regionale violi la competenza esclusiva statale posta dall'art. 117, comma 2, Cost.

2. In questa prospettiva, si pone la pronuncia in commento.

Chiamata a decidere sui ricorsi regionali, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., avverso le disposizioni del d.lgs. n. 157 del 2006 dirette, da un lato, a reintrodurre l'illimitata vigenza del vincolo paesaggistico per le categorie di beni tutelate dalla legge n. 431 del 1985 (art. 12), conservando efficacia a tutti i provvedimenti di imposizione dei vincoli paesaggistici emanati in attuazione della medesima legge (art. 25), e, dall'altro, ad attribuire alle Soprintendenze poteri di annullamento dei nulla-osta paesaggistici regionali nonché poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni (artt. 26, 24, 11, 13 e 16), la Corte dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

In particolare, la Corte respinge le censure, rilevando che sul territorio gravano interessi pubblici plurimi, quali quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, di competenza esclusiva statale, e quelli relativi al governo del territorio e alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, di competenza concorrente di Stato e Regioni. Occorre aggiungere, profilo su cui la Corte tace, che sul territorio gravano anche quegli interessi che il comma 4 dell'art. 117 Cost. ha affidato alla competenza esclusiva regionale, quali quelli afferenti al governo del settore economico primario. Così che sul territorio finiscono per convergere interessi affidati alla cura dello Stato in via esclusiva, alla Regione in via esclusiva e allo Stato e alle Regioni in via concorrente. In questo intreccio di titoli di legittimazione, rileva la Corte, la tutela ambientale e paesaggistica, riguardando la protezione di un valore primario ed assoluto, costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza regionale. Ne deriva, da un lato, che la tutela del paesaggio è da considerarsi materia affidata allo Stato in via esclusiva, e, dall'altro, però, che tale regime di protezione trova poi espressione nei piani territoriali a valenza ambientale o nei piani paesaggistici elaborati dalle Regioni.

L'affermazione della Corte non implica l'asserzione della assolutezza della competenza statale, con esclusione della competenza regionale, relegata alla sola attuazione delle norme dettate a livello centrale. La Corte, infatti, non indulge, nella ricostruzione dell'assetto delle competenze in materia, né verso la configurazione rigida del paesaggio come materia di competenza assoluta statale, con espunzione di ogni intervento locale, né verso la costruzione del paesaggio come materia di competenza concorrente, stabilendo confini netti tra le linee normative guida fissate dallo Stato e la normativa di

(4) Cfr. Corte cost. 11 luglio 1989, n. 391, in *Foro it.*, 1990, 1806; Corte cost. 20 gennaio 2004, n. 26, in *Cons. Stato*, 2004, 92 e in *www.giurcost.org*. Con specifico riferimento allo Statuto della Regione Sardegna che prevede la competenza regionale in tema di edilizia ed urbanistica ivi comprendendo il potere di intervenire sui profili di tutela del paesaggio, sia dal punto di vista amministrativo che legislativo, Corte cost. 10 febbraio 2006, n. 51, in *Giur. cost.*, 2006, 469 e in *www.giurcost.org*, che osserva come il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà primaria della Regione a statuto speciale solo attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come «riforme economico-sociali», posto che il riparto di competenze individuato nell'art. 117 Cost. deve essere riferito ai soli rapporti tra Stato e Regioni ad autonomia ordinaria.

(5) Diversamente, L. CARBONE, *op. cit.*, che opta per una delle due ultime ipotesi, ritenendo assorbente nel paesaggio il profilo di tutela ambientale e culturale.

(6) Primario e assoluto: v. Corte cost. 27 giugno 1986, n. 151, in *Foro it.*, 1986, 2690; Corte cost. 30 giugno 1987, n. 641, *ivi*, 1988, 1057; Corte cost. 5 maggio 2006, n. 182, in *Giur. cost.*, 2006, 1841; Corte cost. 5 maggio 2006, n. 183, in questa *Riv.*, 2007, 302, con nota di A. IACOVIELLO.

(7) Corte cost. 16 giugno 2005, n. 232, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 66. Analogamente, Corte cost. 28 marzo 2003, n. 94, in *Foro it.*, 2003, 1308. Cfr. Corte cost. 5 maggio 2006, n. 182, *cit.*, che subordina la modifica del regime giuridico dei beni paesaggistici all'intesa tra Regione e Stato.

attuazione posta in essere dalle Regioni. Invero, il riconoscimento della competenza esclusiva statale nella tutela del paesaggio come valore primario ed assoluto non è scissa dal contemporaneo riconoscimento del ruolo centrale delle Regioni nella redazione dei piani paesaggistici, i quali non si limitano a contenere le prescrizioni di mera attuazione delle direttive statali, ma rappresentano lo strumento con il quale le Regioni gestiscono il territorio, avendo riguardo ai profili di tutela ambientale, di valorizzazione dei beni ambientali, paesaggistici e culturali, alla programmazione delle attività economiche, urbanistiche ed edilizie, alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate.

In un simile intreccio di attribuzioni, correttamente la Corte evidenzia come i due tipi di tutela, statale e regionale, pur rimanendo distinti, possano e debbano trovare coordinamento alla luce del principio di sussidiarietà, ex art. 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, i quali non possono che essere applicati nel quadro di tutela tracciato dal legislatore statale per la conservazione paesaggistica. Principi, questi, contenuti nelle norme oggetto di ricorso, le quali assicurando, nel quadro della tutela unitaria del paesaggio dettata dallo Stato, la partecipazione delle Regioni alla tutela paesaggistica nell'ottica dell'art. 118 Cost., non violano le competenze regionali, che possono e devono esplicarsi nell'ambito di tutela definito dallo Stato, alla luce del principio di leale collaborazione e di sussidiarietà.

3. In proposito è opportuno ricordare come riduttivo sarebbe credere che il principio di sussidiarietà si esaurisca nella semplice allocazione delle decisioni pubbliche al livello più vicino ai cittadini interessati.

Nell'idea di sussidiarietà vi è, piuttosto, insita una complessa valutazione dei livelli organizzativi di governo, esprimendo un concetto relazionale tra una ampia scala di livelli, che non trova compiuta realizzazione nel solo ambito amministrativo, ma finisce per estendersi anche al livello legislativo, divenendo principio guida nello stabilire la dimensione ed il livello degli interessi in funzione degli obiettivi che il legislatore intende perseguire. È, sul punto, affermazione della giurisprudenza della Corte costituzionale che se l'esistenza di interessi infrazionabili, che legittimano l'intervento del legislatore statale, è presupposto dai commi 2 e 3 dell'art. 117, «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe dire anche svalutare oltre misura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione delle competenze» (8). In caso di istanze unitarie, il «meccanismo dinamico della sussidiarietà» può «rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative», a condizione che il perseguimento ed il soddisfacimento delle istanze unitarie da parte dello Stato, laddove tali obiettivi coinvolgono materie di competenza regionale, deve avvenire attraverso un procedimento decisionale informato al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

In quest'ottica di procedimentalizzazione della fun-

zione legislativa, la sussidiarietà si presenta come un metodo, un meccanismo di realizzazione della leale collaborazione, con il quale si affida alla legge statale non già il compito di allocare direttamente la funzione, bensì quello di approntare procedimenti, appunto, allocativi, il cui esito non è determinabile *a priori* ma solo *a posteriori*, alla fine, cioè, del corretto espletamento della procedura (9). In altri termini, le esigenze unitarie non esistono, nell'impostazione della Corte, al di fuori del procedimento attraverso il quale sono determinate dall'accordo dei soggetti istituzionali interessati. La dimensione degli interessi non è data ontologicamente ma è stabilita convenzionalmente, mediante l'applicazione del principio di sussidiarietà, che consente ad istanze unitarie emergenti da un procedimento di leale collaborazione, di spostare la linea di confine tra competenze statali e regionali (10), rendendole non contrapposte e ad esercizio solitario, ma complementari e ad esercizio congiunto, sempre che la valutazione dell'interesse pubblico «sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata» (11).

Per la tutela di interessi infrazionabili, lo Stato ha, sulla base del principio di sussidiarietà, a disposizione una gamma di interventi, potendo limitarsi ad indirizzare e coordinare le funzioni regionali, oppure ad esercitarle in forma congiunta, tramite accordi. La sussidiarietà disegna un sistema di competenze, amministrative e legislative, mobile sia in senso ascendente che discendente, consegnando all'interprete un modello integrato di competenze e di funzioni, nel quale l'intreccio tra legislazione e amministrazione si coniuga con l'intreccio tra legislatori. I diversi livelli di governo si aprono al processo di produzione dell'assetto dell'ordinamento secondo una valutazione contingente e specifica degli interessi da perseguire.

In questa prospettiva, la tutela di interessi infrazionabili legati alla protezione ambientale e del paesaggio impone non già un esercizio isolato delle attribuzioni di Stato e Regioni, ciascuno sovrano nel proprio ordine di competenze, bensì un esercizio congiunto, integrato, che trova realizzazione nelle intese e nelle forme di coordinamento tra Stato e Regioni. Nel caso specifico, evidenzia la Corte, nella pronuncia in commento, che lo Stato ha fatto ricorso, ai sensi dell'art. 118 Cost., a forme di coordinamento e di intesa, anche in applicazione dell'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, come modificato dall'art. 13 del d.lgs. n. 157 del 2006, che prevede la possibilità, per le Regioni, di stipulare intese con il Ministero per i beni culturali ed ambientali e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, dove il contenuto del piano così elaborato forma oggetto di apposito accordo preliminare, per essere poi approvato con provvedimento regionale.

In un sistema di esercizio di attribuzioni necessariamente integrato, condotto sulla base di forme di concertazione tra Stato e Regioni, non sussiste, dunque, spazio per affermare la lesione, da parte della legge statale, delle competenze regionali, posto che non si tratta, nel caso della tutela del paesaggio, di affermare una competenza sull'altra, ma, al contrario, proprio di negare un

(8) Così Corte cost. 1° ottobre 2003, n. 303, in *Le Regioni*, 2004, 573 ss.

(9) Sul punto O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *forum di Quaderni*

*costituzionali*, 2004, n. 6 e in *Le Regioni*, 2004.

(10) O. CHESSA, *op. ult. cit.*

(11) Così Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 6, in *Le Regioni*, 2004.

possibile conflitto, che trova composizione nelle intese e nel coordinamento previsto dall'art. 118 Cost. e dall'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Coordinamento che deve svolgersi nel rispetto del principio fondamentale della tutela del paesaggio, già posto dall'art. 9 Cost., di conservazione della morfologia del territorio e di tutti i suoi aspetti ambientali, affidato alla competenza esclusiva statale.

In questa prospettiva, la Corte ritiene priva di valore sia la censura mossa contro l'art. 25 del d.lgs. n. 157/2006, sulla base della considerazione che il ripristino dei vincoli contenuti nella legge n. 431/1985 appartiene alla competenza esclusiva statale, in quanto diretto a tutelare l'ambiente ed il paesaggio nella sua morfologia e nelle sue componenti, come imposto dagli artt. 9 e 117 Cost.; sia la censura regionale mossa contro l'art. 12 del d.lgs. n. 157 del 2006, di modifica dell'art. 142 del d.lgs. n. 42/2004, nella parte in cui preclude alle Regioni di individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio.

Ed invero, a quest'ultimo riguardo, se nella legge n. 431/1985 originariamente era previsto il potere delle Regioni di individuare i beni irrilevanti dal punto di vista paesaggistico, sottraendoli al vincolo, e se l'originaria formulazione dell'art. 142 del d.lgs. n. 42/2004 sottoponeva a vincolo paesaggistico i fiumi, i torrenti e i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal Testo Unico sulle acque, non deve essere dimenticato che nel momento in cui la legge Galli n. 36 del 1994 ha dichiarato la pubblicità di tutte le acque, che, indistintamente, sono considerate una risorsa da salvaguardare per le generazioni presenti e future, gli elenchi delle acque da ritenere pubbliche, dunque da tutelare, perdono di significato. Non a caso, infatti, il d.p.r. 18 febbraio 1999, n. 238, di attuazione della legge n. 36/1994, ha disposto, all'art. 2, l'abrogazione dell'art. 1, commi 2 e 3, del T.U. sulle acque r.d. n. 1775/1933, che prevedeva la compilazione degli elenchi delle acque pubbliche. Dunque, se tutte le acque sono pubbliche e non occorre più, per assegnare loro il carattere della demanialità, l'inserimento in apposito elenco, a tutte le acque si estende il vincolo paesaggistico previsto dalla legge n. 431/1985 (12). Vincolo che le Regioni, se potevano derogare quando la pubblicità delle acque era affidata alla compilazione degli elenchi, non possono più modificare, ora che la tutela paesaggistica, stabilita dallo Stato, si estende, alla luce della legge Galli, indistintamente a tutte le acque. E senza che ciò rappresenti un *vulnus* alle competenze regionali, le quali non possono incidere sulla tutela paesaggistica modificando le prescrizioni statali, alla cui competenza appartiene il paesaggio, ma possono implementare tale tutela, tramite i piani paesaggistici, anche elaborati d'intesa con lo Stato e nel rispetto del principio di leale collaborazione e di sussidiarietà *ex art.* 118 Cost.

Analogamente, la Corte respinge il ricorso regionale contro le disposizioni volte ad assegnare al Ministero ed alla Soprintendenza poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni.

Invero, per la tutela di interessi non frazionabili, come quelli connessi alla conservazione del paesaggio, lo Stato, come già accennato, può, alla luce ed in applicazione del principio di sussidiarietà *ex art.* 118 Cost., esercitare il potere di indirizzo e coordinamento delle funzioni regionali, oppure può scegliere, come nella fat-

tispecie oggetto della pronuncia in esame, di concludere intese ed accordi per esercitare in modo congiunto, con le Regioni, il potere di intervento, ma può, infine, anche optare per l'esercizio sostitutivo delle funzioni regionali, laddove queste risultino inadempienti (13).

Non si tratta, qui, di affermare che la competenza statale può travolgere la competenza regionale in tema di protezione del paesaggio, dettando l'intera disciplina del territorio, con invasione delle prerogative locali. Si tratta, piuttosto, in vista della protezione di interessi infrazionabili, come tali riferibili alla collettività intera, e in vista della tutela del paesaggio come valore, di riconoscere allo Stato la possibilità di predisporre una regolamentazione di principio e di dettaglio applicabile alle sole Regioni che, in un termine indicato, non abbiano approvato i piani paesaggistici, dove, cioè, la predisposizione di norme di dettaglio rappresenta una valvola di tutela *extra ordinem*, la cui attivazione è, comunque, sempre vincolata dal rispetto del principio di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra Stato e Regioni.

Nella medesima direzione si muove, infine, anche il potere riconosciuto alle Soprintendenze di controllo di legittimità sui nulla-osta paesaggistici. L'attribuzione di tale potere non si traduce nel riconoscimento allo Stato della legittimazione ad intervenire sempre e comunque nelle materie di competenza regionale, facendo valere le esigenze di esercizio unitario delle funzioni amministrative. Il potere di annullamento degli atti amministrativi locali per motivi di legittimità è l'espressione amministrativa dei poteri normativi esercitati dallo Stato per la tutela del paesaggio. In vista del perseguimento di esigenze unitarie di salvaguardia del paesaggio su tutto il territorio nazionale, lo Stato, in applicazione del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione, coordina gli interventi regionali in materia, sia, a livello normativo, tramite gli accordi previsti dall'art. 118, comma 3, Cost., sia tramite il potere di intervento sostitutivo, come potere *extra ordinem*, nei soli casi di grave inadempimento regionale che richiede interventi immediati ed urgenti, sia anche, a livello amministrativo, tramite il potere di controllo, che è solo di legittimità e non di merito, sui nulla-osta paesaggistici, i quali devono essere rilasciati in osservanza delle prescrizioni statali dettate a tutela del paesaggio. Lo Stato non sovrappone, cioè, la propria valutazione sul nulla-osta paesaggistico alla valutazione dell'autorità locale che ha rilasciato tale nulla-osta, ma si limita ad esercitare un controllo di rispondenza dell'atto amministrativo alle leggi che lo Stato, nell'esercizio della competenza esclusiva, ha emanato in vista della tutela di interessi infrazionabili. Tutela che rischierebbe di essere vanificata, laddove, nel momento applicativo della normativa, le Regioni fossero libere di decidere anche sui presupposti di rilascio dei nulla-osta.

Se, in definitiva, i presupposti di legittimità dell'atto sono stabiliti dallo Stato, agli enti locali spetta la determinazione del merito di tale rilascio. Il nulla-osta costituisce, a livello amministrativo, il profilo applicativo di quel principio di coordinamento delle competenze, statali e regionali, che negli accordi *ex art.* 118 Cost. e nel principio di leale collaborazione trovano esplicitazione a livello normativo.

Sonia Carmignani

(12) Sull'argomento, cfr. M. BROCCA, *Il vincolo paesaggistico relativo ai fiumi, torrenti e corsi d'acqua - ex art. 146, comma 1, lett. c), d.lgs. 490/1999: alcune problematiche*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 556.

(13) Sulla riconducibilità del potere sostitutivo statale nei confronti delle Regioni al principio di sussidiarietà, S. PARISI, *Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003*, in *forum di Quaderni costituzionali*

Cass. Sez. I Civ. - 15-5-2008, n. 12306 - Carnevale, pres.; Forte, est.; Gambardella, P.M. (diff.) - Comune di Milazzo (avv. Andò) c. Milioti (avv. Giuffrida Traviano). (*Conferma App. Messina 21 luglio 2003*)

**Espropriazione p.p.u. - Liquidazione dell'indennità - Terreni agricoli - Fittavolo - Coltivatore diretto - Imprenditore agricolo - Indennità aggiuntiva - Non è dovuta.**

*In caso di espropriazione parziale spetta al fittavolo, «costretto ad abbandonare» la parte di terreno da lui coltivata destinata alla realizzazione dell'opera pubblica, un'indennità aggiuntiva. Come presupposto per ottenere la suddetta indennità non è sufficiente la sola destinazione agricola dell'area espropriata, occorrendo altresì che il fittavolo - costretto ad abbandonare il fondo a causa dell'espropriazione - rivesta la qualifica di coltivatore diretto e non anche di imprenditore agricolo (oggi imprenditore agricolo professionale). La qualifica di coltivatore diretto dovrà essere verificata valutando la prevalenza del fattore lavoro (proprio o dei propri familiari) sul fattore capitale (1).*

(Omissis)

Con l'unico motivo di ricorso principale il Comune di Milazzo denuncia la violazione dell'art. 17 della l. 22 ottobre 1971, n. 865, anche per omessa e/o insufficiente motivazione su punti decisivi della controversia.

La Corte d'appello di Messina non ha tenuto conto dell'eccezione dell'ente locale, secondo il quale l'attore non aveva abbandonato il fondo da lui tenuto in affitto, in quanto questo era stato espropriato solo in parte; mancava quindi il principale presupposto di fatto del riconoscimento del diritto alla indennità aggiuntiva pretesa dal Milioti. Quest'ultimo inoltre non era coltivatore diretto ma un imprenditore agricolo che coltivava i terreni espropriati, impegnando prevalentemente manodopera subordinata e non traendo dal fondo i mezzi necessari di sussistenza per sé e per la famiglia.

Poiché l'indennità aggiuntiva non spetta all'imprenditore agricolo (il ricorso cita Cass. 19 febbraio 2003, n. 2477; 27 aprile 1999, n. 4191 e 28 agosto 1998, n. 8577), erroneamente nessun rilievo ha dato la sentenza impugnata al carattere imprenditoriale dell'attività del Milioti, che si è invece ritenuto coltivatore diretto solo per la qualità di affittuario del fondo.

Il contratto di affitto conferma il carattere imprenditoriale dell'attività del Milioti, cui consente di effettuare ricerche per la captazione dell'acqua (art. 3) e al quale impone di rispettare gli esistenti rapporti di colonia (art. 6) con contadini, che detengono e coltivano essi soli le aree da lui prese in affitto.

(Omissis)

Il ricorso principale è infondato e di conseguenza resta assorbita l'impugnazione incidentale relativa all'ammissione della prova per testi articolata per dimostrare i presupposti di fatto della esistenza del diritto riconosciuto nel merito e contestato dal Comune di Milazzo.

Quest'ultimo deduce anzitutto che il Milioti non ha abbandonato il fondo da lui coltivato, oggetto di espropriazione solo parziale, e quindi che la controparte non ha diritto all'indennità aggiuntiva di cui all'art. 17 della legge n. 865 del 1971, che compete solo a chi è «costretto ad abbandonare il terreno stesso» (così il comma 2 della norma).

Questa Corte ha già affermato che, anche nel caso di espropriazione parziale, l'indennità aggiuntiva spetta al fittavolo «costretto ad abbandonare» la parte di terreno da lui coltivato destinata all'opera pubblica (Cass. 11 giugno 1992, n. 7178), dovendosi ovviamente liquidare la stessa in base a valori agricoli medi solo della minore superficie in concreto occupata e abbandonata.

Nel caso di specie, come incontestatamente affermato dal Milioti, egli ha dovuto abbandonare un'area corrispondente a quasi la metà del terreno oggetto del contratto di affitto (mq. 23.300 su circa mq. 50.000) e di conseguenza a lui compete, per tale profilo, l'indennità aggiuntiva nei limiti delle aree da lui lasciate e come correttamente riconosciuta nel merito con esclusione di ogni altro danno richiesto (Cass. 2 febbraio 2007, n. 2238; 8 giugno 2005, n. 120007, 23 marzo 2003, n. 4357 e 13 dicembre 2001, n. 15744).

In relazione poi alla qualifica di imprenditore agricolo del Milioti che, ad avviso del ricorrente, pur essendo l'altra parte solo affittuaria del terreno al controricorrente competerebbe con conseguente carenza del diritto all'indennità aggiuntiva, la deduzione del Comune di Milazzo è di mero fatto e di merito, ma non trova sostegno alcuno negli atti di causa. A fronte dei numerosi elementi di prova dati dal Milioti per dimostrare la sua qualità di coltivatore del fondo (contratto di affitto, pagamento dei contributi agricoli unificati, partecipazione nella qualità al verbale di immissione in possesso, notifica del decreto di esproprio nella predetta qualità), vi è la sola apodittica affermazione dell'ente locale della sua attività di imprenditore.

Data la natura di orto irriguo e vigneto del terreno in affitto, si spiega la facoltà dell'affittuario di captare acqua necessaria alla coltivazione intensiva dell'area, mentre le incontestate dimensioni di piccole superfici coltivate da terzi (circa mq. 2000 pari a meno del 5 per cento delle aree affittate), non sono sufficienti a far venir meno gli elementi che confermano la qualifica di coltivatore diretto delle aree espropriate del Milioti.

In tal senso e in mancanza di altre indicazioni di fatto delle parti milita pure la limitata dimensione dei terreni affittati dal controricorrente la cui estensione originaria di soli cinque ettari, come quella residua di poco più di due ettari e mezzo, concorre a confermare la prevalenza del lavoro personale del Milioti sul capitale e la natura non imprenditoriale dell'attività di lui, in relazione al fondo oggetto di causa. In effetti la sentenza impugnata motiva erroneamente il rigetto della eccezione dell'espropriante, affermando che sarebbe sufficiente la sola destinazione agricola dell'area espropriata e in affitto, per dare diritto al fittavolo alla indennità aggiuntiva, indipendentemente dalla qualifica di coltivatore diretto di lui, ma tale motivazione può essere corretta, in base a quanto emerge dagli atti di causa, essendo comunque il dispositivo conforme al diritto ai sensi dell'art. 384, comma 4, c.p.c.

Nel caso è infatti confermato dagli elementi di fatto sopra richiamati il diritto all'indennità aggiuntiva che non spetta all'imprenditore agricolo individuale e alle società di capitali, non risultando smentita in alcun modo la utilizzazione diretta agraria del fondo dal Milioti quale fittavolo e coltivatore diretto dello stesso (Cass. 19 febbraio 2003, n. 2477 e 27 aprile 1999, n. 4191).

La qualifica di imprenditore, che va desunta dalla prevalenza del lavoro di dipendenti su quello proprio o dei propri familiari e comunque del fattore capitale su quello lavoro (Cass. 12 dicembre 2002, n. 17714), in quanto dedotta come eccezione ostativa al diritto esercitato dall'attore, doveva essere provata dal convenuto, che l'ha dedotta per impedire il riconoscimento del diritto e non l'ha provata in alcun modo.

Il Milioti, nel contratto di affitto, risulta essere coltivatore diretto, qualifica per la quale egli paga i contributi unificati (pag. 8 del controricorso) e con cui ha partecipato al verbale di immissione in possesso e di stato di consistenza delle aree occupate, nel corso dei quali il Comune ha occupato la parte del fondo incontestatamente destinata all'agricoltura e espropriato, di cui egli è fittavolo.

Come rilevato, le dimensioni non eccessive del fondo affittato (circa cinque ettari), consentono di ritenere compatibile con la qualifica di coltivatore diretto sempre da lui affermata la posizione del Milioti e di ritenere plausibile la coltivazione personale delle aree affittate con mezzi meccanici e con l'aiuto occasionale di familiari e di terzi, potendosi escludere quindi la prevalenza del fattore capitale su quello del lavoro, apoditticamente dedotta in ricorso, che per tali profili, è generico e non autosufficiente e deve quindi essere ritenuto inammissibile e da respingere.

(Omissis)

(1) *UNICUIQUE SUUM TRIBUERE*: L'INCOMPIUTO RICONOSCIMENTO DEI DIRITTI DELL'IMPRENDITORE AGRICOLO IN MATERIA ESPROPRIATIVA.

Con la sentenza che si annota la Corte di cassazione è tornata sullo spinoso problema attinente il diritto dell'imprenditore agricolo (nella specie, fittavolo di un fondo) ad

ottenere l'indennità aggiuntiva di cui all'art. 17 della legge 865/1971 (oggi art. 42 del d.p.r. 327/2001). La questione può peraltro essere ampliata – e la presente trattazione si muove in tal senso – con riferimento al diritto dell'imprenditore agricolo di ottenere anche la eventuale triplicazione dell'indennità ove lo stesso sia proprietario del fondo.

Il caso deciso dai giudici di legittimità aveva ad oggetto il ricorso da un'amministrazione comunale avverso la sentenza con la quale la Corte d'appello adita aveva riconosciuto l'indennità aggiuntiva di cui all'art. 17, legge 865/1971 al fittavolo di un fondo in base alla duplice circostanza della destinazione agricola del fondo e dell'esistenza di un contratto di affitto in favore di tale soggetto, indipendentemente dal possesso, da parte di quest'ultimo, della qualifica di coltivatore diretto.

La Suprema Corte, pur rigettando il ricorso dell'amministrazione comunale (sulla base della effettiva sussistenza della qualità di coltivatore diretto in capo al fittavolo che aveva adito la Corte di appello per vedersi riconosciuta la predetta indennità aggiuntiva), ha corretto sul punto la motivazione offerta dal giudice di merito affermando il principio di diritto secondo cui il l'indennità aggiuntiva spetta solo al fittavolo che sia coltivatore diretto del fondo e non anche imprenditore agricolo individuale ovvero in forma societaria. La sentenza *de qua* che, è bene ricordarlo, ha ad oggetto una fattispecie disciplinata dalla previgente normativa in materia espropriativa (anteriore, cioè, al d.p.r. 327/2001 e s.m.i., entrato in vigore il 30 giugno 2003), ricalca una linea di pensiero da tempo adottata dalla Corte di cassazione secondo la quale «in tema di espropriazione di suoli agricoli, l'art. 17 della legge n. 865 del 1971, nel riconoscere il diritto alla cosiddetta indennità aggiuntiva in favore dei soggetti che traggono i propri mezzi di sussistenza dalla coltivazione del suolo (fittavolo, mezzadro, colono, compartecipante, proprietario coltivatore diretto), condiziona la concreta erogazione del beneficio alla utilizzazione agraria del terreno, con conseguente esclusione, dal novero dei soggetti aventi diritto, non soltanto dell'affittuario esercente attività diverse dalla coltivazione e produzione agricola, ma anche dell'imprenditore agricolo (di colui che eserciti, cioè, la coltivazione e produzione agricola con prevalenza del fattore capitale sul fattore lavoro e con impegno prevalente di manodopera subordinata), tanto individuale quanto costituito sotto forma di società commerciale (di capitali o di persone), senza che tale esclusione possa dirsi in contrasto con i principi di cui all'art. 3 della Costituzione, attesa la oggettiva differenza fra tali soggetti e quelli espressamente menzionati dalla norma di legge» (1).

La correttezza di tale ricostruzione che, allo stato, costituisce diritto vivente (almeno con riferimento – come detto – al precedente regime degli espropri) è tuttavia stata messa in dubbio da un'autorevole dottrina secondo la quale l'indennità aggiuntiva in questione dovrebbe spettare altresì al fittavolo che sia imprenditore agricolo e non solo semplice coltivatore diretto (2).

In particolare, i fautori di tale prospettazione teorica hanno ritenuto che il riferimento al *diritto coltivatore* con-

tenuto nell'art. 17 della legge 865/1971 non coincida, come preteso dalla giurisprudenza, con la nozione di coltivatore diretto. Inoltre, la stessa nozione di «fittavolo» sarebbe, anche alla luce di quanto a suo tempo previsto dalla legge 203/1982 recante «Norme sui contratti agrari», tale da ricomprendere non solo il coltivatore diretto ma anche la figura dell'imprenditore agricolo.

Se questo comunque era lo «stato dell'arte» al 30 giugno 2003, ci si domanda se qualcosa può dirsi mutato dopo tale data.

Si può affermare, e si cercherà di spiegare il perché, i termini della questione appena descritta debbano essere rivisitati alla luce delle novità normative in materia, apporrate dagli artt. 40, 42 ed, incidentalmente, 45 del d.p.r. 327/2001. Sicché, ad avviso di chi scrive, la Suprema Corte avrebbe ben potuto, anche senza modificare il proprio orientamento con riferimento alla precedente disciplina, lanciare un «segnale» di apertura verso il riconoscimento, *pro futuro* (cioè, il presente degli espropri dopo l'entrata in vigore del nuovo Testo Unico) dei diritti dell'imprenditore agricolo in *subiecta* materia (3), alla luce delle novità che si rinvergono nell'ordinamento, anche comunitario.

In quest'ottica assume preminente rilievo l'importante novità contenuta nell'art. 40, comma 4, T.U.E., il quale riconosce espressamente, oltre l'indennità base, una maggiorazione costituita dall'indennità aggiuntiva di esproprio non più al solo proprietario coltivatore diretto del fondo (come ritenuto dalla giurisprudenza unanime nel vigore dell'art. 17 della legge 865/1971) ma anche al proprietario che possieda la qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale (oggi, imprenditore agricolo professionale, come si dirà in seguito). A tal proposito corre subito l'obbligo di precisare che, alla luce di quanto previsto dall'art. 1, comma 5-*quater*, d.lgs. 99/2004 e s.m.i. (e d.lgs. 101/2005), ogni riferimento normativo alla figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale si intende oggi riferito alla nuova categoria dell'imprenditore agricolo professionale, la cui disciplina, per molti aspetti simile alla precedente, è contenuta nel predetto d.lgs. 99/2004 (come modificato ed integrato dall'art. 1, d.lgs. 101/2005).

Ad una prima lettura del testo normativo, un analogo riconoscimento espresso dei diritti dell'imprenditore agricolo professionale, proprietario del terreno oggetto della procedura espropriativa, non si rinviene nel caso in cui egli scelga di accordarsi bonariamente con l'autorità espropriante attraverso la stipula dell'atto di cessione volontaria. Infatti, l'art. 45, comma 2, lett. *d* – come modificato dal d.lgs. 302/2002 – prevede che il diritto alla triplicazione dell'importo determinato ai sensi dell'art. 40, comma 3 (importo al quale comunque non si aggiunge la maggiorazione dell'art. 40, comma 4), sussista solamente nell'ipotesi in cui la cessione riguardi «un'area non edificabile coltivata direttamente dal proprietario (...)», sicché occorre domandarsi se con tale espressione il legislatore abbia inteso fare riferimento alla sola figura del coltivatore diretto ovvero se la locuzione il «proprietario», citata dalla disposizione in esame, possa comprendere, come avviene nel caso dell'art. 40, comma 4, anche l'imprenditore agricolo professionale.

(1) Così, da ultimo, Cass. Sez. I 19 febbraio 2003, n. 2477, in questa Riv., 2004, 43, con nota di D. CASALE, *L'imprenditore agricolo a titolo principale tra il precedente (ma avverso) ed il nuovo (ma favorevole) regime espropriativo: un problema ormai risolto alla luce del d.p.r. n. 327/2001?*

(2) Sul punto si veda L.V. MOSCARINI, *Le nozioni di coltivatore diretto, proprietario diretto coltivatore e imprenditore agricolo a titolo principale nella disciplina dell'indennità espropriativa*, in Riv. trim. dir. proc. civ., 2000, 357 e ss.

(3) Un esempio di tale tecnica è offerto, sia pure relativamente ad altra questione, da Cass. Sez. I 9 marzo 2004, n. 4732, in questa Riv., 2005, 168, con nota di D. SALAMENA, *Unicità ed omnicomprensività dell'ndennizzo per l'espropriazione di un terreno agricolo. Aporie e contraddizioni nel raffronto con il nuovo T.U. espropri (d.p.r. 327/2001)*, dove pur si affronta una questione relativa al vecchio regime ma si sente il bisogno di chiarire – quale supporto interpretativo – come la stessa questione dovrebbe leggersi nel nuovo testo unico espropri.

Secondo una prima interpretazione, di carattere sistematico, la triplicazione dell'indennità non potrebbe essere negata all'imprenditore agricolo professionale proprietario dell'area oggetto di cessione volontaria (4). A favore della suddetta tesi milita in primo luogo la considerazione – che, sia pure in termini parzialmente diversi, poteva dirsi contenuta già nel sistema previgente (5) – secondo la quale l'espressione coltivatore diretto avrebbe un suo significato specifico che non coinciderebbe con il riferimento fatto dal legislatore del 2002 ad «un'area coltivata direttamente dal proprietario».

In tal senso, con l'espressione utilizzata il legislatore sembrerebbe aver fatto riferimento non solo al coltivatore diretto, proprietario dell'area, ma ad ogni soggetto (persona fisica o giuridica, coltivatore diretto o imprenditore agricolo professionale) proprietario di un'area da esso direttamente coltivata.

In secondo luogo, il legislatore del T.U.E. ha espressamente e formalmente introdotto nel mondo dell'espropriazione, con l'art. 40, comma 4, la figura dell'imprenditore agricolo professionale, sicché sembrerebbe quanto meno irrazionale che tale figura, cui oggi spetta *ex lege* l'indennità aggiuntiva di cui alla disposizione in parola (e che, a rigore, gli spetterebbe anche ove rifiutasse l'indennità offerta), venga invece esclusa dal beneficio premiale della triplicazione in caso di cessione volontaria.

Ciò porrebbe subito una domanda: e se lo escludiamo dalla triplicazione, ove egli (imprenditore) voglia accettare l'indennità, quale premio gli dovremmo concedere?

In tale ottica, a conclusioni diverse (cioè negative rispetto al diritto alla triplicazione) si perviene ove si ritenga che il coltivare direttamente un fondo sia attività «esclusiva» del coltivatore diretto, intesa questa figura come quella che svolga attività agricola in modo stabile e continuativo (ancorché non professionale), prevalentemente con lavoro proprio o dei componenti della propria famiglia, traendo da tale attività un reddito, pur se secondario (6).

In tal caso, infatti, il premio della triplicazione dell'indennità a seguito di cessione volontaria spetterebbe al solo proprietario coltivatore diretto e non anche, ad esempio, all'imprenditore agricolo professionale, sicché occorre domandarsi cosa spetti – in termini prettamente economici – allo IAP proprietario dell'area in caso di cessione volontaria.

Una prima opzione interpretativa al riguardo porterebbe ad applicare quanto previsto dall'art. 45, comma 2, lett. c) e pertanto il corrispettivo della cessione sarebbe pari all'importo determinato ai sensi dell'art. 40, comma 3, aumentato del cinquanta per cento, senza possibilità di conferire l'ulteriore indennità aggiuntiva di cui all'art. 40, comma 4, che – in tale ottica – spetterebbe al proprietario solo a seguito dell'emanazione del decreto di esproprio (ovvero in caso di rifiuto dell'indennità).

Senza dubbio tale ricostruzione risulta in linea con un'interpretazione (forse eccessivamente rigorosa), del dettato normativo. Essa presenta tuttavia un grave inconveniente, tale da metterne in dubbio la logicità nonché la costituzionalità della norma, così interpretata, per manifesta irragionevolezza. Ed infatti, dall'applicazione del pre-

detto sistema, pur esso premiale, deriverebbe che l'imprenditore agricolo, che in caso di emanazione del decreto di esproprio (oppure di rifiuto dell'indennità) beneficerebbe dell'indennità aggiuntiva di cui all'art. 40, comma 4 (raddoppiando così l'importo dell'indennità dovuta, determinata secondo i parametri legali), si troverebbe, a seguito di cessione volontaria, a percepire un importo inferiore a quello che avrebbe potuto ottenere nel caso in cui si fosse rifiutato di addivenire ad una soluzione bonaria della vicenda espropriativa (*sic!*).

Poiché una tale evenienza contrasta con i principi della logica prima ancora che con quelli del diritto, il compito dell'interprete è quello di ricercare una eventuale soluzione alternativa compatibile con il dettato normativo, ove continuasse ad essere negato il diritto alla triplicazione.

Da questo punto di vista una soluzione potrebbe rinvenirsi, ad avviso di chi scrive, nella diversa formulazione letterale delle lettere c) e d) del secondo comma dell'art. 45.

Ed infatti, mentre l'art. 45, comma 2, lett. d) esclude espressamente che l'indennità aggiuntiva di cui all'art. 40, comma 4, debba essere corrisposta al proprietario che coltiva direttamente il fondo oggetto dell'accordo di cessione e che, in forza di ciò, vede triplicarsi il *quantum* dovuto dall'autorità espropriante, l'art. 45, comma 2, lett. c) non prevede, per il caso di cessione volontaria di aree non edificabili, la predetta esclusione.

Alla luce di ciò potrebbe dunque sostenersi che nella ipotesi qui in esame – di diniego della triplicazione all'imprenditore – possa tuttavia legittimamente essere corrisposto all'imprenditore (IAP) sia il beneficio dell'aumento del cinquanta per cento previsto dall'art. 45, comma 2, lett. c), sia l'indennità aggiuntiva di cui all'art. 40, comma 4 la quale, in mancanza di una inapplicabilità *ex lege* [simile a quella della successiva lett. d)], non sarebbe in astratto incompatibile con i benefici connessi alla stipula dell'atto di cessione volontaria.

In ogni caso, la predetta indennità aggiuntiva dovrà essere calcolata sulla base del solo valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticata, a nulla rilevando, sotto tale specifico profilo, l'esistenza di qualsivoglia ulteriore elemento che possa aumentare il valore dell'area o dell'indennità medesima.

L'accoglimento della tesi testé prospettata attenuerebbe, senza tuttavia eliminarla del tutto, la disparità di trattamento tra il coltivatore diretto proprietario dell'area coltivata, che in caso di cessione volontaria percepisce un'indennità triplicata, e IAP al quale, in quest'ottica, spetterebbe un importo all'incirca pari a due volte e mezza l'indennità di esproprio.

Così inquadrate – nei limiti della presente trattazione – le più delicate questioni inerenti i diritti dello IAP, quale proprietario, in materia espropriativa, può dunque passarsi all'esame del punto focale della sentenza che si annota la quale, seppure in relazione al sistema previgente, ha escluso, sulla scia della unanime giurisprudenza (7), che l'indennità aggiuntiva di cui all'art. 17, comma 2, legge 865/1971 (oggi art. 42, comma 1, d.p.r. 327/2001) spetti al fittavolo (e perciò non proprietario) che sia imprenditore agricolo.

(4) In tal senso cfr. A. CIMELLARO, voce *Coltivatore diretto*, in *Procedura espropriativa. Prontuario e formulario*, Santarcangelo di Romagna, 2008, 42.

(5) Cfr. L.V. MOSCARINI, *op. ult. cit.*, 366 ss., il quale sottolinea come il significato dell'espressione «diritto coltivatore», contenuto nell'art. 17, comma 1, legge 865/1971, non coincida, come preteso dalla giurisprudenza,

con quello di coltivatore diretto.

(6) In questi termini, invero un po' recessivi, cfr. Cass. Sez. III 20 gennaio 2006, n. 1107, in *Giust. civ.*, 2006, 134.

(7) Critica, come si è detto, nei confronti del suddetto orientamento giurisprudenziale la quasi totalità della dottrina, per tutte L.V. MOSCARINI, *op. ult. cit.*, 357 e ss.

Le conclusioni cui è pervenuta la sentenza in commento meritano tuttavia, per quanto si è detto, di essere rimediate – ad avviso di chi scrive – alla luce della nuova disciplina sul punto e di alcune delle considerazioni svolte in precedenza.

Ed infatti, l'art. 42, comma 1, d.p.r. 327/2001 si limita a stabilire che spetta un'indennità aggiuntiva al fittavolo che, per effetto della procedura espropriativa o della cessione volontaria sia costretto ad abbandonare in tutto o in parte l'area direttamente coltivata. Anche in questa ipotesi [come peraltro in quella di cui all'art. 45, comma 2, lett. d)], dunque, il legislatore non ha fatto un espresso riferimento alla figura, soggettivamente qualificata, del coltivatore diretto limitandosi, in maniera piuttosto generica ed ambigua, a prevedere il diritto ad un'indennità aggiuntiva in favore di un soggetto che coltivi direttamente il fondo. Anche in base a quanto detto in precedenza, non sembra plausibile riferire tale locuzione esclusivamente alla figura del coltivatore diretto, escludendo di conseguenza chi non riveste tale qualifica dal diritto a percepire la predetta indennità.

Pertanto, anche il fittavolo che sia imprenditore agricolo professionale dovrebbe, a rigore, avere il diritto di percepire l'indennità aggiuntiva in parola e ciò tanto più ove si consideri – anche in un'ottica di modernizzazione del settore agricolo – la sempre maggiore importanza assunta dalla figura dell'imprenditore agricolo che viene sempre più ad essere il punto di riferimento dell'intera normativa di settore. A conferma di ciò giova sempre richiamare il già citato art. 40, comma 4, che, da questo punto di vista, costituisce una vera e propria «rivoluzione copernicana» rispetto a quanto costantemente ritenuto dalla giurisprudenza nel vigore della precedente disciplina.

Deve tuttavia rilevarsi che la storica occasione di riconoscere pienamente i diritti dell'imprenditore agricolo nella nostra materia, offerta dalla nuova disciplina normativa, non sembra essere stata del tutto colta dalla primissima dottrina che si è occupata del tema e ad avviso della quale – in un'ottica invero un po' ristretta che non tiene conto della evoluzione normativa di cui si è detto – al fittavolo che sia imprenditore agricolo professionale continuerebbe a non essere dovuta l'indennità aggiuntiva ex art. 42, comma 1, d.p.r. 327/2001 (8). Ma i tempi sembrerebbero maturi per un ripensamento delle posizioni sin qui espresse.

Andrea Celsi e Donatella Summa

(8) Escludono lo IAP dal beneficio dell'indennità aggiuntiva F. CARINGELLA, *Commento all'art. 42, d.p.r. 327/2001*, in AA.VV. *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, 2002, 524 ss.; A. BUCCI - A. BARBIERI - G. ULISSE, *Manuale della nuova espropriazione per pubblica utilità*, Padova, 2003, 310 e ss.

\*

I

Cass. Sez. II Civ. - 30-10-2007, n. 22892 - Spadone, pres.; Oddo, est.; Marinelli, P.M. (conf.) - Capodiferro (avv. Monaco ed altro) c. Mariano (avv. Carozzo ed altro). (*Cassa con rinvio App. Bari 30 maggio 2002*)

**Contratti agrari - Piccola proprietà coltivatrice - Rivendita prima del decennio del fondo acquistato con i benefici ex art. 28, legge 590/1965 - Decadenza dai benefici - Sussistenza - Nullità del contratto - Esclusione.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 28)

*Nel caso di rivendita, prima del decennio, del fondo acquistato con i benefici della legge sullo sviluppo della proprietà coltivatrice, non si verifica la nullità del contratto, ma soltanto la decadenza dai benefici previsti dalla legislazione stessa (nella specie, in cui il fondo rustico era stato rivenduto prima dei dieci anni dal suo acquisto avvenuto da parte del convenuto-venditore avvalendosi dei benefici creditizi della legge sulla formazione della proprietà coltivatrice, la S.C. ha cassato le sentenze dei giudici di merito che avevano ritenuto la nullità della vendita) (1).*

II

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

**Contratti agrari - Piccola proprietà coltivatrice - Rivendita prima del decennio del fondo acquistato con i benefici della legge 590/1965 - Decadenza dai benefici - Sussistenza - Nullità del contratto - Esclusione.** (C.c., art. 1418; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 28)

*La vendita del fondo acquistato con i benefici della legge 590/1965, prima del decorso di dieci anni dall'acquisto, non è nulla, ma comporta unicamente la decadenza dai benefici previsti dalla legislazione in materia di formazione ed arrotondamento della proprietà coltivatrice. Difatti, mentre l'art. 28 di tale legge commina soltanto la decadenza dai benefici, la sanzione della nullità non è stata espressamente disposta, né è ricavabile in forma c.d. «virtuale» ex art. 1418, comma 1, c.c., norma che, facendo salvo il caso in cui la legge disponga diversamente, esclude la sanzione della nullità quando l'effettività della norma imperativa sia assicurata con la previsione di diversi rimedi, come nella specie la decadenza dai benefici fiscali e creditizi (nella specie il fondo rustico era stato acquistato in forza della prelazione agraria spettante all'affittuario, il quale poi lo aveva promesso in vendita, prima del decorso dei dieci anni dall'acquisto, ad un terzo, al quale si era rifiutato di trasferire la proprietà del bene invocando il divieto di vendita ex art. 28, comma 2, legge 590/1965; la S.C., affermando il principio in massima, ha confermato la sentenza del giudice di appello che, in riforma di quella del Tribunale, aveva accolto la domanda proposta ex art. 2932 c.c. dal promissario acquirente) (2). (\*)*

I

(Omissis)

FATTO. - Domenico Capodiferro, con atto notificato l'8 marzo 1985, premesso che Francesco Paolo Mariano con scrittura privata del 22 marzo 1983 gli aveva venduto al prezzo di L. 80.000.000 il fondo agricolo con annesso fabbricato in agro di Acquaviva delle Fonti, contrada S. Elia, denominato masseria Salemme, dell'estensione di circa 17 ettari, pattuendo la stipula del rogito entro il 1983, invitò il Mariano F.P. ed i suoi figli, Giulia, Saverio, Domenica, Vitina e Giovanni Mariano, tutti eredi di Caterina Vittore, moglie del venditore e comproprietaria *pro indiviso* degli immobili, a presentarsi il 22 marzo 1985 davanti al notaio per la sottoscrizione del rogito e contestualmente li convenne, per il caso di inot-

(\*) La sentenza è pubblicata in questa Riv., 2006, 505, con nota di BUSFITTO, *Decadenza dai benefici e validità dell'atto di trasferimento*.



temperanza all'invito, davanti al Tribunale di Bari, domandando che: 1) fosse riconosciuta l'autenticità della firma apposta da Francesco Paolo Mariano in calce alla scrittura del 22 marzo 1983 e dichiarata valida la vendita del fondo per la quota di sua spettanza; 2) il Mariano F.P. medesimo fosse condannato al pagamento della penale contrattualmente prevista per non avere trasferito l'intera proprietà del fondo ed al risarcimento dei danni; 3) fosse determinato il prezzo della quota di proprietà del Mariano F.P. e compensato il relativo credito con quanto dovuto per risarcimento dei danni; 4) fosse emessa sentenza costitutiva ex art. 2932 c.c., ove la scrittura privata dovesse essere interpretata come preliminare di compravendita della quota di spettanza del Mariano F.P.; 4) fosse disposta la divisione del fondo secondo le quote di spettanza di ciascun comproprietario e, nel caso di indivisibilità, che lo stesso gli fosse attribuito per l'intero con onere del pagamento dei conguagli.

Si costituirono Francesco Paolo Mariano, eccedendo la nullità della vendita del fondo per il suo contrasto con norme imperative e, in subordine, l'annullabilità del contratto per dolo dell'acquirente, e Giulia, Saverio, Maria Domenica, Vitina e Giovanni Mariano, i quali dichiararono di volersi avvalere, nel caso in cui il contratto fosse stato ritenuto valido ed efficace, del diritto di prelazione loro spettante ai sensi dell'art. 732 c.c.

Il Tribunale, con sentenza del 5 novembre 1999, evidenziato che il fondo venduto era stato acquistato dal Mariano F.P. e dalla moglie il 28 maggio 1974 con le agevolazioni creditizie concesse per la formazione della piccola proprietà contadina, dichiarò la nullità del contratto stipulato con il Capodiferro per violazione del divieto, posto dalla l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 28, comma 2, della sua vendita prima del decorso di dieci anni dall'acquisto e dichiarò assorbito l'esame delle ulteriori domande dell'attore, condannandolo al pagamento delle spese processuali. La decisione, gravata dal Capodiferro, venne parzialmente riformata il 30 maggio 2002 dalla Corte di appello di Bari, che accolse l'impugnazione limitatamente alla mancata compensazione delle spese del giudizio di primo grado, confermando nel resto la sentenza del Tribunale.

Osservò il giudice di secondo grado, per quello che rileva, che funzione del divieto di vendita (o di estinzione anticipata del mutuo) del fondo acquistato con i benefici della medesima legge prima del decorso di dieci anni dall'acquisto, di cui alla l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 28, comma 2, non era quella di ribadire la decadenza dei benefici fiscali, già prevista dal comma che lo precede, ma di aggiungere a detta sanzione quella più grave dell'invalidità del contratto stipulato in contrasto con esso, e che il rilievo della nullità non era impedito dall'aver il Mariano F.P. chiesto in data 23 ottobre 1987 di essere liberato dalle obbligazioni del contratto di mutuo o di non essere vincolato alla indivisibilità del fondo ovvero dall'essergli stato rivolto l'invito a stipulare il rogito in una data successiva a quella del compimento del decennio dall'acquisto.

Il Capodiferro è ricorso per la cassazione della sentenza con due motivi, illustrati con successiva memoria, Francesco Paolo, Saverio, Maria Domenica, Vitina e Giovanni hanno notificato controricorso il 23 gennaio 2003 e non ha resistito Mariano Giulia.

DIRITTO. - Con il primo motivo, il ricorso denuncia la nullità della sentenza impugnata per violazione del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, art. 11, comma 5, e della l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 28, comma 2, avendo ravvisato la nullità del contratto di compravendita intervenuto tra le parti in contrasto con l'orientamento maggioritario del giudice di legittimità, secondo cui l'estinzione anticipata del mutuo o la rivendita anteriormente al decennio del fondo acquistato con i benefici creditizi e fiscali previsti dalla legislazione in materia di formazione della proprietà coltivazione comporta soltanto la decadenza del venditore dai benefici goduti e non anche la nullità dell'alienazione; orientamento, quest'ultimo, ribadito dal d.lgs. n. 228 del 2001, che all'art. 11, comma 3, ha chiaramente escluso la nullità dei negozi posti in essere in violazione della legge cit. art. 28, comma 2, e previsto, con efficacia anche retroattiva, la decadenza dell'acquirente che abbia alienato il fondo durante il periodo vincolato dai soli benefici previsti per l'acquisto della proprietà coltivatrice.

(Omissis)

Il primo motivo è fondato.

Il contrasto sorto nell'ambito di questa Corte sull'interpretazione del precetto di cui alla l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 28, comma 2, secondo il quale «la estinzione anticipata del mutuo o la

vendita del fondo acquistato con i benefici della presente legge non possono aver luogo prima che siano decorsi dieci anni dall'acquisto», è stato risolto con sentenza delle Sezioni Unite n. 7033 del 28 marzo 2006, la quale, in adesione all'antecedente indirizzo prevalente, ha affermato il principio che la vendita del fondo acquistato con i benefici della l. 26 maggio 1965, n. 590, la quale abbia luogo prima del decorso di dieci anni dall'acquisto, non è nulla, ma comporta unicamente la decadenza dai benefici previsti dalla legislazione in materia di formazione e arrotondamento della proprietà contadina. In particolare, ha evidenziato la sentenza, che la legge n. 590 del 1965, art. 28, ricollegandosi alla previgente normativa in materia, commina soltanto la sanzione della decadenza dai benefici, mentre la più grave sanzione della nullità non è stata espressamente disposta e che la stessa non può ritenersi prevista in forma c.d. virtuale (art. 1418 c.c.), giacché tale nullità va esclusa allorché la norma imperativa sia presidiata da rimedi diversi dall'invalidità del contratto, e che il d.lgs. n. 228 del 2001, art. 11, in tema di attenuazione dei vincoli in materia di proprietà coltivatrice, nell'escludere la decadenza dei benefici per l'acquirente che alieni o conceda il fondo al coniuge o ai parenti, ha ribadito che unica sanzione per l'anticipata rivendita del fondo è la perdita dei benefici, restando ferma la validità dell'atto. Alla soluzione del contrasto, peraltro insorto in ragione di una sola e risalente pronuncia difforme dall'indirizzo prevalente (cfr.: Cass. Civ. Sez. II sent. 11 giugno 1992, n. 7159), non può che aderirsi, tenuto conto degli argomenti interpretativi a conforto desunti dalla normativa sopravvenuta, anche se di per sé non direttamente applicabile nella controversia non vertendosi in tema di decadenza dell'acquirente dai benefici goduti.

Alla fondatezza del primo motivo segue la cassazione della sentenza con rinvio, anche per le spese del giudizio di legittimità, ad altra Sezione della Corte di appello di Bari.

(Omissis)

(1-2) RIVENDITA DEL FONDO ACQUISTATO CON I BENEFICI DELLA LEGISLAZIONE SULLO SVILUPPO DELLA PROPRIETÀ COLTIVATRICE: UNA RIFLESSIONE SUI CONTRASTI DI GIURISPRUDENZA IN CASSAZIONE.

Entrambe le decisioni affrontano l'identica questione e la risolvono nello stesso senso.

Invito il lettore – il quale allora si domanderà quale possa essere l'utilità della loro (ri)pubblicazione – a tener presenti le singole fattispecie oggetto di ciascuna decisione, che appositamente ho enunciato, in modo sintetico, in ogni massima e che, invece, si presentano tra loro ben diverse. Occorrerà, poi, considerare le altre due sentenze che riassumo *infra* e che hanno segnato altrettante tappe della evoluzione del pensiero della Suprema Corte sull'argomento. Così facendo il (paziente) lettore ne trarrà spunto per riflettere su un tema, generale ed assai stimolante, che è quello dei contrasti nella giurisprudenza di legittimità. Sul quale vorrei intratterlo brevemente.

All'argomento dei contrasti di giurisprudenza all'interno della Corte di cassazione si sono dedicati vari studiosi. Mi limito a citare G. Moneta, al quale si debbono numerosi contributi scientifici al riguardo e, tra gli altri, il saggio *Contrasti nella giurisprudenza della Cassazione civile e certezza del diritto*, in *Contratto e Impresa*, 1990, 1009, dove l'A., dopo aver distinto tra contrasti apparenti e reali ed aver ulteriormente suddiviso all'interno di quest'ultima categoria tra contrasti casuali e volontari, analizzando le cause del fenomeno, individua, accanto alla tradizionale spiegazione delle «contrapposte opzioni di valore nella interpretazione», altra ragione che – a suo dire – si è fatta strada come la principale dei contrasti voluti: il narcisismo giuridico. Ben conoscendo il compito tanto gravoso e delicato dei colleghi della Suprema Corte non posso che dissentire da questa opinione, almeno nella impostazione formale così generalizzante e radicale.

Ora mi capita di leggere la recente sentenza n. 22892 del 30 ottobre 2007 (indicata *supra* col n. I) nella quale la II Sezio-

ne della S.C. ha affrontato la seguente questione di diritto: le conseguenze giuridiche della rivendita, prima dei dieci anni dall'acquisto, del fondo acquistato con i benefici della legislazione sullo sviluppo della proprietà coltivatrice; e l'ha decisa facendo adesione alla precedente sentenza n. 7033 del 28 marzo 2006 (indicata *supra* con il n. II) con la quale le Sezioni Unite Civili avevano risolto il contrasto di giurisprudenza insorto al loro interno sul punto. E mi capita di rileggere le precedenti e contrastanti pronunzie che la Corte aveva emanato a Sezione semplice sull'argomento. Dopo di che, sono preso dal dubbio: che talora l'atteggiamento della Cassazione sia tale da non fugare, ma anzi rafforzare, quella impressione.

È opportuno ricapitolare i termini del problema.

Fino a non molti anni fa la giurisprudenza di legittimità affermava l'orientamento – diremmo unitario – per il quale la rivendita del fondo, acquistato con i benefici della legge n. 590/1965, prima del decennio dall'acquisto e, dunque, in violazione del divieto contenuto nell'art. 28 della legge stessa, non dava luogo a nullità dell'atto, ma soltanto provocava la decadenza dai benefici medesimi (credizi e fiscali). Intervenne, nel 1992, la II Sezione che, con la sentenza n. 7159 dell'11 giugno 1992 (pres. Carotenuto, est. Triola: in questa Riv., 1993, 481, con nota di MAGLIULO, *Un ripensamento della Cassazione in tema di rivendita del fondo acquistato con i benefici della legge n. 590 del 1965*), prese consapevolmente posizione contraria ribaltando le decisioni dei giudici di merito di primo e secondo grado che avevano riconosciuto la validità della vendita ancorché effettuata nel decennio dall'acquisto. Secondo la S.C. l'interpretazione dell'art. 28 affermata nella giurisprudenza di legittimità non poteva condividersi per una serie di ragioni, enunciate ed illustrate in modo tanto preciso (la competenza in materia dell'estensore è nota) da indurre chiunque a riflettere: in particolare – si disse – la funzione del secondo comma dell'art. 28 non è quella di ribadire la decadenza dai benefici già prevista dal primo comma, ma quella di aggiungere la più grave sanzione della nullità innovando la preesistente legislazione. Qui non mi interessa esaminare nel merito queste ragioni, né eventualmente confutarle. Mi interessa, invece, quel che è risultato andando a verificare i presupposti del processo, cioè il «fatto» sul quale si era venuto a creare il «diritto». E con sorpresa mi accorgo che nel caso affrontato era rimasta nell'ombra la questione relativa al modo con il quale quel fondo era stato acquistato (da colui il quale lo aveva successivamente rivenduto), non risultando «affatto pacifico» che fosse stato acquistato con i benefici previsti dalla legge 590/1965: tanto che la Corte, cassando, rinviò al giudice di merito anche per il relativo accertamento (oggetto di apposito ricorso incidentale).

Dunque, prima viene affermato il principio teorico, che innesca il contrasto giurisprudenziale; e solo dopo viene affrontato il problema della sua applicabilità al caso concreto. Prima viene prospettata una certa interpretazione della norma, e poi si demanda al giudice di merito di accertare se quella norma era o non era pertinente nella fattispecie.

Dopo alcuni anni la Cassazione ritorna – con la III Sezione – sull'argomento con la sentenza n. 5372 del 5 aprile 2003 (pres. Carbone, est. Calabrese: in questa Riv., 2003, 485, con nota di TRIOLA, *Osservazioni in tema di rivendita del fondo acquistato a seguito di esercizio della prelazione*). Questa volta il «fatto» è certo e lo riporta la stessa sentenza: colui il quale aveva rivenduto il fondo prima del decorso dei dieci anni, lo aveva a suo tempo acquistato nell'esercizio del diritto di prelazione e non «con i benefici della legge 590/1965 sullo sviluppo della proprietà coltivatrice». Debbo aprire una parentesi: è a tutti noto che quando l'art. 28 della citata legge parla di benefici si riferisce esclusivamente a quelli di natura creditizia (specie: prestiti a tasso agevolato) e fiscale e solo da questi commina la decadenza allorché il divieto sia violato; va, quindi, sicuramente escluso che l'espressione «beneficio» ricomprenda anche il diritto di prelazione che, pur riconosciuto dalla medesima

legge, ha tutt'altri oggetto e funzione. Su questo punto la Cassazione è univoca da sempre e tanto ha riaffermato anche nella recente decisione a Sezioni Unite della quale dirò fra breve.

Ritornando, ora, a Cass. 5372/2003, nemmeno qui indugio sulle ragioni – comunque perspicue e degne di nota (l'estensore è anch'egli notoriamente esperto in materia) – ispiratrici della decisione di smentire il precedente dissenso e di riaffermare l'orientamento maggioritario. Segnalo, invece, il salto logico: in causa non si era mai discusso di fondo acquistato con i benefici della legislazione speciale, ma solo di fondo acquistato nell'esercizio della prelazione. Ergo, la possibilità di applicare l'art. 28 e di indagare su quali potessero essere le conseguenze (nullità o non) della sua violazione, era in radice inesistente. La questione avrebbe potuto facilmente risolversi ricordando ai giudici di merito – i quali avevano aderito al nuovo indirizzo inaugurato dalla suddetta sentenza di dissenso – che nel caso concreto ogni problema esegetico dell'art. 28 semplicemente non si poneva e che, quindi, di nullità della rivendita del fondo comunque non si sarebbe potuto parlare.

E veniamo alle Sezioni Unite Civili. Leggo nel proemio della sentenza 7033 del 2006 che «la II Sezione, cui il ricorso è stato inizialmente assegnato, rilevato che sulle conseguenze della rivendita di un fondo, nel termine di dieci anni dall'acquisto dello stesso a seguito dell'esercizio della prelazione agraria, esiste contrasto nella giurisprudenza della Corte di cassazione» ha rimesso al Primo Presidente che a sua volta ha investito le Sezioni Unite per comporre il contrasto. Qui il contrasto viene «inventato» di sana pianta. Come detto, nessun contrasto era mai stato segnalato nel caso di fondo acquistato per prelazione, per la semplice ragione che in tal caso è stata sempre esclusa l'applicazione dell'art. 28, del suo divieto e delle sanzioni per la violazione di questo. E poiché anche in questa fattispecie concreta l'acquisto era avvenuto nell'esercizio della prelazione (da parte dell'affittuario) e dunque senza alcun riferimento ai benefici della legislazione di sostegno o almeno di quelli previsti dall'art. 28, non sussisteva neanche l'astratta possibilità di prendere posizione circa le conseguenze (nullità o mera decadenza dai benefici) della rivendita del fondo nel decennio: semplicemente, la questione non era concepibile perché del tutto priva di pertinenza rispetto al caso da decidere.

Ed invece, non solo il problema viene posto, non solo si investono del «contrasto» (inesistente) le Sezioni Unite, ma per di più la sentenza richiama l'argomento suddetto della estraneità della prelazione rispetto ai benefici di legge («Deve escludersi che l'espressione "beneficio" possa riferirsi anche al diritto di prelazione previsto dal precedente art. 8 della stessa legge»: così le Sezioni Unite al punto 4.7 della motivazione): argomento che, però, singolarmente viene adoperato come uno dei tanti idonei a confutare una opzione ermeneutica di una norma, che in forza dello stesso argomento non doveva in radice essere presa affatto in considerazione.

Come definire questi atteggiamenti di reciproca contestazione dei giudici di legittimità? Certo non con le parole dello studioso citato all'inizio. Altrettanto certamente, però, il problema esiste, e va risolto con equilibrato rispetto del precedente di legittimità, specie se frutto di consolidata riflessione ed applicazione nel tempo, restando la libertà di dissentire condizionata da motivazione non solo solidissima, ma prima ancora pertinente. E d'altra parte non sarebbe inopportuna una più attenta verifica di fondatezza dei denunciati contrasti, prima di investire le Sezioni Unite.

Aggiungo, per finire, che con soddisfazione prendo atto della sentenza più recente (la n. 22892/2007) dalla quale ho preso le mosse, in cui una buona volta la questione di diritto (circa la nullità o non della rivendita infradecennale del fondo) era pertinente al caso concreto, relativo appunto ad un podere acquistato con i benefici creditizi della speciale normativa di settore.

Mario Perfetti

Cass. Sez. III Civ. - 3-10-2007, n. 20747 - Fiduccia, pres.; Calabrese, est.; Marinelli, P.M. (conf.) - Cecere (avv. Scognamiglio) c. De Iorio (avv. Petrella). (Conferma App. Napoli 25 luglio 2002)

**Contratti agrari - Affitto di fondo rustico - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Condizioni - Preventivo consenso del concedente - Necessità - Azione sussidiaria di arricchimento senza causa - Esclusione.**

*L'azione di arricchimento senza causa, ai sensi dell'art. 2041 c.c., ha carattere sussidiario e, quindi, non è proponibile quando il danneggiato può esercitare azioni tipiche per farsi indennizzare del pregiudizio subito; la valutazione dell'esistenza delle altre azioni va effettuata in astratto, prescindendo dall'esito concreto delle stesse. (Nella specie, è stata confermata la decisione di merito che, in tema di contratti agrari, aveva rigettato la domanda di pagamento dell'indennizzo di cui all'art. 2041 c.c., essendo proponibile l'azione specifica per il pagamento dell'indennità di miglioramento fondiario prevista dall'art. 17 della legge n. 203 del 2002; la S.C. ha anche affermato la diversità delle due azioni quanto ai fatti materiali ed all'oggetto delle rispettive pretese, poiché mentre l'indennizzo per i miglioramenti dev'essere rapportato all'aumento del valore di mercato conseguito dal fondo a seguito dei miglioramenti effettuati, l'indennizzo per arricchimento senza causa dev'essere rapportato, nei limiti dell'arricchimento ricevuto dal concedente, all'importo della diminuzione patrimoniale, cioè alle spese sostenute dall'affittuario) (1).*

(Omissis)

Nel primo motivo, denunciando violazione e falsa applicazione di legge e manifesta illogicità della motivazione, il ricorrente assume che la Corte d'appello di Napoli non avrebbe correttamente motivato sulla mancata prova del consenso del concedente alla realizzazione dei miglioramenti. Sostiene, infatti, che nel caso di specie sussisteva un tacito consenso.

Il motivo non è fondato.

Per un verso - deducendo il ricorrente che il consenso del concedente si sarebbe dovuto presumere come esistente in forma tacita, atteso che il De Iorio concedente abitava ed abita nel fabbricato attiguo al fondo, per cui non poteva non sapere e non vedere (manifestando, perciò, la propria approvazione) quanto il conduttore andava realizzando sul fondo - si rileva che la Corte territoriale napoletana con insindacabile apprezzamento di fatto ha ritenuto che l'abitazione del concedente nel fabbricato contiguo al fondo interessato non costituisce circostanza tale da far presumere l'avvenuto, consenso per *facta concludentia*, giacché una pura e semplice localizzazione non esprime un comportamento autorizzativo che richiede una positiva (ancorché implicita) manifestazione di volontà affermativa delle opere di miglioramento.

Per altro verso - deducendo il ricorrente che il giudice d'appello avrebbe dovuto ricavare la convinzione dell'esistenza del consenso anche dalla circostanza che il De Iorio, senza giustificato motivo, non compariva dinanzi ad esso stesso giudice, sicché dovevano trovare applicazione le norme di cui agli artt. 232 e 116 c.p.c., si osserva che la deduzione stessa presuppone l'ammissione dell'interrogatorio formale deferito al medesimo De Iorio, ma di esso il ricorrente omette qualsiasi riferimento, palesandosi, pertanto, la deduzione, generica e, come tale, inammissibile.

Sostiene, altresì, il ricorrente che, inoltre, il giudice d'appello ha mostrato di dimenticare che i miglioramenti eseguiti dall'affittuario anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 11/1971, senza il consenso del concedente, sono indennizzabili ai sensi dell'art. 1651 c.c.

Ma è di tutta evidenza che si trattasse di pretesa nuova dedotta per la prima volta in appello (dove la implicita mancata sua presa in considerazione da parte della Corte d'appello), dal momento che, come si desume dallo «svolgimento del processo» della sentenza impugnata, il Cecere con la domanda introduttiva del giudizio deduceva che «aveva realizzato dei miglioramenti, autorizzati dal concedente (...) e consistenti nell'installazione di vivai per la produzione di piante ornamentali».

Né, d'altro canto, è invocabile a base della richiesta di pagamento la previsione dell'art. 1150 c.c., dal momento che l'affittuario di fondo rustico non è possessore ma detentore del terreno concessogli. La Corte napoletana ha del resto perspicuamente rilevato, in relazione alla ritenuta concreta situazione di specie, che l'insediamento delle piante ornamentali dà luogo non già ad un miglioramento che permane al termine del rapporto agrario, ma piuttosto allo svolgimento di

una «attività» vivaistica per la cui esercizio occorrono apposite autorizzazioni amministrative *ad personam* e che viene pertanto a cessare con la dismissione da parte del soggetto titolare dell'autorizzazione.

Nel secondo motivo, poi, il ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 812 e 936 c.c., e art. 115 c.p.c., nonché motivazione carente e contraddittoria e travisamento dei fatti. Lamenta che la Corte d'appello ha erroneamente disatteso la subordinata richiesta di liquidazione indennitaria ai sensi dell'art. 936 c.c.

Anche questo motivo non è fondato.

La Corte ha invero osservato che nel caso di specie non può parlarsi di beni immobili ai sensi dell'art. 812 c.c., trattandosi di vivaio costituito da piante ornamentali non interrate ma dimorate nei contenitori ovvero zollate, cioè tenute materialmente separate dal suolo, né esso rappresenta altresì, tecnicamente, una piantagione, così che resta esclusa l'applicazione del regime dell'accessione. A parte questo, c'è poi da tenere presente, con riferimento all'art. 936 c.c., che l'odierno ricorrente Cecere Francesco non può qualificarsi terzo, essendo egli legato al proprietario del fondo rustico da un rapporto di affitto agrario e quindi, come tale, titolare di un rapporto di natura obbligatoria (v. Cass. n. 6758/2001; Cass. n. 9872/2000).

Adduce tuttavia il ricorrente che «l'impugnata sentenza è incorsa in mero errore di fatto risultante dall'omessa lettura degli atti interni del processo, da cui risulta:

a) che il rapporto, giusta contratto *inter partes*, è sorto il 15 novembre 1968;

b) che le piantagioni in piena terra (e non già in vaso), costituenti il vivaio, sono state realizzate prima della legge n. 11 del 1971 (...).

Senonché del profilo *sub a)* (relativo all'insorgenza del rapporto d'affitto nel novembre 1968 e alla realizzazione delle piantagioni antecedentemente alla legge n. 11 del 1971) si è detto innanzi, nel contesto del primo motivo; quanto al profilo *sub b)*, a parte quanto rilevato circa il carattere dell'attività vivaistica, involgendo un mero errore di fatto, esso era impugnabile come tale per revocazione e non, già, per cassazione: in questo caso la supposta insussistenza, da parte dei giudici di merito d'appello, della incorporazione dei vivai e delle piante al suolo non può, infatti, formare oggetto di ricorso per cassazione sotto l'aspetto di *error in iudicando*.

Nel terzo motivo, a sua volta, il ricorrente lamenta che la Corte territoriale ha ommesso di pronunciare sulla richiesta di indennizzo formulata, in via subordinata, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2041 c.c.

Il motivo è ugualmente infondato, avendo la Corte correttamente rilevato che il richiamo, alternativo, operato dal Cecere alla fattispecie dell'azione generale di arricchimento *ex art. 2041 c.c.*, non appariva conducente, poiché il carattere sussidiario dell'azione (art. 2042 c.c.) ne precludeva la proponibilità, siccome il medesimo Cecere aveva a disposizione una specifica azione (per il pagamento dell'indennità di miglioramento legge n. 203 del 1982, *ex art. 17*) da lui concretamente esperita nell'atto introduttivo del giudizio di primo grado (citazione).

In questo caso - a prescindere dalla negata natura di miglioramento dell'insediamento di piante ornamentali - è invero innegabile che sono totalmente diversi i presupposti perché il conduttore possa reclamare un'attribuzione patrimoniale a un «titolo» piuttosto che all'altro, e, quindi, sono diversi i fatti materiali posti a base delle rispettive pretese, ma mentre in un caso (indennizzo per miglioramenti) la somma reclamata deve essere rapportata all'aumento del valore di mercato conseguito dal fondo a seguito dei miglioramenti da lui effettuati, nell'altro (arricchimento senza causa) l'indennizzo, nei limiti dell'arricchimento avuto dal concedente, deve essere rapportato all'importo della diminuzione patrimoniale del conduttore, cioè alle spese da questi sostenute (v. Cass. n. 22667/2004).

La decisione impugnata è, perciò, in sintonia con il principio di diritto che l'azione dell'art. 2041 c.c., in virtù della sua natura sussidiaria, va esclusa quando esistano azioni tipiche per il conseguimento dell'indennizzo (proponibili in astratto, ossia prescindendo dalla previsione del loro esito).

Nel quarto motivo, infine, denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 306 c.p.c., in relazione all'art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5, il ricorrente lamenta che erroneamente la sentenza impugnata ha ritenuto cessata la materia del contendere sull'opposizione all'esecuzione per rilascio, proposta da esso Cecere con ricorso del 20 novembre 1997.

Pure questo motivo va disatteso, giacché il ricorrente omette, non soddisfacendo in tal modo l'esigenza di autosufficienza del ricorso, di riprodurre il contenuto dell'opposizione, nonché la parte della sentenza di primo grado che ha dichiarato la cessazione della materia del contendere, confermata dal giudice di seconde cure, al fine di consentire al giudice di legittimità di avere cognizione dei termini della que-

stione e di verificarne la rispondenza alla censura dedotta. La Corte territoriale ha del resto ritenuto con apprezzamento di fatto che nella specie l'immissione del concedente nel possesso del fondo abbia vanificato il contrasto tra le parti vertente sul rilascio del fondo stesso.

In conclusione il ricorso va pertanto rigettato.

(Omissis)

(1) I MIGLIORAMENTI FONDIARI E LE AZIONI ESPERIBILI DALL'AFFITTUARIO.

La lettura della sentenza in commento permette di fare il punto sulla questione della indennizzabilità dei miglioramenti, eseguiti dall'affittuario senza il consenso del concedente. Ormai è giurisprudenza costante che il conduttore, che non abbia rispettato le procedure autorizzative previste dall'art. 11 della legge n. 11 del 1971 e dall'art. 16 della legge n. 203 del 1982 (consenso del concedente e/o dell'Ispettorato agrario), non abbia diritto all'indennizzo per i miglioramenti eseguiti nel corso del rapporto agrario.

Affinché l'affittuario possa legittimamente chiedere, alla fine del contratto, l'indennizzo di cui all'art. 17 della citata legge n. 203/82 ed eventualmente vantare il diritto di ritenzione fino all'integrale pagamento dell'indennità, occorre che:

- i miglioramenti siano stati espressamente concordati tra le parti, oppure - in mancanza - autorizzati dall'Ispettorato agrario attraverso la procedura disciplinata dall'art. 16;

- i miglioramenti siano sussistenti alla fine del rapporto e consistano in opere permanenti e durevoli, tali da aver portato ad un incremento di valore del fondo.

Una delle questioni che è stata affrontata sovente dalla giurisprudenza è quella della indennizzabilità di quei miglioramenti che l'affittuario abbia realizzato con il c.d. tacito consenso del concedente. Si tratta di quelle opere, a volte risalenti nel tempo, eseguite di iniziativa del conduttore, rispetto alle quali il concedente non abbia manifestato esplicita opposizione e le abbia tollerate tacitamente. La Corte Suprema, chiamata ad esprimersi sul comportamento concludente del concedente che non abbia reagito alla iniziativa dell'affittuario, ha affermato che il tacito consenso «deve in ogni caso precedere, quale indispensabile condizione legittimatrice di tipo autorizzativo, e non seguire la esecuzione delle opere, non potendo un assenso successivo far venir meno *ex tunc* l'illiceità della condotta del concessionario» (1). La Corte, pur non escludendo in linea teorica la possibilità di un tacito consenso (2), ha escluso che, salvo patto contrario, a fronte della comunicazione del conduttore, «il mero silenzio del concedente equivalga ad accettazione delle sue proposte, non vigendo alcuna norma di legge che imponga al concedente di replicare alle comunicazioni della controparte, né risultando alcun uso in proposito» (3).

Nel caso esaminato dalla Corte nella sentenza in commento, è stato escluso che potesse costituire una forma di consenso tacito il fatto che il concedente abitasse in prossimità del fondo affittato e che avesse potuto essere a conoscenza della realizzazione delle opere, «giacché una pura e semplice localizzazione non esprime un comportamento autorizzativo che richiede una positiva (ancorché implicita) manifestazione di volontà affermativa delle opere di miglioramento». Come si evince dall'orientamento della Corte Suprema, l'inerzia o il silenzio del concedente non sono idonei a rappresentare una forma tacita di consenso, neanche nell'ipotesi in cui questi possa aver tollerato nel corso del rapporto l'iniziativa dell'affittuario, senza reagire al suo operato.

Detto indirizzo della giurisprudenza di legittimità si pone, del resto, sul solco della posizione espressa dalla Corte costituzionale (4), che ha dichiarato illegittimo l'art. 17, settimo comma, della l. 3 maggio 1982, n. 203, nella parte in cui estenda il regime dei miglioramenti, delle addizioni e trasformazioni, agli affittuari di fondi rustici che, in data anteriore all'entrata in vigore della legge, avessero eseguito, senza l'osservanza delle procedure prescritte dalla legislazione precedente, opere migliorative, incrementative o trasformative non previste nel contratto o consentite dal concedente. Qualunque iniziativa del conduttore in materia di miglioramenti fondiari deve essere, dunque, autorizzata preventivamente o attraverso le procedure amministrative o con il consenso espresso del concedente. Il semplice silenzio o la mancata opposizione di quest'ultimo non integrano quel consenso necessario da cui possano scaturire specifiche obbligazioni, quali il pagamento dell'indennità rapportato all'incremento di valore del fondo (5).

La giurisprudenza è inoltre unanime nel ritenere che i miglioramenti eseguiti dal conduttore senza il consenso del concedente non possano essere indennizzati ai sensi 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 sia della stessa citata legge che della successiva legge n. 203 del 1982 (6).

Se è pacifico che la disposizione codicistica dell'art. 1651 trova applicazione esclusivamente con riguardo ai miglioramenti (*inscio o invito domino*) eseguiti prima dell'entrata in vigore della legge del 1971, resta a vedere se l'affittuario abbia tutela giuridica nel rivendicare una forma di indennizzo, ancorché egli, a partire dal 1971, abbia «comunque» eseguito sul fondo opere di miglioramento fondiario a carattere permanente, che abbiano determinato un incremento di valore del fondo medesimo.

È la questione posta, in sostanza, alla cognizione della Corte con la sentenza in commento. Nel caso in esame, l'affittuario, che aveva svolto sul terreno attività vivaistica, aveva reclamato l'indennizzo per i miglioramenti, nonché il diritto di ritenzione, invocando in subordine l'applicabilità degli artt.

(1) Cass. 5 settembre 2005, n. 17772, in *Giust. civ.*, 2006, 2833; Cass. 17 gennaio 2001, n. 591, in *Nuovo dir. agr.*, 2001, 531. Cfr. Cass. 13 aprile 2007, n. 8834, in questa Riv. (M), 2008, 68, che riconosce il diritto all'indennizzo, solo se l'esecuzione delle opere di miglioramento sia avvenuta con il preventivo consenso del proprietario-concedente.

(2) Cfr. Trib. Foggia, Sez. spec. agr. 20 novembre 1997, in questa Riv., 1998, 561, con nota di I. CIMATTI, *Sull'assenso tacito del concedente all'esecuzione di opere di miglioramento agrario*.

(3) Cfr. Cass. 9 marzo 2006, n. 5107, in questa Riv., 2008, 50, con nota di A. GRASSO, *L'eterno problema dei miglioramenti fondiari eseguiti inscio o invito domino e della loro indennizzabilità*. La Corte ha affermato che, in caso di edificazione sul fondo oggetto di affitto di un fabbricato di civile abitazione senza il consenso del concedente, sussiste l'ipotesi di grave inadempimento del conduttore, che giustifica la risoluzione del rapporto agrario, ai sensi dell'art. 5, legge n. 203 del 1982, per violazione dell'obbligo di conservazione e manutenzione del fondo.

(4) Corte cost. 23 giugno 1988, n. 692, in *Foro it.*, 1988, I, 2798, con nota di D. BELLANTUONO; in *Amm. it.*, 1988, 1389; in *Giur. agr. it.*, 1988, 534, con nota di I. CAPPIELLO; in *Leggi civ.*, 1988, 976, con nota di L. COSTATO.

(5) Cass. 3 agosto 2004, n. 14810, in *Giust. civ. Mass.*, 2004 1897, la quale ritiene che «In relazione ai miglioramenti apportati ai terreni ai quali si applichi la disciplina di cui all'art. 11 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, è onere della parte che adduce di aver eseguito il miglioramento non solo dimostrare l'avvenuta esecuzione di esso, ma anche che l'intervento migliorativo sia stato o concordato con i concedenti e quindi autorizzato prima della sua esecuzione, o eseguito previa l'osservanza delle procedure di cui agli artt. 11 e 14 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, ovvero con l'intervento dell'Ispettorato agrario».

(6) Cass. 26 maggio 2005, n. 11194, in questa Riv., 2006, 445, con nota di A. GRASSO, *Ancora sui miglioramenti eseguiti dall'affittuario di fondo rustico*; Cass. 19 maggio 2003, n. 7757, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 1158, precisa che il diritto dell'affittuario, ex art. 1651 c.c., a una indennità sorge e può essere fatto valere dall'affittuario a partire dalla fine della annata agraria in cui i miglioramenti sono stati eseguiti (prevedendo il comma 2 del ricordato art. 1651 del c.c. «la sussistenza dei miglioramenti deve essere accertata alla fine di ciascun anno agrario nel quale sono stati eseguiti, e l'indennità deve essere subito corrisposta») ed è soggetto, pertanto, alla prescrizione decennale decorrente dalla detta data (e non dalla cessazione del rapporto di affitto).

1150, 936 e 2041 c.c. La Corte ha escluso che, nel contratto di affitto di fondo rustico, possano essere applicate le citate disposizioni.

È vero, infatti, che l'art. 1150 c.c., in tema di possesso, è riferito esclusivamente alla figura del *possessore* che abbia eseguito riparazioni, miglioramenti ed addizioni sul bene: egli ha diritto, anche se di mala fede, al rimborso per le spese fatte per le riparazioni straordinarie, nonché all'indennità per i miglioramenti, purché sussistano al tempo della restituzione, in misura pari alla minor somma tra lo speso e il migliorato; se egli è in buona fede, ha invece diritto ad una indennità «nella misura dell'aumento di valore conseguito dalla cosa per effetto dei miglioramenti». La disposizione, all'ultimo comma, rinvia all'art. 936 c.c. in materia di addizioni, attribuendo al possessore di buona fede un'indennità nella misura dell'aumento di valore conseguito dalla cosa, qualora si tratti di addizioni costituenti miglioramento. Come si vede, la disciplina in tema di possesso è sostanzialmente simile a quella prevista dalla legge speciale in materia di miglioramenti fondiari eseguiti dall'affittuario di fondo rustico. Sia l'art. 1150 c.c. che l'art. 17 della legge n. 203 del 1982 riconoscono al possessore, da un lato, ed al detentore affittuario, dall'altro, pari diritto di credito per le opere migliorative eseguite sulla cosa, onde impedire un ingiustificato arricchimento del proprietario ed un incremento di valore del bene con pregiudizio altrui. La giurisprudenza e la dottrina sono però stati sempre concordi nel ritenere che l'art. 1150 c.c. si applica esclusivamente al *possessore* in senso tecnico-giuridico e non anche al detentore *nomine alieno*, quale è l'affittuario di fondo rustico (7).

La Corte Suprema (8) è stata chiamata di recente ad esprimersi sulla questione di illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge n. 203 del 1982, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, con riferimento alla disparità di trattamento tra il possessore e il conduttore del fondo. La Corte, pur affermando che «è indubbio che la condizione dell'affittuario di un fondo rustico, che effettui migliorie senza la prescritta autorizzazione del concedente, è peggiore rispetto a quelle sia del possessore di malafede, ex art. 1150 c.c., sia del terzo che effettui opere con materiale proprio su fondo altrui (art. 936 c.c.), pur essendo analogo l'*animus*, nel senso suindicato, delle tre diverse situazioni», ha osservato che «la diversità di trattamento trova il suo fondamento nel fatto che la posizione dell'affittuario o del conduttore del fondo è disciplinata da una specifica disciplina normativa», quella della legislazione speciale agraria.

Peraltro la Corte ha ritenuto che costituisce *ius receptum* il principio secondo cui la unilaterale e 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 della l. 3 maggio 1982, n. 203, quando modifichi l'originario ordinamento produttivo del fondo. «Ciò in quanto la libertà di iniziativa, di organizzazione e di gestione, attribuita all'affittuario del fondo rustico dall'art. 10 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, e dall'art. 16 della stessa legge n. 203 del 1982 trova un limite nell'esigenza di conservazione non solo della generica destinazione agricola del fondo, ma anche della sua originaria configurazione colturale, così come è reso manifesto, oltre che dalle norme del codice civile (art. 1615-1618), dall'art. 5 della citata legge n. 203 del 1982 che espressamente ricollega il concetto di gravità (dell'inadempimento) alla conservazione del fondo. La diversità di trattamento della posizione dell'affittuario o del conduttore, rispetto a quella di cui ai soggetti delle menzionate norme codicistiche trova, dunque, una sua razionale giustificazione e, pertanto, va confermata la

manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale ritenuta dal giudice di merito».

Se il giudizio della Corte Suprema rimane improntato alla massima severità – nel senso della sussistenza, nei confronti dell'affittuario, dell'ipotesi della risoluzione del contratto per inadempimento, in caso di violazione delle norme relative alla preventiva procedura autorizzativa in tema di opere di miglioramento – resta in ogni caso pacifico che non possa essere applicata all'affittuario di fondo rustico la disciplina più favorevole prevista per il possessore. Non solo, perché l'art. 1150 c.c. si riferisce espressamente all'istituto del «possesso» nel significato inteso dall'art. 1140 c.c., concetto tenuto ben distinto dall'ordinamento da quello di «detenzione», ma anche perché la materia dei miglioramenti dell'affittuario-detentore è già positivamente disciplinata sia dal codice civile che dalle leggi speciali agrarie. Dal che, l'impossibilità di fare ricorso a norme prive di carattere sussidiario, atteso che appare pacifico che, qualora esista una disposizione di legge che regola una determinata fattispecie, non possa farsi ricorso ad altra normativa riferita a diversa situazione giuridica. Per quanto riguarda l'indennizzo dell'affittuario di fondo rustico, questi riceve tutela dalla legge n. 203 del 1982, a condizione che egli abbia rispettato le procedure previste dall'art. 16; diversamente, egli è destinato a perdere il diritto all'indennizzo, atteso che la violazione di un obbligo previsto dalla legge non può essere fonte di diritti per colui che l'abbia commessa. Per tale ragione, la Corte di cassazione ha escluso, per i miglioramenti agrari eseguiti *in scio* o *invito domino*, l'azione generale di arricchimento ex art. 2041 c.c., fattispecie che sussiste quando la locupletazione di un soggetto a danno dell'altro sia avvenuta senza giusta causa: qualora l'arricchimento abbia avuto invece luogo nell'ambito di un contratto, non può dirsi che la causa manchi o sia ingiusta, almeno fino a quando il contratto conservi la propria efficacia obbligatoria (9). È bene rammentare che l'azione ex art. 2041 c.c. ha sempre carattere sussidiario e non è esperibile quando esista una specifica azione a tutela di una determinata situazione giuridica. Essa è altresì distinta rispetto all'azione contrattuale, risultando diversi tanto il bene cui tende l'azione stessa (il *petitum*), quanto i fatti giuridici posti a suo fondamento (la *causa petendi*) e si differenzia quindi da ogni altra azione sia per presupposti che per limiti oggettivi. Tornando alla questione che ci occupa, non vi è dubbio che, in presenza di un contratto agrario valido e di una pretesa di indennizzo da parte dell'affittuario per i miglioramenti eseguiti, non possa essere invocato, nemmeno in subordine, l'art. 2041 c.c., qualora risulti in giudizio che essi siano stati realizzati nell'ambito del rapporto agrario in violazione delle procedure autorizzative previste dalla legge n. 203/82.

Quanto all'altra fattispecie invocata dal ricorrente, la Corte ha escluso, nella sentenza in commento, l'applicabilità della disciplina dell'art. 936 c.c., in materia di addizioni, atteso che tale disposizione si riferisce esclusivamente alle opere realizzate da un soggetto che non abbia con il proprietario del fondo nessun rapporto giuridico, di natura reale o personale, che gli conferisca la facoltà di costruire sul suolo (10). Nel caso in esame, a prescindere dalla inapplicabilità del citato art. 936 c.c. per mancanza del presupposto giuridico (assenza di un rapporto contrattuale), era peraltro risultato in causa che il vivaio realizzato dall'affittuario era costituito da piante ornamentali non interrate, ma dimorate in vasi, ovvero zollate, cioè tenute materialmente separate dal suolo. Il che escludeva potersi trattare di addizioni a carattere permanente.

Le posizioni espresse dalla giurisprudenza in tema di miglioramenti non autorizzati, di cui si è dato fin qui conto,

(7) Cass. 18 marzo 2005, n. 5948, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, 1254; Cass. 2 giugno 1999, n. 5346, in *Riv. not.*, 2000, 123, ha affermato altresì che il diritto di ritenzione, previsto dall'art. 1152 c.c., attuando una forma di autotutela in deroga alla regola per cui nessuno può farsi giustizia da sé, costituisce un istituto di carattere eccezionale, insuscettibile di applicazione analogica, che non può, quindi, essere invocato dal

detentore *nomine alieno* dell'immobile nei confronti del proprietario rivendicante.

(8) Cass. 5 settembre 2005, n. 17772, cit.

(9) Cass. 11 febbraio 2002, n. 1892, in *Giust. civ.*, 2002, 1881; Cass. Sez. Un. 3 ottobre 2002, n. 14215, in *Giust. civ. Mass.*, 2002.

(10) Cass. 5 agosto 2003, n. 11835, in *Giur. it.*, 2004, 1618.

sono state talvolta criticate, con minore o maggiore accento, dalla dottrina (11), che ha ritenuto ingiusta l'esclusione di qualsiasi forma di indennizzo a favore del conduttore, soprattutto a fronte del vantaggio ricavato dal concedente nell'acquisire l'opera di miglioramento. Va rammentato, però, che le disposizioni in tema di miglioramenti sono in vigore da oltre 35 anni e non appare sostenibile la tesi, secondo cui un affittuario-imprenditore agricolo non conosca l'obbligo a lui spettante nell'esecuzione di opere migliorative, obbligo che consiste, in mancanza di un accordo con il concedente, nell'attivare la procedura dinanzi all'Ispettorato agrario, cui è affidato il compito di valutare l'utilità dell'intervento migliorativo, secondo l'ottica dell'interesse pubblico e non di quello privato del concedente.

Se è vero che spesso l'inerzia del concedente può risultare ambigua rispetto alla iniziativa del coltivatore, al punto da poter essere scambiata per una forma tacita di assenso (12), non vi è dubbio che, se fosse più diffusa nel nostro Paese la cultura della legalità e se ci fosse più attenzione nel diffondere presso la categoria degli agricoltori la conoscenza degli strumenti giuridici già apprestati dall'ordinamento a loro favore, non ci si ritroverebbe a dover discutere di indebiti arricchimenti e di diritti negati, come se il nostro sistema giuridico non offrisse sufficienti garanzie all'affittuario di fondo rustico nell'ambito della sua attività di impresa.

È opportuno rilevare che l'art. 16 della legge n. 203/82 riconosce in ogni caso al conduttore il potere di eseguire opere di miglioramento, purché esse rispettino la destinazione agricola del fondo e siano conformi ai programmi regionali di sviluppo od alla vocazione colturale della zona. Si tratta, con tutta evidenza, di disposizione che collega il potere di iniziativa economica dell'affittuario ad un interesse protetto di carattere generale. La legge, dunque, tutela la posizione del conduttore del fondo rustico, favorendo le iniziative dirette all'accrescimento della produttività dei fondi in vista di un superiore interesse pubblicistico. Tale potere di iniziativa economica da parte dell'affittuario deve essere però esercitato nel rispetto delle regole: tra queste, il dovere di informare preventivamente il concedente degli interventi che si intendono eseguire. In caso di disaccordo tra le parti, sarà l'Ispettorato agrario a valutare la corrispondenza del progetto di miglioramento agli indirizzi programmatici regionali, tenendo conto della vocazione colturale del fondo. Qualunque iniziativa unilaterale dell'affittuario, che prescindendo dal rispetto delle procedure di legge, non è suscettibile di protezione da parte dell'ordinamento e, quindi, non vi sarà diritto all'indennizzo alla fine del rapporto, nemmeno sotto il profilo dell'indebito arricchimento.

Nicoletta Rauseo

(11) A. GRASSO, cit., il quale ritiene che i miglioramenti *inscio* o *invito domini* non possono restare privi di tutela indennizzatoria. Secondo l'Autore, i miglioramenti non autorizzati darebbero diritto all'affittuario di ottenere comunque un indennizzo ai sensi dell'art. 936 c.c., nell'ipotesi in cui il proprietario intenda ritenere le opere eseguite. Cfr. P. RECCHI, *Ancora sui miglioramenti degli affittuari, dei mezzadri e dei coloni parziari*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, I, 341; G. PASQUARIELLO, *Miglioramenti agrari ed indennizzo*, in *Nuovo dir. agr.*, 1997, 55; D. BELLANTUONO, *I miglioramenti agrari eseguiti dall'affittuario senza il consenso del concedente*, in *Foro it.*, 1990, I, 940; 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*, in *Foro it.*, 2001, I, 2254; M. MEGHA, *Ancora sui miglioramenti eseguiti dall'affittuario inscio o invito domini: razionalità e opportunità nell'interpretazione della Corte Suprema*, in questa *Riv.*, 2005, 380. L'Autore ritiene che il consenso del concedente, in qualunque forma prestato, successivo all'esecuzione dei miglioramenti, dovrebbe essere valutato come ratifica dell'opera dell'affittuario, con la conseguenza del sorgere dell'obbligo all'indennizzo. Egli ritiene altresì ammissibile l'azione di arricchimento senza causa.

(12) S. CARMIGNANI, in questa *Riv.*, 1998, 627, *Silenzio e consenso nella disciplina dei miglioramenti*, ritiene che il silenzio può assumere tutte le caratteristiche di un comportamento concludente, ma esso può essere qualificato come consenso, «solo in presenza di una espressa previsione di legge, dell'accordo delle parti o di un silenzio comunque significativo, cioè in presenza di un preciso contesto relazionale». Altrimenti, l'atteggiamento omissivo assume gli aspetti della mera *patientia*, tolleranza, sopportazione, così da apparire un comportamento concludente di non-volontà.

Cass. Sez. Lav. - 23-8-2007, n. 17934 - Senese, pres.; Amoroso, est.; Velardi, P.M. (conf.) - Soc. industriale per l'incremento agricolo a r.l. (avv. La Rosa) c. INPS (avv. Sgroi ed altro). (*Conferma App. Catania 28 novembre 2003*)

**Previdenza sociale - Contributi unificati in agricoltura - Beneficio contributivo ex art. 5, legge n. 185 del 1992 - Imprenditore agricolo in forma di società di capitali - Applicabilità - Esclusione - Fondamento.** (L. 19 maggio 1975, n. 153, art. 12; l. 14 febbraio 1992, n. 185, artt. 3 e 5; d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, art. 10)

*Il beneficio contributivo di cui all'art. 5 della legge n. 185 del 1992, consistente nell'esonero parziale dal pagamento dei contributi previdenziali, non è applicabile alle società di capitali, presupponendo non solo la qualità di coltivatori diretti, mezzadri o coloni o imprenditori agricoli a titolo principale, ma anche l'iscrizione nella relativa gestione previdenziale riguardante, all'evidenza, le sole persone fisiche ed atteso, inoltre, il rilievo che all'art. 12 della legge n. 153 del 1975, recante l'originaria nozione di imprenditore agricolo a titolo principale, è stato introdotto, solo dall'art. 10 del d.lgs. n. 228 del 2001, un ultimo comma che, ex nunc, ha esteso alle società la possibilità di assumere tale qualità, ove ricorrano determinati presupposti (1).*

(Omissis)

1. Il ricorso è articolato in tre motivi.

Con il primo motivo di gravame lamenta la società ricorrente la erroneità della sentenza di secondo grado laddove ha ritenuto inammissibile la domanda volta all'accertamento della qualità di imprenditore agricolo a titolo principale per difetto dell'interesse ad agire.

Con il secondo motivo di ricorso la società lamenta la erroneità della sentenza di secondo grado laddove ha negato l'attribuzione del beneficio di cui alla legge n. 185 del 1992, in base all'assunto che all'esonero parziale ivi previsto erano ammesse solo le persone fisiche, sulla scorta della formulazione della legge n. 185 del 1992.

Erroneamente la Corte d'appello ha ritenuto che la disposizione in questione non fosse compatibile con la figura dell'imprenditore persona giuridica.

Con il terzo motivo la ricorrente denuncia l'erroneo regolamento delle spese processuali.

2. Il primo motivo del ricorso è inammissibile.

È vero – come ha ritenuto correttamente la Corte d'appello – che la giurisprudenza di questa Corte (Cass. Sez. Lav. 10 luglio 2002, n. 10039) ha già affermato che il processo può essere utilizzato solo a tutela di diritti sostanziali e deve concludersi (salvo casi eccezionali) con il raggiungimento dell'effetto giuridico tipico, cioè con l'affermazione o la negazione del diritto dedotto in giudizio onde i fatti possono essere accertati dal giudice solo come fondamento del diritto fatto valere in giudizio e non di per sé e per gli effetti possibili e futuri che da tale accertamento si vorrebbero ricavare. Quindi (Cass. Sez. Lav. 26 marzo 2003, n. 4516) le azioni di mero accertamento sono proponibili, non contrastando con il principio della necessità dell'interesse ad agire, dettato dall'art. 100 c.p.c., solo qualora esse tendano all'accertamento della sussistenza di un diritto o di altra posizione soggettiva, nonché quando mirano all'accertamento di uno status, inteso come sintesi di un insieme normativo applicabile ad una determinata persona, dal cui riconoscimento derivi, sulla base di una norma di diritto, l'attribuzione al soggetto di determinati diritti, e non quando sono volte, come nel caso di specie, soltanto all'accertamento o alla contestazione di un fatto.

Ma nella specie la domanda della società, che allegava la ritenuta sussistenza dei presupposti di fatto per la sua qualificazione come imprenditore agricolo a titolo principale, era diretta ad un *petitum* specifico (iscrizione nei relativi elenchi per l'esonero contributivo parziale); e la Corte territoriale si è fatta carico di pronunciarsi in proposito, offrendo quindi comunque una risposta di merito alle prospettazioni difensive della ricorrente perché ha escluso che sussistessero i presupposti per tale rivendicata qualificazione (questione oggetto del secondo motivo di ricorso).

3. Il secondo motivo del ricorso è infondato.

La l. 14 febbraio 1992, n. 185, art. 5, prevede(va), prima dell'abrogazione ad opera del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, che ha ridisciplinato la materia: «Alle aziende, singole o associate, condotte da coltivatori diretti, mezzadri o coloni, o da imprenditori agricoli a titolo principale, iscritti nella relativa gestione previdenziale, in

possesto dei requisiti previsti dall'art. 3, comma 1, è concesso, a domanda, l'esonero parziale del pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali propri e per i lavoratori dipendenti, in scadenza nei dodici mesi successivi alla data in cui si è verificato l'evento. Il presupposto per il beneficio previdenziale è costituito non solo dalla qualità di coltivatori diretti, mezzadri o coloni, o da imprenditori agricoli a titolo principale, ma anche dalla iscrizione nella relativa gestione previdenziale, ossia dell'assicurazione per invalidità e vecchiaia ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni (l. 26 ottobre 1957 n. 1047); assicurazione questa all'evidenza riguardava solo persone fisiche, poi estesa sì anche agli imprenditori agricoli a titolo principale dalla l. 2 agosto 1990, n. 233, art. 13, ma sempre sul presupposto che anch'essi fossero persone fisiche e non già società di capitali (alle quali certo non può essere riconosciuto un trattamento pensionistico).

Occorreva pertanto trattarsi di persona fisica, come del resto può inferirsi più in generale – al di là dello specifico beneficio dell'esonero contributivo parziale di cui è causa – anche dalla considerazione che nella l. 9 maggio 1975, n. 153, art. 12, che conteneva l'originaria nozione di imprenditore agricolo a titolo principale in attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura, è stato introdotto - dal d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, art. 10, un ultimo comma che *ex nunc* (senza efficacia retroattiva) ha esteso alle società la possibilità di assumere tale qualità quando ricorrono determinati presupposti (che peraltro nella specie non ricorrono perché neppure allegati, prima ancora che provati). Ciò conferma che in passato le società di capitali non potevano avere tale qualificazione ed in particolare non rientravano nella fattispecie del beneficio contributivo di cui alla legge n. 185 del 1992, cit. art. 5.

3. Il terzo motivo di ricorso è manifestamente infondato avendo la Corte d'appello posto le spese processuali a carico della parte soccombente.

4. Il ricorso, nel suo complesso, va quindi rigettato. (*Omissis*)

(1) IL BENEFICIO CONTRIBUTIVO EX ART. 5, COMMA 1, LEGGE N. 185 DEL 1992, PRESUPPONE L'ESISTENZA DI PERSONE FISICHE ISCRITTE ALLA GESTIONE ASSICURATIVA DEI LAVORATORI AGRICOLI AUTONOMI.

Il comma 1 dell'art. 5, l. 14 febbraio 1992, n. 185 (avente per titolo: Nuova disciplina del Fondo di solidarietà nazionale) – prima della sua abrogazione ad opera dell'art. 16, d.lgs. 29 marzo 2004, n. 102 – prevedeva che: «Alle aziende agricole, singole o associate, condotte da coltivatori diretti, mezzadri o coloni, o da imprenditori agricoli a titolo principale, iscritti nella relativa gestione previdenziale, in possesso dei requisiti previsti dall'art. 3, comma 1 [della stessa legge, e cioè, le aziende agricole, singole o associate, ricadenti nelle zone delimitate, che abbiano subito danni da eventi calamitosi nelle misure ivi indicate: n.d.r.] è concesso, a domanda, l'esonero parziale del pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali propri e per i lavoratori dipendenti, in scadenza nei dodici mesi successivi alla data in cui si è verificato l'evento».

Secondo tale norma, quindi, la concessione dell'esonero parziale è subordinata alla esistenza di due requisiti soggettivi in testa al titolare d'azienda e cioè la sua qualifica quale coltivatore diretto, mezzadro, colono o imprenditore agricolo a titolo principale e la contestuale sua iscrizione nella gestione previdenziale di categoria (Gestione speciale per l'assicurazione obbligatoria invalidità e vecchiaia).

Precisazione non di poco conto in quanto non tutti i soggetti in possesso delle qualificazioni professionali sopra indicate hanno titolo alla iscrizione alla citata gestione previdenziale, essendo per ciò richiesti ulteriori requisiti, come ho avuto modo di chiarire in più occasioni in questa Rivista.

In presenza della norma sopra richiamata, la «Società industriale per l'incremento agricolo a r.l.» aveva chiesto all'Istituto previdenziale competente (INPS), assumendo di essere imprenditore agricolo a titolo principale, la concessione del beneficio previsto nei propri confronti e cioè l'esonero parzia-

le dal pagamento dei contributi previdenziali dovuti per i propri dipendenti. Al diniego opposto dall'ente citato ha fatto seguito il ricorso all'azione giudiziaria da parte della società interessata, conclusasi, dopo i giudizi negativi dei giudici di merito, con la surriportata decisione di legittimità e cioè nel senso della inapplicabilità della norma in questione ad una società di capitali che, per l'assenza del carattere personale cui è subordinata l'iscrizione nella gestione speciale assicurativo-previdenziale, è carente di uno dei due requisiti soggettivi richiesti dalla norma la cui applicazione veniva invocata.

Decisione pienamente condivisibile.

Inizialmente l'assicurazione invalidità e vecchiaia era stata estesa dalla l. 26 ottobre 1957, n. 1047 (successivamente modificata ed integrata da altri provvedimenti legislativi) ai soli coltivatori diretti, coloni e mezzadri in possesso di determinati requisiti soggettivi ed oggettivi che, per quanto ho detto sopra, ritengo ampiamente noti ai lettori di questa Rivista. Solo nel 1990 è stata introdotta in materia una novità per quanto concerne i soggetti protetti. L'art. 13, l. 2 agosto 1990, n. 233 ha, infatti, sancito che, a decorrere dal 1° luglio 1990, le disposizioni della legge n. 1047 del 1957 e successive modifiche ed integrazioni, sono «estese a tutti gli imprenditori agricoli a titolo principale di cui all'art. 12 della l. 9 maggio 1975, n. 153». Per quest'ultima norma, cui si fa rinvio, si considera imprenditore agricolo a titolo principale quello che dedichi all'attività agricola almeno due terzi del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dall'attività medesima almeno due terzi del proprio reddito globale da lavoro risultante dalla propria posizione fiscale. Con successiva norma (art. 8, legge n. 352 del 1976), per gli I.A.T.P. operanti nelle zone agricole montane o svantaggiate, il citato rapporto di due terzi è ridotto alla misura di un mezzo. Per questi soggetti, dunque, non è necessaria la partecipazione manuale ai lavori agricoli né debbono necessariamente sussistere le altre condizioni oggettive limitative previste per i coltivatori diretti, sostituendosi ad esse quelle specifiche caratterizzanti la figura dell'I.A.T.P., ma non il carattere personale necessario ai fini della iscrizione nella relativa gestione previdenziale. Lo stesso art. 12, legge n. 153 del 1975, cui la norma previdenziale fa rinvio, non contemplando esplicitamente all'interno della categoria le persone giuridiche, deve intendersi riferita alle sole persone fisiche. Ciò risulta trovare conferma in una precisazione successiva contenuta nell'art. 9, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 il quale reca il seguente chiarimento: «Ai soci delle società di persone esercenti attività agricole, in possesso della qualifica di coltivatore diretto o di imprenditore a titolo principale, continuano ad essere riconosciute e si applicano i diritti e le agevolazioni tributarie e creditizie stabiliti dalla normativa vigente a favore delle persone fisiche in possesso delle predette qualifiche. *I soggetti predetti mantengono la qualifica previdenziale e ai fini del raggruppamento, da parte del socio, del fabbisogno lavorativo prescritto, si computa anche l'apporto delle unità attive iscritte nel rispettivo nucleo familiare*» (corsivo mio).

Per i motivi suddetti, ed indipendentemente dalla inapplicabilità *ratione temporis* al caso deciso con la sentenza in commento, risulta irrilevante l'innovazione introdotta dall'art. 10, legge n. 228 del 2001 – il quale ha aggiunto *ex nunc* all'art. 12, legge n. 153 del 1975 un comma con cui si è espressamente previsto che tutte le società (di persone, di capitali e cooperative) in possesso dei requisiti indicati dalla stessa norma per ciascuna delle tre tipologie societarie, possono essere considerate I.A.T.P. – per il rilievo sopra evidenziato che senza il carattere personale della qualifica attribuita non è possibile conseguire il diritto all'iscrizione nella gestione previdenziale di categoria considerato requisito indispensabile per la concessione dell'esonero parziale dal pagamento dei contributi assicurativi di cui al primo comma dell'art. 5, legge n. 185 del 1992.

Carlo Gatta

Cass. Sez. III Civ. - 26-6-2007, n. 14755 - Fiduccia, pres; Durante, est.; Schiavon, P.M. (conf.) - Della Santa (avv. Santi Laurini) c. Citerni Di Siena (avv. Spinelli Giordano e altro). (*Conferma App. Firenze 16 gennaio 2003*)

**Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Risoluzione - Inadempimento - Gravità dell'inadempimento - Necessità - Criteri di valutazione - Attività rimessa al giudice del merito - Insindacabilità in sede di legittimità - Limiti - Fattispecie.** (C.c., artt. 1453, 1455; c.p.c., art. 360, comma 1, n. 5; l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 10; l. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 5, 16)

*In tema di contratti agrari, non un qualsiasi inadempimento dell'affittuario determina la risoluzione del contratto di affitto di fondo rustico, ma l'inadempimento che presenta carattere di gravità in relazione al pagamento del canone, alla normale e razionale coltivazione del fondo, nonché alla conservazione e manutenzione dello stesso, quando ne risulti modificato l'originario ordinamento culturale in conseguenza della violazione dell'obbligo di conservare la struttura funzionale e la destinazione economica voluta dal concedente. La valutazione sulla configurabilità o meno del grave inadempimento nei precisati sensi si risolve in un accertamento di fatto riservato al giudice di merito ed incensurabile in sede di legittimità ove sia stato adeguatamente e logicamente motivato. (Nella specie, la S.C., rilevandone la congruità della motivazione, ha confermato la sentenza impugnata che, oltre sulla sussistenza della parziale morosità nel pagamento dei canoni, aveva fondato la valutazione relativa alla gravità dell'inadempimento dell'affittuario sull'accertato danneggiamento delle colture in atto sul fondo condotto in affitto da parte degli animali ivi allevati ed in virtù dell'intervenuta realizzazione di una discarica abusiva nel medesimo fondo) (1).*

(Omissis)

Citerni Guido di Siena adiva la Sezione specializzata agraria del Tribunale di Grosseto, per ottenere la risoluzione del contratto di affitto di fondo rustico in agro di Scarlino per inadempimento dell'affittuario, Giacinto Della Santa, consistente nel mancato pagamento del canone (L. 1.000.000 all'anno) e nell'inosservanza degli obblighi di manutenzione e conservazione del fondo in conformità alla sua destinazione economica, nonché il risarcimento dei danni.

Instauratosi il contraddittorio, il convenuto si difendeva, sostenendo di avere utilizzato il fondo per l'uso convenuto (allevamento di bestiame) e di avere pagato il canone fino all'annata agraria 1995/1996.

La Sezione adita, istruita la causa, dichiarava la risoluzione del contratto e condannava il convenuto al pagamento dei canoni (L. 7.000.000) ed al risarcimento dei danni (L. 88.000.000) oltre accessori.

Su gravame dell'affittuario la Sezione specializzata agraria della Corte di appello di Firenze quantificava i danni in euro 10.252,19 e fissava l'ammontare dei canoni in euro 4.044,89, confermando per il resto la sentenza impugnata, con la seguente motivazione. A mezzo delle consulenze tecniche esplesate in primo ed in secondo grado si è accertato che le piante di ulivo esistenti nel fondo sono in parte «morte a causa dei morsi delle capre» ed in parte sono in cattivo stato; oltre all'allevamento delle capre che ha danneggiato le colture, l'affittuario ha realizzato nel fondo una discarica abusiva di materiali, sicché il dedotto inadempimento sussiste e presenta il carattere di gravità richiesto dalla legge n. 203 del 1982, art. 5 ai fini della risoluzione; il danno relativo alle piante di ulivo va determinato sulla base del parere del c.t.u. in euro 2.505,34 e quello relativo alla discarica in euro 7.746,85; la domanda di bonifica diretta del fondo proposta dall'affittuario è inammissibile per tardività; sono dovuti i canoni relativi alle annate dal 1994 al 2001, escluso il canone relativo all'annata 1995, per un ammontare complessivo di euro 4.004,89.

Il Della Santa ha proposto ricorso per cassazione, deducendo quattro motivi; l'intimato ha resistito con controricorso.

1. A norma dell'art. 372 c.p.c. è consentito produrre documenti in sede di legittimità solo se i medesimi riguardano la nullità della sentenza impugnata e l'ammissibilità del ricorso o del controricorso.

Poiché riguardano altro, i documenti prodotti sono inammissibili.

2. Con il primo motivo si denuncia violazione, falsa ed erronea applicazione dell'art. 1375 c.c., legge n. 203 del 1982, art. 5, legge n. 11 del 1971, art. 10, legge n. 730 del 1985, art. 2 in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3; la legge n. 11 del 1971, art. 10 e legge n. 203 del 1982, art. 16 riconoscono all'affittuario la libertà di organizzare e gestire l'attività agricola del fondo con l'unico limite della conservazione della struttura funzionale e della destinazione economica; non vi è mutamento di destinazione quando l'affittuario continui ad utilizzare il fondo per scopi agricoli, come è avvenuto nella specie in cui il Della Santa si è servito del fondo per allevare ovini e caprini; peraltro, mediante le c.t.u. si è accertato che all'inizio del rapporto di affitto il fondo era incolto, di tal che la libertà di iniziativa dell'affittuario non subiva limiti di alcun genere.

3. Con il secondo motivo si lamenta violazione e falsa applicazione della legge n. 203 del 1982, art. 5, legge n. 11 del 1971, art. 10, legge n. 730 del 1985, art. 2 in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 5; premesso che l'art. 5 ai fini della risoluzione del contratto richiede che l'inadempimento sia grave e ciò a differenza dell'art. 1455 c.c. che agli stessi fini richiede soltanto che l'inadempimento non sia di scarsa importanza, si deduce che con erronea valutazione delle risultanze processuali i giudici di merito hanno ravvisato nella specie grave inadempimento; in particolare si sostiene che i detti giudici hanno ritenuto che parte delle piante di ulivo è morta a causa del morso delle capre, laddove il c.t.u. ha espresso il parere che il morso è stata una delle cause concorrenti della morte delle piante, e che nel fondo è stata realizzata una discarica abusiva senza verificare se gli oggetti scaricati si potessero considerare rifiuti nel senso che erano stati abbandonati in uno stato tale da non consentirne l'utilizzazione.

4. I motivi, da esaminare congiuntamente per l'evidente connessione, non possono trovare accoglimento.

4.1. È ben vero che, come sostenuto dal ricorrente, non un qualsiasi inadempimento dell'affittuario determina la risoluzione del contratto di affitto di fondo rustico, ma l'inadempimento che presenta carattere di gravità in relazione al pagamento del canone, alla normale e razionale coltivazione del fondo, alla conservazione e manutenzione dello stesso (Cass. 28 gennaio 2004, n. 1572). Peraltro, l'unilaterale e non autorizzata trasformazione del fondo da parte dell'affittuario può concretare inadempimento tale da giustificare la risoluzione del contratto quando risulti modificato l'originario ordinamento culturale; ciò perché la libertà di iniziativa, organizzazione e gestione riconosciuta all'affittuario dalla legge n. 11 del 1971, art. 10 e legge n. 203 del 1982, art. 16 trova limite nell'obbligo di conservare la struttura funzionale e la destinazione economica del fondo voluta dal concedente (Cass. 4 febbraio 2002, n. 1439).

Stabilire se sia configurabile grave inadempimento nel senso sopra indicato si risolve in un accertamento di fatto riservato al giudice di merito e censurabile in cassazione per vizi di motivazione ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 5 (Cass. 4 agosto 1987, n. 6709).

4.2. Nella specie i giudici di appello hanno confermato il convincimento espresso dai primi giudici che gli animali allevati nel fondo condotto in affitto hanno danneggiato le colture in atto e che l'affittuario ha realizzato una discarica abusiva nel medesimo fondo. Le censure che vengono mosse a siffatto convincimento, quando non si risolvono nella inammissibile contrapposizione di una ricostruzione ed interpretazione delle risultanze probatorie a quella adottata dai giudici di merito, richiedono una rivalutazione delle dette risultanze non consentita al giudice di legittimità, mentre la tesi che non vi è mutamento di destinazione del fondo muove dall'errore che il mutamento sia consistito nell'allevamento del bestiame invece che nella realizzazione di una discarica abusiva.

5. Con il terzo motivo si lamenta omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione in ordine alla liquidazione del danno; si sostiene che non si può correttamente liquidare un danno per il «deperimento delle piante di ulivo» in considerazione 1) dell'accertato stato di abbandono del fondo all'inizio del rapporto; 2) dell'assenza di interventi culturali in epoca precedente; 3) della mancanza di produzione degli ulivi; si deduce che neppure si può correttamente liquidare un danno «per la ripulitura del fondo» prima del rilascio dello stesso; si aggiunge che il canone relativo all'annualità 1994/1995 è prescritto, dovendo essere corrisposto in data 1° aprile 1994.

5.1. Il motivo è inammissibile per la parte che concerne il danno, lamentandosi in definitiva la mancata valutazione di ele-



menti processuali che non vengono riprodotti, così come non vengono indicati gli atti che li contengono; è infondato per la parte che concerne il canone, muovendo da un presupposto indimostrato e, cioè, che il canone dovesse essere corrisposto l'1 aprile 1994 invece che in epoca successiva al marzo 1995.

6. Con il quarto motivo si denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 345 c.p.c. in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3, censurandosi i giudici di appello per avere ritenuto che concreti domanda ed incorra nel divieto di cui all'art. 345 c.p.c. la richiesta di provvedere direttamente alla bonifica ambientale; si sostiene che la richiesta è legittima, corrispondendo al diritto dell'affittuario di riconsegnare il fondo libero dalle cose che gli appartengono e costituisce «eccezione impropria», essendo limitata a paralizzare la pretesa dell'attore, come tale proponibile senza la limitazione di cui all'art. 345 c.p.c.

6.1. Il motivo è infondato.

6.2. La parte che, condannata dal giudice di primo grado a risarcire il danno causato da un'abusiva discarica nel fondo altrui mediante il pagamento della somma occorrente per rimuovere gli oggetti discaricati, chieda al giudice di secondo grado di commutare la condanna nell'obbligo di rimuovere direttamente gli oggetti, propone una domanda e non solleva semplicemente un'eccezione, sicché correttamente il giudice di secondo grado la dichiara inammissibile a norma dell'art. 345 c.p.c.

7. Il ricorso è rigettato con condanna del ricorrente alle spese.

(Omissis)

#### (1) GRAVITÀ DELL'INADEMPIMENTO CONTRATTUALE E VALUTAZIONE PROCESSUALE.

La vicenda sottoposta al vaglio della Corte di cassazione ha ad oggetto la risoluzione di un contratto di affitto *ex art. 5, legge 203/82* e la sua valutazione processuale.

L'art. 5 della legge 203/82 prevede che la risoluzione del contratto di affitto 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 e manutenzione del fondo medesimo e delle attrezzature relative, alla instaurazione di un rapporto di subaffitto o di subconcessione. L'obbligo di conservare la struttura funzionale e la destinazione economica del fondo costituisce il limite alla libertà di iniziativa e di gestione riconosciuta all'affittuario dall'art. 10, l. 11 febbraio 1971, n. 11 e dall'art. 16, legge 203/82. Peraltro, come ben evidenziato dalla sentenza che qui si commenta, la Corte ha sottolineato che la libertà di iniziativa dell'affittuario non era stata limitata (in quanto il fondo all'inizio del rapporto era incolto) così come non era stata limitata o lesa la conservazione e/o destinazione del fondo perché uno dei due mutamenti (allevamento capre) su cui si è soffermata l'attenzione del ricorrente non risulta invece essere configurabile come inadempimento *ex art. 5, legge 203/82*. In quanto comunque tale attività rientra nell'ambito di una normale gestione agricola.

Piuttosto, come la Corte ha sottolineato, l'attenzione si sarebbe dovuta spostare sull'altro mutamento operato dall'affittuario: la discarica abusiva. Ciò costituisce sicuramente un mutamento di destinazione del fondo idoneo a realizzare la fattispecie di cui all'art. 5, legge 203/82. Su questo punto si registrano precedenti giurisprudenziali nei termini (1). L'orientamento pressoché costante della giurisprudenza ha sempre ritenuto «gravi inadempienze» e quindi non suscettibili di sanatoria tutte quelle inadempienze dedotte in palese violazione della natura del contratto di affitto, quelle contrastanti con gli obblighi scaturiti 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 carattere di reato in danno diretto del locatore. Ipotesi nelle quali può, ad avviso di chi scrive, rientrare la situazione di discarica abusiva realizzata dall'affittuario. L'apprezzamento (2) 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. In tale senso si è sempre mossa la giurisprudenza (3) nel ribadire 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.

In giurisprudenza si è anche affermato che 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 (4).

Infine, per quanto riguarda la lamentata omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione è ineccepibile quanto considerato dalla Suprema Corte in merito alla mancata riproduzione di elementi processuali e mancata indicazione degli atti di riferimento. Parimenti è ineccepibile la dichiarazione della Suprema Corte *ex art. 345 c.p.c.* in quanto nel caso sottoposto alla nostra attenzione il ricorrente non ha sollevato solo un'eccezione «impropria» (semplice attività difensiva volta a contestare la domanda di controparte) e come tale ammissibile (5), ma ha sollevato una vera e propria domanda. Conseguentemente, in base al combinato disposto degli artt. 345 e 437, sono vietate in appello e anche in sede di legittimità tutte le osservazioni o deduzioni nuove rispetto a quanto sottoposto ed esaminato tempestivamente in primo grado (6).

In conclusione si può pertanto condividere sotto ogni aspetto la soluzione adottata dalla Suprema Corte.

Giovanna Crosetti

(1) Cfr. Trib. Genova 28 aprile 2005, in questa Riv., 2006, 542.

(2) In tale senso Cfr. Cass. 28 gennaio 2004, n. 1572, in questa Riv., 2005, 388, richiamata dalla stessa sentenza che qui si commenta.

(3) V. Cass. 26 gennaio 2004, n. 1317, in *Giur. it.*, 2004, 2297.

(4) Cfr. Cass. 8 gennaio 2002, n. 124, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 23; Cass. 13 agosto 2001, n. 11078, *ivi*, 2001, 1597.

(5) V. Cass. 7 luglio 2001, n. 9238, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 1357.

(6) Cass. 28 gennaio 2004, n. 1572, in questa Riv., 2005, 388, con nota di

TOMMASINI, *La gravità dell'inadempimento contrattuale e valutazione riservata al giudice di merito: questioni di diritto sostanziale e processuale*. Sull'argomento vedi anche i seguenti autori: TORTOLINI, *Contestazione degli addebiti all'affittuario e inadempienze insanabili*, in questa Riv., 2000, 602 e ss.; CORSARO, *Commento all'art. 5, legge 203/82*, in *I nuovi patti agrari*, a cura di ACAGNINO, CORSARO e MACRÌ, Milano, 1989, 39; BORGHI, *L'interpretazione degli artt. 5 e 46 della legge 203/82 sulle condizioni di proponibilità della domanda di risoluzione per inadempimento*, in *Riv. dir. agr.*, II, 1993, 250.

Cass. Sez. III Civ. - 19-3-2007, n. 6454 - Varrone, pres.; Fico, est.; Uccella, P.M. (conf.) - Pirino (avv. Perantoni) c. Cocco e altra. (Cassa con rinvio App. Sassari 6 giugno 2002)

**Animali - Responsabilità civile - Danni cagionati da animali - Responsabilità del proprietario dell'animale - Necessità - Natura e fondamento - Limiti - Prova del caso fortuito - Condizioni - Mancanza - Conseguenze - Fattispecie.** (C.c., art. 2052)

*In tema di danno cagionato da animali, ai sensi dell'art. 2052 c.c., la responsabilità del proprietario dell'animale, prevista dalla suddetta norma, è presunta, fondata non sulla colpa, ma sul rapporto di fatto con l'animale. Ne consegue che, per i danni cagionati dall'animale al terzo, il proprietario risponde in ogni caso e in toto, a meno che non dia la prova del caso fortuito, ossia dell'intervento di un fattore esterno idoneo a interrompere il nesso di causalità tra il comportamento dell'animale e l'evento lesivo, comprensivo anche del fatto del terzo o del fatto colposo del danneggiato che abbia avuto efficacia causale esclusiva nella produzione del danno. Pertanto, se la prova liberatoria richiesta dalla norma non viene fornita, non rimane al giudice che condannare il proprietario dell'animale al risarcimento dei danni per l'intero (nella specie, era stato chiesto il risarcimento ai proprietari di un cane a causa di un morso al volto inferto alla ricorrente mentre era in visita alla loro abitazione, e la Corte di merito aveva dato maggior rilievo alla imprudenza della danneggiata nella produzione dell'evento; sulla base dell'enunciato principio la S.C. ha accolto il ricorso e cassato con rinvio la sentenza impugnata) (1).*

(Omissis)

FATTO. - Margherita Pirino ha adito il Tribunale di Sassari per la condanna dei coniugi Giuseppe Cocco e Maria Grazia Sannia al risarcimento dei danni subiti in conseguenza di un morso al volto ricevuto dal cane di proprietà dei medesimi mentre era in visita presso la loro abitazione.

Il Tribunale, ritenuta l'applicabilità dell'art. 2052 c.c. e ritenuto altresì il pari concorso di colpa della Pirino e dei coniugi Cocco - Sannia, ha condannato questi ultimi al pagamento della metà dei danni accertati.

La sentenza è stata appellata in via principale dai Cocco - Sannia e in via incidentale dalla Pirino e la Corte d'appello di Sassari in accoglimento parziale dell'impugnazione principale, pur ritenendo anch'essa che la fattispecie rientrasse nella previsione dell'art. 2052 c.c., e che i coniugi Cocco avessero fornito solo in parte la prova liberatoria richiesta dalla norma, ha dato maggior rilievo all'imprudenza della Pirino nella produzione del danno (75 per cento) ed ha condannato i Cocco al pagamento del 25 per cento dei danni.

Avverso quest'ultima decisione la Pirino ha proposto ricorso per Cassazione affidandolo ad un motivo.

I Cocco non hanno svolto attività difensiva.

DIRITTO. - Col motivo proposto (omissis) la ricorrente ha dedotto che l'art. 2052 c.c. prevede un caso di responsabilità oggettiva del proprietario dell'animale per i danni da questo cagionati, che viene meno solo in presenza di prova positiva del caso fortuito, sicché in mancanza di tale prova il proprietario dell'animale è sempre tenuto al risarcimento dei danni *in toto*, senza che possa farsi luogo ad un concorso di colpa tra il medesimo e il danneggiato.

La censura è fondata.

La responsabilità del proprietario dell'animale, prevista dall'art. 2052 c.c., è presunta, fondata non sulla colpa, ma sul rapporto di fatto con l'animale (Cass. n. 12307/98). Ne consegue che per i danni cagionati dall'animale al terzo il proprietario risponde in ogni caso e *in toto*, a meno che non dia la prova del caso fortuito, ossia dell'intervento di un fattore esterno idoneo a interrompere il nesso di causalità tra il comportamento dell'animale e l'evento lesivo, comprensivo anche del fatto del terzo o del fatto colposo del danneggiato che abbia avuto efficacia causale esclusiva nella

produzione del danno. Ne consegue altresì che se la prova liberatoria richiesta dalla norma non viene fornita, se cioè, come afferma la sentenza impugnata, «la presunzione di responsabilità non può ritenersi totalmente vinta», non rimane al giudice che condannare il proprietario dell'animale al risarcimento dei danni per l'intero, e non in parte, secondo una graduazione di colpe tra il medesimo e il danneggiato.

Il ricorso va dunque accolto.

(Omissis)

#### (1) CHI PAGA PER IL MORSO DEL CANE DOMESTICO?

La familiarità con l'animale domestico non costituisce *ex se* causa di esclusione della responsabilità civile - per l'evento lesivo occorso ad un soggetto - conoscente del proprietario e/o dell'utilizzatore dell'animale in questione -, all'infuori dell'ipotesi in cui la condotta del danneggiato stesso abbia concorso, secondo un giudizio prognostico *ex post*, alla produzione dell'evento. Nel caso di specie, il danneggiato, nell'atto di visitare alcuni conoscenti, sia pure imprudentemente, sarebbe stato attentato e lesa dall'animale domestico (un cane, non meglio identificato) posseduto dagli ospiti.

Il caso affrontato dalla Cassazione ripropone la questione, assai dibattuta, relativa ai criteri di imputabilità dei pregiudizi subiti da terzi cagionati da animali domestici od in cattività dei quali altri abbiano la disponibilità e/o la custodia. Fattispecie concreta che, come è noto, è positivamente disciplinata dalla norma di cui all'art. 2052 c.c., il cui presupposto è che l'evento dannoso sia stato cagionato dall'animale, ed inoltre che il danno occorso sia stato cagionato da un comportamento dell'animale che appaia espressione della sua natura ferina. Al riguardo, tuttavia, non è essenziale il contatto fisico tra l'animale ed il danneggiato, essendo, comunque, essenziale che il danno dipenda da un comportamento diretto dell'animale. Per questa ragione è stato ipotizzato non sussumibile nell'alveo della specificata norma di legge, il danno cagionato dall'incespicare di un passante sulla coda di un cane (1) ovvero della caduta di un passante perché spaventato dal nitrito di un cavallo (2). Ed invece, laddove i danni siano stati prodotti dalla fauna selvatica, e quindi da animali che soddisfano il godimento dell'intera collettività, costituendo un evento puramente naturale l'evento lesivo occorso al danneggiato, come è noto, deve essere risarcito e liquidato secondo le disposizioni del regime ordinario e solidaristico di imputazione della responsabilità civile e quindi di cui all'art. 2043 c.c. (3).

In generale, la giurisprudenza ritiene che la responsabilità per il danno provocato da animali sia caratterizzata dal fatto che i soggetti indicati dalla norma rispondono per il solo nesso di causalità fra l'azione dell'animale e l'evento del quale è chiamato a rispondere il proprietario ovvero il soggetto che abbia utilizzato l'animale. Per *communis opinio* il ricorso alla presunzione di responsabilità di cui all'art. 2052 c.c. risiede nell'esigenza di offrire una maggiore protezione al danneggiato al fine di intensificare i doveri di prevenzione del danno gravante sul proprietario o sull'utilizzatore dell'animale; pervenendosi, per certi versi, sul punto, ad ipotizzare l'applicabilità del noto principio *cuius comoda eius et incomoda*, e pertanto che tale norma ponga a carico di colui che dalla bestia trae vantaggio i pregiudizi dalla stessa derivanti.

(1) Trib. Milano 25 marzo 196, in *Arch. resp. civ.*, 1965, 991.

(2) Cass. Pen. 6 marzo 1958, Galletti, in *Riv. pen.*, 1958, 55.

(3) Sul punto, si v. Corte cost. 4 gennaio 2001, n. 4, in *Corr. giur.*, 2001, 247.

Ed invero, comunemente, si asserisce che il citato articolo non prevede che la responsabilità si instauri tra una azione umana ed un evento dannoso, quanto tra l'azione dell'animale e l'evento del quale sono chiamati a rispondere i soggetti già specificati, indipendentemente da ulteriori indagini che possano essere fatte sulla diligenza, prudenza o perizia di questi soggetti. Ecco perché il danneggiato, come nel caso sotteso alla decisione in annotazione, è semplicemente onerato di provare la sussistenza del nesso causale fra la condotta dell'animale e l'incidente occorsogli. Nello specifico e più generalmente, è onere del danneggiato provare che il fatto dell'animale costituisca un antecedente necessario dell'evento dannoso. La responsabilità *ex art. 2052 c.c.* postula, infatti, il nesso causale tra il fatto dell'animale medesimo ed il danno subito dall'attore, il quale, pertanto, al fine di far valere detta responsabilità, è tenuto a provare la sussistenza di tale nesso. Solo a seguito di siffatta dimostrazione, il convenuto è tenuto, per sottrarsi alla responsabilità *ex art. 2052 c.c.*, la quale è presunta, e prescinde, pertanto, dalla sussistenza della colpa, a fornire la prova del caso fortuito, costituito da un fattore esterno, che può consistere anche nel fatto del terzo, o nella colpa del danneggiato, ma che deve comunque presentare i caratteri dell'imprevedibilità, inevitabilità e assoluta eccezionalità (4). In dottrina ed in giurisprudenza, al riguardo, si parla di presunzione di responsabilità e non di presunzione di colpa (5). Ed invero, il collegamento della responsabilità al rapporto di causalità, sul piano logico formale, è l'unico modo corretto di interpretare la responsabilità collegata al possesso di cose od animali, se non si vuole affermare, anche in questa materia, un presunto primato della colpa, il quale è difficilmente conciliabile con il principio che l'unica prova liberatoria ammissibile sia quella del caso fortuito (6). Considerato altresì che lo stesso dato lessicale della norma in esame dimostra che è sufficiente, per l'applicazione della stessa, la sussistenza del rapporto (proprietà od uso) tra il responsabile e l'animale che ha dato luogo all'evento lesivo. Sempre dalla lettera dell'art. 2052 c.c., inoltre, emerge che il danno è stato cagionato non da un comportamento (per quanto omissivo) del responsabile, ma dall'animale, per cui detto comportamento è irrilevante. Poiché la responsabilità si fonda non su un comportamento od un'attività del proprietario, quanto su una relazione (di proprietà o di uso) intercorrente tra questi e l'animale, e poiché il limite della responsabilità risiede nell'intervento di un fattore (il c.d. caso fortuito) che attiene non ad un comportamento del responsabile, quanto nelle modalità di causazione del danno, si deve ritenere che la rilevanza del fortuito attiene esclusivamente al fattore causale, in quanto suscettibile di una valutazione che consente di ricondurre all'elemento esterno, anziché all'animale che ne è fonte immediata, il danno concretamente verificatosi. Ed invero, il contenuto della prova liberatoria è sicuramente non già il comportamento diligente del proprietario ovvero di chi utilizza l'animale, bensì un fattore esterno, oggettivamente inevitabile. Pertanto, il caso fortuito non viene inteso, dalla dominante giurisprudenza, come assenza di colpa, bensì come evento estraneo alla sfera di azione dell'uomo. In altri termini: è il fatto stesso che si sia verificato l'evento dannoso a dimostrare che la custodia non è stata diligentemente esercitata.

In applicazione del suddetto concetto di caso fortuito non si esclude che anche la condotta del danneggiato possa essere ritenuta ragione e/o motivo di esclusione della responsabilità per l'incidente occorso al medesimo. Questo, pertanto, è ipo-

tizzabile soltanto nell'ipotesi in cui il danneggiato abbia concorso alla produzione dell'evento stesso e quindi che il danneggiato abbia volontariamente e coscientemente assunto il rischio scaturente dalla relazione con l'animale domestico e/o in cattività. Questo perché affinché la condotta del danneggiato possa sortire effetti liberatori, occorre che sia fornita prova dell'effettiva capacità di quest'ultima di prevedere ad evitare il danno e che, ciò nonostante, con la propria condotta, abbia tenuto un comportamento cosciente idoneo ad assorbire l'intero apporto causale.

Applicando siffatti principi di diritto, correttamente, la Cassazione, con la decisione in annotazione, ha cassato la decisione del giudice di merito che, invece, aveva ancorato la limitata imputabilità e/o responsabilità del proprietario del cane non tanto ad un fattore esterno al comportamento dell'animale, quanto alla condotta del danneggiato, reputata negligente e quindi in termini di causa preminente e/o scatenante dell'incidente stesso. Senza considerare che, al contrario, avrebbe dovuto semplicemente appurare se la condotta del danneggiato, per le sue caratteristiche di imprevedibilità ed inevitabilità, fosse idonea ad interrompere la relazione causale tra fatto dell'animale e danno. Confondendo costì il diverso concetto di negligenza e/o superficialità del danneggiato nell'approccio all'animale e di prevedibilità od imprevedibilità della condotta del stesso. Applicando i principi dianzi specificati, in precedenza, la giurisprudenza (7) non ha esentato da responsabilità il proprietario del cane che, liberatosi dalla catena, fuggito nel centro città abbia cagionato danni al proprietario di una autovettura scontratasi col cane stesso, quantunque il primo avesse provato di aver attentamente custodito il cane e l'irrazionale comportamento del cane stesso, spaventato dai rumori della città. Al proprietario del cane, invero, è stato imputato, in quel caso, di non aver utilizzato, per custodire il cane stesso, tutti gli accorgimenti che fossero tali da impedire la sua rovinosa fuga (8). Analogamente, il proprietario del cane, scappato dal recinto, è stato altresì ritenuto responsabile dei danni costi cagionati, per non aver reso la recinzione totalmente chiusa ed ermetica (9). Od ancora, risponde civilmente, il proprietario del cane che, deposto un osso di cane sulla tromba delle scale, abbia determinato la caduta di un terzo (10); o quello che lasci il proprio cane, gironzolare senza guinzaglio che leda ed attenta altrui cani (11).

Concludendo, l'errore della decisione di seconde cure, saggiamente rilevato dalla Cassazione, consisteva nel non aver compreso che, nel caso di specie, il proprietario del cane domestico, laddove ospita estranei, è tenuto ad assicurarsi che il proprio animale sia totalmente innocuo e per nulla pericoloso, anche con riferimento a dei comportamenti apparentemente sconsiderati degli ospiti. I quali, magari, in ipotesi, ignorano come ci si debba comportare con un animale (12). In un caso similare e cioè quello di una donna morsa da un cane, risponde del danno il proprietario del cane in questione, a nulla valendo, in senso contrario, la circostanza che detto proprietario avesse intimato alla donna di «non dargli confidenza». Quest'ultima circostanza, è stato stimato, non integrasse gli estremi del caso fortuito il quale soltanto avrebbe potuto vincere la presunzione di responsabilità che grava sui proprietari degli animali per i danni provocati dagli stessi.

Ivan Cimatti

(4) Sul punto, cfr. Trib. Monza 2 gennaio 2006, inedita; Trib. Genova 16 dicembre 2005, inedita; Cass. 30 marzo 2001, n. 4742, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 639.

(5) Cfr. A. BARATTO, in *Giur. it.*, 1999, I, 2050.

(6) Cfr. Cass. 9 dicembre 1992, n. 13016, in *Arch. giur. circ. e sin. stradal.*, 1993, 420.

(7) Cass. 9 dicembre 1970, n. 2615, in *Circ. e traspr.*, 1971, 373.

(8) Così, Trib. Perugia 4 luglio 1988, in *Dir. e prat. ass.*, 1988, 354.

(9) Così Cass. Pen. 1° marzo 1988 nonché Giud. pace di Roma 29 giugno 2000, entrambe inedite.

(10) Così Trib. Monza 8 gennaio 2007, inedita.

(11) Così Trib. Milano 22 novembre 2004, inedita.

(12) Cfr. Trib. Roma 18 febbraio 1997, in *Giur. merito*, 1997, 340.

Cass. Sez. III Pen. - 17-3-2008, n. 11752 - De Maio, pres.; Marmo, est.; Passacantando, P.M. (conf.) - Nucci, ric. (*Dichiara inammissibile Trib. Arezzo 2 novembre 2005*)

**Caccia e pesca - Caccia - Corretto esercizio della caccia - Utilizzo di mezzi vietati - Assenza di danno agli animali selvatici - Danno all'immagine della Provincia - Sussiste.**

*La condotta di violazione del divieto di cacciare con mezzi vietati è idonea a cagionare un danno all'immagine della Provincia, cui compete, infatti, il dovere di assicurare il corretto esercizio della caccia stessa. Pertanto, tale danno deve ritenersi sussistere anche con riguardo ad attività di esercizio della caccia posta in essere, più in generale, in violazione dei divieti e dei vincoli posti dalla normativa, tra i quali anche il divieto di cacciare in periodo non consentito, a prescindere dal danneggiamento specifico di animali o dall'uso di armi. (Fattispecie relativa al possesso di una carabina carica, con silenziatore, a bordo di un'auto, in vicinanza di pasturazioni - esca per attirare i cinghiali) (1).*

(Omissis)

Come ha precisato questa Corte (Cass. Sez. III Pen. n. 35868 del 2002, Falconi) «la violazione del divieto di cacciare con mezzi vietati comporta danno all'immagine della Provincia cui compete il dovere di assicurare il corretto esercizio della caccia».

Tale danno, rileva il Collegio, sussiste quindi anche soltanto per l'attività di caccia con mezzi vietati in spregio dei divieti e dei vincoli posti dalla normativa e sulla cui osservanza devono vigilare gli organi della Provincia, a prescindere dal danneggiamento specifico di animali o dall'uso di armi e «nel caso in esame, l'imputato è stato sorpreso in atteggiamento di chi esercita la caccia in periodo vietato».

Con il secondo motivo il ricorrente lamenta la violazione di cui all'art. 606 c.p.p., comma 1, lett. b) (inosservanza ed erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche) con riferimento alla l.r. n. 20 del 2002, art. 1, comma 1, alla legge n. 157 del 1992, art. 21, comma 1, lett. u) e alla legge n. 1587 del 1992, art. 30, comma 1, lett. a) e b), art. 12, commi 1, 2 e 3 ed inoltre mancanza di motivazione relativamente ad alcune parti della sentenza e manifesta illogicità della stessa [art. 606, n. 1, lett. e)].

Deduce il ricorrente che il giudice di merito aveva ritenuto provato il fatto che egli esercitasse la caccia di cinghiali in periodo vietato soltanto in quanto gli agenti della polizia provinciale di Arezzo lo avevano sorpreso all'interno della sua proprietà a bordo di un'autovettura in cui vi era anche la figlia tredicenne con una carabina carica con un colpo e munita di silenziatore.

Il giudice, senza alcuna ragione ed erroneamente, non aveva preso in considerazione la tesi difensiva di esso ricorrente, secondo cui il cibo considerato esca per i cinghiali era stato collocato al solo fine di tenere lontani detti animali dalla propria abitazione, e la carabina era destinata ad esigenze di difesa personale e a tenere lontani pastori maremmani che, in passato, lo avevano aggredito.

Anche il secondo motivo è palesemente infondato e va dichiarato inammissibile.

Il giudice di merito ha infatti esaminato la tesi difensiva e l'ha valutata come inattendibile, ritenendo invece, alla luce di una serie di logiche considerazioni, che ricorressero invece indizi gravi, precisi e concordanti in ordine alla presenza sul posto dell'imputato al fine di abbattere cinghiali.

Ha rilevato in particolare che:

«il pattugliamento dell'oliveto a bordo dell'auto che procedeva lentamente in prossimità del luogo della pasturazione, effettuata secondo la tipica tecnica di caccia, (con occultamento sotto i sassi), ed il possesso di un fucile carico, pronto all'uso e munito di silenziatore sono elementi sintomatici dell'atteggiamento di caccia tenuto dall'imputato».

Il Tribunale ha poi rilevato che il Nucci è cacciatore, quindi soggetto con evidente propensione all'abbattimento di animali, e che la presenza sul luogo di tracce di sangue faceva anche presumere l'avvenuto abbattimento di animali.

(Omissis)

**(1) CACCIA VIETATA E DANNO ALL'IMMAGINE DELLA PROVINCIA.**

La Suprema Corte ribadisce nella sentenza in rassegna che la violazione del divieto di caccia, in periodo non consentito ed anche in assenza di abbattimento o danno agli animali selvatici o dell'uso di armi, in vicinanza di pasturazioni-esca per attirare i cinghiali, è idonea a cagionare un danno all'immagine della Provincia cui compete il dovere di assicurare il corretto esercizio dell'attività venatoria in base alla l. 11 febbraio 1992, n. 157 (Cfr. P. MAZZA, *La tutela della fauna selvatica ed omeoterma*, in AMELIO - FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 161 e ss.). Tale orientamento è pienamente aderente all'evoluzione normativa cui si è assistito nel limitrofo campo della protezione degli animali nel quale l'art. 7 della l. 20 luglio 2004, n. 189 riconosce alle associazioni ed agli enti individuati con decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'interno, il potere di esercitare gli stessi diritti e le medesime facoltà attribuiti alla persona offesa dall'art. 91 c.p.p. a fini di tutela degli interessi protetti dai reati descritti dalla citata legge (in proposito, con riferimento alla legislazione in materia di caccia, cfr. P. MAZZA, *Il concetto di persona offesa dal reato ed il ruolo nel processo penale delle associazioni e degli enti di protezione degli animali*), in questa Riv., 2008, 131-132, in nota a Cass. Sez. III. Pen. 21 settembre 2006, n. 31385, Lega antivivisezione ed a Cass. Sez. III. Pen. 12 ottobre 2006, Adamo, *Maltrattamento di animali. Tra associazionismo e tutela degli interessi «collettivi» e «diffusi»*, Roma, 2006, 54 e ss.). Per una puntuale ricostruzione dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale sulla legittimazione di enti esponenziali di interessi collettivi danneggiati da attività lesive di tali interessi a sperimentare azioni di natura risarcitoria cfr. DI PINTO, *Reati ambientali e costituzione di parte civile degli enti esponenziali di interessi collettivi*, in questa Riv., 2008, 208 e ss. in nota a Cass. Sez. III. Pen. 9 ottobre 2006, n. 3387, Strizzolo.

Sulla partecipazione al processo penale della persona offesa dal reato, con particolare riferimento anche alla tutela di interessi «metaindividuali» lesi dal fatto di reato e sulle scelte operate in materia dal vigente codice di procedura penale cfr. TESSA, *La persona offesa dal reato nel processo penale*, Torino, 1996, 88 e ss., il quale critica i limiti attualmente esistenti volti ad escludere la partecipazione al giudizio degli enti esponenziali di quegli interessi, meritevoli invece di una più energica protezione e di una maggiore attenzione da parte dell'ordinamento giuridico.

Patrizia Mazza

\*

Cass. Sez. III Pen. - 7-1-2008, n. 203 - Postiglione, pres.; Gazzara, est.; Izzo, P.M. (diff.); - B.G., ric. (*Conferma App. Palermo 13 luglio 2005*)

**Sanità pubblica - Rifiuti - Reato di realizzazione o gestione di discarica non autorizzata - Configurabilità - Presupposti - D.lgs. n. 152/2006 - D.lgs. n. 22/1997 (art. 51, comma 3).** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51, comma 3; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152)

**Sanità pubblica - Rifiuti - Discarica abusiva - Scriminante dello stato di necessità - Esclusione - Fattispecie.**

**Sanità pubblica - Rifiuti - Discarica abusiva - Violazione di sigilli - Tutela e funzione - Art. 349 c.p.** (C.p., art. 349)

*In tema di gestione di rifiuti, ai fini della configurabilità del reato di realizzazione o gestione di discarica non autorizzata, di cui al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51, comma 3 (oggi trasfuso nel d.lgs. n. 152/2006) è necessario l'accumulo, più o meno sistematico ma comunque ripetuto e non occasionale, di rifiuti in un'area determinata, la eterogeneità dell'ammasso dei materiali, la definitività del loro abbandono ed il degrado, anche solo tendenziale, dello stato dei luoghi per effetto della presenza dei materiali in questione (1).*

*La scriminante dello stato di necessità opera soltanto allorché la condotta illecita sia diretta ad evitare un danno grave alla persona, da intendersi nella sua accezione fisica e morale, ma non patrimoniale. Non può essere invocato lo stato di necessità per fini sociali e di mercato relativi ai dipendenti dell'azienda. (Nella specie era stato effettuato un deposito incontrollato di un ingente quantitativo di rifiuti speciali non pericolosi, costituiti da fanghi e scarti provenienti dalla lavorazione del marmo; realizzata una discarica non autorizzata dei predetti rifiuti; violati i sigilli apposti dall'autorità giudiziaria per impedire la prosecuzione dell'attività illecita; scaricate acque reflue industriali derivanti dalla lavorazione del marmo senza la prescritta autorizzazione) (2).*

*Il delitto di violazione di sigilli (art. 349 c.p.) si consuma non soltanto con la distruzione materiale dei sigilli ma anche con ogni altra condotta diretta a violare il vincolo di indisponibilità sotteso alla loro apposizione, atteso che la norma in questione tutela non solo l'integrità materiale ma anche quella funzionale dei sigilli (3).*

(Omissis)

Con il primo motivo di impugnazione il ricorrente denuncia la violazione ed errata applicazione del d.lgs. n. 22 del 1997, art. 51, comma 3, nonché la carenza, illogicità e contraddittorietà della motivazione della sentenza.

Con il motivo di gravame vengono riproposte, in sintesi, le stesse doglianze formulate in punto di fatto dinanzi alla Corte territoriale, deducendosi - che l'imputato non ha affatto inteso costituire una discarica abusiva, in quanto si era limitato ad effettuare il deposito temporaneo dei rifiuti derivanti dalla lavorazione del marmo in attesa del loro avvio definitivo allo smaltimento. In proposito si osserva che nel territorio della Provincia di Trapani non vi sono discariche autorizzate a ricevere i fanghi di cui si tratta e tale circostanza ha reso difficile il rispetto della normativa vigente in materia di avvio dei rifiuti allo smaltimento, poiché l'unico sito per poterli conferire è il Ripristino Ambientale del Consorzio Perlatò di Sicilia. Si osserva inoltre che dove ha sede attualmente l'azienda dell'imputato in precedenza svolgeva la propria attività un'altra ditta del cui operato non può essere chiamato a rispondere il B.

Tanto esposto in punto di fatto, il ricorrente prosegue, mediante l'esame della normativa di cui al d.lgs. n. 22 del 1997, con la individuazione delle nozioni di abbandono di rifiuti, di deposito temporaneo degli stessi presso il produttore e di discarica abusiva, anche alla luce di quanto previsto dal d.lgs. n. 36 del 2003, deducendo sostanzialmente che tali termini sono stati considerati erroneamente sinonimi dai C.C. e dalla pubblica accusa e che nel caso in esame non ricorrono le condizioni per ritenere la sussistenza di una discarica abusiva.

Con il secondo mezzo di annullamento il ricorrente denuncia per violazione di legge e carenza di motivazione l'affermazione di colpevolezza per il reato di violazione di sigilli. Si deduce che la sentenza impugnata ha ommesso di valutare l'esistenza delle condi-

zioni atte a configurare l'esimente dello stato di necessità, considerata l'assenza di discariche autorizzate nella Provincia di Trapani e che, in ogni caso, il fatto ascritto al B. doveva essere ricondotto all'ipotesi di reato di cui all'art. 334 c.p., non essendo stato posto in essere mediante la materiale effrazione di sigilli.

Con l'ultimo motivo il ricorrente denuncia la violazione ed errata applicazione del d.lgs. n. 36 del 2003, art. 59.

Si osserva, in sintesi, che i reflui derivanti dalla lavorazione del marmo contengono esclusivamente carbonato di calcio per cui non possono essere equiparati alle acque industriali e ne è consentito lo scarico nel suolo ai sensi del d.lgs. n. 152 del 1999, art. 29, lett. d) senza autorizzazione.

Il ricorso, che è al limite dell'ammissibilità per essere prevalentemente fondato su deduzioni di natura fattuale, non è fondato.

È stato reiteratamente affermato da questa Corte in ordine alla nozione di discarica abusiva che «In tema di gestione di rifiuti, ai fini della configurabilità del reato di realizzazione o gestione di discarica non autorizzata, di cui al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51, comma 3, è necessario l'accumulo, più o meno sistematico ma comunque ripetuto e non occasionale, di rifiuti in un'area determinata, la eterogeneità dell'ammasso dei materiali, la definitività del loro abbandono ed il degrado, anche solo tendenziale, dello stato dei luoghi per effetto della presenza dei materiali in questione (Sez. III 17 giugno 2004, n. 27296, Micheletti, rv. 229.062; conf. Sez. III 8 settembre 2004, n. 36062, Tomasoni, rv. 229.484).

Orbene, la sentenza impugnata, nell'affermare la colpevolezza dell'imputato in ordine al reato ascrittogli, ha applicato puntualmente l'enunciato principio di diritto, avendo i giudici di merito osservato che nella specie deve ravvisarsi la sussistenza di una vera e propria discarica in considerazione del considerevole quantitativo di fanghi essiccati, che avevano raggiunto l'altezza di dieci metri rispetto al livello stradale, e della analisi del registro di carico e scarico della ditta gestita dal B. in ordine al mancato conferimento dei predetti rifiuti.

Si è osservato inoltre che la realizzazione della discarica da parte della ditta che ha gestito in precedenza l'impianto per la lavorazione del marmo non vale ad escludere la responsabilità dell'imputato, essendo stato accertato il suo contributo causale alla realizzazione della predetta discarica abusiva mediante l'ulteriore deposito nell'area di ingenti quantitativi di rifiuti speciali.

Pertanto, le censure di natura prevalentemente fattuale, dedotte nuovamente dal ricorrente sono state già esaminate dai giudici di merito e ritenute inconferenti, al fine di escludere l'esistenza di una discarica abusiva; nonché il contributo causale dell'imputato alla realizzazione della stessa, con motivazione esaustiva ed immune da vizi logici.

Né la definizione di discarica di cui al d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, art. 2, comma 1, lett. g), emanato in attuazione della direttiva 1999/31/CE, contiene elementi che contrastino con l'accertamento di fatto contenuto nella sentenza, dovendosi rilevare che è considerata discarica, ai sensi della disposizione citata, anche la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti destinata stabilmente allo smaltimento degli stessi, così come accertato nel caso in esame dai giudici di merito.

La sentenza ha inoltre affermato, con argomentazione immune da vizi logici, che la inesistenza nel territorio della Provincia di Trapani di discariche autorizzate per lo smaltimento dei fanghi di depurazione non giustifica la realizzazione di una discarica abusiva, risolvendosi peraltro tale carenza solo in una maggiore onerosità e non nella impossibilità delle operazioni di smaltimento.

Anche gli ulteriori motivi di gravame sono infondati.

Con riferimento alla invocata esimente dello stato di necessità per il delitto di violazione di sigilli la sentenza impugnata ha già correttamente osservato che, in ogni caso, «la scriminante dello stato di necessità opera solo allorché la condotta illecita sia diretta ad evitare un danno grave alla persona, da intendersi nella sua accezione fisica e morale, ma non patrimoniale», sicché l'imprenditore non può invocare lo stato di necessità della sua azione per fini sociali e di mercato relativi ai dipendenti della sua azienda.

È stato inoltre rilevato nella predetta sentenza, sempre in relazione al delitto di violazione di sigilli, che l'imputato ha utilizzato un impianto sottoposto a sequestro probatorio e sul quale i sigilli erano stati effettivamente apposti, mentre a nulla rileva la circostanza che l'uso dell'impianto sia avvenuto senza che vi sia stata la materiale effrazione dei sigilli.

Secondo il consolidato indirizzo interpretativo di questo Suprema Corte, infatti, «Il delitto di violazione di sigilli, previsto dall'art. 349 c.p., si consuma non soltanto con la distruzione materiale dei sigilli, ma anche con ogni altra condotta diretta a violare il vincolo di indisponibilità sotteso allo loro apposizione, atteso che la norma in questione tutela non solo l'integrità materiale ma anche quella funzionale dei sigilli» (Sez. III n. 26185/2002, Spini, rv. 225.383; conf. a Sez. III n. 37898/2004, Priolo, rv. 230.043; Sez. III n. 16000/2003, Carpanese, rv. 224.472).

In relazione alle censure afferenti al reato di cui al d.lgs. n. 152 del 1999, art. 59, comma 1, va, infine, osservato che il disposto di cui al d.lgs. n. 152 del 1999, art. 29, comma 1, lett. d), che consente, a determinate condizioni, lo scarico sul suolo delle acque di lavaggio delle sostanze minerali, non esime affatto colui che effettua lo scarico dall'obbligo di munirsi della prescritta autorizzazione ai sensi dell'art. 45, comma 1, del decreto, sicché, in assenza del provvedimento autorizzatorio e non trattandosi in ogni caso di acque reflue domestiche, è stato correttamente configurato il reato di cui alla disposizione citata.

Il ricorso, pertanto, deve essere rigettato.

Ai sensi dell'art. 616 c.p.p., al rigetto dell'impugnazione segue, la condanna del ricorrente al pagamento delle spese processuali.

P.Q.M. la Corte rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali.

(Omissis)

#### (1-3) REALIZZAZIONE O GESTIONE DI DISCARICA NON AUTORIZZATA.

L'art. 6, lett. m), d.lgs. n. 22 del 1997 definisce deposito temporaneo «qualsiasi raggruppamento di rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti» purché vengano rispettate le condizioni indicate nella norma tra le quali: a) il deposito temporaneo deve essere effettuato per tipi omogenei e nel rispetto delle relative norme tecniche; b) il quantitativo di rifiuti non pericolosi non deve superare 20 metri cubi, ovvero i rifiuti stessi devono essere asportati con cadenza trimestrale e, se si raggiunge il limite di 20 mc, non appena viene raggiunto tale limite; c) la durata non può comunque superare l'anno, altrimenti diventa discarica abusiva. Il legislatore, poi, con l'art. 2, lett. g), d.lgs. n. 36 del 2003 definisce discarica: «ogni area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi

area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno». Con detta norma, di origine comunitaria, il legislatore ha ritenuto non solo di fissare il limite temporale massimo per il deposito temporaneo, che coincide con quello già indicato nell'art. 6, lett. m), d.lgs. n. 22/1997, ma ha precisato che, trascorso tale limite, il deposito temporaneo diventa discarica abusiva punibile a norma del terzo comma dell'art. 51, d.lgs. n. 22/1997 (1).

Da quanto innanzi esposto discende che il raggruppamento di rifiuti nel luogo dove vengono prodotti, se non supera l'anno e ricorrono altre condizioni previste dalla norma, non è soggetto ad autorizzazione alcuna, ma soltanto all'obbligo del registro di carico e scarico; se invece supera l'anno diventa discarica punibile ex art. 51, terzo comma del decreto legislativo summenzionato; se non supera l'anno, ma vengono disattesi gli altri limiti previsti dalla norma, diventa deposito incontrollato punibile a norma del comma secondo dell'art. 51 (2).

Il ricorso proposto dall'imputato, al limite dell'ammissibilità per essere prevalentemente fondato su deduzioni di natura fattuale, è infondato e va pertanto respinto. La Suprema Corte più volte, infatti, ha ribadito che il compito del giudice di legittimità non è quello di una rilettura degli elementi di fatto posti a fondamento della decisione bensì quello di stabilire se i giudici del merito abbiano fornito un'interpretazione dei fatti stessi esente da vizi logici o giuridici (3).

Nella sentenza che si annota, confermativa di quella della Corte territoriale, i giudici della S.C., applicando correttamente i principi di cui in premessa, hanno escluso la sussistenza di un deposito temporaneo, ritenendo, invece, configurabile il reato di discarica abusiva, sia per la tendenziale stabilità dell'area destinata alla raccolta di un considerevole quantitativo di fanghi essiccati, che avevano raggiunto l'altezza di dieci metri rispetto al livello stradale, sia per il mancato conferimento dei citati rifiuti come è emerso dalla verifica del registro di carico e scarico della ditta gestita dal B. (4).

Né vale ad escludere la responsabilità dell'imputato la circostanza che la realizzazione della discarica sia avvenuta ad opera della ditta che in precedenza aveva gestito l'impianto per la lavorazione del marmo, atteso l'accertato contributo causale dell'imputato alla realizzazione della discarica abusiva mediante l'ulteriore deposito nell'area di consistenti quantitativi di rifiuti speciali. Inoltre, l'esame dell'art. 2, comma 1, lett. g) del d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, emanato in attuazione della direttiva 1999/31/CE, è confermativo dell'accertamento di fatto contenuto nell'im-

(1) Sul tema AA.Vv., *La normativa italiana sui rifiuti*, Milano, 2002; Cfr., inoltre, FICCO P., *Rifiuti. Quisiti risolti*, Milano, 2007; PERNICE - SANTOLOCI, *La nuova disciplina in materia di rifiuti*, Roma, 2002; AMENDOLA G., *Il d.lgs. n. 22 del 1997 sui rifiuti: primi appunti*, in *Foro it.*, 1997, 106; MAGLIA S., *Corso di legislazione ambientale*, IPSOA, 2007, 93 e s. MARCHELLO F. - PERRINI M. - SERAFINI S., *Diritto dell'ambiente*, Napoli, 2007, VII Edizione, 271 e s. Cfr. Cass. Sez. III 29 aprile 1997, n. 4013, Vasco, in *Riv. pen.*, 1998, 264; Cass. Sez. III 9 ottobre 1996, n. 9579, Tabellini, in *Cass. pen.*, 1998, 611; 206.716; Cass. Sez. III 6 maggio 2002, n. 16383, Li Petri, in questa Riv., 2003, 170, con nota di FABRIZIO, *L'abbandono di materiali da demolizione non è riconducibile al regime delle terre e rocce da scavo*.

(2) Cfr. per tutte Cass. Sez. III 21 aprile 2000, n. 4957, Rigotti, in questa Riv. (M), 2001, 69; Cass. Sez. III 5 maggio 2004, n. 21024, Eoli, in *Riv. pen.*, 2005, 1011. «L'abbandono o deposito incontrollato può assumere il carattere di una attività di gestione dei rifiuti quando esso è effettuato da titolari di imprese o da responsabili di enti. In tali casi il d.lgs. n. 22/1997 commina la sanzione penale ai sensi dell'art. 51, comma 2» [Cass. Sez. III 28 maggio 2002, n. 20780, Brusita, in *Riv. politica*, 2004, 46; Cass. Sez. III 10 agosto 2001, n. 31128, P.M. in proc. Migliozzi, in *Urb. e appalti*, 2002, 3, 357; Cass. Sez. III 26 febbraio

2003, n. 9057, Costa, in questa Riv. (M), 2004, 194; nonché Cass. Sez. III 1° giugno 2005 n. 20518, in *Urb. e appalti*, 2005, 9, 1111 -hanno statuito che il deposito temporaneo, in assenza delle condizioni previste dalla lett. m) dell'art. 6, configura il reato di abbandono/deposito incontrollato di rifiuti, sanzionato dall'art. 51, comma 2-].

(3) Cass. Sez. III Pen. 1° giugno 2005, n. 20518, cit.: «In tema di rifiuti, il giudizio circa la ravvisabilità della discarica, piuttosto che di luogo semplicemente destinato a raccolta e smaltimento rifiuti, implica una valutazione tipicamente "in fatto", riservata quindi al giudice del merito e sottratta al vaglio di legittimità se motivata in maniera congrua e non manifestamente illogica».

(4) «Si è in presenza di una discarica tutte le volte in cui, per effetto di una condotta ripetuta, i rifiuti vengono scaricati in una determinata area, trasformata di fatto in deposito o ricettacolo di rifiuti, sicché rientra nella nozione in parola l'accumulo ripetuto di rifiuti con tendenziale carattere di definitività, in considerazione della quantità considerevole del materiale abbandonato e dello spazio occupato, a nulla rilevando la circostanza che tale accumulo avvenga sullo stesso terreno in cui è situato l'operatore che in parte li tratta» (Cass. Sez. III 17 giugno 2004, n. 27296, Micheletti, in *Riv. pen.*, 2005, 899; conf. Sez. III 8 settembre 2004, n. 36062, Tomasoni, in *Riv. pen.*, 2005, 1121).

pugnata sentenza di merito, dal momento che definisce «discarica» anche la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi, da parte del produttore degli stessi. Che poi nella Provincia di Trapani l'inesistenza di discariche autorizzate per lo smaltimento dei fanghi di depurazione legittimasse la realizzazione di discariche abusive è da escludere perentoriamente, dovendosi tradurre tale carenza in un maggiore onere imprenditoriale e non nella asserita impossibilità di esecuzione delle operazioni di smaltimento.

Con i motivi di gravame il ricorrente invoca, altresì, l'esimente dello stato di necessità per il delitto di violazione di sigilli, considerata l'inesistenza nella Provincia di Trapani di discariche autorizzate; anche se l'impugnata sentenza ha già correttamente osservato che «la scriminante dello stato di necessità opera solo allorché la condotta illecita sia diretta ad evitare un danno grave alla persona, da intendersi nella sua accezione fisica e morale, ma non patrimoniale». Il male minacciato dal pericolo attuale di un danno grave alla persona deve riguardare beni-interessi afferenti alla persona fisica o alla personalità morale. «La vita, l'incolumità personale, la sanità, l'integrità sessuale, la libertà personale, il pudore, l'onore stesso, se posti in pericolo possono essere preservati, nei limiti dell'art. 54 c.p., anche mediante la violazione di un precetto penale. E così pure qualunque altro diritto o interesse della predetta natura, perché la legge non si limita a considerare il pericolo della sola violenza fisica alla persona, ma parla in genere di "pericolo attuale di un danno grave alla persona". Poiché solo il pericolo alla persona e alla sua personalità morale può giustificare la lesione di interessi di terzi non imputabili, deve convenirsi per la esclusione del pericolo riguardante i diritti patrimoniali» (5).

Relativamente, poi, al delitto di violazione di sigilli da parte dell'imprenditore B. nell'utilizzare un impianto sottoposto a sequestro probatorio, per impedirgli la prosecuzione dell'attività illecita, a nulla rileva l'invocata circostanza che detto impianto fosse stato utilizzato senza la materiale effrazione dei sigilli.

«Violazione dei sigilli» significa, più che la fisica violazione della materia sigillante, la violazione della custodia sigillata. Tale violazione, pertanto, si ha sia nel fatto di chi rimuove, rompe, distrugge, ecc., la materia sigillante, sia in quello di chi frustra altrimenti la volontà manifestata con l'apposizione dei sigilli.

Il delitto di cui all'art. 349 c.p., quindi, ricorre tanto nell'alterazione dei sigilli apposti ad un bene quanto nella violazione della custodia del bene, pur lasciando inalterata la materia sigillante» (6).

Infine, in ordine alle censure afferenti al reato di cui al d.lgs. n. 152/1999, art. 59, comma 1, va rilevato che l'art. 29, comma 1, lett. d), non pone alcun divieto «per gli scarichi, sul suolo o negli strati superficiali del sottosuolo, di acque provenienti dalla lavorazione di rocce naturali nonché dagli impianti di lavaggio delle sostanze minerali, purché i relativi fanghi siano costituiti esclusivamente da acqua e inerti naturali e non comportino danneggiamento delle falde acquifere o instabilità dei suoli» (7). Tuttavia l'attività di cui sopra deve essere preventivamente autorizzata. Infatti, l'art. 45, comma 1, d.lgs. n. 152/1999, recita: «Tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati». L'autorizzazione è rilasciata al titolare dell'attività da cui origina lo scarico ed è valida per i quattro anni dal momento del rilascio, mentre un anno prima della scadenza ne deve essere chiesto il rinnovo. Se poi la domanda di rinnovo è stata presentata nei termini, lo scarico può essere provvisoriamente mantenuto in funzione fino all'adozione di un nuovo provvedimento. Pertanto, nel caso di specie, mancando un provvedimento autorizzatorio e non trattandosi di scarichi di acque reflue domestiche in reti fognarie che, in deroga a quanto stabilito dal comma 1 dell'art. 45, sono sempre ammessi, è stato correttamente ravvisato il reato di cui all'art. 59, d.lgs. n. 152/99 [ora abrogato dall'art. 175, comma 1, lett. bb), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152] che prevede l'arresto da due mesi a due anni o l'ammenda da euro 1.032 a euro 7.746.

Giuseppe Seccia e Benedetto Ronchi

(5) MANZINI, *Diritto penale italiano*, Torino, 1950, Vol. II, 390-391. Nella relazione ministeriale sul progetto del codice penale Rocco, I, 97 «ci si è domandato perché l'istituto dello stato di necessità non viene esteso a tutti i diritti in conformità dell'allargamento accolto per la legittima difesa, ma la restrizione è giustificata dall'ovvia considerazione che, mentre la legittima difesa è reazione all'altrui azione, nello stato di necessità, invece, la salvezza del proprio diritto si raggiunge col sacrificio di diritti appartenenti a persone che non determinano la situazione pericolosa, e perciò non sarebbe giusto estendere l'istituto alla tutela di altro bene, che non sia quello sommo della sola integrità fisica, propria od altrui». È da notarsi, peraltro, che la legge non limita la tutela ai beni della integrità fisica, ma necessariamente, data la formula dell'art. 54, comprende anche quelli della personalità morale. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale, Parte generale*, Milano, 2000, 303 e s.: «Oggetto del pericolo deve essere un danno grave alla persona. Per danno alla persona anche i beni della libertà fisica e morale, dell'invulnerabilità sessuale, del pudore e dell'onore riguardano direttamente la persona e, perciò, possono essere preservati mediante fatti che di regola costituiscono reato».

(6) MANZINI, *Diritto penale italiano*, cit., 542 e ss.; Cass. Sez. III Pen. 18 giugno 2003, n. 26185, Spini, in *Riv. pen.*, 2004, 473; conf. Cass. Sez. III Pen. 7 luglio 2004, n. 37398, Priolo, *ivi*, 2005, 1280; Cass. Sez. III Pen. 7 aprile 2003, n. 16000, Carpanese, in *Riv. polizia*, 2004, 216: «Il delitto di violazione di sigilli previsto dall'art. 349 c.p., si consuma non soltanto con la distruzione materiale dei sigilli, ma anche con ogni altra condotta diretta a violare il vincolo di indisponibilità sotteso alla loro apposizione, atteso che la norma in questione tutela non solo l'integrità materiale ma anche quella funzionale dei sigilli». Cass. Sez. III 7 luglio 2004, n. 37898, cit.: «Il reato di violazione di sigilli ha natura istantanea e si perfeziona sia con la materiale violazione dei sigilli, sia con ogni condotta idonea a frustrare il vincolo di immodificabilità imposto sul bene per disposizione di legge o per ordine

dell'autorità; di conseguenza, compiuta la prima infrazione, il reato si reitera ogni qual volta si realizza una condotta contraria al precetto, in ulteriore violazione del persistente vincolo sulla res». ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte Speciale*, cit., 404 e s.: «Sigillo ai fini dell'art. 349 è un'impronta in ceralacca, piombo, carta incollata ecc. che ha un significato simbolico». «Oggetto immediato della tutela penale non è la tutela della cosa in se stessa, sibbene il mezzo che ne garantisce l'intangibilità». «Il reato sussiste anche se i sigilli sono rimasti inalterati».

(7) T.A.R. Veneto, Sez. III 26 gennaio 2005, n. 248, in *www.giustizia-amministrativa.it* [«Al fine di distinguere lo scarico dall'abbandono di rifiuti liquidi, va fatto riferimento al combinato disposto degli artt. 2, lett. bb) del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, 8, lett. e) del d.lgs. 22/97, all'art. 8, lett. e), e 36 del d.lgs. n. 152/99 - nel testo da ultimo sostituito dall'art. 16, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, che assoggetta alla disciplina dei rifiuti i reflui liquidi, sul presupposto del loro trasporto, con esclusione del caso della canalizzazione. Qualora pertanto i reflui non siano oggetto di trasporto e manchi un'interruzione funzionale del nesso di collegamento diretto tra la fonte di produzione del liquame ed il corpo idrico recettore, va esclusa l'applicabilità del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 mentre troveranno applicazione le disposizioni di cui al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152-]. («Stante la nozione di scarico introdotta dal d.lgs. n. 152/99, deve ritenersi che i rifiuti allo stato liquido, costituiti da acque reflue di cui il detentore si disfa senza versamento diretto nei corpi recettori, avviandole cioè allo smaltimento, trattamento o depurazione a mezzo di trasporto su strada o comunque non canalizzato, rientrano nella disciplina dei rifiuti dettata dal d.lgs. n. 22/97 e il loro smaltimento deve essere autorizzato; mentre all'opposto lo scarico diretto di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili, indirizzato in corpi idrici recettori, specificamente indicati, rientra nell'ambito del citato d.lgs. n. 152/99 sull'inquinamento idrico»). RAMACCI, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Piaccenza, 2006, 184 e s.

Cass. Sez. III Pen. - 26-10-2007, n. 39644 - Lupo, pres.; Squassoni, est.; De Nunzio, P.M. (parz. diff.) - G.C., ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Lecce 15 giugno 2004*)

**Sanità pubblica - Rifiuti - Centro di rottamazione su terreno interessato da rifiuti vari - Violazione art. 51, comma 3, d.lgs. n. 22 del 1997 - Sussistenza.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51, comma 3)

*Integra la violazione dell'art. 51, comma 3, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, la condotta di chi costituisce un centro di rottamazione su di un terreno interessato da rifiuti vari (1).*

(Omissis)

Con sentenza 15 giugno 2004, il Tribunale di Lecce ha ritenuto G. C. responsabile del reato previsto dal d.lgs. n. 22 del 1997, art. 51, comma 3 e lo ha condannato alla pena di giustizia; la decisione è stata confermata dalla Corte di appello della stessa città con sentenza 3 aprile 2006.

Entrambi i giudici di merito hanno ritenuto provato che l'imputato, privo della necessaria autorizzazione, gestisse una discarica di rifiuti pericolosi, e non, in esito agli accertamenti effettuati (che hanno evidenziato come su di un terreno di proprietà del G. giacesse circa 160 veicoli dimessi e batterie esauste); inoltre, il Tribunale si è basato sulle dichiarazioni di P.C. (imputata per il reato in esame ed assolta con la formula per non avere commesso il fatto) la quale ha precisato come il centro di autodemolizione fosse gestito da G.

Per l'annullamento della sentenza, l'imputato ha proposto ricorso per cassazione deducendo difetto di motivazione e violazione di legge, in particolare, rilevando:

- che manca la prova di una illecita attività di gestione dei rifiuti che, in ogni caso, non poteva essere a lui addebitata perché in carcere nell'epoca in contestazione;

- che la declaratoria di responsabilità si fonda esclusivamente sulla qualità di proprietario del suolo senza una indagine sulla riconducibilità della condotta alla sua persona;

- che, con violazione del principio del *ne bis in idem*, è stato giudicato per fatti in relazione ai quali aveva subito una sentenza di condanna (dal Tribunale di Lecce sede Trifase del 22 dicembre 2000);

- che la fattispecie era sussumibile nella previsione di cui al d.lgs. n. 22 del 1997, art. 50, comma 1.

Tanto premesso, la Corte osserva come sia congrua e completa la motivazione della sentenza in esame in merito alla esistenza, su di una area di proprietà del G., di un centro di rottamazione (punto sul quale il ricorrente ha formulato censure prive della necessaria concretezza). L'estensione dell'area interessata a ricettacolo dei rifiuti, l'entità degli stessi, la natura organizzata della attività illecita inducono a ritenere che la fattispecie sia stata correttamente sussunta nella ipotesi di reato contestata e non in quella prevista dal d.lgs. n. 22 del 1997, art. 50 che si caratterizza dalla occasionalità e discontinuità della condotta di abbandono di rifiuti.

Non esaustivo, invece, è l'apparato argomentativo sulla attribuità dell'illecito all'attuale ricorrente (desunta dai giudici in base alle dichiarazioni della coimputata ed alla condanna per un reato analogo a quello per cui si procede); sul punto, la tesi difensiva avrebbe meritato una più completa attenzione.

È stato dedotto (e provato) come il G. fosse stato ristretto in carcere nell'arco temporale che si snoda dal 27 ottobre 2001 al 28

luglio 2003; nel capo di imputazione non è precisata la data di inizio del reato, ma solo quella dell'accertamento (20 febbraio 2002) avvenuto quando l'imputato era già *in vinculis*.

Di conseguenza, prima di concludere che almeno parte della condotta incriminata fosse ascrivibile al G., i giudici avrebbero dovuto accertare (anche attivando i loro residuali poteri in materia di prove) che l'illecito centro di rottamazione fosse gestito dall'imputato prima della sua carcerazione.

Tale lacuna istruttoria permette alla Corte di ritenere non manifestamente infondato il ricorso e di rilevare che si è maturato il periodo richiesto dagli artt. 157 e 160 c.p.p. (anni quattro e mezzo tenuto conto dell'interruzione). Di conseguenza, la Corte annulla senza rinvio la impugnata sentenza, per essere il reato estinto per prescrizione dando atto che manca la evidente prova favorevole all'imputato che possa giustificare la priorità del proscioglimento nel merito.

(Omissis)

(1) PECULIARITÀ DISTINTIVE DELLE FATTISPECIE DI ABBANDONO, DI DEPOSITO INCONTROLLATO DI RIFIUTI E DI DISCARICA ABUSIVA.

Con la sentenza in commento, i giudici della S.C. hanno confermato le valutazioni fornite dai giudici di merito in ordine alla gestione di una discarica non autorizzata di rifiuti pericolosi e non, negando pertanto la sussumibilità della fattispecie in esame nell'ambito della previsione di cui all'art. 50, comma 1 (1) (c.d. abbandono di rifiuti) del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (ora sostituito, senza variazioni, dall'art. 255, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), poiché l'estensione dell'area interessata a ricettacolo dei rifiuti, l'entità degli stessi, la natura organizzata dell'attività illecita avevano indotto a ritenere l'assenza dei tratti salienti della *occasionalità* e *discontinuità*, caratterizzanti invece la condotta di abbandono dei rifiuti.

Si è, quindi, ritenuta sussistente, in capo all'imputato, l'ipotesi di reato, contestata dai giudici di merito, *ex art. 51, comma 3, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22* (ora sostituito, senza modifiche, dall'art. 256, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), che non fornisce all'interprete una esplicita definizione del concetto di discarica, la quale, ove non autorizzata, comporta la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e dell'ammenda da 2600 a 26000.

Lo stesso comma 3 del citato articolo stabilisce altresì il raddoppio dell'ammenda e l'aumento dei limiti edittali della pena da uno a tre anni ove la discarica sia adibita, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi, sancendo, inoltre, la confisca dell'area *solo* ove questa risulti di proprietà dell'autore o del compartecipe (2) nel reato, salvi però gli obblighi di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi.

Non è prevista, dunque, alcuna *alternatività* tra la pena dell'arresto e quella dell'ammenda a differenza delle ipotesi configurate dal medesimo art. 51 (ora art. 256, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) nei commi 1 e 2, che disciplinano rispettiva-

(1) Prevista in tal caso una semplice sanzione amministrativa pecuniaria da 105 a 620 euro; sanzione ridotta da 25 a 155 euro ove l'abbandono sul suolo abbia ad oggetto rifiuti non pericolosi e non ingombranti. Più precisamente, l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti, sul suolo e nel suolo, sono vietati dall'art. 14, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (ora art. 192, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), espressamente rubricato come «divieto di abbandono»; riferendosi, al suo comma 2, anche all'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee. Obblighi di rimozione dei rifiuti e ripristino dello stato dei luoghi sono altresì previsti per chiunque violi i divieti contemplati dai suddetti commi, in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali e personali di godimento sull'area, ai quali tali violazioni siano imputabili a titolo di dolo o colpa.

(2) Da tenere presente, però, quell'indirizzo secondo cui, in caso di condanna *ex art. 51, comma 3, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22* (ora art. 256, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), non è possibile disporre la confisca dell'area adibita a discarica in caso di comproprietà della stessa, se non nell'ipotesi in cui *tutti* i comproprietari siano responsabili, quantomeno a titolo di concorso, del reato loro addebitato; v. Cass. Sez. III Pen. 21 febbraio 2006, n. 6441, Serra, in questa Riv., 2007, 121, con nota di L. MAZZA, *Sui limiti della confisca di area in comproprietà destinata a discarica non autorizzata*, dove l'Autore mette in luce come la funzione della misura ablattiva risieda nella peculiare esigenza di sottrarre il sito alla disponibilità di colui che lo ha utilizzato come strumento del reato, non di vanificare il diritto garantito dalla Carta fondamentale *ex art. 42, comma 2*, disponendo una tale sanzione anche nei confronti di persona estranea al reato!



mente l'attività di gestione (3) dei rifiuti priva di autorizzazione e il deposito incontrollato degli stessi, stabilendo al comma 1 la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o l'ammonda da 2600 a 26000 euro, cumulando invece le due sanzioni solo nel caso in cui la gestione riguardi i rifiuti pericolosi e richiamando al comma 2, per quanto attinente allo specifico reato di deposito incontrollato, l'identico quadro sanzionatorio di cui al comma 1.

Aldilà dei proclamati divieti e del conseguente regime sanzionatorio, l'assenza di precise definizioni normative, entro le quali summare le fattispecie di volta in volta presentatesi al vaglio dei giudici, ha fatto sorgere l'esigenza, profondamente sentita in dottrina e giurisprudenza, di una chiara delimitazione dei confini tra le condotte diversificate di abbandono, deposito incontrollato, gestione non autorizzata e discarica abusiva, anche alla luce della disciplina del deposito temporaneo (4) che, fissando termini, quantità e corrette modalità di raggruppamento dei rifiuti prima che questi siano raccolti ai fini del loro smaltimento definitivo o per il recupero degli stessi, determina, per il mancato rispetto delle sue rigorose condizioni, la ricaduta in una delle fattispecie sopra delineate.

Sembra però doversi facilmente riconoscere che i tratti fortemente simili, se non del tutto coincidenti, delle fattispecie di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti, evidenziati poc'anzi nelle note salienti della occasionalità, estemporaneità e discontinuità della condotta, capaci di distinguerne i connotati rispetto a quelli della più fortemente stigmatizzata condotta di realizzazione e gestione di discarica abusiva, non ostino alla identificazione delle due ipotesi, diversificabili sulla base del principio di specialità tra disposizioni normative.

Difatti, la linea di confine unanimemente (5) accettata nella giurisprudenza di legittimità si riferisce espressamente all'elemento specializzante della qualifica di titolari d'impresa; nel senso che la condotta di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, ove commessa da privati cittadini, integrerà l'illecito amministrativo di cui all'art. 50, comma 1, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (ora art. 255, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152); mentre le stesse violazioni, commesse da titolari d'impresa o da chi agisca per conto delle stesse, sono assoggettate

alla più grave sanzione penale prevista dall'art. 51, comma 2, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (ora art. 256, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), prescindendo dalla natura dei rifiuti abbandonati, evidentemente non determinante ai fini dell'individuazione della fattispecie applicabile.

La ragione di un tale differenziato trattamento è facilmente rinvenibile nella diversa percezione della pericolosità ambientale di una condotta commessa nell'ambito di una attività lavorativa suscettibile di produrre rifiuti con una certa continuità e con un rischio di nocumento all'ambiente tendenzialmente più alto rispetto all'opera di abbandono posta in essere dal privato cittadino, il più delle volte meramente occasionale e priva di intenti economici (6).

Trattasi di interpretazione, del resto, coerente coi principi informativi del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi) (7), la cui politica ambientale si ispirava all'obiettivo principale della prevenzione e limitazione dei rischi di inquinamento da rifiuti, non solo attribuendo priorità al recupero e al riciclaggio di questi ultimi rispetto al loro smaltimento, ma anche affidando la gestione delle sostanze da smaltire, specie quelle più pericolose, esclusivamente a soggetti di comprovata professionalità, tenuti a rispettare una disciplina profondamente vincolistica che metta al riparo da qualsiasi uso irrazionale o anche solo imprudente dei rifiuti, capace di causare conseguenze irrimediabili per la salubrità dell'ambiente.

In questo quadro si inserisce l'innovativa logica gestionale del decreto Ronchi, mosso dal principio generale della *condizione di responsabilità*, il quale tende a coinvolgere *tutti* coloro che in qualche modo intervengano in un momento qualsiasi del flusso produttivo dei rifiuti (8); percorso proseguito anche dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, per cui la gestione dei rifiuti deve essere svolta nel rispetto dei principi di precauzione, prevenzione, proporzionalità, responsabilità e cooperazione di *tutti* i soggetti coinvolti nell'uso e consumo dei beni che producono rifiuti ed effettuata secondo efficacia, efficienza, economicità e trasparenza.

Proprio questa logica gestionale ispirata alla condivisione di responsabilità di tutte le imprese coinvolte nella produzione del rifiuto, ha indotto il giudice di legittimità al superamento della *querelle* riguardante la natura del reato

(3) Che comprende, ad ampio raggio, tutte le attività di raccolta, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione dei rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli artt. 27-33, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (ora artt. 208-216, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152).

(4) Disciplina contenuta all'art. 6, lett. m), d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 [ora modificato dall'art. 183, lett. m), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152].

(5) In proposito, v. Cass. Sez. III Pen. 8 giugno 2004, n. 25463, Bono, in questa Riv., 2006, 401, con nota di F. MAZZA, *Discarica abusiva e abbandono di rifiuti*, dove si sottolinea come l'abbandono di rifiuti effettuato dal titolare di una impresa configuri il reato di cui all'art. 51, comma 2, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (ora art. 256, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), anche se occasionale e per limitate quantità, atteso che lo scarico di un ingente quantitativo di rifiuti nonché la sistematicità di una tale condotta costituiscono esclusivamente elementi differenziali del reato *de quo* da quello di realizzazione o gestione di discarica abusiva, ex art. 51, comma 3, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (ora art. 256, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152); nonché la nota di S. BATTISTINI, *L'attività di gestione di rifiuti non autorizzata*, a commento di una sentenza, Cass. Sez. III Pen. 2 marzo 2004, n. 9544, Rainaldi, in questa Riv., 2006, 536, che tratta però del diverso problema della precisa individuazione dei soggetti imputabili del reato, comunque solo imprenditoriale, di deposito incontrollato di rifiuti, stabilendo che, *non solo* alle imprese o gli enti che effettuino una delle attività indicate al comma 1 dell'art. 51 del citato d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione dei rifiuti), ma a *qualsiasi* impresa avente le caratteristiche stabilite all'art. 2082 c.c., o ente, con personalità giuridica o operante di fatto, potrà iscriversi il reato di cui all'art. 51, comma 2, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

(6) Così si esprime anche A. COVIELLO, *Sul reato di abbandono incontrollato di fanghi essiccati*, in nota alla sentenza Cass. Sez. III Pen. 28 marzo 2006, n. 10629, Cadelano, in questa Riv., 2007, 402. Si è del resto fatto notare come la clausola di sussidiarietà, che sembra contenuta nella specifica fattispecie di abbandono, attia ad escludere la rilevanza penale

della condotta, operi come «presunzione», a favore del privato cittadino, di scarico occasionale e discontinuo, trascurabile nelle quantità, conseguentemente con potenziale di rischio di nocumento all'ambiente molto minore e fuori dall'orbita del profitto. Pertanto, disattesa la suddetta presunzione, un cittadino che abbandoni rifiuti riconducibili, per quantità e qualità, ad una impresa, potrà essere chiamato a rispondere non già per la violazione amministrativa ex art. 50, comma 1, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (ora art. 255, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), bensì del reato previsto al successivo art. 51, comma 2, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (ora art. 256, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), ove sia *ipotizzabile* che tale attività sia stata compiuta in esecuzione di un incarico. Così anche M. SANTOLOCI, *Rifiuti, acqua e altri inquinamenti. Tecnica di controllo ambientale*, Roma, 2005.

(7) Legge quadro del settore (che ha avuto il merito di razionalizzare la normativa previgente estremamente complessa e frammentaria del d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, oggetto di numerosi provvedimenti di attuazione, integrazione e modifica che, non contribuendo certo alla chiarezza legislativa, hanno condotto la materia dei rifiuti a divenire un autentico *nodo di Gordio*, un inestricabile groviglio che ha indotto il governo italiano ad approvare tra il 1993 e il 1996 ben 16 decreti legge! V., sul punto, F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Leggi complementari - I reati fallimentari, tributari, ambientali e dell'urbanistica* - vol. II, Milano, 1998, 471) attuativa delle direttive europee n. 91/156/CEE (a sua volta modificativa della direttiva n. 75/442) sui rifiuti, n. 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, n. 94/62/CEE sugli imballaggi e rifiuti di imballaggi; oggetto di modifiche per opera del d.lgs. 8 novembre 1997, n. 389, c.d. Ronchi *bis*, della l. 9 dicembre 1998, n. 426, c.d. Ronchi *ter*; ed infine abrogato, con l'intento di riordinare la legislazione ambientale rendendola più organica e razionale, accorpando disposizioni concernenti settori omogenei di disciplina, dal già menzionato d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. codice dell'ambiente).

(8) Si veda anche L. IMPERATO, *Inquinamento del suolo e responsabilità penale*, in AMELIO-FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 121.

(proprio o comune) di deposito incontrollato di rifiuti (*ex art. 256, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152*), nonché dell'attività di gestione non autorizzata degli stessi, contemplata dal comma 1 del suddetto art. 256.

In forza del principio di collaborazione e corresponsabilità *anche* delle imprese produttrici di beni e servizi, il consumo o l'usufruzione dei quali generi poi sostanze inquinanti o comunque da smaltire, non è dunque ipotizzabile che l'attività di gestione non autorizzata di rifiuti (*ex art. 256, comma 1*) sia realizzabile solo da soggetti esercenti professionalmente l'attività medesima, stante l'espressione «chiunque» contenuta nella disposizione in oggetto e l'avvenuta soppressione, ad opera dell'art. 7, comma 6, d.lgs. 8 novembre 1997, n. 389 (Ronchi *bis*), dell'inciso «prodotto da terzi», che nell'originaria formulazione della norma connotava la provenienza dei rifiuti illecitamente gestiti.

Come detto, lo specifico riferimento, di cui al comma 2 dell'art. 256, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ai titolari di imprese o responsabili di enti come unici soggetti capaci di integrare il reato di deposito incontrollato di rifiuti ha il compito di distinguere quest'ultimo dalla fattispecie *ex art. 255, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152* (abbandono di rifiuti), riferibile, invece, alla condotta del privato cittadino.

Pertanto, tale previsione non intende restringere l'ambito di operatività di cui al comma 1 dello stesso art. 256, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (disciplinante lo stoccaggio abusivo dei rifiuti), che pur adottando l'espressione «chiunque» palesemente presuppone l'attività di un'impresa; ed anzi, per le ragioni già evidenziate, di *qualsiasi* impresa *ex art. 2082 c.c.*

E non intende restringerlo poiché «deposito incontrollato» e «stoccaggio di rifiuti privo di autorizzazione» sono fattispecie del tutto eterogenee, prive di legami tali da consentirne un coerente raffronto, poste sotto l'etichetta del medesimo articolo, non diversamente dalla realizzazione e gestione di discarica abusiva (di cui al comma 3 dello stesso art. 256), *solo* in funzione della comunanza di quell'*unico* elemento caratterizzante la ragion d'essere dei decreti più importanti succedutisi in tema di politica ambientale: l'assenza della necessaria autorizzazione; coerentemente all'idea che proprio le condotte prive di autorizzazione in merito, concretino un ostacolo all'esercizio delle necessarie funzioni di controllo da parte della pubblica amministrazione, mediante le quali si assolve alla duplice finalità di prevenzione e contenimento dei rischi insiti nell'esercizio di attività potenzialmente inquinanti (9).

Che debba ormai risultare corretta l'interpretazione che prevede, anche nei riguardi del deposito incontrollato, come soggetto attivo del reato, *qualsiasi* impresa con le

caratteristiche descritte dall'art. 2082 c. c., o ente con personalità giuridica o di fatto, è confermato dalla soppressione, a scanso di equivoci, operato dalla l. 9 dicembre 1998, n. 426 (Ronchi *ter*), dell'originario riferimento, di cui al comma 2 dell'art. 51, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, alla specifica attività di gestione dei rifiuti (10).

Non di meno, resta definitivamente chiarito come la dizione relativa «ai titolari di imprese o responsabili di enti» riguardante la fattispecie di deposito incontrollato configuri comunque un reato «proprio», ma non in rapporto alla nettamente distinta figura della gestione o stoccaggio non autorizzato di rifiuti, bensì alla similare ipotesi contemplata dall'art. 50, comma 1, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (ora art. 255, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), il cui rapporto di specialità è comprovato, altresì, dall'espressa e indifferenziata previsione, al comma 2 dell'art. 256, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, dei concetti di «abbandono» e «deposito incontrollato»; dal parallelismo, riscontrabile negli articoli relativi (11) alle due distinte fattispecie, inerenti le condotte di immissione di rifiuti nelle acque superficiali e sotterranee; e dall'ulteriore esplicito richiamo, sempre *ex art. 256, comma 2*, dei divieti sanciti dall'art. 192, comma 1 e 2 del citato decreto; ossia, proprio le violazioni alla base, in primo luogo, del regime sanzionatorio *ex art. 255, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, disciplinante la fattispecie di abbandono di rifiuti.

Si è già sottolineato come il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 non fornisse una definizione di «discarica abusiva», riservando la stessa sorte anche alle nozioni di «abbandono» o «deposito incontrollato»; ma proprio la necessità di delineare, attraverso l'elaborazione dottrina e giurisprudenziale, un concetto di realizzazione e gestione di discarica abusiva, ha dato modo, per converso, di enucleare la natura occasionale e discontinua della condotta di abbandono o deposito incontrollato, in opposizione agli elementi integrativi necessari per la ravvisabilità del reato *ex art. 51, comma 3, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22* (ora art. 256, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) che consistono nella indefettibile presenza di un accumulo di rifiuti, più o meno sistematico, comunque ripetuto e non occasionale, in un'area determinata; nella eterogeneità dell'ammasso dei materiali; nella definitività del loro abbandono; nel degrado, anche solo tendenziale, dello stato dei luoghi per effetto della presenza dei materiali in questione, consistente nell'alterazione permanente dello stato dei luoghi stessi (12).

È però da tenere presente che precedentemente all'emanazione del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, una nozione di discarica è stata fornita dal d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 (13), in attuazione della direttiva 1999/31/CE, relativa, per

(9) Ancora S. BATTISTINI, *op. cit.*, 536 ss.

(10) In giurisprudenza, v. la sentenza Cass. Sez. III Pen. 2 marzo 2004, n. 9544, Rainaldi, già massimata in questa Riv., 2005, 200, poi riproposta estensivamente *ivi*, 2006, 536, con nota di S. BATTISTINI, *op. cit.*, nonché, per lo stoccaggio non autorizzato, Cass. Sez. III Pen. 8 aprile 2004, n. 16698, Barsanti, in questa Riv., 2004, 729.

(11) Come già segnalato, il testo di riferimento è ormai il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nel quale ambito, l'art. 255 comma 1 si riferisce alla condotta di «abbandono» di rifiuti, mentre il «deposito incontrollato» degli stessi è disciplinato al successivo art. 256, comma 2.

(12) Cass. Sez. III Pen. 17 giugno 2004, n. 27296, Micheletti, in *AmbienteDiritto.it, Giurisprudenza rifiuti*, 2004, ed anche in questa Riv., 2005, 545; Cass. Sez. III Pen. 8 settembre 2004, n. 36062, Tomasoni, in *Mass. pen.*, 2005, 92.

(13) Nel quadro di un sistema già delineato dal «decreto Ronchi», il d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 intende sottolineare come il ricorso allo smaltimento di rifiuti in discarica debba essere considerato ipotesi residuale assolutamente da disincentivare, favorendo invece il reimpiego, il riciclaggio e le altre forme di recupero per ottenere materia prima dai rifiuti. Nell'intento di ridurre al massimo gli effetti negativi sull'ambiente ed i rischi per la salute umana provocati dalle discariche, oltre ad una serie di disposizioni tecniche e definizioni in qualche modo chiarificatorie, il decreto in questione si arricchisce sotto il profilo autorizzatorio e gestorio, divenendo necessaria la presentazio-

ne di un piano gestionale operativo e post-operativo della discarica, oltre che di sorveglianza e controllo nonché di ripristino ambientale con la specifica previsione delle relative coperture finanziarie; così da verificare al meglio il potenziale impatto ambientale attraverso un puntuale monitoraggio tanto della fase di esercizio che di quella successiva alla chiusura della discarica. Si è pervenuti così ad un ampliamento del concetto di discarica rispetto a quello assunto nella fondamentale pronuncia della S.C. Sez. Un. 28 dicembre 1994, n. 12753, Zaccarelli, in questa Riv., 1995, 642, con nota di M. MAZZA, *Sulla natura giuridica dei reati di realizzazione e gestione di discarica abusiva e stoccaggio non autorizzato di rifiuti tossici*, che ritiene corretto ravvisarsi, nella realizzazione e gestione di discarica abusiva, non già un reato permanente bensì istantaneo ad effetti permanenti, realizzantesi ad ogni abbandono definitivo di un qualsiasi oggetto o sostanza, con la conseguenza della decorrenza del prescriversi del reato dall'accertamento dell'ultimo atto di abbandono. Per la natura anche omissiva del reato, si veda Cass. Sez. III Pen. 8 gennaio 2004, n. 37, Aricci, in questa Riv., 2005, 527, dove si specifica come il concetto di gestione di discarica abusiva vada inteso in senso ampio, in modo da comprendere qualsiasi contributo sia attivo che passivo diretto a realizzare o a tollerare lo stato di fatto che costituisce il reato; nonché Cass. Sez. III Pen. 27 gennaio 2004, n. 2662, Zanoni, *ivi*, 2005, 527 ss., dove si sottolinea il limite temporale dei dieci anni dalla cessazione dei conferimenti ai fini della permanenza del reato *ex art. 51, comma 3, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22* (ora art. 256, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152).

l'appunto, alle discariche di rifiuti, dove si precisa, all'art. 2, lett. g) (14), un limite temporale di un anno che, ove superato, trasformi lo stesso «deposito temporaneo», in possesso di tutti i requisiti richiesti, non già in «deposito incontrollato», bensì in «discarica»; mentre, un deposito temporaneo che non soddisfi tutte le condizioni di legge, sarà irregolare e quindi qualificabile come deposito incontrollato solo ove, trattandosi di operazione precedente alla gestione dei rifiuti, sia effettuato prima della raccolta e soprattutto nello stesso luogo di produzione, poiché in mancanza di detti presupposti si sarà in presenza di uno «stoccaggio», che costituisce un modo di gestire i rifiuti e che, a sua volta, qualora sia autorizzato, non sarà considerato discarica prima del decorso di un anno, se finalizzato allo smaltimento e addirittura di tre anni nel caso che allo stoccaggio consegua un recupero di tali rifiuti, dato il forte incentivo al riciclo del materiale di scarto voluto da tutta la disciplina ambientale.

Sembra, così, poter residuare uno spazio oggettivo sufficiente per la configurabilità del deposito incontrollato, tutte le volte che, superato il limite quantitativo dei 20 metri cubi richiesti dall'art. 6, lett. m), del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 [ora art. 183, lett. m), n. 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152], si raggiunga anche il limite temporale dei 3 mesi; dimodochè, i rifiuti in giacenza nello stesso luogo di produzione, nel rispetto di tutte le altre condizioni richieste dalla legge, ma superiori ai 20 metri cubi, integrino rispettivamente un deposito temporaneo fino ai tre mesi della giacenza dei rifiuti; un deposito incontrollato, dai tre ai dodici mesi; una discarica, decorso il termine annuale.

Diventa anche chiaro come, essendo possibile che, ove il materiale in giacenza sia entro il limite quantitativo dei 20 metri cubi ma superi quello temporale di un anno, uno stesso deposito temporaneo si tramuti direttamente in discarica senza il passaggio «mediato» dello stoccaggio dei rifiuti, la natura dei reati di cui all'art. 256 rispettivamente primo e terzo comma del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, sia profondamente diversa (15), stante la prevalenza dell'aspetto statico nel reato di gestione

discarica abusiva, visto l'accumulo dei rifiuti in una data area e per un tempo indeterminato, rispetto alla dinamicità dello stoccaggio dei rifiuti, suscettibile di una serie di passaggi anche tendenti alla riutilizzazione dei beni e, in ogni caso, senza che la situazione possa protrarsi oltre un certo tempo, poiché superato il quale lo stoccaggio si tramuterà in discarica (16).

Nel caso della sentenza in commento si è dedotto e provato come la giacenza di veicoli dimessi e batterie esauste non fosse finalizzata ad uno smaltimento diverso dal conferimento in discarica (che è appunto uno dei modi, il più disincentivabile ma anche il più praticato, di smaltire i rifiuti), e meno che mai ad un loro recupero; l'assenza dell'elemento dinamico tipico dello stoccaggio, l'estensione dell'area adibita a ricettacolo dei rifiuti, l'entità degli stessi e la natura organizzata dell'attività illecita hanno giustamente indotto i giudici della S.C. a ritenere integrata la fattispecie ex art. 51, comma 3 (17), d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (ora art. 256, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), anziché quella dell'art. 50, comma 1, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (ora art. 255, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), riguardante il mero abbandono dei rifiuti; per quanto la stessa Corte Suprema abbia comunque ritenuto non accertata l'attribuibilità al ricorrente della condotta lesiva in esame.

Resta fermo, infatti, il principio che la declaratoria di responsabilità inerente il reato di gestione di discarica abusiva non possa fondarsi automaticamente sulla qualità di proprietario dell'area adibita a discarica, senza una indagine accurata ed esauriente sulla riconducibilità di una tale condotta alla sua persona; principio non smentito dalla possibilità di imputazione del reato di gestione di discarica abusiva anche alle ipotesi di condotte meramente omissive, poiché ai fini di una tale incriminazione dovrà comunque risultare debitamente accertato il collegamento in termini di coefficiente psicologico tra il fatto di reato e il presunto reo (18).

Andrea Manfredi

(14) L'articolo in commento definisce discarica «l'area adibita allo smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo e nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione di rifiuti adibita a smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti siano sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno. Esclusi da tale definizione sia gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati allo scopo di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento e smaltimento, sia lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o lo stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno» [art. 2, comma 1, lett. g), d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36]. Ulteriori delucidazioni in merito, nel commento di M. FABRIZIO, *Breve lettura del «decreto discariche» tra profili autorizzatori e assetto del territorio*, in questa Riv., 2004, 19.

(15) Ancora nella famosa e già citata sentenza della S.C. a Sez. Un. del 28 dicembre 1994, n. 12753, Zaccarelli, in questa Riv., 1995, 642, si evidenziava il carattere di specularità del reato di stoccaggio dei rifiuti, inteso come condotta volta al disfarsi o liberarsi dei rifiuti attraverso una delle quattro fasi od operazioni previste dall'art. 16 dell'allora vigente d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915 (raccolta e trasporto, trattamento, stoccaggio provvisorio, stoccaggio definitivo in discarica), rispetto a quello di gestione di discarica abusiva, dove i rifiuti ci si propone di riceverli e trattenerli presso di sé. La sentenza precisava anche come l'art. 25, comma 2 del d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, comprendesse due distinte ipotesi di reato: la realizzazione di discarica abusiva, consistente nell'allestimento del sito adibito a discarica, attraverso le opere a tal fine occorrenti (spianamento del terreno, apertura degli accessi, perimetrazione, recinzione) e la sua gestione, che presuppone l'apprestamento dell'area in questione, consistente nell'attivazione di una organizzazione, articolata o rudimentale, di persone e mezzi diretti al funzionamento della discarica. La S.C. qualificava la prima delle due ipotesi reato permanente fino all'ultimazione dell'opera; dopodiché diveniva ad effetti permanenti. La seconda ipotesi era invece considerata reato permanente per tutto il tempo in cui l'organizzazione fosse presente ed attiva.

(16) In giurisprudenza, chiarisce al meglio questi concetti la già richiamata sentenza della S.C. Sez. III Pen. 27 gennaio 2004, n. 2662, Zanoni, in questa Riv., 2005, 527, con nota di L. MURRO, *Il reato di discarica abusiva ed il d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36*.

(17) Appare peraltro consolidata l'opinione giurisprudenziale che pone in evidenza come, ai fini dell'integrazione del reato di gestione di discarica

abusiva, non siano necessari il dolo specifico del fine di lucro e la specifica organizzazione di persone e mezzi, Cass. Sez. III Pen. 18 aprile 2005, n. 14285, Brizzo, in questa Riv., 2006, 341; v. anche Cass. Sez. III Pen. 1° giugno 2005, n. 20499, Colli, *ivi*, 2007, 409, nonché Cass. Sez. III Pen. 8 settembre 2004, n. 36062, Tomasoni, *ivi*, 2005, 407. Mentre in precedenza, Cass. Sez. III Pen. 29 settembre 2004, n. 38318, Pastorino, *ivi*, 2005, 680, si era ritenuta peculiare, ai fini della configurabilità della sola ipotesi di gestione di discarica abusiva, proprio codesta organizzazione, magari rudimentale, di persone e cose dirette al funzionamento della medesima, senza che abbia rilevanza l'entità dei rifiuti presenti *in loco*; stabilendo, invece, che per l'integrazione della diversa ipotesi della realizzazione di discarica abusiva sia sufficiente l'allestimento di un'area attraverso l'opera di spianamento del terreno, apertura di accessi, sistemazione, perimetrazione o recinzione. Tra le pronunce più singolari, anche quella che ritiene configurabile alternativamente i reati *de quo* mediante la condotta illecita di invasione di terreni o edifici pubblici, Cass. Sez. II Pen. 11 ottobre 2004, n. 39672, Gangemi, *ivi*, 2005, 680.

(18) Non è sufficiente la mera consapevolezza del proprietario del fondo che, sul medesimo, terze persone abbiano abbandonato rifiuti ai fini di una imputazione per i reati di abbandono, deposito incontrollato e gestione abusiva di discarica, in quanto, per tale condotta omissiva, non ricorrono gli estremi del comma 2 dell'art. 40 c.p., disciplinante l'obbligo giuridico di impedire l'evento, Cass. Sez. III Pen. 26 settembre 2002, n. 32158, Ponzio, in questa Riv., 2004, 652, con nota di W. D'AVANZO, *Note sulla responsabilità del proprietario del fondo in tema di rifiuti abbandonati*. Conseguentemente, come conferma il Cons. Stato, Sez. V 8 maggio 2005, n. 935, in questa Riv., 2006, 334, ancora con nota di W. D'AVANZO, *La responsabilità del proprietario del fondo nella disciplina dell'art. 14 del decreto legislativo n. 22/97. Confronto con l'art. 17 e obbligo di bonifica dei siti inquinati*, non è obbligato alla rimozione dei rifiuti, in solido con l'autore dell'abbandono, il proprietario o titolare di diritti reali o personali di godimento sull'area interessata dalla violazione, a meno che non possa considerarsi responsabile dell'illecito a titolo di dolo o colpa, attraverso un comportamento *anche omissivo* ma specificatamente correlato, in funzione agevolatrice, alla realizzazione della condotta vietata. Diversamente opinando, dovrebbe ritenersi possibile una imputazione a titolo di responsabilità obiettiva, notoriamente ripudiata dal nostro ordinamento, T.A.R. Campania, Sez. I 29 aprile 2005, n. 5318, in questa Riv., 2006, 129; T.A.R. Umbria 5 maggio 2005, n. 217, in questa Riv., 2006, 129.

## I

Cass. Sez. III Pen. - 3-7-2007, n. 25175 - Grassi, pres.; Marmo, est.; Geraci, P.M. (diff.) - Gagliardi, ric. (*Annulla con rinvio Trib. Campobasso 5 luglio 2005*)

**Acque - Tutela dall'inquinamento - Reati contro l'incolumità pubblica - Contravvenzioni - Getto pericoloso di cose - Sversamento di liquidi da scarichi autorizzati in corso d'acqua pubblica - Attitudine potenziale a molestare persone - Reato di cui all'art. 674 c.p. - Configurabilità - Esclusione - Ragioni.** (C.p., art. 674)

*Ai fini della sussistenza del reato di cui all'art. 674 c.p. è necessario che le condotte consistenti nel gettare o versare abbiano attitudine concreta a molestare persone, non essendo sufficiente una attitudine potenzialmente idonea alla molestia. (Fattispecie di sversamento di reflui industriali da scarichi autorizzati che avevano determinato una colorazione nera e marrone del corso di acqua pubblica in cui sversavano (1).*

## II

Cass. Sez. III Pen. - 19-6-2007, n. 23796 - Papa, pres.; Petti, est.; Salzano, P.M. (conf.) - Carani, ric. (*Conferma Trib. Brindisi 6 aprile 2006*)

**Sanità pubblica - Inquinamento - Reati contro l'incolumità pubblica - Contravvenzioni - Getto pericoloso di cose - Emissioni industriali provenienti da attività autorizzata - Reato di cui all'art. 674 c.p. - Configurabilità - Condizioni.** (C.p., art. 674)

*Il reato di cui all'art. 674 c.p. (emissione di gas, di vapori o di fumo atti a molestare le persone) è configurabile indipendentemente dal superamento dei valori limite di emissione stabiliti dalla legge qualora le emissioni moleste non siano una diretta conseguenza dell'attività autorizzata, ma siano dovute all'omessa attuazione degli accorgimenti tecnici idonei ad eliminarle o contenerle (2).*

## I

(*Omissis*)

I ricorsi sono fondati e vanno, conseguentemente, accolti per i motivi di seguito esplicitati.

Va premesso che, ai di là del generico richiamo contenuto nel capo di imputazione (e non meglio esplicitato) alla seconda parte del disposto di cui all'art. 674 c.p., la motivazione della sentenza impugnata ha fatto riferimento esclusivo alle condotte richiamate dal primo periodo della norma in contestazione: dal che deve evincersi che, pur in difetto di qualunque precisazione contenuta nel dispositivo, il Tribunale abbia concretamente inteso riferirsi alla condotta di colui che «getta o versa, in luogo di pubblico transito o in un luogo privato ma di comune o di altrui uso, cose atte a offendere o imbrattare o molestare persone». Ciò posto, va subito rilevato come la terminologia normativa, che fa riferimento alle condotte di «gettare» o di «versare», oltre che datata ed atecnica, è di ampia portata; non postula modalità prefissate; soggetto attivo del reato può essere «chiunque». Poiché la contravvenzione di cui all'art. 674 c.p. concretizza una situazione di pericolo per l'incolumità della persona che resta offesa dalle condotte descritte nella citata disposizione, è sufficiente, per la sussistenza dell'elemento materiale del reato, che la realizzazione di una delle ipotesi normativamente previste sia idonea a mettere in pericolo l'interesse protetto. Trattasi, invero, nella specie, di reato di pericolo per la cui integrazione non occorre un effettivo nocumento alle persone, essendo sufficiente l'attitudine a cagionare effetti dannosi. Il requisito dell'attitudine ad «offendere», «imbrattare» o «molestare» non deve essere poi accertato mediante perizia, ben potendo il giudice ricavare tale dato in qualsiasi altro modo (anche mediante escussioni testimoniali). L'elemento, tuttavia, che non può difettare ai fini della sussistenza del reato è correlato alla concretezza della offesa o della molestia alle persone. Questa Corte, in svariate decisioni,

(cfr., *ex multis*, Cass. Sez. III 18 giugno 2004 - 29 settembre 2004, n. 38297, rv. 229.618; conf. Sez. III 14 marzo 2003 - 12 maggio 2003, n. 20755, rv. 225.304), ha chiarito che, nel concetto di «molestia», vanno ricomprese tutte le situazioni di fastidio, disagio, disturbo alla persona, situazioni che siano di turbamento della tranquillità e del modo di vivere quotidiano e producano un impatto negativo, anche psichico, sull'esercizio delle normali attività di lavoro e di relazione.

Tanto premesso, la sentenza censurata non ha per nulla assolto l'onere motivazionale di spiegare quale sia la condotta attiva ascrivibile ai ricorrenti, potendo - come si è detto - il reato *de quo* essere integrato attraverso comportamenti fattualmente distinti, né, soprattutto, ha chiarito come ed in quale misura (che, ovviamente, deve essere significativa e, pertanto, giuridicamente apprezzabile) lo sversamento, nel Rio Bottone, di scarichi che ne mutavano la colorazione dell'acqua, potesse molestare le persone che si fossero trovate a contatto con il suddetto torrente, essendosi semplicemente affermato in sentenza che «deve ritenersi che il conferire ad un corso d'acqua la colorazione (marroncina o nerastra) che si rileva dalle fotografie in atti è atto potenzialmente idoneo a molestare le persone che si trovino a contatto con il bene» (cfr. pag. 2 sent. citata). Invero, dalla suddetta colorazione il Tribunale ha fatto apoditticamente discendere la configurabilità del reato, senza neppure accertare se tale anomala colorazione delle acque del torrente, definita in sentenza «estremamente sgradevole», fosse un fatto del tutto estemporaneo o se, invece, presentasse connotati di intollerabile frequenza, se non di abitudine. Trattasi, anche in questo caso, di un dato conoscitivo essenziale, giacché, seppure è vero che l'art. 674 c.p. disegna un reato di pericolo, è, però, innegabile, che solo all'esito del suddetto accertamento fattuale si sarebbe potuta apprezzare l'idoneità della condotta ascritta ai ricorrenti ad arrecare molestia.

Anche sul punto, nel provvedimento impugnato, difetta qualunque valutazione ed indicazione. Come pure, nessun riferimento è contenuto in sentenza circa l'ubicazione del più volte richiamato corso d'acqua, essendo di tutta evidenza che un giudizio sulla portata della molestia alle persone e sulla entità dell'impatto negativo nei loro confronti non può che essere strettamente correlato e consequenziale alla effettiva possibilità di costoro di venire a contatto con il bene.

Si impone, pertanto, una nuova valutazione della vicenda in oggetto alla luce dei parametri sopra enunciati.

La sentenza va, dunque, annullata con rinvio al Tribunale di Campobasso per nuovo giudizio.

(*Omissis*)

## II

(*Omissis*)

Con il primo motivo il difensore deduce la violazione dei criteri di valutazione della prova nonché illogicità e contraddittorietà della motivazione: assume che dalla decisione non si desumeva in base a quali prove il prevenuto fosse stato ritenuto responsabile, avuto riguardo alla circostanza che gli agenti accorsi sul posto avevano solo avvertito «un po' di odore» ed al fatto che lo stesso consulente del pubblico ministero non aveva accertato la presenza di odori molesti ma solo la mancanza di alcune precauzioni che in ipotesi avrebbero potuto realizzare la violazione contestata. Con il secondo motivo deduce la violazione della norma incriminatrice giacché non era stato provato il superamento del limite della normale tollerabilità per le emissioni.

Il ricorso va respinto perché infondato.

Il primo motivo è inammissibile perché sotto l'apparente deduzione della violazione dei criteri di valutazione della prova e di manifesta illogicità della motivazione in realtà si censura l'apprezzamento delle risultanze probatorie da parte del Tribunale la cui motivazione non presenta carenze logiche. Invero, il Tribunale ha precisato che la prova si desumeva dalle deposizioni dei vicini di casa i quali avevano affermato che l'ammasso di letame causava odori così forti da rendere l'aria irrespirabile. Siffatte dichiarazioni sono state ritenute attendibili perché confermate dal consulente tecnico, il quale ha precisato che il cattivo odore si sprigionava per la mancanza di un sistema di contenimento delle acque meteoriche e

delle acque derivanti dal percolamento della biomassa nonché per la mancanza di procedure adeguate per la maturazione dell'ammendante. Siffatte emergenze non sono state contraddette dalle deposizioni dei verbalizzanti o dall'esito dei verbali di sopralluogo poiché i testimoni hanno precisato che l'intensità degli odori non era costante ma variava: era particolarmente forte soprattutto la mattina presto ed in prima serata. In questa materia il giudizio sull'intollerabilità delle emissioni stesse non richiede necessariamente l'espletamento di una perizia, ma può basarsi sulle dichiarazioni dei testi soprattutto se si tratta di persone a diretta conoscenza dei fatti, come i vicini. D'altra parte, in tema di valutazione probatoria, la deposizione della persona offesa dal reato, sebbene non possa essere equiparata al testimone estraneo, non richiede necessariamente riscontri estrinseci e può da sola essere assunta come fonte di prova, ove venga sottoposta ad una indagine positiva sulla sua attendibilità accompagnata da un controllo sulla credibilità soggettiva di chi l'ha resa, accertamenti questi ultimi che nella fattispecie, come sopra precisato, sono stati espletati. Il secondo motivo è infondato.

Il problema del superamento del limite della normale tollerabilità si riferisce alle emissioni autorizzate e comunque a quelle che costituiscono una naturale conseguenza dell'attività autorizzata. Nella fattispecie i cattivi odori non erano una conseguenza inevitabile dell'attività di ammasso del letame ma, come accertato dal perito, dipendevano dalla modalità con cui il letame veniva ammassato e dalla mancata adozione delle cautele segnalate dal consulente. Il fatto era quindi imputabile a negligenza del prevenuto e non alla natura dell'attività svolta. La contravvenzione di cui all'art. 674 c.p., è configurabile, indipendentemente dal superamento dei valori limite di emissione eventualmente stabiliti dalla legge, allorché l'attività produttiva di carattere industriale autorizzata provochi molestie alle persone, non per le sue caratteristiche, ma per la mancata attuazione di possibili accorgimenti tecnici idonei ad eliminare o contenere le emissioni moleste (Cass. 38936 del 2005; 11984 del 1995; 3919 del 1997; 11205 del 1999).

Alla stregua delle considerazioni svolte il ricorso va respinto con la conseguente condanna del ricorrente al pagamento delle spese processuali.

(Omissis)

#### (1-2) L'AMBITO APPLICATIVO DELL'ART. 674 C.P. NELL'OTTICA DEL PRINCIPIO DI OFFENSIVITÀ.

Le sentenze in rassegna rendono un valido contributo per la concreta individuazione delle condotte penalmente rilevanti ai fini dell'applicabilità della norma incriminatrice di cui all'art. 674 c.p. (1).

In particolare, nel primo dei processi penali indicati in epigrafe, veniva contestata ad entrambi gli imputati, nella qualità di esercenti due impianti industriali, la circostanza di aver conferito, al torrente denominato «Rio Bottone», una colorazione marroncina e nerastra, potenzialmente idonea ad arrecare molestia alle persone che si fossero trovate in contatto con il suddetto bene demaniale.

All'esito del dibattimento, il Tribunale di Campobasso, ritenuta provata la responsabilità di entrambi i legali

rappresentanti, li condannava alla pena di euro 150,00 di ammenda per aver violato il precetto sopra richiamato, mentre venivano mandati assolti per gli ulteriori capi di imputazione riguardanti la dedotta trasgressione dell'art. 635 c.p., dell'art. 163, d.lgs. n. 490/1999, nonché degli artt. 45 e 49, d.lgs. n.152/1999.

Entrambi i soggetti in questione proponevano ricorso per la cassazione avverso la pronuncia di merito, rispettivamente lamentando, il rappresentante della ditta x, il difetto e l'illogicità della motivazione a fronte del mancato accertamento di quale dei due stabilimenti avesse provocato lo scarico pericoloso.

Per conto suo, invece, il rappresentante della ditta y deduceva l'inosservanza e l'erronea applicazione dell'art. 674 c.p., in quanto non applicabile al caso di specie.

A sostegno dell'esperito gravame, venivano richiamati alcuni precedenti giurisprudenziali in materia che negano la configurabilità della fattispecie descritta nella citata norma codicistica quando le emissioni dannose e pericolose descritte dalla norma provengano da un'attività regolarmente autorizzata e siano inferiori ai limiti stabiliti dalla legge in tema di inquinamento.

La seconda vicenda processuale traeva, invece, origine dall'illecita condotta realizzata dal rappresentante legale di una cooperativa, resosi colpevole di aver ammassato letame direttamente sul terreno, omettendo di predisporre un sistema di contenimento delle acque meteoriche e di quelle derivanti dal percolamento della biomassa.

Tale comportamento cagionava odori maleodoranti idonei a provocare molestie alle persone presenti nel vicinato, sicché il Tribunale riteneva il legale rappresentante responsabile del reato contestatogli e lo condannava al pagamento di un'ammenda.

Avverso tale sentenza veniva proposto ricorso per cassazione nel quale era, tra l'altro, dedotta la violazione del precetto penale *de quo*, non essendo stato provato il superamento del limite della normale tollerabilità per le emissioni in contestazione.

Prima di procedere nell'analitica disamina delle pronunce in discorso, appare utile fare un breve cenno circa la natura e la struttura dell'art. 674 c.p.

In proposito, va anzitutto rilevato che la norma in questione contempla un reato contravvenzionale, di pericolo (2), che intende tutelare il bene giuridico dell'incolumità pubblica e, segnatamente, quella delle persone nei luoghi di pubblico transito e reprimere condotte nocive atte a provocare un pregiudizio alla salvaguardia dell'ambiente.

Occorre anzitutto evidenziare, sotto un profilo eminentemente sistematico, che l'art. 674 c.p. si compone di due differenti modalità di condotta, la seconda delle quali, ai fini che qui rilevano, si concreta nel comportamento di chi, nei casi non consentiti dalla legge, cagiona emissioni lesive dell'incolumità pubblica.

In buona sostanza, nel secondo comma dell'art. 674 c.p., il rigore della sanzione penale risulterebbe subordi-

(1) Per una lettura dell'art. 674 c.p., cfr. FUZIO, *L'inquinamento atmosferico tra le ragioni dell'economia e la qualità dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1990; GIAMPIETRO, *Versamento pericoloso di cose*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, 1993, 630; MINGATI, *Inquinamento elettromagnetico e getto pericoloso di cose*, in *Ambiente*, 2001, 37; SABATINI, *Le contravvenzioni nel codice penale vigente*, Milano, 1961, 291.

(2) In dottrina ed in giurisprudenza è sorta disputa in ordine alla natura della fattispecie contravvenzionale in questa sede esaminata. Secondo un primo orientamento, il reato di cui all'art. 674 c.p. configura un'ipotesi di pericolo presunto (cfr. MAGLIA, *Getto pericoloso di cose*, in *Prontuario degli*

*illeciti ambientali*, Piacenza, 2002, 162 e ss.; Rossi, *Emissioni inquinanti autorizzate e poteri del giudice penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2000, 1500). Per altra scuola di pensiero, la norma incriminatrice in esame è un reato di pericolo concreto (cfr., in questo senso, Cass. Sez. I Pen. 13 gennaio 2003, n. 760, Tringali, in *Riv. pen.*, 2003, 215; Cass. Sez. I Pen. 24 aprile 2002, n. 15717, Pagano, in *Cass. pen.*, 2003, 910). Un orientamento «intermedio» parla, invece, di fattispecie *lato sensu* di pericolo, configurabile nel caso di in cui sussista la mera possibilità e non la probabilità di verifica (di questo avviso, ANGIONI, *Il pericolo concreto come elemento della fattispecie penale. La struttura oggettiva*, Milano, 1984, vol. II, 110 e ss.).

nato all'assenza di previsioni legislative che autorizzino la condotta incriminatrice.

Ciò posto, venendo alle questioni concretamente affrontate nella prima delle sentenze in rassegna, si osserva che la Corte di cassazione ritorna a precisare il significato di «cose atte a molestare».

Sul punto, la Suprema Corte si pone in scia a quell'indirizzo, già manifestato in precedenti occasioni, a mente del quale «nel concetto di "molestia", vanno ricomprese tutte le situazioni di fastidio, disagio, disturbo alla persona, situazioni che siano di turbamento della tranquillità e del modo di vivere quotidiano e producano un impatto negativo, anche psichico, sull'esercizio delle normali attività di lavoro e di relazione» (3).

Si è perciò ribadita la valenza dell'art. 674 c.p. da intendersi quale utile presidio sanzionatorio del bene tutelato dalla norma incriminatrice, segnatamente costituito, come sopra riferito, dalla pubblica incolumità.

In aggiunta a quanto sopra evidenziato, va detto che la decisione si segnala per aver dato ingresso al tendenziale principio di offensività che, come noto, allo stato, non trova riscontro normativo nell'ordinamento penale positivo.

Lo si evince nettamente da quel brano motivazionale nel quale viene testualmente affermato che «l'elemento (...) che non può difettare ai fini della sussistenza del reato è correlato alla concretezza della offesa o della molestia alle persone».

Ne consegue che la contravvenzione in discorso si ritiene integrata, secondo la Corte di cassazione, laddove il bene giuridico che la norma mira a presidiare venga concretamente leso ovvero messo in pericolo, non potendo, in caso contrario, sorgere la penale responsabilità a carico del soggetto che, con la propria condotta, abbia posto in essere una situazione di astratto pericolo di offesa nei confronti della pubblica incolumità dei consociati.

E da ciò consegue il richiamo al giudice del fatto per una verifica particolarmente rigorosa circa la sussistenza del requisito dell'offensività in concreto, verificando la specifica attitudine funzionale della condotta, dalla quale far scaturire l'attualità e la concretezza del pericolo di commissione del reato.

Di vero, l'indispensabile connotazione di offensività dell'illecito penale richiede, anche in concreto, la necessaria lesività, almeno in grado minimo, della singola condotta spesa dall'agente.

Le conseguenze del *dictum* sembrerebbero, dunque, evidenziare l'imprescindibilità di un'effettiva lesione del bene della vita protetto dall'art. 674 c.p.

A ben vedere, però, la richiesta necessaria offensività del precetto contravvenzionale in questione, così come postulata nella pronuncia in parola, si traduce in un vero e proprio *revirement*, considerato che il principio espresso dai giudici di legittimità sconfessa l'affermato orientamento di quella (prevalente e consolidata) giurisprudenza che riconosce alla norma contravvenzionale in analisi natura di reato di pericolo.

Quanto alla seconda delle pronunce in commento, va subito rilevato che i giudici di legittimità si sono preliminarmente soffermati sui profili relativi alle risultanze

probatorie emerse nel corso del processo di primo grado, rilevando l'assenza di vizi nelle testimonianze assunte nel corso del dibattimento, con specifico riguardo alle deposizioni rese dalle persone offese dal reato.

In particolare, sono state ritenute attendibili le dichiarazioni offerte dalle vittime sul presupposto che la legittimità dell'audizione dei suddetti testi discenderebbe dal fatto che «(...) la deposizione della persona offesa dal reato (...) non richiede necessariamente riscontri estrinseci e può da sola essere assunta come fonte di prova, ove venga sottoposta ad una indagine positiva sulla sua attendibilità accompagnata da un controllo sulla credibilità soggettiva di chi l'ha resa (...)».

Per quanto concerne il merito delle contestazioni mosse alla sentenza del Tribunale di Brindisi, il Supremo Collegio, facendo leva sugli accertamenti condotti dal perito di ufficio, ha osservato come i cattivi odori dipendessero non già dalla natura dell'attività di ammasso, *ex se* valutata, bensì «dalla mancata adozione delle cautele segnalate dal consulente».

Tale assunto si pone in linea con un consolidato indirizzo giurisprudenziale a tenore del quale la contravvenzione prevista dall'art. 674 c.p. «è configurabile, indipendentemente dal superamento dei valori limite di emissione eventualmente stabiliti dalla legge, allorché l'attività produttiva di carattere industriale autorizzata provochi molestie alle persone, non per le sue caratteristiche ma per la mancata attuazione di possibili accorgimenti tecnici idonei ad eliminare o contenere le emissioni moleste» (4).

Il nodo focale dell'intero impianto motivazionale di tale pronuncia risiede nel fatto che l'illiceità dell'agire del ricorrente, e la conseguente responsabilità accertata in capo allo stesso, è stata rinvenuta, dapprima dal Tribunale e, successivamente, dalla Suprema Corte, nella «modalità con cui il letame veniva ammassato» e nella «mancata adozione delle cautele segnalate dal consulente».

La Corte, in buona sostanza, nel confermare la statuizione di condanna contenuta nella gravata pronuncia, si è discostata da quell'orientamento a mente del quale la fattispecie in discorso risulta integrata nell'ipotesi di travalicamento dei valori limite di emissione eventualmente stabiliti dalla legge, puntando, invece, l'indice sul comportamento omissivo realizzato dal soggetto chiamato in giudizio, concretatosi nella mancata predisposizione di quegli accorgimenti tecnici necessari a scongiurare il verificarsi dell'evento dannoso.

In conclusione, la prima pronuncia della Suprema Corte offre un interessante spunto di riflessione sulla portata garantista del principio del *nullum crimen sine iniuria* che ancor oggi, nonostante risulti tendenzialmente affermato ed acquisito dalla dottrina e da buona parte della giurisprudenza penalistica, non trova concreta cittadinanza normativa nell'ordinamento positivo.

La seconda mostra all'evidenza un maggior rigore ermeneutico che porta ad ampliare l'ambito applicativo della fattispecie contravvenzionale descritta dall'art. 674 c.p.

Gabriele Sorrentino

(3) Nello stesso senso, cfr., *ex multis*, Cass. Sez. III Pen. 29 settembre 2004, n. 38297, Providenti, in *Cass. pen.* 2006, 4, 1468 e Cass. Sez. III Pen. 12 maggio 2003, n. 20755, Di Grado, *ivi*, 2004, 2006.

(4) Cfr., in senso conforme, Cass. Sez. III Pen. 24 ottobre 2005, n.

38936, Riva, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 2, 309; Cass. Sez. I Pen. 28 aprile 1997, n. 3919, Sartor, in *Cass. pen.*, 1998, 1107 e Cass. Sez. I Pen. 6 dicembre 1995, n. 11984, Guarnero, *ivi*, 1997, 709.

Trib. Cosenza, Sez. II Pen. - 30-1-2008 (ord.) - Gallo, pres.; Branda, est. - Naso, ric.

**Sanità pubblica - Rifiuti - Amianto - Natura di rifiuto pericoloso - Deposito incontrollato.**

**Sanità pubblica - Rifiuti - Amianto - Art. 674 c.p. - Integrazione del reato - Superamento dei valori di cui al d.m. 6 settembre 1994 - Necessità - Esclusione - Ragioni.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 14)

**Sanità pubblica - Rifiuti - Sequestro dell'area - Intervento fallimento - Rapporti - Incompatibilità - Esclusione.** (C.p., art. 674; d.m. 6 settembre 1994)

**Sanità pubblica - Rifiuti - Deposito incontrollato - Intervento fallimento - Responsabilità del curatore fallimentare - Configurabilità.**

*La presenza di una considerevole quantità di eternit, materiale contenente amianto, rinvenuta sul suolo all'interno di capannoni e nelle immediate vicinanze, in condizioni di corrosione e degrado, integra certamente la sussistenza di un deposito incontrollato di rifiuti pericolosi. Non può infatti mettersi in dubbio che i frantumi di eternit, a causa dell'affioramento delle fibre di amianto, costituiscono tecnicamente «rifiuti pericolosi», come peraltro costantemente affermato dalla Suprema Corte. D'altro canto, ai fini della configurabilità del reato di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo, è sufficiente che la contaminazione costituisca, in una valutazione che tenga conto del dato logico e dell'esperienza comune, una conseguenza inevitabile o altamente probabile, atteso che la disciplina di cui all'art. 14 del d.lgs. 22/97 costituisce una norma di chiusura che persegue la finalità di impedire che per effetto della raccolta e dell'accumulo sul suolo di rifiuti possa derivare un danno all'ambiente. [Nella specie, i materiali provenienti dal crollo dei tetti in cemento e amianto giacevano sul terreno per lunghissimo tempo, per cui il deposito, avendo superato abbondantemente il periodo di un anno, non poteva qualificarsi come temporaneo ai sensi del d.lgs. n. 22 del 1997, art. 6, comma 1, lett. m)] (1).*

*In tema di amianto, quando la situazione di pericolosità è collegata ad un deposito irregolare, il reato previsto dall'art. 674 c.p. risulta integrato dalla prova che la dispersione di fibre di amianto vi sia stata, a nulla rilevando il mancato superamento dei valori di cui al d.m. 6 settembre 1994 o della normativa successivamente intervenuta. Tali valori, infatti, operando con riferimento al rispetto, da parte dell'imprenditore, dei limiti posti a tutela delle persone che vengono professionalmente a contatto con l'amianto e le fibre di amianto, hanno riguardo esclusivamente allo svolgimento di attività autorizzate e regolamentate (2).*

*L'incompatibilità della misura del sequestro con l'intervenuto fallimento è correlata al fatto che il conseguente effetto di «spossamento», comporta la sottrazione al fallito della disponibilità del proprio patrimonio e la sua devoluzione al pubblico ufficio fallimentare, privando il soggetto, in ipotesi autore del reato, della disponibilità della cosa. Tuttavia, il giudice - a fronte di una dichiarazione di fallimento - ben può disporre l'applicazione, il mantenimento o la revoca del sequestro previsto dal comma 1 dell'art. 321 c.p.p., senza essere vincolato dagli effetti di cui all'art. 42 l.f. (3).*

*Secondo la giurisprudenza della Suprema Corte, la responsabilità penale per il reato di deposito incontrollato di rifiuti è configurabile sia nei confronti del soggetto cui compete la gestione diretta dell'area occupata dai rifiuti, sia nei confronti del soggetto che dispone dell'area, almeno sotto il profilo della culpa in vigilando. Poiché l'art. 31 della legge fallimentare attribuisce al curatore l'amministrazione del patrimonio fallimentare sotto la direzione del giudice delegato, ne deriva che il curatore, quale custode e amministratore dei beni, ha il dovere di interrompere il continuo accumularsi di rifiuti pericolosi contenenti amianto, protrattosi anche nel corso della amministrazione del compendio fallimentare (4).*

(Omissis)

Tanto premesso in fatto, ritiene il Tribunale che - nel caso concreto - la sussistenza di un deposito incontrollato di rifiuti pericolosi è certamente integrata dalla presenza di una considerevole quantità di eternit, materiale contenente amianto, rinvenuta sul suolo all'interno dei capannoni e nelle immediate adiacenze, in condizioni di corrosione e degrado.

Gli spezzoni di eternit si presentano in frantumi derivati dal crollo delle coperture dei tetti, esposti alle intemperie e soggetti a deterioramento ed alla conseguente emersione e dispersione delle fibre.

Né sembra possa mettersi in dubbio che i prodotti contenenti amianto costituiscono tecnicamente «rifiuti» aventi carattere di pericolosità.

Infatti, i frantumi di eternit, a causa dell'affioramento delle fibre di amianto, costituiscono indubbiamente rifiuti pericolosi, come peraltro costantemente affermato dalla Suprema Corte [ex pluribus, sentenza 26 ottobre-29 novembre 2006, n. 39360, Lo Bello (rv. 345.464) e la recentissima decisione del 27 marzo 2007, n. sezionale 00959/2007, Bertuzzi ed altri, non ancora massimata].

D'altro canto, ai fini della configurabilità del reato di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo, è sufficiente che la contaminazione costituisca, in una valutazione che tenga conto del dato logico e dell'esperienza comune, una conseguenza inevitabile o altamente probabile, atteso che la disciplina di cui all'art. 14 del d.lgs. 22/97 costituisce una norma di chiusura che persegue la finalità di impedire che per effetto della raccolta e dell'accumulo sul suolo di rifiuti possa derivare un danno all'ambiente (cfr. Cass. Sez. III n. 38689 del 9 luglio 2004).

E tutto ciò si apprezza a prima vista in questa sede, posto che nel giudizio di riesame è necessaria e sufficiente la valutazione di astratta riconducibilità del fatto contestato alla fattispecie ipotizzata.

Del resto, lo stesso ricorrente non contesta la caratterizzazione del sito che necessita di interventi di salvaguardia e di bonifica: basti considerare che - come è stato ammesso dallo stesso difensore - i materiali provenienti dal crollo dei tetti in cemento amianto giacevano sul terreno *de quo* da lunghissimo tempo (forse addirittura un ventennio), sicché il deposito, avendo superato abbondantemente il periodo di un anno, non può qualificarsi come temporaneo ai sensi del d.lgs. n. 22 del 1997, art. 6, comma 1, lett. m).

Quanto al reato di cui all'art. 674 c.p., erroneamente, il ricorrente fa discendere la non sussistenza della violazione dal mancato superamento dei valori (contemplati dal d.m. 6 settembre 1994).

Sul punto appare, al contrario, accoglibile la tesi che collega la rilevanza giuridica di quei valori esclusivamente allo svolgimento di attività autorizzate e regolamentate. Infatti, sia la disciplina vigente all'epoca dei fatti (operante nell'ambito dei principi fissati a partire dalla direttiva 80/1107/CEE e ribaditi dalle Conclusioni del Consiglio in data 7 aprile 1998), sia quella successiva (d.lgs. n. 257 del 2006, avendo riguardo alla direttiva 2003/18/CE) operano con riferimento al rispetto, da parte dell'imprenditore, dei limiti posti a tutela delle persone che vengono professionalmente a contatto con l'amianto e le fibre di amianto, in tal modo assicurando che un'attività regolamentata riduca al massimo grado i rischi inevitabilmente connessi alle lavorazioni, al trattamento e allo smaltimento di tale sostanza.

Tuttavia, diverso è il discorso per la dispersione delle fibre nell'ambiente circostante, dispersione che assume carattere di incontrollata pericolosità e riguarda una platea non limitata di possibili destinatari.

Ritiene, pertanto, il Tribunale che quando tale situazione di pericolosità è collegata ad una situazione di irregolare deposito, come nel caso di specie, il reato previsto dall'art. 674 c.p. risulta integrato dalla prova che la dispersione di fibre vi sia stata, senza che assuma rilievo il superamento dei valori che le regole in vigore riferiscono ad attività autorizzate e controllate e, come tali, poste all'interno di un sistema di cautele che è capace di ridurre al massimo i rischi per le persone. Tale sistema di cautele, infatti, comprende la formazione delle persone che vengono o possono venire a contatto con le fibre di amianto, la predisposizione di strumenti e di abbigliamento atti a ridurre il pericolo che le fibre possano venire respirate, la predisposizione di attività di decontaminazione: tutte cautele che restano escluse nelle situazioni come quelle create nel caso concreto, difettando qualsivoglia autorizzazione ed in costanza di un pericolo rivolto alla generalità dei soggetti che abitano nelle vicinanze.

Pertanto, data la convergenza di indizi in ordine alla intervenuta dispersione di fibre di amianto, non vi è dubbio che tali circostanze siano «idonee a cagionare danni alla salute dei cittadini», così come ipotizzato in relazione al capo A.

Non appare pertinente l'ulteriore motivo di gravame che richiama la decisione delle Sezioni Unite in materia di sequestro di beni caduti nella massa fallimentare.

La Suprema Corte ha infatti precisato che l'incompatibilità della misura con l'intervenuto fallimento è correlata al fatto che il conse-

guente effetto di «spossessamento», comporta la sottrazione al fallito della disponibilità del proprio patrimonio e la sua devoluzione al pubblico ufficio fallimentare, privando il soggetto, in ipotesi autore del reato, della disponibilità della cosa.

Tuttavia, a giudizio delle stesse Sezioni Unite, il giudice - a fronte di una dichiarazione di fallimento - ben può disporre l'applicazione, il mantenimento o la revoca del sequestro previsto dal comma 1 dell'art. 321 c.p.p., senza essere vincolato dagli effetti di cui all'art. 42 l.f.; lo stesso giudice, però, nel discrezionale giudizio sulla pericolosità della *res*, dovrà effettuare una valutazione di bilanciamento (e darne conto con adeguata motivazione) del motivo della cautela e delle ragioni attinenti alla tutela dei legittimi interessi dei creditori, anche attraverso la considerazione dello svolgimento in concreto della procedura concorsuale.

È ovvio che la misura non potrà essere revocata allorché l'intervenuto fallimento (e spossessamento) è inidoneo a scongiurare comportamenti penalmente illeciti o reiterazioni di condotte criminose.

Nel caso di specie il deposito di rifiuti pericolosi continua ad accrescersi anche in costanza di fallimento, per il perdurante sfaldamento delle coperture in *eternit* degli immobili in stato di abbandono; e dunque la procedura concorsuale, di per sé, non ha determinato una interruzione della permanenza del reato o delle sue conseguenze.

(*Omissis*)

Quanto al profilo soggettivo, infondata appare la doglianza relativa alla impossibilità di individuare gli autori o di ascrivere il fatto al ricorrente che attualmente ha la disponibilità del bene.

(*Omissis*)

Secondo la giurisprudenza della Suprema Corte, la responsabilità penale per il reato di deposito incontrollato di rifiuti è configurabile sia nei confronti del soggetto cui compete la gestione diretta dell'area occupata dai rifiuti, sia nei confronti del soggetto che dispone dell'area, almeno sotto il profilo della *culpa in vigilando* (cfr. Cass. Sez. III n. 21677 del 26 gennaio 2007).

Poiché l'art. 31 della legge fallimentare attribuisce al curatore «l'amministrazione del patrimonio fallimentare sotto la direzione del giudice delegato», ne deriva che, nel caso di specie, all'odierno ricorrente (curatore del fallimento della s.r.l. «FIL» - fabbrica - Laterizi) spetta la gestione diretta dell'area ricoperta dai rifiuti.

(*Omissis*)

Dunque, il curatore, quale custode e amministratore dei beni, ha il dovere di interrompere il continuo accumularsi di rifiuti pericolosi contenenti amianto, protrattosi anche nel corso della amministrazione del compendio fallimentare.

D'altro canto, l'attuale indisponibilità di danaro contante che avrebbe impedito al fallimento di eseguire la messa in sicurezza, non appare configurabile come esimente, se è vero che la procedura non è assolutamente priva di attivo e che pertanto la lentezza nella liquidazione non può confortare tale giustificazione e, di conseguenza, la richiesta rimozione del vincolo.

(*Omissis*)

In conclusione, considerate le caratteristiche del sito e la vicenda che in concreto ha visto interessata la sede della *ex* fabbrica di laterizi s.r.l. «FIL», rimane accertato:

- che, sotto il profilo del *fumus commissi delicti*, tale fabbrica ed i terreni di sua pertinenza sono divenuti già da lungo tempo un'area di deposito incontrollato in cui giacciono prodotti contenenti amianto in continuo accrescimento anche durante l'amministrazione da parte della curatela fallimentare;

- che permane un pericolo altissimo di inquinamento ambientale provocato dal crollo continuativo dei tetti in *eternit* dei numerosi capannoni in sequestro (in numero di 11, su una superficie di 15000 mq) e dalla conseguente diffusione delle fibre, in una zona dove sono stati già registrati numerosi decessi per patologie neoplastiche;

(*Omissis*)

P.Q.M. rigetta la richiesta di riesame. (*Omissis*)

(1-4) SULL'APPLICABILITÀ DELLA MISURA DEL SEQUESTRO PREVENTIVO AL REATO DI DEPOSITO INCONTROLLATO DI RIFIUTI NELL'IPOTESI DI DICHIARAZIONE DI FALLIMENTO.

La sentenza in commento raccorda due aspetti aventi l'uno un risvolto sostanziale, l'altro processuale e riguardanti il deposito incontrollato di rifiuti - nella fattispecie di rifiuti pericolosi - e la problematica inerente la compatibilità della misura cautelare del sequestro preventivo con l'intervenuto fallimento.

Nel caso di specie, il G.I.P. del Tribunale di Cosenza disponeva il sequestro preventivo di alcune aree in cui erano situati dei capannoni con coperture in *eternit* sfaldate in più parti. La motivazione della suddetta misura cautelare evidenziava che i cumuli di amianto concretizzano un deposito incontrollato di rifiuti pericolosi per la salute pubblica e, pertanto, la misura così disposta era da considerarsi necessaria al fine di inibire i danni ed evitare che terzi venissero in contatto con tali rifiuti. Avverso la summenzionata misura proponeva ricorso per riesame il curatore fallimentare eccependo, preliminarmente, che il materiale depositato sull'area interessata integrasse un rifiuto e, in secondo luogo, che il sequestro non fosse misura atta ad evitare l'eventuale danno in quanto non avrebbe consentito la bonifica dell'area.

Il Tribunale di Cosenza, respingendo il ricorso proposto avverso il provvedimento che disponeva la misura del sequestro preventivo, ritenendolo infondato in fatto ed in diritto, nell'ordinanza in esame sottolinea che una considerevole quantità di *eternit* in condizioni di degrado e corrosione comporta un notevole pericolo per la salute pubblica attestato anche dai numerosi decessi per patologie neoplastiche di persone residenti nelle zone limitrofe a quella interessata. L'ordinanza in epigrafe pone, pertanto, un primo punto fermo in ordine al fatto che le fibre di amianto integrino, senza dubbio alcuno, un rifiuto tecnicamente definibile come pericoloso. Sulla base di tale presupposto, il Tribunale di Cosenza conferma una scelta di primaria importanza per la salvaguardia integrata dell'ambiente e della salute umana, ossia afferma categoricamente che, per poter configurare il reato in oggetto, è sufficiente che la contaminazione che deriva dal deposito incontrollato di rifiuti sul suolo costituisca conseguenza anche solo altamente probabile secondo una valutazione effettuata alla luce della comune esperienza. Questo principio era già stato affermato dalla Cassazione (1) con riferimento al d.lgs. n. 95/1992 che ha dato attuazione alla direttiva CEE 75/439, successivamente modificata dalla direttiva 87/101 che disciplina la tenuta, la raccolta e l'eliminazione degli oli usati. In particolare, la Corte Suprema ha affermato che lo scopo della summenzionata direttiva è quello di consentire la riutilizzazione degli oli combustibili evitando conseguenze nocive per l'ambiente e nel rispetto del programma d'azione comunitario in materia ambientale. L'art. 14 del suddetto decreto si configura, pertanto, come norma cardine «nel senso che persegue evidentemente la finalità di impedire in maniera omnicomprensiva qualsiasi condotta finalizzata alla eliminazione degli oli esausti con modalità contrastanti con quelle indicate nel decreto». In quest'ottica, pertanto, non è necessario l'accertamento dell'attualità del danno all'ambiente ma è sufficiente l'alta probabilità del suo verificarsi.

Vièpiù, nel caso di specie, la pericolosità è data oltre che dalla sostanza in sé (amianto), anche dal deposito incontrollato di essa in violazione dell'art. 674 c.p., per la cui configurabilità non è richiesto un effettivo nocumento. Viene anche in rilievo, a tal proposito, la problematica afferente la necessità del superamento o meno dei valori tabellari perché il deposito di amianto integri una fattispecie vietata. Come viene sottolineato

(1) Cass. Sez. III 1° ottobre 2004, n. 38689, Frison, in *Cass. pen.*, 2006,

2, 658., rv. 229.629.



nella decisione che richiama la normativa in materia, qualora le attività siano regolarmente autorizzate, il mancato superamento dei limiti tabellari fa venir meno la configurabilità del reato mentre, laddove si tratti di attività non regolamentate, il rispetto dei suddetti limiti non rileva. Preme inoltre sottolineare che nel caso in esame non si tratta di un deposito temporaneo in quanto, come pacificamente ammesso dallo stesso ricorrente, i materiali contenenti fibre di amianto, giacevano sul terreno in questione da più di un anno, superando, pertanto, il limite posto dal d.lgs. 22/1997, art. 6, comma 1, lett. *m*) (2). In particolare, la citata normativa fissa in un anno il periodo di tempo massimo al di là del quale un deposito di rifiuti non può più qualificarsi alla stregua di deposito temporaneo (3). Poiché, peraltro, il deposito è avvenuto in modo incontrollato ed irregolare, la pericolosità intrinsecamente correlata alla dispersione delle fibre di amianto nell'ambiente circostante sussiste per il solo fatto che tale dispersione vi sia stata, senza che assuma rilievo alcuno l'eventuale mancato superamento dei summenzionati valori tabellari. Infatti, il deposito di rifiuti pericolosi si considera incontrollato non già quando non sia sorvegliato dal produttore o da soggetto da questi incaricato, bensì quando non rispetti quei requisiti imposti dalla legge perché possano essere esclusi pericoli di conseguenze dannose per le persone o per l'ambiente (4). La decisione in commento sancisce, dunque, la violazione dell'art. 674 c.p. in quanto il reato in esso previsto è punito risulta integrato dalla prova dell'avvenuta dispersione delle fibre di amianto nell'ambiente senza riferimento alcuno ai limiti tabellari. Tale previsione va inquadrata, infatti, in un'ottica cautelare volta a tutelare in via preventiva quanti possano venire a contatto con il suddetto materiale senza adottare, in quanto il deposito è incontrollato ed irregolare, le dovute ed opportune cautele idonee a ridurre o a fugare ogni rischio di contaminazione. La fattispecie tipica configura, pertanto, un'ipotesi di reato di pericolo per la cui sussistenza è, quindi, sufficiente l'idoneità del fatto alla produzione degli effetti previsti dalla norma, laddove il parametro di legalità deve dedursi dalle disposizioni di cui all'art. 844 c.c.

Quanto all'ulteriore motivo di gravame dedotto con il ricorso e riguardante l'asserita incompatibilità della misura del sequestro preventivo con l'intervenuto fallimento, il Tribunale di Cosenza, nell'ordinanza *de qua*, sostiene che anche in costanza di fallimento il deposito di rifiuti continui ad accrescersi in quanto dovuto allo sfaldamento continuo delle coperture in *eternit* e, pertanto, la procedura concorsuale non determina il cessare della permanenza del reato di cui all'art. 674 c.p. e delle conseguenze pericolose dello stesso (5). Il concetto di primaria importanza sostenuto dal giudice è che ciò che prevale in un giudizio di bilanciamento tra la misura cautelare così disposta e la procedura fallimentare, è l'esigenza primaria di tutelare la salute dei cittadini a fronte degli interessi meramente economici dei creditori intervenienti. Infatti, il giudice «nel discrezionale giudizio sulla pericolosità della *res*, dovrà effettuare una valutazione di bilanciamento (e darne conto con adeguata motivazione) del motivo della cautela e delle ragioni attinenti alla tutela dei legittimi interessi dei creditori, anche attraverso la considerazione dello svolgimento in concreto della

procedura concorsuale» (6). Se è infatti vero che la ricerca della verità processuale non può essere limitata da una procedura concorsuale, è ancor più vero che in un'ottica improntata alla tutela dell'ambiente e della salute umana, occorrerà, di volta in volta, verificare se lo spossamento che consegue all'intervenuto fallimento sia idoneo o meno a scongiurare reiterazioni di condotte criminose. Nel caso di specie, la misura del sequestro non impedisce la bonifica del sito inquinato e la conseguente messa in sicurezza dell'area in quanto è ad ogni modo possibile che l'autorità competente autorizzi la rimozione dei sigilli per procedere al ripristino dello *status quo ante*. Infatti, la Cassazione (7) si era già espressa in tal senso laddove affermò che il sequestro è sì una misura cautelare che presenta un carattere di realtà, atta pertanto, a determinare una situazione di non alterazione o modifica di una cosa, ma mira anche a garantire che l'area interessata dalla discarica dei rifiuti venga risanata sotto il controllo delle autorità competenti.

Ultimo aspetto analizzato nell'ordinanza in commento attiene al profilo soggettivo (8). Segnatamente, il Tribunale esclude che la misura del sequestro preventivo possa impedire l'individuazione del reo; infatti, citando espressamente l'orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte (9), il giudice di Cosenza sottolinea, ancora una volta, che la summenzionata misura cautelare serve per evitare la reiterazione della condotta criminosa o la realizzazione di ulteriori pregiudizi; in sostanza il sequestro in esame - a differenza di quello probatorio unicamente finalizzato alla ricerca della verità nel procedimento penale - ha carattere strumentale e prodromico all'esito stesso del giudizio. Posto ciò, secondo la giurisprudenza citata e richiamata nell'ordinanza, il reato di cui all'art. 674 c.p. può essere posto in essere anche da colui il quale abbia la disponibilità dell'area, ossia il curatore fallimentare, quanto meno a titolo di *culpa in vigilando*. Infatti, al curatore spetta, ai sensi dell'art. 31 della legge fallimentare, la gestione diretta dell'area in cui i rifiuti sono stati depositati e in tale qualità di gestore ed amministratore dell'area ha il potere-dovere di interrompere l'attività illecita ed evitare il protrarsi delle relative conseguenze dannose. Viene, pertanto, in rilievo la posizione di garanzia rivestita da colui che a seguito del fallimento ha l'amministrazione e la gestione dell'area interessata ed il fondamento della relativa responsabilità è correlato all'esistenza di un dovere giuridico di attivarsi per far sì che non si protragano le conseguenze dannose per l'ambiente e la salute umana.

La decisione in disamina, in conclusione, vaglia minuziosamente i più recenti indirizzi giurisprudenziali in materia di deposito incontrollato di rifiuti pericolosi, raccordandoli con la tematica afferente la misura del sequestro preventivo del sito inquinato e la responsabilità del curatore a seguito dell'intervenuto fallimento, ma seguendo sempre il filo conduttore della prevalenza, in un bilanciamento di interessi, della salute umana e dell'ambiente circostante. Infatti, il deposito incontrollato di rifiuti integra un'attività autonomamente vietata che ingenera la responsabilità di colui il quale l'abbia posta in essere e di tutti coloro i quali siano investiti da un'obbligazione di garanzia a tutela dell'ambiente e della salute umana (10).

Marcella Pinna

(2) In tale norma il legislatore impone il rispetto di limiti temporali e quantitativi, distinguendoli per i rifiuti pericolosi e per quelli non pericolosi. Il mancato rispetto di tali disposizioni comporta come conseguenza che il «deposito temporaneo» sia incontrollato ed irregolare con implicita equiparazione alla gestione non autorizzata dei rifiuti.

(3) Cfr. Cass. Sez. III 15 luglio 1997, n. 9168, Carcià, in *Foro it.*, 1998, II, 530, in cui si afferma che anche lo stoccaggio provvisorio, qualora non siano rispettate tutte le condizioni di legge, non potrà considerarsi deposito temporaneo, esente da autorizzazione, ma deposito incontrollato di rifiuti pericolosi.

(4) Corte app. Milano 15 gennaio 2001, in *Foro Ambrosiano*, 244.

(5) Secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione il sequestro preventivo del sito non fa venir meno la permanenza del reato e non ha rilevanza sui termini della prescrizione che scattano solo dalla sentenza di condanna o dalla effettiva bonifica del sito. Cfr. Cass. Sez. I 8 settembre

2006, n. 29855, Pezzetti e a., in *Guida al diritto*, 2007, 84.

(6) Cass. Sez. Un. 31 luglio 2004, n. 29951, Fall. Soc. Promodata Italia, in *Giur. it.*, 2005, 1509, con nota di MASSARI.

(7) Cass. Sez. III 19 marzo 1999, n. 107, Pietropoli, in questa Riv., 2000, 45, con nota di VOLPE, *Sequestro preventivo ed esigenze cautelari in tema di «smaltimento abusivo» di rifiuti ex art. 51, comma 2, d.lgs. n. 22/97*.

(8) Il divieto di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti sul suolo pone l'obbligo di procedere alla rimozione degli stessi ed al ripristino dello stato dei luoghi a carico dell'autore della violazione, con obbligo solidale del proprietario o dei titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area solo se ad essi sia imputabile a titolo di dolo o colpa. In tal senso, cfr. Cons. Stato, Sez. VI 5 settembre 2005, n. 4525, in *Foro amm. C.d.S.*, 2005, 9, 2667.

(9) Vedi le sentenze citate nell'ordinanza del G.I.P. di Cosenza.

(10) Cass. Sez. III Civ. 18 aprile 2005, n. 8003, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, 4.

Cons. giust. amm. Reg. siciliana - 18-4-2006, n. 159 - Barbagallo, pres.; De Francisco, est. - P. (avv. Scardina) c. Comune di Castellammare del Golfo (avv. Bivona).

**Edilizia e urbanistica - Zona agricola - Concessione a titolo gratuito - Attività agrituristica - Esclusione.**

*Non può ritenersi che l'agriturismo, alla stregua della sua attuale considerazione da parte dell'ordinamento, costituisca un'attività propriamente funzionale alla conduzione del fondo ed alle esigenze dell'imprenditore agricolo, come è richiesto dal citato art. 9 della legge n. 10 del 1977 per l'esenzione dal contributo di cui all'art. 3 della stessa legge (1).*

(Omissis). - L'appello ripropone, dopo l'argomentata pronuncia reiettiva di prime cure, la tesi secondo cui la concessione edilizia di cui si controverte - relativa ad un manufatto («baglio») da realizzare nel fondo agricolo della ricorrente, della quale non è controversa la qualità di imprenditore agricolo a titolo principale - avrebbe dovuto essere rilasciata a titolo gratuito, ex art. 3, legge n. 10/1977 (...), e non invece a titolo oneroso.

Il gravame è infondato.

Correttamente il giudice di primo grado ha ritenuto incensurabile l'accertamento operato dall'amministrazione - in modo non viziato da palese irragionevolezza alla stregua dei dati oggettivamente rilevabili anche documentalmente (numero delle stanze, numero dei bagni, etc.) - circa la destinazione dell'immobile da realizzare con la concessione edilizia in discorso allo svolgimento di attività agrituristica.

Devono, infatti, disattendersi le riproposte censure sull'asserita insufficienza della motivazione con cui l'amministrazione ha accertato la destinazione agrituristica dell'immobile realizzando, nonché quelle assertive della necessità di un accesso *in loco* per potersi pervenire a tale conclusione (che, invece, può emergere dall'esame del progetto).

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

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

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

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

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

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

In conclusione, l'appello deve essere disatteso.

Si ravvisa, comunque, la sussistenza di giusti motivi per disporre la compensazione integrale delle spese del giudizio tra le parti costituite.

Per questi motivi, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, in sede giurisdizionale, respinge l'appello.

(Omissis).

(1) L'UTILIZZAZIONE DEL SUOLO PER FINI AGRICOLI: ATTIVITÀ AGRITURISTICA.

1. Sostiene la ricorrente che il rilascio della concessione edilizia avente ad oggetto un manufatto («baglio») da realizzare nel suo fondo agricolo debba avvenire a titolo gratuito, ex art. 3, legge n. 10/1977, e non invece a titolo oneroso.

La sentenza affronta le problematiche inerenti al rilascio a titolo gratuito e premette che non è controversa la qualità di imprenditore agricolo a titolo principale della ricorrente, né è in discussione la destinazione dell'immobile ed attività agrituristica.

La problematica attiene, a suo dire, se l'immobile destinato allo svolgimento, da parte dell'imprenditore agricolo a titolo principale, della complementare attività dell'agriturismo, sia o meno passibile di concessione a titolo gratuito, ai sensi dell'art. 9 della citata legge n. 10 del 1977, che dispone che «il contributo di cui al precedente art. 3 non è dovuto», fra l'altro «per le opere da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ai sensi dell'art. 12 della l. 9 maggio 1975, n. 153».

Occorre, quindi, secondo il decidente, «verificare se le strutture edilizie destinate allo svolgimento di attività agrituristiche (come definite dall'art. 2 della l. 5 dicembre 1985, n. 730) da parte dell'imprenditore agricolo a titolo principale, vadano considerate residenze funzionali alle esigenze dell'agricoltura, o meno».

Osserva che l'art. 9, comma 3-bis del d.l. 30 dicembre 1993, n. 557, secondo il quale «ai fini fiscali (...) deve (...) riconoscersi carattere rurale (fra gli altri) (...) ai fabbricati destinati all'agriturismo», non appare estensibile al contributo di cui all'art. 3 della citata legge n. 10 del 1977 - che è «commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione» - posto che esso non ha natura fiscale in senso stretto.

Ha, quindi, affermato che può ritenersi che l'agriturismo, alla stregua della sua attuale considerazione da parte dell'ordinamento, costituisca un'attività propriamente funzionale alla conduzione del fondo ed alle esigenze dell'imprenditore agricolo, come è richiesto dal citato art. 9 della legge n. 10 del 1977 per l'esenzione dal contributo di cui all'art. 3 della stessa legge, non potendo essa conseguire ai requisiti invocati dall'appellante, invero troppo generici, della semplice *connessione* dell'attività agrituristica con quella agricola, o dell'*accessorietà* della prima alla seconda.

2. Pare opportuno ricordare che oggi l'impresa agricola supera la tradizionale connotazione rivolta alla produzione e al mercato di beni per attuare il perseguimento di fini che trascendono la definizione tradizionale, assume nuovi compiti al fine di creare fonti alternative di reddito attraverso la multifunzionalità dell'azienda agricola, di acquacoltura e di pesca nonché delle attività connesse ma anche ambientali, quale custode del territorio e dell'equilibrio ambientale, rendendo alla società

civile un servizio che giustifica quindi il sostegno alla attività agricola.

La «condizionalità» della politica agricola subordina il sostegno alla politica della tutela dell'ambiente e del territorio.

Il diritto agrario non è più il diritto di protezione dell'attività agraria di produzione: la ridefinizione dell'imprenditore agricolo (art. 2135 c.c.) operata dal legislatore ricomprende anche altre attività e servizi.

I decreti legislativi emanati sulla delega conferita al Governo dall'art. 7 della l. 5 marzo 2001, n. 57 per la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, dei sistemi agroalimentari, delle foreste, della pesca e dell'acquacoltura, al fine di perseguire la razionalizzazione degli interventi pubblici e di coordinare la legislazione nazionale con quella dell'Unione europea, costituiscono attuazione dei principi ispiratori che sono stati individuati nel sostegno e sviluppo economico e sociale dell'agricoltura, dei sistemi agroalimentari, dell'acquacoltura e della pesca secondo le vocazioni produttive del territorio, dando riconoscimento alla multifunzionalità dell'azienda agricola (1).

Con il sostegno all'impresa agricola, si persegue anche lo sviluppo e la tutela dell'ambiente rurale e delle risorse naturali, operando così sul duplice versante della tutela dei consumatori e sulla creazione di fonti alternative di reddito, privilegiando un sistema di impresa competitiva e proiettata verso il mercato.

Accanto alla ridefinizione delle attività e dei protagonisti, alla integrazione delle attività agricole ed extra-agricole, al sostegno delle iniziative imprenditoriali multifunzionali si è inteso favorire l'accorpamento dei terreni e la conservazione dell'unità aziendale. Quest'ultima previsione dovrebbe condurre alla riduzione dei costi di produzione e garantire la competitività per poter sfidare i mercati. Il processo di rafforzamento delle aziende viene quindi perseguito attraverso la conservazione dell'integrità aziendale, l'estensione del diritto di prelazione e la ricomposizione fondiaria.

3. Le attività di ricezione ed ospitalità esercitate dagli imprenditori agricoli, singoli o associati, attraverso l'utilizzazione della propria azienda, in rapporto di connessione e complementarità rispetto alle attività di coltivazione del fondo, silvicoltura e allevamento del bestiame, che devono comunque rimanere principali, venivano definite attività agrituristiche dall'art. 2 della l. 5 dicembre 1985, n. 730 (abrogato dall'art. 14. della l. 20 febbraio 2006, n. 96).

Erano richiesti due requisiti, uno di carattere soggettivo attraverso un rinvio all'art. 2135 del c.c., l'altro oggettivo, nella specificazione che tale attività dovesse avvenire attraverso l'utilizzazione dell'azienda agricola, in un rapporto di connessione e complementarità rispetto alle attività di coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento del bestiame, che devono restare principali.

Il rinvio all'art. 2135 c.c., richiedeva che si potesse fare riferimento a soggetti privi dei requisiti richiesti dalla norma del codice e la specificazione dell'utilizzazione della propria azienda escludeva che per le attività agrituristiche si potesse porre in essere una struttura diversa da quella agricola: lo svolgimento dell'attività

agrituristica, nel rispetto delle norme, non costituiva distrazione della destinazione agricola dei fondi e degli edifici interessati.

Il problema della qualificazione dell'attività economica non agricola, svolta da soggetto agricoltore nell'ambito della attività agricola, e cioè stabilire sino a che punto tale attività, che agricola non era, potesse fittiziamente essere ritenuta tale, veniva risolto dal legislatore individuando la discriminante tra attività agricola e attività commerciale nella connessione e specificando nella complementarità all'attività agricola che doveva restare principale, per integrare il rendimento delle attività essenzialmente agricole.

Non trovava supporto normativo la ricostruzione in termini di attività mista e, quindi, di impresa mista perché avrebbe dato luogo ad una scissione dell'impresa mentre, il legislatore aveva operato una finzione, considerando un'attività agricola che agricola non era e il criterio della connessione consentiva l'applicabilità della disciplina dell'impresa agricola all'attività in considerazione. L'attività principale qualificava l'imprenditore e le altre attività, se svolte nell'ambito del criterio previsto dal legislatore, non snaturando la qualificazione dell'impresa in capo all'unico soggetto. Ovviamente tutto ciò presupponeva l'unicità sotto il profilo soggettivo, essendo ovvio che ove mancasse l'identità di imprenditore non era possibile qualificare la diversa attività in termini di criterio di connessione. Si riteneva che lo svolgimento di attività agricola consentisse all'imprenditore di svolgere attività diverse da quelle agricole che, senza il nesso di connessione, avrebbero avuto carattere non agricolo.

L'art. 2 della l. 5 dicembre 1985, n. 730 delegittimava la classica distinzione tra attività connesse tipiche ed atipiche (2). Il legislatore aveva espressamente previsto e disciplinato la fattispecie e la legge conteneva in sé la regola di connessione, con la conseguenza che erano da considerarsi tipiche (3).

Le attività di ricezione e di ospitalità dovevano essere esercitate attraverso l'utilizzazione dell'azienda in rapporto di connessione e complementarità nel senso che le attività agricole dovevano restare principali.

L'affermazione della Suprema Corte che ritiene, da un lato, che l'attività di agriturismo, comprendendo due imprese, quella agricola e quella commerciale in capo allo stesso imprenditore, sarebbe giustificata dal tenore della legge n. 730 del 1985 e dall'art. 2195 c.c. e, dall'altro che in caso di affitto c.d. ordinario l'affittuario è titolare di un'unica impresa, mentre nell'altro (affitto a scopo agrituristico), allo stesso compete la duplice qualifica di imprenditore agricolo e di imprenditore commerciale (4), appare incoerente sul piano logico-formale e non rispettosa delle scelte operate dal legislatore nonché in contrasto con una lunga elaborazione dottrinale (5).

La nuova formulazione dell'art. 2135 c.c. (art. 1 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228) ha prodotto un ampliamento rilevante della nozione di imprenditore agricolo attraverso la multifunzionalità, sotto la spinta del legislatore comunitario che delinea un ambiente rurale all'interno del quale gli imprenditori agricoli diversifica-

(1) GALLONI, *Nuove linee di orientamento e di modernizzazione dell'agricoltura*, in questa Riv., 2001, 491.

(2) ALESSI, *L'impresa agricola*, artt. 2135- 2140, in *Commentario Schlesinger*, Milano, 1990, 204.

(3) JANNUCCI, *Agiturismo e attività «connesse» all'agricoltura*, in *Riv. dir. com.*, 1987, 204. Secondo ALBISINNI, invece, va qualificata

come attività agricola connessa atipica, *Commento all'art. 2 della l. 5 dicembre 1985, n. 730. Disciplina dell'agiturismo*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1986, 752.

(4) Cass. 3 marzo 1999, n. 1793, in questa Riv., 1999, 345.

(5) ALBISINNI, *La connessione negata: la legge 730/85 sull'agiturismo e l'art. 2135 c.c. riscritti dalla Corte di cassazione*, in questa Riv., 1999, 345.

no la propria attività e accanto all'attività primaria svolgono anche attività di natura secondaria e terziaria al fine di incrementare il proprio reddito (6).

Ha definito connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge (7).

Le attività agrituristiche, possono essere svolte anche all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa, rivolte all'organizzazione di attività ricreative, culturali e didattiche, di pratica sportiva, escursionistiche e di ippoturismo finalizzate ad una migliore fruizione e conoscenza del territorio, nonché alla degustazione dei prodotti aziendali, ivi inclusa la mescita del vino, ai sensi della l. 27 luglio 1999, n. 268.

La stagionalità dell'ospitalità turistica si intende riferita alla durata del soggiorno dei singoli ospiti. Vengono considerati addetti ad attività agrituristiche, e sono considerati lavoratori agricoli ai fini della vigente disciplina previdenziale, assicurativa e fiscale, i familiari di cui all'art. 230-*bis* del codice civile, i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, determinato e parziale (8).

La l. 20 febbraio 2006, n. 96, ha abrogato la l. 5 dicembre 1985, n. 730, e ha disciplinato l'attività ed è diretta a sostenere l'agricoltura anche mediante la promozione di forme idonee di turismo nelle campagne, per tutelare, qualificare e valorizzare le risorse specifiche di ciascun territorio; favorire il mantenimento delle attività umane nelle aree rurali, la multifunzionalità in agricoltura e la differenziazione dei redditi agricoli, le iniziative a difesa del territorio e dell'ambiente da parte degli imprenditori agricoli; recuperare il patrimonio edilizio rurale, tutelando le peculiarità paesaggistiche; incentivare le produzioni tipiche e di qualità, e le connesse tradizioni eno-gastronomiche; promuovere la cultura rurale e l'educazione alimentare; favorire lo sviluppo agricolo e forestale.

L'art. 2 definisce agrituristiche le attività di ricezione e ospitalità esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c., anche nella forma di società di capitali o di persone, oppure associati fra loro, attraverso l'utilizzazione della propria azienda in rapporto di connessione con le attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura e di allevamento di animali.

Rientrano fra le attività agrituristiche: *a*) dare ospitalità in alloggi o in spazi aperti destinati alla sosta di campeggiatori; *b*) somministrare pasti e bevande costituiti prevalentemente da prodotti propri e da prodotti di aziende agricole della zona, ivi compresi i prodotti a carattere alcolico e superalcolico, con preferenza per i prodotti tipici e caratterizzati dai marchi DOP, IGP, IGT, DOC e DOCG o compresi nell'elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali; *c*) organizzare degustazioni di prodotti aziendali, inclusa la mescita di vini; *d*) organizzare attività ricreative, culturali, didattiche, di pratica sportiva, nonché escursionistiche e di ippoturismo,

per la valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale.

Le Regioni stabiliscono i requisiti igienico-sanitari degli immobili e delle attrezzature da utilizzare per attività agrituristiche tenendo conto delle caratteristiche architettoniche e di ruralità degli edifici, dell'altezza e del volume dei locali in rapporto alle superfici aeroluminanti e delle dimensioni dell'attività esercitata.

Nei limiti di dieci posti letto, per l'idoneità dei locali è sufficiente il requisito dell'abitabilità e la conformità alle norme vigenti in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche è assicurata con opere provvisoriale.

Le Regioni disciplinano le modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agriturbistica, per il cui conseguimento possono organizzare, attraverso gli enti di formazione del settore agricolo e in collaborazione con le associazioni agrituristiche più rappresentative, corsi di preparazione.

Lo svolgimento dell'attività agriturbistica nel rispetto delle disposizioni previste dalle Regioni in materia, autorizzato ai sensi dell'art. 6, comporta l'applicazione delle disposizioni fiscali di cui all'art. 5 della l. 30 dicembre 1991, n. 413, nonché di ogni altra normativa previdenziale o comunque settoriale, riconducibile all'attività agriturbistica. In difetto di specifiche disposizioni, si applicano le norme previste per il settore agricolo (art. 7).

4. L'art. 9, comma 1, lett. *a*), legge n. 10 del 1977 richiedeva la contestuale sussistenza di due condizioni: la prima oggettiva (opera da realizzare in funzione della conduzione del fondo) e l'altra soggettiva (qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale, intendendosi per tale chi dedichi all'attività agricola almeno i due terzi del proprio tempo di lavoro complessivo e ricavi dall'attività medesima almeno due terzi del proprio reddito globale da lavoro risultante dalla propria posizione fiscale).

La norma è oggi sostituita dal d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*, che all'art. 17 (*Riduzione o esonero dal contributo di costruzione*) recita: «Il contributo di costruzione non è dovuto per gli interventi da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ai sensi dell'art. 12 della l. 9 maggio 1975, n. 153».

L'entrata in vigore del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 (*Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7, l. 5 marzo 2001, n. 57*), il cui art. 10, integrava l'art. 12, l. 9 maggio 1975, n. 153 che successivamente veniva abrogato dal 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, lett. d), f), g), l), ee), della l. 7 marzo 2003, n. 38*], che all'art. 1 definisce imprenditore agricolo professionale (IAP), colui il quale, in possesso di conoscenze e competenze professionali ai sensi dell'art. 5 del regolamento (CE) n. 1257/1999 del 17 maggio 1999, del Consiglio, dedichi alle attività agricole di cui all'art. 2135 del codice civile, direttamente o in qualità di socio di società, almeno il cinquanta per cento del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dalle attività medesime almeno il

(6) COSTATO, *Il diritto agrario: rana di Esopo o diritto alimentare*, in *Nuovo dir. agr.*, 2001, 358.

(7) GALLONI, *Impresa agricola - Disposizioni generali*, Bologna, 2003,

21.

(8) GALLONI, *op. ult. cit.*, 47; FRANCIOSI - PAOLONI, *Commento all'art. 3*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, 256.

cinquanta per cento del proprio reddito globale da lavoro. Le pensioni di ogni genere, gli assegni ad esse equiparati, le indennità e le somme percepite per l'espletamento di cariche pubbliche, ovvero in associazioni ed altri enti operanti nel settore agricolo, sono escluse dal computo del reddito globale da lavoro. Nel caso delle società di persone e cooperative, ivi incluse le cooperative di lavoro, l'attività svolta dai soci nella società, in presenza dei requisiti di conoscenze e competenze professionali, tempo lavoro e reddito di cui al primo periodo, è idonea a far acquisire ai medesimi la qualifica di imprenditore agricolo professionale e al riconoscimento dei requisiti per i soci lavoratori. Nel caso di società di capitali, l'attività svolta dagli amministratori nella società, in presenza dei predetti requisiti di conoscenze e competenze professionali, tempo lavoro e reddito, è idonea a far acquisire ai medesimi amministratori la qualifica di imprenditore agricolo professionale. Per l'imprenditore che operi nelle zone svantaggiate di cui all'art. 17 del citato regolamento (CE) n. 1257/1999, i requisiti di cui al presente comma sono ridotti al venticinque per cento.

L'accertamento del possesso dei requisiti è demandato alle Regioni.

Anche alle società di persone, cooperative e di capitali, anche a scopo consortile, è estesa la qualifica di imprenditori agricoli professionali qualora lo statuto preveda quale oggetto sociale, l'esercizio esclusivo delle attività agricole di cui all'art. 2135 del codice civile e, nel caso di società di persone qualora almeno un socio sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale. Per le società in accomandita la qualifica si riferisce ai soci accomandatari; nel caso di società di capitali o cooperative, quando almeno un amministratore che sia anche socio per le società cooperative sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale.

L'art. 12 della l. 9 maggio 1975, n. 153, e successive modificazioni, è abrogato e qualunque riferimento nella legislazione vigente all'imprenditore agricolo a titolo principale si intende riferito all'imprenditore agricolo professionale.

Ritenuto che la normativa ha ridefinito sia la nozione di imprenditore agricolo che quella di attività connesse e ha definito agricola l'attività agrituristica nei termini di cui all'art. 2 sopracitato, non pare possa sussiste-

re dubbio che per gli edifici destinati all'attività di agriturismo, spetta l'esonero dal pagamento degli oneri concessori a tutti i soggetti che esercitano l'attività agricola, tanto persone fisiche quanto persone giuridiche.

Non sono altresì assoggettabili al pagamento dell'I.C.I. gli immobili aventi carattere di «ruralità», costituiti da costruzioni strumentali all'esercizio delle attività agricole ovvero destinati all'agriturismo, alla conservazione dei prodotti agricoli oppure alla custodia delle macchine, degli attrezzi e delle scorte occorrenti per l'attività (9).

La giurisprudenza ha ritenuto che ai fini dell'esenzione dal pagamento degli oneri di urbanizzazione, l'art. 9, comma 1, lett. a), legge n. 10 del 1977 richieda la contestuale sussistenza di due condizioni: la prima oggettiva (opera da realizzare in funzione della conduzione del fondo) e l'altra soggettiva (qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale, intendendosi per tale chi dedichi all'attività agricola almeno i due terzi del proprio tempo di lavoro complessivo e ricavi dall'attività medesima almeno due terzi del proprio reddito globale da lavoro risultante dalla propria posizione).

Il contributo per il rilascio della concessione edilizia non è dovuto nel caso che detta concessione riguardi manufatti da realizzare in zone agricole, in funzione delle esigenze dell'imprenditore agricolo (10).

La norma dell'art. 9, lett. a), l. 28 gennaio 1977, n. 10 – che stabilisce che il contributo per il rilascio della concessione di costruzione non è dovuto per le opere da realizzare nelle zone agricole in funzione dell'esigenze dell'imprenditore agricolo – ha inteso, quindi, derogare al principio generale dell'onerosità della concessione (11).

L'esonero dal pagamento degli oneri concessori per gli edifici destinati alla conduzione del fondo e alle esigenze dell'imprenditore agricolo, stabilito dalla lett. a), art. 9, legge n. 10 del 1977, spetta a tutti i soggetti che esercitano l'attività agricola a titolo principale, tanto le persone fisiche che le persone giuridiche (concessione edilizia per la realizzazione di una struttura per la riproduzione di pesci richiesta da una s.r.l. esercitante l'attività di acquicoltura) (12).

Antonino Corsaro

(9) Cass. 1° aprile 2005, n. 6884, in *Dir. e prat. soc.*, 2005, f. 18, 64, con nota di MOSCONI.

(10) Cons. giust. amm. Sicilia 16 maggio 1996, n. 131, in *Foro amm.*, 1996, 1973.

(11) T.A.R. Lazio-Latina 1° agosto 1994, n. 752, in questa Riv., 1995, 304, con nota di PASCONE; *ivi*, 1995, 583, con nota di DE LISI.

(12) Cons. Stato, Sez. V 30 agosto 2005, n. 4424, in *Foro amm.*, Cons. Stato 2005, f. 7/8, 2274; in senso conforme T.A.R. Sicilia-Palermo, Sez. I 7 febbraio 2002, n. 364, in *Trib. amm. reg.*, 2002, 727, che ha affermato che una società a responsabilità limitata ha diritto all'esenzione dal pagamento degli oneri per il rilascio della concessione edilizia, che l'art. 9, comma 1, lett. a), l. 28 gennaio 1977, n. 10 e l'art. 9, l. 9

maggio 1975, n. 153, riconoscono ai soggetti che svolgono attività imprenditoriale agricola a titolo principale, perché la forma giuridica non può costituire unico motivo per escludere, dalla nozione di imprenditore agricolo a titolo principale, alcuni tipi di persone giuridiche; *contra* T.A.R. Lazio-Latina 12 luglio 2002, n. 774, in *Trib. amm. reg.*, 2002, 2552, che ha ritenuto che il Consorzio agrario provinciale, in quanto società cooperativa a responsabilità limitata, non può usufruire dell'esenzione dall'onere contributivo per il rilascio di una concessione edilizia, prevista dall'art. 9, comma 1, lett. a), l. 28 gennaio 1977, n. 10, non possedendo la prescritta qualità di «imprenditore agricolo a titolo principale» quale delineata dall'art. 12, l. 9 maggio 1975, n. 153 (cui rinvia lo stesso art. 9 cit.), che si riferisce alle sole persone fisiche.

# MASSIMARIO

## Giurisprudenza civile

(a cura di IVAN CIMATTI)

**Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Equo canone - Artt. 9 e 62 della legge n. 203 del 1982 - Illegittimità costituzionale - Conseguenze.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 9 e 62)

Cass. Sez. III Civ. - 19-11-2007, n. 23931 - Varrone, pres.; Finocchiaro, est.; Golia, P.M. (conf.) - Randazzo e altri (avv. D'Urso) c. Min. finanze (Avv. gen. Stato). (*Conferma App. Caltanissetta 21 settembre 2004*)

*Per effetto della declaratoria di incostituzionalità di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 318 del 2002, sono divenute prive di effetti sia le tabelle per il canone di equo affitto come disciplinate dall'art. 9 della l. 3 maggio 1982, n. 203, e dalle norme da questo richiamate, sia, ai fini della quantificazione del canone stesso, i redditi dominicali stabiliti - ai sensi dell'art. 62, della legge n. 203 del 1982 - a norma del r.d.l. 4 aprile 1939, n. 589; conseguentemente, non esistendo più livelli massimi di equità stabiliti dalle dette tabelle, deve considerarsi priva di fondamento la domanda diretta, ai sensi dell'art. 28 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, alla quantificazione dell'equo canone e, eventualmente, alla ripetizione delle somme corrisposte in eccedenza ai menzionati livelli o a reclamare somme ulteriori rispetto a quelle già corrisposte, in forza di accordi liberamente intervenuti tra le parti, anche senza l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole (1).*

(1) La Corte di cassazione ribadisce quanto già statuito nella decisione 5074 del 5 marzo 2007 (in questa Riv., 2007, 31, con nota di BELLANTUONO, *Sulla necessità dell'«equo canone» d'affitto dei fondi rustici con una nuova normativa in sostituzione di quella dichiarata incostituzionale da Corte cost. n. 318/2002*) quanto alla impossibilità di applicare le tabelle per il calcolo dell'equo canone d'affitto dei fondi rustici, indipendentemente dalla data della stipula del contratto, in gran parte riprendendo testualmente tale sentenza. Un altro precedente qui ripreso dalla Corte è la decisione di Cassazione 20 dicembre 2004, n. 23506 (in questa Riv., 2005, 306, nota di RAUSEO, *La Corte di cassazione si pronuncia sulla questione dell'equo canone*) in cui si escludeva anche l'applicabilità della disciplina di cui alla legge 567 del 1962, a suo tempo prospettata, come ricorda la Corte, da autorevole dottrina (ROMAGNOLI, *Effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203*, in questa Riv., 2002, 481).

\*

**Imposte e tasse - Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Giurisdizione in materia tributaria - Contributi a favore dei consorzi di bonifica - Domanda di rimborso - Art. 12, legge n. 448 del 2001 - Giurisdizione delle Commissioni tributarie - Spettanza - Data della presentazione della domanda - Rilevanza - Epoca dei versamenti - Ininfluenza.** (C.p.c., art. 5; d.l. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2; l. 28 dicembre 2001, n. 448, art. 12)

Cass. Sez. Un. Civ. - 30-1-2008, n. 2027 - Ianniruberto, pres.; Merone, est.; Martone (parz. diff.) - Consorzio di bonifica Tevere nera (avv. Guzzo) c. Danielli e altri (avv. Marruco). (*Dichiara giurisdizione Comm. trib. reg. Perugia 28 ottobre 2005*)

*In materia di contributi spettanti ai consorzi di bonifica, la giurisdizione sulla domanda con la quale il contribuente chiede la restituzione delle somme versate a tale titolo spetta alle Commissioni tributarie, per effetto dell'art. 2 del d.lgs. n. 546 del*

*1992, come novellato dall'art. 12 della l. 28 dicembre 2001, n. 448, avuto riguardo alla legge vigente al momento della proposizione della domanda e non anche a quella dell'epoca dei versamenti di cui viene chiesto il rimborso (1).*

(1) Sul punto, giurisprudenza pacifica, fra cui, in ultimo, Cass. Sez. Un. 23 maggio 2005, n. 10703, in *Foro amm.*, 2005, 1944.

\*

**Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Zona agricola - Localizzazione di impianto pubblico - Edificabilità dell'area - Insussistenza - Fattispecie.** (L. 3 gennaio 1978, n. 1, art. 1; d.l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5 bis; l. 8 agosto 1992, n. 359)

Cass. Sez. I Civ. - 8-2-2008, n. 3022 - Losavio, pres.; Benini, est.; Ceniccola, P.M. (conf.) - Provincia di Bari (avv. Minucci e altro) c. Nardulli (avv. Catella). (*Cassa con rinvio App. Bari 4 marzo 2002*)

*La localizzazione di singolo impianto pubblico in zona agricola, in virtù dell'approvazione del progetto, non comporta, ai fini indennitari, l'acquisizione della natura edificabile delle aree che vengono assoggettate ad esproprio al fine di realizzazione dell'opera. (Fattispecie relativa alla localizzazione di istituto scolastico su terreno agricolo, in cui la S.C. ha cassato la sentenza impugnata che aveva ritenuto che ogni variante del piano urbanistico comportante la realizzazione di opere edilizie su terreni in precedenza non edificabili, attribuisce agli stessi natura edificatoria) (1).*

(1) Nel senso proposto nel testo, si v., Cass. 25 giugno 2003, n. 10073, in *Foro it.*, 2003, 2588.

\*

**Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Miglioramenti eseguiti senza autorizzazione prima della entrata in vigore della legge n. 11 del 1971 - Diritto dell'affittuario all'indennità - Sussistenza.** (C.c. artt. 1651, 2935, 2946; l. 11 febbraio 1971, n. 11)

Cass. Sez. III Civ. - 11-2-2008, n. 3260 - Durante, pres. ed est.; Sgroi, P.M. (conf.) - Rainone (avv. Papa) c. Nappi e altri (avv. Procaccini). (*Conferma App. Napoli 12 novembre 2003*)

*I miglioramenti eseguiti sul fondo rustico dall'affittuario coltivatore diretto in epoca anteriore alla promulgazione della l. 11 febbraio 1971, n. 11, che non siano stati autorizzati né concordati con il locatore, sono indennizzabili in forza dell'art. 1651 c.c.; ne consegue che il diritto all'indennizzo è soggetto alla prescrizione ordinaria decennale, a decorrere dalla fine dell'annata agraria in cui i miglioramenti sono stati eseguiti, atteso che da tale data il diritto può esser fatto valere nei confronti del concedente (1).*

(1) Principio univoco in giurisprudenza, fra cui, in ultimo, Cass. 15 gennaio 2003, n. 483, in *Foro it.*, 2003, I, 1086, con nota di BELLANTUONO.

## Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

**Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione dei rifiuti - Reato di abbandono o deposito incontrollato - Cessazione dell'attività - Permanenza della responsabilità - Ragioni.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 14, 51)

Cass. Sez. III Pen. - 18-10-2007, n. 38512 - Lupo, pres.; Marini, est.; De Nunzio P.M. (conf.) - Sacchet, ric. (*Dichiara inammissibile Trib. Belluno 22 maggio 2006*)

*In tema di rifiuti, gli obblighi relativi alla gestione ed allo smaltimento permangono a carico del titolare dell'impresa o dell'attività produttiva anche in caso di avvenuta cessazione, in quanto solo l'effettivo trasferimento dell'azienda a terzi, che ne assumano in toto la titolarità ed i relativi obblighi, può far cessare la responsabilità del precedente titolare (1).*

(1) In senso conforme Cass. Sez. III 7 novembre 2007, n. 2661, Mardelli (non massimata).

\*

**Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione dei rifiuti - Fanghi e limi derivanti dalla pulitura mediante lavaggio del materiale di cava - Disciplina sui rifiuti - Applicabilità - Esclusione - Fondamento.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 8; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 185)

Cass. Sez. III Pen. - 12-11-2007, n. 41584 - Lupo, pres.; Marini, est.; De Nunzio P.M. (conf.) - Frezza, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Belluno 3 luglio 2006*)

*In tema di rifiuti, i fanghi ed i limi derivanti dalla prima pulitura mediante lavaggio del materiale ricavato dallo sfruttamento delle cave non rientrano nel campo di applicazione della disciplina sui rifiuti, di cui alla parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto l'art. 185, comma 1, lett. d), del citato decreto, riproduttivo dell'art. 8, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 22 del 1997, esclude dalla disciplina in questione i rifiuti risultanti dallo sfruttamento delle cave, tra i quali rientrano quelli risultanti dalla pulitura effettuata sia mediante setacciatura o grigliatura sia mediante lavaggio (1).*

(1) Per riferimenti cfr. Cass. Sez. III 23 giugno 2006, n. 22038, in questa Riv., 2007, 181, con nota di G. SORRENTINO, *Materiali di terra e di rocce da scavo: problemi sulla riconducibilità alla nozione di rifiuto e ripristino ambientale.*

\*

**Bellezze naturali (protezione delle) - Reati paesaggistici - Condo paesaggistico ex legge n. 308 del 2004 - Estinzione altresì del reato edilizio - Esclusione - Ragioni.** (L. 6 giugno 2001, n. 380, art. 44; l. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 181; l. 15 dicembre 2004, n. 308, art. 1)

Cass. Sez. III Pen. - 9-1-2008, n. 583 - Postiglione, pres.; Santi, est.; Meloni P.M. (diff.) - Verrillo, ric. (*Conferma App. Firenze 12 marzo 2006*)

*Il condono ambientale introdotto dall'art. 1, commi 37, 38 e 39, legge n. 308 del 2004 estingue, per espressa disposizione della norma, esclusivamente il reato di cui all'art. 181, d.lgs. n. 42 del*

*2004 e gli altri reati paesaggistici, e non si estende pertanto al reato edilizio per mancanza di norme di coordinamento (1).*

(1) Negli stessi termini in Cass. Sez. III 6 dicembre 2007, n. 45597, Sbraccia, rv. 238.274.

\*

**Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari (singoli prodotti) - Olii - Olio di oliva - Detenzione per la vendita non rientrante nelle categorie merceologiche - Art. 5, lett. a), legge n. 283 del 1962 - Richiesta di revisione delle analisi - Normativa applicabile - Individuazione.** [L. 18 marzo 1926, n. 562; l. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, comma 1 lett. a); r.d. 15 ottobre 1925, n. 2033, artt. 44, 45]

Cass. Sez. III Pen. 25-10-2007, n. 39407 - Papa, pres. Squassoni, est.; Izzo, P.M. (parz. diff.) - Tella, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Chieti, Sez. dist. Ortona 23 maggio 2006*)

*In tema di alimenti, la disciplina che regola la richiesta di revisione delle analisi in materia di sostanze di uso agrario e di prodotti agrari (tra cui l'olio d'oliva), è quella contenuta nel r.d.l. 15 ottobre 1925, n. 2033 (conv. in l. 18 marzo 1926, n. 562) tuttora applicabile per gli accertamenti effettuati dagli istituti delegati alla vigilanza per la repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio delle predette sostanze e prodotti, mentre la normativa per la revisione delle analisi fissata dall'art. 1 della l. 30 aprile 1962, n. 283 deve essere osservata per gli accertamenti svolti dall'autorità sanitaria (1).*

(1) Giurisprudenza costante sul punto. Da ultimo cfr. Cass. Sez. III 2 aprile 1997, n. 46, Merra, rv. 207.808, con nota di richiami conformi.

\*

**Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari (singoli prodotti) - Prodotti ortofrutticoli - Reato di cui all'art. 5, legge n. 283 del 1962 - Commerciante all'ingrosso - Responsabilità - Configurabilità - Presupposti.** (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5)

Cass. Sez. III Pen. - 26-11-2007, n. 43829 - De Maio, pres.; Marini, est.; Di Popolo, P.M. (diff.) - Idri, ric. (*Conferma Trib. Modena 9 novembre 2005*)

*In tema di commercializzazione di prodotti alimentari ortofrutticoli sfusi, ai fini della configurabilità del reato previsto dall'art. 5 della l. 30 aprile 1962, n. 283, pur dovendosi ritenere che l'attività del grossista si caratterizzi per un volume di affari e per tempi di smaltimento tali da non consentire sistematici e capillari controlli, tuttavia la responsabilità dello stesso può essere esclusa solo ove, quantomeno periodicamente, siano stati eseguiti controlli a campione su ciascuna delle categorie di prodotti acquistati per la rivendita o sia stata richiesta al produttore la prova di tali indagini (1).*

(1) Giurisprudenza costante sul punto. In senso conforme cfr. Cass. Sez. III 21 ottobre 2001, n. 37835, Loggia, rv. 220.347. In dottrina cfr. MAZZA P., *Prodotti ortofrutticoli e responsabilità del grossista*, in questa Riv., 1999, 300.

## Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

**Produzione, commercio e consumo - Produzione vino - Utilizzo olio enologico - Divieto.**

**Produzione commercio e consumo - Produzione vino - Vino di qualità prodotto in Regioni determinate - Sottoposizione a trattamento non autorizzato - Avvio del prodotto alla distillazione - Esclusione - Dimostrazione inidoneità al consumo umano diretto - Necessità.** (Reg. CE 17 maggio 1999, n. 1493, art. 45, comma 1)

T.A.R. Toscana, Sez. I - 20-12-2007, n. 2208 - Ciccio, pres.; Romano, est. - I.G. S.p.A. (avv. Calugi e a.) c. Min. politiche agricole e forestali e Ispettorato centrale repressione frodi (Avv. distr. Stato).

*In base alla disciplina comunitaria e nazionale vigente non è consentito l'utilizzo di olio enologico, sia pure nella fase di mera conservazione del vino ed al fine di assicurarne l'isolamento dall'ossigeno atmosferico (1).*

*La mera sottoposizione dei v.q.p.r.d. (vini di qualità prodotti in Regioni determinate) ad un trattamento non autorizzato non comporta necessariamente l'avviamento del prodotto alla distillazione, in quanto, ai sensi dell'art. 45, comma 1, lett. b), reg. CE n. 1493 del 1999, solo la dimostrazione che un determinato trattamento abbia inciso sul prodotto in questione in modo tale da farne venir meno il requisito della qualità sana, leale o mercantile e pertanto l'idoneità ad essere avviato al consumo umano diretto, comporta necessariamente che esso debba essere distrutto o avviato alla distillazione (2).*

(1-2) Non si rinvergono precedenti specifici in termini.

\*

**Ambiente - Inquinamento - Aree industriali inquinate di società fallita - Asserito inadempimento delle prescrizioni di bonifica - Acquisizione al demanio dello Stato - Carenza di istruttoria e di motivazione - Illegittimità.**

**Ambiente - Inquinamento - Aree industriali inquinate di società fallita - Acquisizione al demanio dello Stato - Presupposti.**

T.A.R. Sicilia, Sez. dist. Catania, Sez. II - 29-1-2008, n. 206 - Zingales, pres.; Gatto Costantino, est. - S. S.p.A. (avv. Grassi e a.) c. Min. ambiente e tutela territorio e mare, Min. salute, Pres. Cons. ministri, Presidente Regione siciliana, Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e tutela acque nella Regione siciliana ed altri (Avv. distr. Stato).

*Illegittimamente viene disposto il trasferimento di proprietà in favore dello Stato di un sito industriale di un'impresa fallita nel presupposto dell'venuto inadempimento delle prescrizioni intese a fronteggiare un fenomeno d'inquinamento allorché l'Amministrazione non abbia avvisato del rigetto implicito delle proposte del privato per la regolarizzazione della situazione, non abbia preso in considerazione le istanze avanzate da questi nel corso del procedimento, né abbia fornito alcuna motivazione sulla difformità tra l'atto finale lesivo e la proposta istruttoria di altro ufficio dell'Amministrazione favorevole alla posizione del privato (1).*

*In ipotesi di mancata bonifica da parte di un'impresa dichiarata fallita di aree industriali inquinate, per l'attuazione dell'acquisizione al demanio delle medesime aree è necessario che sussista un inadempimento provabile e, quindi, ascrivibile a colpa o dolo e non già il solo fatto oggettivo del mancato intervento di bonifica (2).*

(1-2) Sulla prima massima, per riferimenti v. T.A.R. Sicilia, Sez. Catania 30 luglio 2002, n. 1366 (inedita) e 28 febbraio 1994, n. 245, in *Trib. amm. reg.*, 1994, I, 1672.

**Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Nulla-osta paesaggistica - Successivo annullamento ministeriale - Comunicazione avvio di procedimento - Anteriormente al d.m. n. 165 del 2002 - Avviso del Comune dell'avvio alla fase del controllo statale - Sufficienza.** (D.m. 19 giugno 2002, n. 165)

**Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Dichiarazione di interesse paesaggistico ex d.m. 31 luglio 1985 - Vigente efficacia - Conseguenza - Trasformazione edilizia - Autorizzazione ex art. 7, legge n. 1497 del 1939 - Necessità.** (L. 25 giugno 1939, n. 1497, art. 7)

**Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Nulla-osta paesaggistica - Successivo annullamento ministeriale - Motivazione - Criterio di sufficienza - Individuazione.** (L. 24 luglio 1977, n. 616, art. 82, comma 3)

Cons. Stato, Sez. VI - 8-2-2008, n. 408 - Ruoppolo, pres.; Cafini, est. - G.A. (avv. Coffrini e altro) c. Ministero beni e attività culturali e Soprintendenza beni ambientali e architettonici dell'Emilia-Romagna (Avv. gen. Stato) e Comune di Reggio Emilia (avv. Gnomi).

*Nell'ipotesi di annullamento, ad opera della competente Sovrintendenza, del nulla-osta paesaggistico rilasciato dall'autorità regionale o «sub-delegata», precedentemente all'entrata in vigore del d.m. 19 giugno 2002, n. 165, che ha escluso l'obbligo della comunicazione dell'avvio del procedimento per i provvedimenti in questione, siffatto obbligo poteva ritenersi assolto con l'avviso del Comune all'interessato dell'avvio della fase del controllo statale (1).*

*Il d.m. 31 luglio 1985 ha una duplice valenza, in quanto riguarda, da un lato, l'individuazione di località aventi pregio ambientale con la loro sottoposizione al regime di tutela paesistica di cui alla l. 29 giugno 1939, n. 1497, operata dal Ministero per i beni culturali e ambientali in via di integrazione degli elenchi delle bellezze naturali e, dall'altro, la previsione per le medesime località del vincolo di inedificabilità assoluta; tale vincolo ha perduto ogni efficacia a causa della mancata pubblicazione del decreto di imposizione prima dell'entrata in vigore della l. 8 agosto 1985, n. 431 ma mantiene la sua efficacia la dichiarazione delle aree di interesse paesaggistico individuate dallo stesso decreto, emanato dal Ministero in virtù di un concorrente potere statale di integrazione degli elenchi delle bellezze naturali meritevoli di tutela, con ogni conseguenza in ordine al regime di inedificabilità relativa dell'area in questione la cui attività di trasformazione dovrà essere autorizzata necessariamente ai sensi dell'art. 7, l. 25 giugno 1939, n. 1497 (2).*

*Il provvedimento ministeriale di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica rilasciata dal Comune è sufficientemente motivato con riferimento all'eccesso di potere sotto il profilo della carenza di motivazione ed alla violazione di legge per contrasto con l'art. 82, comma 3, d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 (3).*

(1-3) Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del T.A.R. Emilia-Romagna, sede di Parma, 12 novembre 2002, n. 784.

Le massime vanno condivise. Sulla prima massima, per riferimenti, v.: Cons. Stato, Sez. VI 11 novembre 2004, n. 7285 e 3 marzo 2004, n. 1063, in *Cons. Stato*, 2004, I, rispettivamente 2350 e 530; 19 giugno 2001, n. 3233 e 16 febbraio 2001, n. 685, *ivi*, 2001, I, rispettivamente 1346 e 285.

Sulla seconda massima, per riferimenti, v.: Cons. Stato, Sez. VI 19 giugno 2001, n. 3242, *ivi*, 2001, I, 1361; 30 marzo 1994, n. 450, *ivi*, 1994, I, 480.



## PARTE III - PANORAMI

## Rassegna di fiscalità agraria

di GIUSEPPE FERRARA

**1. IMPOSTE INDIRETTE.****1.1. Agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina.**

A) *Sui titoli di acquisto necessari per fruire dell'agevolazione.*

D) L'art. 1 della legge n. 604/1954 individua gli atti con riferimento ai quali sono applicabili le agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina. Vi sono elencati, tra gli altri, la compravendita, la permuta, la concessione di enfiteusi, etc. La disposizione, invece, non qualifica come agevolabili i titoli giurisdizionali che producono effetti analoghi ai predetti atti.

Così, ad esempio, la sentenza di usucapione, che pur accerta l'intervenuto trasferimento della proprietà (nel nostro caso) di un compendio agricolo (e, quindi, un effetto – il trasferimento – cagionato anche dalla vendita) non è espressamente richiamata nell'art. 1, cit. Tanto è vero che la Suprema Corte (19 novembre 2007, n. 23900, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 11) ha statuito che non sono applicabili le agevolazioni *de quibus* alle pronunce che accertano l'intervenuta usucapione, siccome non contemplate dal predetto art. 1. Né, secondo tale orientamento, potrebbe interpretarsi analogicamente tale disposizione, per farvi rientrare anche le sentenze in questione; ciò in quanto tale articolo costituisce, quale norma agevolativa, una disposizione eccezionale e, dunque, insuscettibile di tale canone interpretativo. Non senza considerare, poi, che alle sentenze accertative dell'usucapione non sarebbe riferibile la *ratio* dell'agevolazione, invero operante per i soli atti a titolo derivativo (v. ancora Cass. 19 novembre 2007, n. 23900, *cit.*).

Va rammentato che tale orientamento si inserisce nel solco di quello manifestato dalla Suprema Corte con riferimento all'inapplicabilità (per le medesime ragioni esposte) alle sentenze di accertamento dell'usucapione, delle agevolazioni per l'acquisto della prima casa di abitazione (Cass. 29 febbraio 2008, n. 5447, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 2). Peraltro, sempre a tale riguardo, va ricordato il diverso arresto espresso da Cass. 11 maggio 2007, n. 10802, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 5.

L'orientamento della Corte pecca, a nostro parere, di eccessivo formalismo.

È vero che gli atti espressamente contemplati dall'art. 1 della legge n. 604 sono esclusivamente quelli di trasferimento a titolo derivativo (tra i quali, dunque, non rientra la sentenza di usucapione).

Ma criticabile, almeno secondo certa parte della dottrina, è l'affermazione per cui le norme agevolative sarebbero norme eccezionali e, dunque, insuscettibili di interpretazione analogica. Invero, per un verso, non v'è dubbio che le disposizioni che introducono agevolazioni fiscali siano derogatorie rispetto all'ordinario regime impositivo e, dun-

que, in tal senso, eccezionali; ma ciò non toglie che le medesime debbano essere interpretate in ragione dell'interesse che perseguono e del quadro normativo in cui si collocano.

Ebbene. Da un lato, è evidente la funzione (agevolativa, finalizzata al rafforzamento della piccola proprietà contadina) dell'art. 1 della legge n. 604. Dall'altro lato, non va dimenticato che, con disposizione *successiva* nel tempo rispetto alla legge n. 604, il legislatore ha sancito che gli atti dell'autorità giudiziaria scontano l'imposta di registro nella stessa misura in cui tale tributo, per quanto qui rileva, si applica agli atti di trasferimento di diritti reali su beni immobili (art. 8 della Tariffa, parte I, allegata al d.p.r. n. 131/1986).

Ora, a nostro parere tale disposizione, in ragione della sua natura antielusiva, ha valenza sistematica nel quadro dell'imposta di registro e dunque, in ragione dei rinvii operati al d.p.r. n. 131 dall'art. 13 del d.lgs. n. 347/1990, disciplinante le imposte ipotecarie e catastali, nell'ambito delle imposte indirette. Perciò, non può essere pretermessa nell'interpretazione dell'art. 1 della legge n. 604, dato che quest'ultimo ha riguardo, pur sempre, all'applicazione agevolata dei tributi indiretti.

Allora, le sentenze di usucapione, in quanto accertative del realizzato effetto traslativo, debbono essere equiparate agli atti di trasferimento non solo quanto all'imposizione di registro ordinaria (art. 8 della Tariffa, *cit.*), ma anche in relazione alla tassazione agevolata, quale quella disposta dall'art. 1 della legge n. 604.

Del resto, ci pare che la funzione di quest'ultima disposizione sia assolta pure con riferimento a tali pronunce; infatti, anch'esse, come gli altri atti ivi elencati, costituiscono atti di accrescimento della proprietà contadina. Ed indifferente, sotto tale versante, riteniamo che sia la natura, originaria, anziché derivativa, dell'acquisto. E ciò in quanto, a nostro avviso, è decisivo che solo la sentenza di usucapione costituisce il titolo di acquisto opponibile ai terzi (come l'atto di compravendita espressamente agevolato); non il semplice possesso *ad usucapionem*.

II) Sempre sul tema degli atti suscettibili delle agevolazioni *de quibus*, è da segnalare il recente orientamento dell'Agenzia delle entrate secondo cui anche gli atti di conferimento di un terreno agricolo in una società agricola professionale di persone di cui all'art. 1, comma 3 del d.lgs. n. 99/2004, beneficerebbero dell'art. 1 della legge n. 604 (ris. 4 gennaio 2008, n. 3, in [www.agenziaentrate.it](http://www.agenziaentrate.it)).

L'Amministrazione finanziaria osserva che le società agricole di persone in possesso dei requisiti posti dal ricordato art. 1, comma 3 del d.lgs. n. 99 beneficiano delle agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina (art. 2, comma 4 del d.lgs. n. 99). D'altro canto, si rileva che l'atto di conferimento di un terreno agricolo può, come nel caso esaminato, avere effetto traslativo della proprietà del bene.

Ancora, l'Agenzia delle entrate ritiene che l'art. 1 della legge n. 604 vada interpretato in conformità del mutato quadro normativo ed, in specie, della finalità perseguita dal legislatore (sviluppo della forma societaria in agricoltura) mediante il ricordato d.lgs. n. 99.

Per cui, conclude correttamente nel senso che anche l'atto di conferimento, seppur non espressamente contemplato dall'art. 1 della legge n. 604, benefici della agevolazioni *de quibus*, quale atto traslativo della proprietà del terreno (analogamente agli atti indicati in tale disposizione).

Si tratta, a nostro avviso, di orientamento ineccepibile, che conferma, oltretutto, quanto detto *sub I*) in ordine alla liceità dell'interpretazione dell'art. 1 della legge n. 604, alla luce dei principi sistematici che emergono dal quadro normativo successivo all'entrata in vigore di tale legge.

III) L'art. 1, comma 4 del d.lgs. n. 99/2004 prevede che all'imprenditore agricolo professionale iscritto nella relativa gestione previdenziale ed assistenziale si applicano le agevolazioni in tema di imposte indirette previste dalla legislazione vigente per il coltivatore diretto, ivi comprese, dunque, quelle di cui all'art. 1 della legge n. 604/1954.

L'Agenzia delle entrate, con la risoluzione 29 novembre 2007, n. 350 (in [www.agenziaentrate.it](http://www.agenziaentrate.it)), ha chiarito, con orientamento che ci pare corretto, che, ai fini predetti, non è sufficiente che il contribuente sia iscritto nella gestione assistenziale e previdenziale degli I.A.P. È, invece, necessario che in capo al medesimo sussistano anche le condizioni fissate dall'art. 2 della legge n. 604, *compatibili* con la qualifica di I.A.P.

Più precisamente, l'Amministrazione finanziaria ha ritenuto che in tanto l'imprenditore agricolo professionale può beneficiare delle agevolazioni *de quibus*, in quanto, ai sensi dell'art. 2, cit., non abbia alienato, nel biennio antecedente l'acquisto, fondi rustici di estensione superiore ad un ettaro, nonché abbia omesso di alienare volontariamente o, comunque, di cessare la coltivazione del fondo, nel quinquennio successivo all'acquisto, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 604.

Invece, siccome incompatibili con la qualifica di I.A.P., non sono applicabili le condizioni fissate dall'art. 2, n. 2) della legge n. 604, in tema di idoneità del fondo alla formazione ed arrotondamento della piccola proprietà contadina.

#### B) Fattispecie di decadenza dalle agevolazioni *de quibus*.

L'art. 7 della legge n. 604/1954 stabilisce che decade dalle agevolazioni tributarie in questione, l'acquirente, il permutante o l'enfiteuta il quale alieni volontariamente il fondo o cessi di coltivarlo direttamente prima che sia decorso il quinquennio dalla data di acquisto.

La Corte di cassazione (28 febbraio 2008, n. 5223, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 2) ha recentemente statuito che risulta integrata tale fattispecie decadenziale anche quando il contribuente (il quale abbia beneficiato delle agevolazioni) conceda in locazione il fondo ad un terzo prima che sia trascorso tale arco temporale.

Detta pronuncia si conforma all'orientamento pacifico della Suprema Corte secondo cui non incorre in decadenza solo il contribuente che non abbia potuto coltivare direttamente il fondo per tale minimo periodo, in dipendenza di circostanze oggettive, al medesimo non imputabili (v. Cass. 7 settembre 2007, n. 18849, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 10; Cass. 24 febbraio 2006, n. 4242, *ivi*, 2006, 2).

In tale ottica, anche la donazione del terreno agricolo causa decadenza dal beneficio fiscale, perché atto volontario (Cass. 9 settembre 2006, n. 21671, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 10).

Si rammenti, inoltre, che, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione (3 febbraio 2003, n. 1546, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 255), è soggetto all'onere di coltivazione

diretta per un quinquennio anche l'erede del contribuente che ha fruito dell'agevolazione fiscale; con la conseguenza che, nell'ipotesi in cui costui dovesse non coltivare il fondo, ancorché impossibilitato a farlo per carenza dei mezzi all'uopo necessari, l'Agenzia delle entrate sarebbe legittimata a recuperare nei suoi confronti le imposte indirette che sarebbero state ordinariamente dovute dal *de cuius*.

Per contro, nell'ipotesi in cui il terreno agricolo in relazione al quale il contribuente ha beneficiato delle agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina venga espropriato prima del decorso del quinquennio, si è in presenza di un fatto oggettivo, non imputabile all'acquirente, che ha cagionato la cessazione della coltivazione diretta del fondo; per cui, in tale evenienza non opera la fattispecie decadenziale di cui all'art. 7 della legge n. 604 (v. Comm. trib. centr., Sez. XII 26 maggio 1982, n. 2283).

#### C) Sulla natura, transitoria ovvero retroattiva, dell'art. 11, comma 5 del d.lgs. n. 228/2001.

L'art. 11, comma 1 del d.lgs. n. 228/2001 stabilisce che «il periodo di decadenza dai benefici previsti dalla vigente legislazione in materia di formazione e arrotondamento di proprietà coltivatrice è ridotto da dieci a cinque anni».

L'art. 7 della legge n. 604/1954, anteriormente all'entrata in vigore del suddetto art. 11, comma 1, prevedeva, per l'appunto, che il contribuente il quale avesse beneficiato delle agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina in sede di acquisizione del complesso agricolo, decadeva dalle medesime nel caso in cui lo avesse ceduto volontariamente prima del decorso del decennio.

L'art. 11, comma 5 del d.lgs. n. 228 dispone, per quanto qui rileva, che l'attenuazione del vincolo di cui all'art. 11, comma 1 opera anche per gli «atti di acquisto posti in essere in data antecedente di almeno cinque anni la data di entrata in vigore del presente decreto».

La Corte di cassazione, con le sentenze 22 febbraio 2008, n. 4636 (in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 2) e 25 febbraio 2008, n. 4754 (inedita) nonché l'Agenzia delle entrate, con la circolare 26 novembre 2007, n. 63 (in [www.agenziaentrate.it](http://www.agenziaentrate.it)) si sono recentemente pronunciate sulla natura transitoria, ovvero retroattiva, del menzionato art. 11, comma 5.

Più in particolare, la Suprema Corte, con la sentenza n. 4754/2008, in conformità all'orientamento espresso da Cass. 29 agosto 2007, n. 18230 (in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 10), ha statuito per la natura transitoria di tale disposizione; ed in tal senso si è espressa anche l'Amministrazione finanziaria con la predetta circolare.

Pertanto, l'art. 11, comma 5 risulterebbe applicabile nel caso di atto di acquisto anteriore al 30 giugno 1996, cui abbia fatto seguito una vendita infradecennale (ma oltre il quinquennio), *successiva* all'entrata in vigore del d.lgs. n. 228/2001.

Conseguentemente, decadrebbe dalle agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina il contribuente che, acquisito un complesso agricolo *ante* 30 giugno 1996, lo avesse alienato decorso il quinquennio da tale data, prima del 30 giugno 2001 (data di entrata in vigore del d.lgs. n. 228/2001).

Per contro, la Corte di cassazione ha sancito l'efficacia retroattiva dell'art. 11, comma 5 con la sentenza n. 4636/2008 (che ha come precedente Cass. 8 maggio 2006, n. 10547, in *Vita not.*, 2006, 1, 366. V. anche Comm. trib. prov. Mantova, Sez. III 12 novembre 2001, n. 159, in questa Riv., 2003, 387, con nota di DI PAOLO). Per cui, verrebbe in rilievo nel caso di atto di vendita anteriore al 30 giugno 1996 e successiva rivendita oltre il quinquennio, infradecennale, anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. n. 228/2001.

A nostro avviso, l'interpretazione corretta è la prima.

Invero, per quanto qui rileva, l'art. 11, comma 5 ha effetto regolamentare (anche) quanto alla fattispecie della decadenza dalle agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina, cui si riferisce il comma 1 di tale articolo.

Tale fattispecie si compone di due fatti costitutivi: a) l'acquisto di un compendio agricolo ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 della legge n. 604/1954; b) la dismissione volontaria del medesimo nel successivo quinquennio.

Pertanto, «a regime» l'art. 11, comma 1 del d.lgs. n. 228 disciplina le ipotesi in cui entrambi tali fatti si siano verificati successivamente all'entrata in vigore del predetto d.lgs. n. 228.

Invece, dal tenore testuale dell'art. 11, comma 5 emerge che il legislatore ha avuto riguardo solo al caso in cui l'atto di acquisto sia anteriore al 30 giugno 1996. Non prescrive, invece, che anche l'atto di vendita debba essere precedente a tale data.

Significa, dunque, che la disposizione ha esclusivo riguardo al caso in cui, a fronte di un acquisto posto in essere *ante* 30 giugno 1996, stia una vendita infradecennale, ma oltre il quinquennio, realizzata *dopo* l'entrata in vigore del d.lgs. n. 228. Di qui, la natura meramente transitoria della norma in parola.

Del resto, se il legislatore avesse inteso introdurre con l'art. 11, comma 5 cit. una norma retroattiva, avrebbe dovuto, ci pare, espressamente prevedere che la disposizione in esso recata viene in rilievo anche per le vendite anteriori all'entrata in vigore del d.lgs. n. 228; ciò, in conformità al principio di cui all'art. 11, comma 1 delle disp. prel. c.c., secondo cui la legge dispone solo per l'avvenire.

Il difetto di tale espressa previsione induce allora necessariamente ad interpretare l'art. 11, comma 5 in conformità al principio di irretroattività e, dunque, a concludere, nei termini sopra indicati, per la natura transitoria della disposizione *de qua*.

Fermo ciò, in aderenza ai principi che reggono il c.d. giudicato, è ovvio che, come osservano le rammentate sentenze della Corte di cassazione, non v'è spazio neppure per l'applicazione della disposizione transitoria di cui si discute ove si sia formato un giudicato – esterno o interno – che abbia già accertato la decadenza del contribuente dall'agevolazione, per vendita infradecennale del compendio agricolo, ai sensi della previgente (rispetto alla novella introdotta dall'art. 11, comma 1) disposizione dell'art. 7 della legge n. 604/1954.

D) *Sul termine entro il quale l'Agenzia delle entrate è onerata di notificare l'avviso di liquidazione delle imposte dovute in via ordinaria, nel caso di decadenza dalle agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina.*

L'art. 7 della legge n. 604/1954 stabilisce che l'Ufficio finanziario deve notificare al contribuente, entro il termine di prescrizione ventennale (dalla data di registrazione), l'avviso di liquidazione contenente il recupero delle imposte ordinariamente dovute sull'atto di acquisto del compendio agricolo, per il caso di decadenza dalle agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina concesse in via provvisoria al momento del rogito.

La Corte di cassazione, con la sentenza 28 febbraio 2008, n. 5223 (in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 2), ha ritenuto che tale previsione «sopravviverebbe» a quella, successiva nel tempo, dell'art. 76, comma 2 del d.p.r. n. 131/1986 la quale, invece, stabilisce che l'Agenzia delle entrate deve notificare tale avviso entro il termine di tre anni decorrente dalla data in cui si è verificato il fatto che ha procurato la decadenza dall'agevolazione (es.: cessione volontaria infraquinquennale del terreno agricolo). Infatti, l'art. 7, ultimo comma

della legge n. 604 costituirebbe una norma speciale; dunque, non derogabile dalla successiva (nel tempo) disposizione di cui all'art. 76, comma 2, cit., in virtù del principio per il quale *lex posterior generalis non derogat priori specialis*.

Tale pronuncia contraddice altro recente arresto della Suprema Corte secondo la quale, invece, il termine entro cui l'Agenzia delle entrate deve provvedere al recupero delle imposte ordinariamente dovute sull'atto di acquisto del compendio agricolo, nel caso di decadenza dalle agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina, è quello triennale di cui all'art. 76, comma 2 del d.p.r. n. 131/1986 (Cass. 9 maggio 2007, n. 10609, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 5); e ciò in quanto tale disposizione disciplina, in via generale, il termine di decadenza dell'azione di accertamento dell'Amministrazione finanziaria.

A nostro avviso è corretto quest'ultimo orientamento.

L'art. 79 del d.p.r. n. 131/1986, con norma transitoria, stabilisce, infatti, che «le disposizioni del presente testo unico (...) modificative, correttive o integrative di quelle anteriormente in vigore si applicano agli atti pubblici formati, agli atti giudiziari pubblicati o emanati ed alle scritture private autenticate a decorrere dalla data di entrata in vigore del testo unico stesso». E precisa, poi, la norma in parola, che «tuttavia le disposizioni più favorevoli ai contribuenti (...) hanno effetto anche per gli atti, scritture e denunce anteriori relativamente ai quali alla data di entrata in vigore del presente testo unico sia pendente controversia o non sia ancora decorso il termine di decadenza dell'azione della Finanza».

Chiaro è, perciò, il dettato normativo. Le disposizioni del d.p.r. n. 131, ivi comprese, dunque, quelle attinenti i termini entro cui l'Agenzia delle entrate deve formulare le proprie pretese in tema di imposta di registro nonché dei tributi ipotecari e catastali, *ex art.* 13 del d.lgs. n. 347/1990, si applicano anche se modificative di norme previgenti (tra le quali, dunque, rientra l'art. 7, ultimo comma della legge n. 604/1954), con riferimento agli atti formati successivamente al 1° luglio 1986 (data di entrata in vigore del d.p.r. n. 131).

Di più. Tali disposizioni operano anche con riferimento ad atti stipulati anteriormente alla predetta data, a condizione che i rapporti impositivi ad essi inerenti non siano divenuti definitivi, per l'esistenza di un giudicato o l'intervenuta decadenza dell'azione dell'Ufficio finanziario.

Solo con riferimento agli atti formati in data anteriore all'entrata in vigore del d.p.r. n. 634/1972 avrebbe potuto casomai affermarsi l'applicabilità del termine di prescrizione ventennale di cui all'art. 7, ultimo comma, cit.; ciò, alla luce dell'art. 80, comma 3 del d.p.r. n. 131/1986, secondo il quale «rimangono ferme, in quanto applicabili, le disposizioni dell'art. 77 del» d.p.r. n. 634/1972 (il quale, appunto, prevedeva che i rapporti tributari derivanti da atti formati prima dell'entrata in vigore di tale decreto sono regolati dalle «disposizioni anteriori»).

## 1.2. Agevolazioni per gli imprenditori agricoli professionali (ex IATP).

A) La Nota I dell'art. 1 della Tariffa, parte I, allegata al d.p.r. n. 131/1986 prevede che «per gli atti traslativi stipulati da imprenditori agricoli a titolo principale (...) ai fini dell'applicazione dell'aliquota dell'8 per cento l'acquirente deve produrre al pubblico ufficiale rogante la certificazione della sussistenza dei requisiti» per l'attribuzione di tale qualifica.

Prosegue, poi, la disposizione in esame, sancendo che «il beneficio predetto è esteso altresì agli acquirenti che dichiarino nell'atto di trasferimento di voler conseguire i sopra indicati requisiti e che entro il triennio producano la

stessa certificazione». In mancanza della tempestiva produzione di tale documentazione, l'Agenzia delle entrate provvede al recupero dell'imposta di registro in misura ordinaria (ossia, con applicazione dell'aliquota del 15 per cento, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della Tariffa, parte I).

È bene poi ricordare che l'art. 1, comma 1 del d.lgs. n. 99 del 2004 ha introdotto la figura dell'imprenditore agricolo professionale e che, contestualmente, l'art. 1, comma 5 *quinquies* ha abrogato l'art. 12 della legge n. 153/1975 che definiva il cd. imprenditore agricolo a titolo principale. Conseguentemente, l'art. 1, comma 5 *quater* ha stabilito che qualsivoglia richiamo, contenuto nella legislazione vigente, all'imprenditore agricolo a titolo principale si intende riferito all'imprenditore agricolo professionale di cui al menzionato art. 1, comma 1.

Per effetto di tali disposizioni, quindi, le agevolazioni di cui alla Nota I della Tariffa previste per gli IATP, ora vengono in rilievo per gli IAP.

Ciò precisato, evidente è il tenore letterale della Nota I della Tariffa.

Nel caso in cui il contribuente, alla data del rogito di trasferimento dei terreni agricoli, sia già in possesso della qualifica di IAP, onde fruire dell'aliquota agevolata dell'8 per cento, ha l'onere di formularne espressa richiesta al momento della stipula dell'atto nonché di esibire il relativo certificato al notaio. Il mancato assolvimento di tale onere implica, pertanto, l'inapplicabilità del beneficio fiscale. In tal senso si è espressa la Corte di cassazione con le recenti sentenze 8 febbraio 2008, nn. 3067 e 3069, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 2, in adesione, peraltro, ad un orientamento consolidato (v., tra le più recenti, Cass. 14 febbraio 2007, n. 3230, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 2; Cass. 27 marzo 2003, n. 4626, in questa Riv., 2005, 113).

Ove, invece, il contribuente, al momento della stipula del contratto di trasferimento, non posseda la qualifica di IAP, ha l'onere di domandare l'applicazione dell'agevolazione nello stesso atto e di produrre, poi, la relativa certificazione all'Agenzia delle entrate nel successivo triennio. Con la conseguenza che il beneficio fiscale è, per un verso, inapplicabile ove non richiesto in seno al rogito; per l'altro verso, revocabile, nel caso in cui, a fronte della richiesta, il contribuente non abbia poi ottemperato all'onere di produrre l'attestazione della sussistenza dello *status* di IAP nel triennio; ciò, salvo che il suo mancato assolvimento non sia dipeso da circostanze al medesimo imputabili, come nel caso in cui l'Amministrazione competente abbia indebitamente ritardato il rilascio della documentazione (Cass. 1° aprile 2003, n. 4957, in questa Riv., 2004, 645). Anche tali principi sono consolidati nella giurisprudenza della Suprema Corte (v., da ultimo, Cass. 22 febbraio 2008, n. 4644, inedita; Cass. 27 marzo 2003, n. 4626, cit.).

### 1.3. Contratto di affitto dei diritti all'aiuto di cui all'art. 46 del regolamento CE 1782/2003.

A) L'art. 46, comma 2 del regolamento CE 1782/2003 prevede che l'imprenditore agricolo possa concedere in affitto i diritti all'aiuto contemplati in tale regolamento, ma solo congiuntamente ad un numero equivalente di ettari ammissibili.

L'Agenzia delle entrate, con la risoluzione 24 luglio 2007, n. 179 (in *www.agenziaentrate.it*), ha chiarito che, in tale fattispecie (ossia, di concessione in affitto degli ettari ammissibili e dei diritti PAC), si è in presenza di due negozi: quello che ha ad oggetto i terreni e quello che inerisce ai diritti all'aiuto. Ha cioè escluso che questi ultimi siano qualificabili quali pertinenze del terreno oggetto del contratto di affitto.

Conseguentemente, tali atti scontano autonomamente l'imposta di registro (non è, cioè, solo la concessione del

terreno a soggiacere al tributo, come avrebbe dovuto ritenersi se i diritti all'aiuto fossero stati qualificabili pertinenze): più precisamente, nella misura dello 0,50 per cento sull'ammontare annuo del canone di affitto, per la durata del contratto, ai sensi dell'art. 5 della Tariffa, parte I, allegata al d.p.r. n. 131; nell'importo dello 0,50 per cento sul valore delle annualità trasferite all'affittuario, quanto alla concessione dei diritti all'aiuto.

L'orientamento è condivisibile, alla luce della nozione di pertinenza di cui all'art. 817 c.c.

Tale disposizione prevede che è tale la «cosa» destinata in modo durevole a servizio o ad ornamento di un'altra cosa.

Ebbene. In primo luogo, non possono ritenersi «cose», ossia, beni materiali, i diritti all'aiuto che, invece, come già in passato rilevato dall'Agenzia delle entrate, hanno natura di diritti di credito (v. ris. 14 ottobre 2006, n. 114/E, in *www.agenziaentrate.it*).

Dipoi, come osserva correttamente l'Amministrazione finanziaria con la ricordata risoluzione n. 179/2007, nel caso di specie difetta comunque la «destinazione» della cosa (operata dal soggetto legittimato: il concedente) a servizio dell'altra; è, infatti, direttamente l'art. 46, comma 2 del regolamento CE n. 1782 (non il concedente) a stabilire che i diritti all'aiuto possono essere concessi in affitto solo congiuntamente ai corrispondenti ettari ammissibili. Infine, (ancora correttamente rileva l'Agenzia delle entrate) tali diritti non costituiscono ornamento od utilità dei terreni, come richiesto dall'art. 817 c.c.; quanto, piuttosto, come visto, diritti di credito dell'affittuario (per il periodo della concessione).

## 2. IMPOSTE DIRETTE.

### 2.1. Sulla natura dell'attività di produzione della pasta ai funghi svolta dal fungicoltore.

L'Agenzia delle entrate, con risoluzione 5 luglio 2007, n. 158 (in *www.agenziaentrate.it*), ha affermato che non costituisce attività connessa, ai sensi dell'art. 2135, comma 3 c.c., quella di produzione di pasta ai funghi ottenuta dal fungicoltore affidando in lavorazione i propri prodotti ad un pastificio.

Infatti, pur sussistendo, nella fattispecie, il requisito dell'identità soggettiva tra esercente attività agricola principale e connessa (in quanto, come verificatosi nel caso esaminato, l'affidamento in lavorazione a terzi di una fase del processo produttivo non implica, di per sé, perdita della connotazione agricola dell'attività: in tal senso, v. anche circ. 15 novembre 2004, n. 44/E, in *www.agenziaentrate.it*), il bene risultante dall'attività di trasformazione (pasta al fungo) non rientra tra quelle «usualmente esercitate nell'ambito dell'attività agricola».

Pertanto, non solo il reddito prodotto da tale attività non è qualificabile come agrario, ai sensi dell'art. 32, lett. c) del t.u.i.r. (dato che il prodotto in questione, non essendo agricolo, non è compreso tra i beni contemplati nel d.m. richiamato da tale disposizione, solo con riferimento ai quali lo svolgimento delle attività connesse è produttivo di tale categoria reddituale). Di più, neppure è riconducibile all'art. 56 *bis* del t.u.i.r. (il quale prevede la tassazione forfetaria del reddito delle attività connesse, eccedenti i limiti fissati dal menzionato art. 32).

Ne consegue che il reddito derivante dalla commercializzazione di pasta al fungo è riconducibile alla categoria del reddito d'impresa analiticamente determinato, ex art. 56 del t.u.i.r.

### 2.2. Società agricole, imposizione su base catastale ed elusione fiscale.

L'Agenzia delle entrate, con la risoluzione 28 aprile 2008, n. 177/E (in *www.agenziaentrate.it*), si è espressa sul

regime, opzionale, di tassazione del reddito prodotto dalle società agricole di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004 (diverse dalle società per azioni ed in accomandita per azioni) su base catastale, ai sensi dell'art. 1, comma 1093 e ss. della legge n. 96/2006.

Ha, in particolare, ritenuto elusiva e, quindi, inopponibile al Fisco, l'operazione di trasformazione di una società per azioni agricola in una società a responsabilità limitata agricola, finalizzata ad accedere a tale regime fiscale.

L'interpretazione dell'Agenzia delle entrate è, a nostro parere, del tutto incontestabile. Si rinvia, in proposito, a quanto detto, sul punto, su questo stesso numero della Rivista, 523.

### 2.3. Accertamento sintetico del reddito prodotto dall'imprenditore agricolo.

L'art. 38, comma 4 del d.p.r. n. 600/1973 prevede che «l'Ufficio (...) può, in base ad elementi e circostanze di fatto certi, determinare sinteticamente il reddito complessivo netto del contribuente che non eserciti attività d'impresa commerciale o professionale, in relazione al contenuto induttivo di tali elementi e circostanze, quando il reddito complessivo netto accertabile si discosta per almeno un quarto da quello dichiarato».

Specifica, poi, la disposizione, che tali elementi e circostanze sono individuati in apposito decreto (cd. redditometro) e che l'Ufficio finanziario procede ad accertamento sintetico quando «il reddito dichiarato non risulta congruo rispetto ai predetti elementi per due o più periodi d'imposta».

Dunque, il metodo di accertamento sintetico si fonda sulla comparazione fra reddito dichiarato, da una parte, e reddito fondatamente imputabile al contribuente sulla base di elementi di fatto certi espressivi di capacità reddituale (individuati in apposito d.m.), dall'altra parte. È utilizzabile quando l'imponibile accertabile si discosta da quello dichiarato per almeno due periodi d'imposta. Infine, non è finalizzato a quantificare le varie categorie di redditi imputabili al soggetto passivo per una certa annualità; bensì, *il reddito complessivo* netto di costui per un certo anno (ossia, senza che l'Ufficio debba preoccuparsi di individuare da quale fonte promani il maggior reddito del soggetto passivo).

Ebbene. Secondo la Corte di cassazione 31 marzo 2008, n. 8216 (inedita), il contribuente il quale, congiuntamente all'esercizio dell'attività di impresa agricola di ortovivaista, svolga anche quella di amministratore di una società cooperativa agricola di cui sia pure socio, sarebbe soggetto al metodo di accertamento sintetico del reddito complessivo prodotto, di cui all'art. 38, comma 4, cit. Nel mentre, lascia intendere tale pronuncia, ove il reddito dichiarato fosse solo quello agrario e dominicale, tale disposizione risulterebbe inapplicabile (in tal senso, v. anche Comm. trib. prov. Napoli, Sez. V 12 febbraio 2007, in [www.agenziaentrate.it](http://www.agenziaentrate.it)).

Sotto quest'ultimo versante l'orientamento della Suprema Corte contrasta con quello manifestato nella sentenza 27 marzo 2006, n. 6962, in [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it), nonché da Cass. 13 agosto 2004, n. 12192, in *Rep. Foro it.*, 2004, *Tributi in genere*, 1009, secondo cui, invece, risulterebbe del tutto irrilevante, ai fini dell'applicazione del cd. accertamento sintetico, la natura dei redditi dichiarati dal contribuente. Per cui, tale metodo di accertamento risulterebbe utilizzabile dall'Ufficio quando la disponibilità di beni estranei all'esercizio dell'impresa agricola e, più in generale, il complessivo tenore di vita del contribuente, apprezzato alla luce degli indici contenuti nel c.d. redditometro, faccia presumere la disponibilità di redditi ulteriori rispetto a quelli, dichiarati (e determinati su base catastale), risultanti dall'esercizio dell'impresa agricola.

Va rammentato che anche l'Agenzia delle entrate ritiene applicabile l'accertamento sintetico al contribuente - perso-

na fisica il quale pur dichiara i soli redditi, quantificati su base catastale, derivanti dall'esercizio dell'impresa agricola. Precisa, peraltro, che, al fine di rettificare la dichiarazione ai sensi dell'art. 38, comma 4 del d.p.r. n. 600, l'Ufficio finanziario è tenuto a verificare preventivamente se la disponibilità di beni accertata in capo al soggetto passivo, rilevante ai fini del cd. redditometro, sveli una capacità reddituale incompatibile con il volume d'affari dal medesimo dichiarato ai fini IVA (con riferimento all'esercizio dell'attività agricola): v. circ. 9 agosto 2007, n. 49/E, in [www.agenziaentrate.it](http://www.agenziaentrate.it).

A noi pare che siano corretti gli ultimi orientamenti di cui si è dato conto.

Non esiste, infatti, alcuna disposizione, né nel d.p.r. n. 600/1973, né nel t.u.i.r., con riferimento specifico al caso della dichiarazione, da parte della persona fisica, dell'esclusiva titolarità di redditi dominicali ed agrari, che «esoneri» costei dalla soggezione ad accertamento sintetico.

D'altra parte, tale metodo di accertamento non è incompatibile con il criterio di quantificazione catastale del reddito agrario e dominicale, perché non è finalizzato a quantificare il *quatum* effettivo dei redditi ritratti dall'esercizio dell'impresa agricola (in inammissibile deroga al criterio catastale della loro quantificazione), bensì il reddito *complessivo* imputabile al contribuente.

Ciò non significa che sia irrilevante la circostanza che il soggetto passivo abbia dichiarato solo la titolarità di redditi agrari e dominicali. Infatti, il peculiare criterio della loro determinazione renderebbe pressoché sempre sussistente l'incongruità del dichiarato rispetto all'accertabile, ai sensi dell'art. 38, comma 4 del d.p.r. n. 600.

Ecco perché, allora, è corretto il rilievo svolto dall'Agenzia delle entrate nella ricordata circolare n. 49/E, circa la necessità che l'Ufficio compia una preventiva valutazione di congruità tra volume di affari dichiarato ai fini IVA, da un lato, e reddito accertabile sulla base del cd. redditometro, dall'altro lato. È vero che si tratta di due grandezze (volume d'affari e reddito) in parte disomogenee; ma le regole di quantificazione dell'imponibile IVA consentono di affermare che il volume d'affari è indice presuntivo dell'ammontare dei ricavi e, quindi, tramite la depurazione dei relativi costi, del reddito del contribuente.

Una precisazione, tuttavia, è necessaria.

Ove l'Ufficio, in esito alle verifiche di cui si è detto, imputasse sinteticamente al contribuente un reddito complessivo (evidentemente) superiore rispetto a quello agrario e dominicale dichiarato (congruo, detto reddito complessivo, rispetto agli indici di spesa allo stesso riferibili), costui avrebbe sempre la facoltà di provare che tale reddito è determinato da ricavi afferenti l'esercizio dell'impresa agricola che, dunque, non sono analiticamente imponibili (in quanto assorbiti nel reddito agrario).

Altrimenti detto. La persona fisica esercente attività agricola è titolare di reddito agrario e dominicale: di redditi, cioè, analiticamente determinati. Per cui, qualora dimostri che il reddito complessivo imputato sinteticamente dall'Ufficio finanziario «dipende» da ricavi afferenti l'esercizio dell'impresa agricola, si sottrarrà all'accertamento dell'Amministrazione. E ciò in quanto tali ricavi confluiscono nello stesso reddito (agrario e dominicale) determinato su base catastale, dichiarato dal soggetto passivo.

## 3. ICI.

### 3.1. Sulla imponibilità dei fabbricati strumentali posseduti dalle cooperative agricole di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 228/2001.

Recente giurisprudenza di merito ha ritenuto che gli immobili posseduti dalle cooperative agricole di cui all'art.

1, comma 2 del d.lgs. n. 228/2001, strumentali all'esercizio dell'impresa dalle medesime svolta, hanno natura di fabbricati rurali ex art. 9, comma 3 *bis* del d.l. n. 557/1993 e, pertanto, non sono imponibili ICI, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 504/1992 (v. Comm. trib. reg. Lazio, Sez. XIV 28 settembre 2007, n. 102, in *www.agenziaentrate.it*; Comm. trib. prov. di Asti, Sez. II 22 marzo 2007, n. 13, *ivi*; Comm. trib. prov. Ferrara, Sez. I 16 ottobre 2007, n. 143, *ivi*; Comm. trib. prov. Parma, Sez. IX 12 luglio 2007, n. 76, *ivi*).

Tale orientamento si conforma a quello espresso da Cass. 1° aprile 2005, n. 6884, in *Riv. giur. trib.*, 2005, 524, Cass. 24 giugno 2005, n. 13677, in *www.leggiditaliaprofessionale.it* nonché, da ultimo, da Cass. 27 luglio 2007, n. 16701, in *Il Fisco*, 2007, 5379.

È dato rammentare, per contro, che, secondo Cass. 27 settembre 2005, n. 18853, in *Riv. dir. trib.*, 2006, 205, sono edifici rurali solo quelli che appartengono al proprietario del terreno e che sono in connessione funzionale con l'attività agricola svolta sul fondo. Per cui, non sono qualificabili nei termini che precedono gli immobili strumentali di una cooperativa agricola, ex art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 228/2001, dato che, in tale evenienza, l'attività agricola è svolta solo dai soci, soggetti differenti rispetto alla cooperativa.

Nel rinviare, sul punto, a quanto già detto su questa Rivista, 523, la questione pare adesso definitivamente chiarita dall'art. 42 *bis*, comma 1, lett. c) del d.l. n. 159/2007 il quale, novellando l'art. 9, comma 3 *bis* del d.l. n. 557/1993, prevede espressamente che sono rurali anche i fabbricati strumentali all'esercizio dell'attività di manipolazione, conservazione, valorizzazione e commercializzazione di prodotti agricoli, poste in essere dalle predette cooperative.

Dalla natura innovativa della disposizione (desumibile dall'art. 2, comma 4 della legge n. 244/2007, il quale esclude che le cooperative agricole in questione possano domandare il rimborso dell'ICI versata in anni anteriori al 2008 sugli edifici strumentali alla loro attività) può dunque evincersi che, per periodi d'imposta antecedenti a quella della sua entrata in vigore, tali cespiti non potessero essere qualificati rurali, siccome *non* strumentali all'esercizio dell'attività agricola, invero svolta dai soci. Di qui, per le corrispondenti annualità, la loro imponibilità ai fini ICI. In tal senso si è da ultimo pronunciata la Comm. trib. prov. Reggio Emilia, Sez. I 21 febbraio 2008, n. 38, in *Corr. trib.*, 2008, 1631.

### 3.2. Sul potere del Comune di qualificare un immobile come urbano, disattendendo le risultanze catastali dalle quali emerge l'accatastamento quale cespite rurale.

L'art. 2 del d.lgs. n. 504/1992 esclude l'imponibilità ai fini ICI dei fabbricati rurali.

Secondo la Comm. trib. prov. Modena, Sez. VII 24 gennaio 2008, n. 247, in *Corr. trib.*, 2008, 224, poiché soggetto competente ad attribuire la rendita ed, ancor prima, ad effettuare il classamento, è l'Agenzia del territorio, il Comune non potrebbe disattendere le risultanze catastali dalle quali risulta che un fabbricato è rurale, onde affermarne, invece, il carattere urbano e, quindi, assoggettarlo ad ICI.

A nostro avviso, la pronuncia non è condivisibile, nella parte in cui esclude il potere dell'Amministrazione comunale di disconoscere il carattere rurale di un fabbricato emergente dalle risultanze catastali.

È, anzitutto, il dato normativo a convincerci del contrario.

L'art. 2, lett. a) del d.lgs. n. 504, infatti, prevede che sono imponibili ICI i fabbricati iscritti *o che devono essere iscritti nel catasto edilizio urbano*.

Quindi, se il Comune, esercitando i propri poteri istruttori, verifica che un immobile non ha i requisiti di ruralità come fissati dall'art. 9, comma 3 del d.l. n. 557/1993 e, perciò, «deve essere iscritto» al catasto urbano, può ben disattendere le diverse risultanze catastali ed assoggettarlo ad ICI.

Inoltre, l'orientamento espresso dalla ricordata giurisprudenza è incompatibile con l'interpretazione dell'art. 2, lett. a), cit., alla luce dell'art. 53 Cost.; infatti, consentirebbe di sottrarre ad imposizione un cespite privo del carattere di ruralità, per il sol fatto che l'Agenzia del territorio non abbia provveduto al relativo corretto classamento (se del caso modificando quello originario).

Infine, l'interpretazione proposta non confligge col principio di sostanziale parità delle parti del rapporto tributario, desumibile dall'art. 111 Cost., perché, come l'Amministrazione comunale può, per quanto detto, disattendere le risultanze catastali, così il contribuente può sottrarsi alla pretesa impositiva dell'ente impositore, fondata su tali risultanze, dimostrandone la sopravvenuta inadeguatezza (e proponendo anche l'istanza di revisione dinanzi all'Agenzia del territorio). □

## RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

### LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Casatella Trevigiana (DOP)]. *Reg. Commissione 2 giugno 2008, n. 487/2008*. (G.U.U.E. 3 giugno 2008, n. L 143)

Modifica del reg. (CE) n. 998/2003 relativo alle condizioni di polizia sanitaria applicabili ai movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia per quanto riguarda l'estensione del periodo transitorio. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 21 maggio 2008, n. 454/2008*. (G.U.U.E. 4 giugno 2008, n. L 145)

Modalità di applicazione del reg. (CE) n. 3/2008 del Consiglio relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei Paesi terzi. *Reg. Commissione 5 giugno 2008, n. 501/2008*. (G.U.U.E. 6 giugno 2008, n. L 147)

Organizzazione comune del mercato vitivinicolo, modifica dei regolamenti (CE) n. 1493/1999, (CE) n. 1782/2003, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 3/2008 e abrogazione dei reg. (CEE) n. 2392/86 e (CE) n. 1493/1999. *Reg. Consiglio 29 aprile 2008, n. 479/2008*. (G.U.U.E. 6 giugno 2008, n. L 148)

Approvazione di modifiche minori del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Volailles del Loué (IGP)]. *Reg. Commissione 10 giugno 2008, n. 519/2008*. (G.U.U.E. 11 giugno 2008, n. L 151)

Qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa. *Dir. Parlamento europeo e del Consiglio 21 maggio 2008, n. 2008/50/CE*. (G.U.U.E. 11 giugno 2008, n. L 152)

Modifica della decisione 1999/217/CE per quanto riguarda il repertorio delle sostanze aromatizzanti utilizzate nei o sui prodotti alimentari. *Dec. Commissione 17 giugno 2008, n. 2008/478/CE*. (G.U.U.E. 24 giugno 2008, n. L 163)

Istituzione un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino). *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 17 giugno 2008, n. 2008/56/CE*. (G.U.U.E. 25 giugno 2008, n. L 164)

Modalità di applicazione del reg. (CE) n. 479/2008 del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, in ordine ai programmi di sostegno, agli scambi con i Paesi terzi, al potenziale produttivo e ai controlli nel settore vitivinicolo. *Reg. Commissione 27 giugno 2008, n. 555/2008*. (G.U.U.E. 30 giugno 2008, n. L 170)

### LEGISLAZIONE NAZIONALE

Primo elenco aggiornato dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica alpina in Italia, ai sensi della direttiva 92/43/CEE. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 26 marzo 2008*. (G.U. 3 maggio 2008, n. 103)

Primo elenco aggiornato dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica continentale in Italia, ai sensi della direttiva 92/43/CEE. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 26 marzo 2006*. (G.U. 5 maggio 2008, n. 104)

Approvazione del Piano di Comunicazione per l'anno 2008 per l'organizzazione di iniziative di comunicazione finalizzate all'informazione del cittadino, all'affermazione di una corretta alimentazione, al sostegno dell'intero comparto agricolo e agroalimentare, per la valorizzazione delle produzioni, la tutela della salute dei consumatori, l'educazione alimentare e le altre attività di

competenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 1° febbraio 2008*. (G.U. 13 maggio 2008, n. 111, suppl. ord. n. 122)

Modalità applicative in materia di controllo dell'etichettatura dell'olio di oliva. *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 5 febbraio 2008*. (G.U. 16 maggio 2008, n. 114)

Regolamento recante la disciplina delle attività consentite nelle diverse zone dell'area marina protetta «Regno di Nettuno». *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 10 aprile 2008, n. 88*. (G.U. 21 maggio 2008, n. 118)

Modifica del decreto 30 gennaio 2007, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Marone di Combai». *D.M. (politiche agricole, ambientali e alimentari) 6 maggio 2008*. (G.U. 29 maggio 2008, n. 121)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della indicazione geografica protetta «Agnello di Sardegna». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 12 maggio 2008*. (G.U. 26 maggio 2008, n. 122)

Riconoscimento e controllo delle Organizzazioni dei produttori e delle associazioni dei produttori del settore ortofrutticolo. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 28 marzo 2008*. (G.U. 26 maggio 2008, n. 122)

Approvazione del Piano di comunicazione pesca e acquacoltura, per l'anno 2008. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 11 febbraio 2008*. (G.U. 27 maggio 2008, n. 123)

Rettificazione del disciplinare di produzione della denominazione di origine controllata dei vini «Terracina» o «Moscato di Terracina». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 21 maggio 2008*. (G.U. 6 giugno 2008, n. 131)

Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 8 aprile 2008, n. 59, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee. *L. 6 giugno 2008, n. 101*. (G.U. 7 giugno 2008, n. 102)

Testo del d.l. 8 aprile 2008, n. 59 coordinato con la legge di conversione 6 giugno 2008, n. 101 recante: «Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee». (G.U. 7 giugno 2008, n. 132)

Modifica del decreto 13 gennaio 2006 relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Castelmagno». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 27 maggio 2008*. (G.U. 11 giugno 2008, n. 135)

Modifica del disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Colli orientali del Friuli» e riconoscimento della sottozona «Schioppettino di Prepotto». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 3 giugno 2008*. (G.U. 13 giugno 2008, n. 137)

Modificazioni al disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Friuli Iatisana». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 27 maggio 2008*. (G.U. 16 giugno 2008, n. 139)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Mela del Friuli-Venezia Giulia», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 9 giugno 2008*. (G.U. 16 giugno 2008, n. 139)

Modifica del decreto 20 aprile 2007, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione

«Pagnotta del Dittaino». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 5 giugno 2008*. (G.U. 20 giugno 2008, n. 143)

Modifica del decreto 14 maggio 2007, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Aglione Bianco Polesano». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 9 giugno 2008*. (G.U. 20 giugno 2008, n. L 143)

Modifica del decreto 15 novembre 2006, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Marrone della Valle del Susa». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 5 giugno 2008*. (G.U. 21 giugno 2008, n. 144)

Modifica del decreto 6 novembre 2003, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Abbacchio Romano». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 5 giugno 2008*. (G.U. 21 giugno 2008, n. 144)

## LEGISLAZIONE REGIONALE

### EMILIA-ROMAGNA

Tutela del patrimonio di razze e varietà locali di interesse agrario del territorio emiliano-romagnolo. *L.R. 29 gennaio 2008, n. 1*. (B.U. 29 gennaio 2008, n. 14)

### FRIULI-VENEZIA GIULIA

Regolamento concernente la caratterizzazione tipologica delle Z.P.S., la disciplina delle attività cinofile consentite al loro interno e l'individuazione delle zone soggette a limitazioni nell'utilizzo di munizioni in attuazione dell'art. 4 della l.r. 14 giugno 2007, n. 14. Approvazione. *D.P.R. 20 settembre 2007, n. 301*. (B.U. 3 ottobre 2007, n. 40)

### LAZIO

Modifica alla l.r. 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e successive modifiche. *L.R. 21 novembre 2007, n. 21*. (B.U. 29 dicembre 2007, n. 36)

Programma d'azione per le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola. *R.R. 23 novembre 2007, n. 14*. (B.U. 10 dicembre 2007, n. 34)

Regolamento regionale di attuazione ed integrazione della l.r. 6 novembre 2006, n. 15 (Disposizioni urgenti in materia di organismi geneticamente modificati). *R.R. 23 novembre 2007, n. 15*. (B.U. 10 dicembre 2007, n. 34)

Tassa di concessione regionale per l'abitazione all'esercizio venatorio - Ulteriore modificazione della l.r. 17 maggio 1994, n. 14 (norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio). *L.R. 24 dicembre 2007, n. 37*. (B.U. 27 dicembre 2007, n. 56)

## LIBRI

**La normativa essenziale di tutela ambientale**, di MAURO SANNA, EPC Libri, Roma, 2007, pp. 1519, € 25,00.

Qual è la funzione del giurista nel campo del diritto dell'ambiente? Al vocabolo «ambiente» corrispondono uno o più concetti giuridici?

Gli apporti su queste tematiche sono numerosi: le risposte vengono rintracciate negli ordinamenti internazionale, comunitario e statale. Taluni studi italiani ci hanno offerto interessanti ricostruzioni dei vari orientamenti, che possono essere ricondotte a due principali: quello che ripartisce il concetto di ambiente in una pluralità di settori e quello che gli riconosce rilievo unitario.

Queste riflessioni ci vengono in mente sfogliando questo agile e prezioso volumetto, che ci ricorda anche che norme a tutela dei diversi aspetti dell'ambiente sono risalenti nel tempo, e lo sono in forme talora disordinate e contraddittorie.

Qui basti menzionare la legge n. 319 del 1976, in materia di protezione delle acque, seguita venti anni più tardi dal d.lgs. n. 152 del 1999; oppure il d.p.r. n. 915 del 1982, riguardante la disciplina per la gestione dei rifiuti, seguito quindici anni dopo dal d.lgs. n. 22 del 1997; o, ancora, la legge n. 615 del 1966, in tema di tutela dell'aria, modificata dopo circa trent'anni dal d.p.r. n. 203 del 1988.

In considerazione della vastità della normativa concernente il diritto dell'ambiente e con il chiaro intento di offrire un bagaglio di strumenti conoscitivi il più possibile completo e adeguato, nella presente raccolta sono state selezionate tra tutte le norme vigenti quelle che, allo stato dei fatti, si rivelano indispensabili per interpretare e risolvere le situazioni e problematiche che più frequentemente si presentano.

Comunque, al fine di presentare uno strumento il più possibile completo, pratico e operativo, i testi normativi sono stati riportati nella loro interezza, e quindi comprensivi anche e soprattutto dei diversi allegati tecnici, che chi ha un minimo di pratica professionale sul campo, non può non ritenere sempre più spesso necessari per l'applicazione delle diverse disposizioni di legge ai casi concreti.

La raccolta, al fine di rendersi più facilmente consultabile, si compone di quattro sezioni fondamentali: acqua, aria, normativa integrata ambientale, rifiuti. All'interno di ciascuna sezione i provvedimenti sono stati riportati in ordine cronologico e collegati tra loro per mezzo di chiare note di rinvio, data la trasversalità della materia trattata.

Il volume, poi, è arricchito, oltre che da un indice cronologico, da uno analitico diviso per sezioni, in modo da permettere anche una ricerca per argomenti e per oggetto di interesse, che sia di supporto necessario per tutti coloro che operano in questa materia, sia sotto il profilo tecnico applicativo sia sotto quello dello studio e della ricerca.

Per concludere, molta strada è stata percorsa da quando i giuristi

italiani hanno cominciato a ragionare di ambiente.

Ormai la disciplina ambientale, ancoratasi ad alcuni parametri di riferimento, ha stabilito o sviluppato una pluralità di regole che, pur lasciando intravedere le tracce dei dubbi, delle perplessità, delle contraddizioni di chi le aveva poste in essere, sono entrate legittimamente a far parte del nostro diritto (anche se in modo asistemico, data la complessità dei livelli di governo coinvolti).

Ormai il diritto dell'ambiente ha una posizione di tutto rispetto nel quadro normativo del Paese, come ci mostra in maniera diretta ed «essenziale» questa utile e agevole raccolta.

Fulvio Di Dio

**La disciplina dei rifiuti. Prontuario tecnico-giuridico. Compendio alfabetico degli istituti e dei procedimenti. Orientamenti giurisprudenziali**, di MASSIMO BUSÀ e PAOLO COSTANTINO, Maggioni, Rimini, 2008, p. 479, € 42,00.

L'attenzione che gli Autori mi hanno voluto riservare non offusca il sereno giudizio che consente di salutare con favore, in un'epoca caratterizzata da una sterminata produzione documentale, la pubblicazione di volumi del genere che riescono a soddisfare un'esigenza grandemente avvertita ad ogni livello dagli operatori e dagli interpreti: l'organizzazione del «sapere» di una data materia.

Gli Autori del presente volume hanno individuato la formula giusta per consentire a chi viene in contatto con questo ramo del diritto ambientale ampiamente congestionato da norme, regolamenti, direttive, etc., di diversa origine (comunitaria, nazionale, regionale, etc.) di avere una prima e adeguata bussola orientativa. L'opera in questione si sostanzia in un dizionario della materia - drammaticamente attuale - dei rifiuti nel quale le singole voci racchiudono i fondamenti normativi e le acquisizioni della prassi, della dottrina e della giurisprudenza più recente, con un linguaggio chiaro e semplice e denso di implicazioni per chi voglia trarre spunti sia per l'azione concreta sia per un più esteso approfondimento teorico.

La facilità di consultazione del presente manuale, favorita altresì da un indice ragionato, costituisce un ulteriore valore aggiunto, in uno con la chiara leggibilità che l'editore ha mostrato di curare con pieno scrupolo. Una guida preziosa, perciò, arricchita anche dalla rassegna normativa nella quale opportunamente è inserita, oltre alla parte IV del Codice dell'ambiente (T.U. ambiente di cui al d.lgs. 152/2006, con le modifiche del d.lgs. 4/2008), anche la normativa sulle discariche che la raccolta codicistica del T.U. ambiente ha ommesso inopinatamente di inserire nel suo *corpus* normativo.

Antonino Cimellaro