

Sulla valutazione della sussistenza o meno dei requisiti reddituali per lo svincolo di un maso chiuso

Cons. Stato, Sez. VI 13 maggio 2020, n. 3021 - De Felice, pres.; Lageder, est. - Provincia autonoma di Bolzano (avv.ti Costa, Segna, von Guggenberg e Cavallar) c. Senoner (avv.ti Mazzeo e Reichhalter).

Agricoltura e foreste - Maso chiuso - Svincolo di maso chiuso per mutamento delle condizioni - Perdita della capacità reddituale minima ritenuta dal legislatore indispensabile ai fini della sua conservazione come maso chiuso - Reddito ricavabile dall'allevamento di bestiame per la produzione di latte e dall'attività di agriturismo - Sussistenza dei requisiti reddituali.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza in epigrafe, il TRGA - Sezione autonoma di Bolzano accoglieva il ricorso n. 108 del 2015, proposto da Senoner Ernesto Angelo avverso la deliberazione della commissione provinciale per i masi chiusi n. 2089 del 27 gennaio 2015, con la quale, a sostanziale conferma della delibera reiettiva della commissione locale, era stata respinta l'istanza del ricorrente, presentata il 31 maggio 2014 in qualità di proprietario del maso chiuso *Fussel* in Santa Cristina Valgardena – tavolarmente identificato dalla P.T. 49/I in C.C. Santa Cristina e sito a ca. 1.600 m s.l.m. –, volta ad ottenere lo svincolo del maso ai sensi dell'art. 36 l. prov. 28 novembre 2001, n. 17 (*Legge sui masi chiusi*), in quanto, secondo l'assunto dell'istante, il reddito ricavabile dall'attività agricola avrebbe subito una riduzione permanente tale da non garantire più almeno la metà del reddito medio annuo sufficiente per assicurare un adeguato mantenimento ad almeno quattro persone, stabilito dall'art. 2 della stessa legge provinciale quale requisito sostanziale per la costituzione di un maso chiuso.

1.1. La commissione provinciale per i masi chiusi aveva ritenuto che, tenuto conto di una gestione ordinaria e normale dell'azienda agricola secondo gli usi locali, la stessa non avesse perso la capacità reddituale minima ritenuta dal legislatore indispensabile ai fini della sua conservazione come maso chiuso, rilevando che, a tal fine, doveva essere preso in considerazione non solo il reddito ricavabile dall'allevamento di bestiame per la produzione di latte, ma anche quello conseguibile dall'attività di agriturismo qualificata dall'art. 2135 cod. civ. come attività connessa, essendo il maso sito in zona ad alta frequenza turistica quale la Valgardena, e che, in applicazione di siffatti criteri, il reddito ricavabile dalla sua conduzione era di gran lunga superiore alla soglia minima prevista dal citato art. 36.

1.2. Il TRGA adito, previa presa d'atto della rinuncia al primo motivo di ricorso con cui era stato dedotto un vizio di natura procedimentale, accoglieva il secondo e il terzo motivo di ricorso, con i quali erano stati dedotti la violazione dell'art. 36 l. prov. n. 17/2001 e l'eccesso di potere sotto vari profili, ritenendo, alla luce delle risultanze dell'espletata consulenza tecnica d'ufficio, che le valutazioni della commissione provinciale per i masi chiusi violassero il citato art. 36 e fossero inficiate da vizi di contraddittorietà e illogicità sia con riguardo alla determinazione delle spese necessarie e sufficienti per assicurare un adeguato mantenimento ad almeno quattro persone, ai sensi dell'art. 2, comma 1, l. prov. n. 17/2001, sia con riguardo alla determinazione del reddito medio annuo ricavabile dal maso, essendo a tal fine erroneamente stata considerata anche l'attività di agroturismo che, invece, non costituiva attività agricola in senso stretto e non era contemplata dal citato art. 36.

Il TRGA annullava pertanto l'impugnata deliberazione della commissione provinciale per i masi chiusi, ordinando che la stessa si rideterminasse sull'istanza del ricorrente in aderenza ai parametri sopra enunciati.

2. Avverso tale sentenza interponeva appello la Provincia autonoma di Bolzano, deducendo i motivi come di seguito rubricati:

a) «*Error in iudicando: erroneità della sentenza per violazione di legge: violazione e falsa applicazione dell'art. 36 della legge sui masi chiusi (LP 28 novembre 2001, n. 17). Eccesso di potere per motivazione illogica in merito all'ammontare del reddito medio annuo del maso sufficiente per assicurare un adeguato mantenimento ad almeno 4 persone di cui all'art. 2 dimezzato ai sensi dell'art. 36 della legge sui masi chiusi. Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta. Error in iudicando. Inadeguatezza del calcolo*»;

b) «*Error in iudicando per violazione e falsa applicazione dell'art. 36 della legge sui masi chiusi (LP 28 novembre 2001, n. 17). Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della legge sui masi chiusi. Eccesso di potere per motivazione illogica in merito all'assunto che l'attività di agriturismo costituisca solo attività secondaria non agricola, non costituente reddito del maso chiuso ai sensi dell'art. 36 della legge sui masi chiusi. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2135 c.c. Violazione e falsa applicazione della legge provinciale del 19 settembre 2008, n. 7. Violazione e falsa applicazione della delibera della Giunta provinciale del 9 dicembre 2008, n. 4617. Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta. Error in iudicando*».



La Provincia appellante chiedeva pertanto, previa sospensione della provvisoria esecutorietà dell'impugnata sentenza e in sua riforma, la reiezione dell'avversario ricorso di primo grado.

3. Si costituiva in giudizio l'originario ricorrente, contestando la fondatezza dell'appello e chiedendone la reiezione.

4. Accolta con ordinanza n. 6374/2019 l'istanza di sospensiva e disposta con ordinanza n. 6269/2019 l'integrazione della consulenza tecnica d'ufficio, la causa è passata in decisione il 23 aprile 2020 alla data fissata per la sua trattazione in udienza pubblica, ai sensi dell'art. 84, comma 5, d.-l. n. 18/2020, previo scambio di memorie difensive.

5. I motivi d'appello, tra di loro connessi e da esaminare congiuntamente, sono fondati.

5.1. Occorre premettere che l'ordinamento dei masi chiusi, oggi disciplinato dalla legge provinciale 28 novembre 2001, n. 17 e ss.mm.ii. – applicabile alla fattispecie dedotta in giudizio nella versione vigente al momento dell'adozione dell'impugnata deliberazione della commissione provinciale per i masi chiusi (in data 27 gennaio 2015) –, nell'ambito della tradizione e del diritto preesistente (v., dapprima, art. 11, n. 9, dello statuto regionale approvato con legge cost. 26 febbraio 1948, n. 5, e, poi, art. 8, n. 8, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, attributivi alle province autonome della competenza legislativa esclusiva in materia di «*ordinamento dei “masi chiusi” e delle comunità familiari rette da antichi statuti e consuetudini*»), è strumentale alla tutela del principio della connessione dell'azienda agricola costituita in maso chiuso con la compagine familiare ed è, *in primis*, caratterizzato dalla indivisibilità dell'azienda per atti negoziali sia *inter vivos* che *mortis causa*, al fine di evitare la parcellizzazione dei fondi e lo snaturamento della funzione economico-sociale assegnata all'azienda agricola. Le norme imperative di legge sui masi chiusi (v. l'art. 37 l. prov. n. 17/2001, che qualifica le relative norme come «*disposizioni di diritto pubblico*» e quindi inderogabili) sono dunque dirette a soddisfare nel pubblico interesse le esigenze dell'economia agricola della zona, attraverso la tutela della proprietà agricola medio-piccola a gestione familiare.

Secondo l'art. 2, comma 1, l. prov. n. 17/2001, ai fini della costituzione di un fondo rustico in maso chiuso, sotto il profilo sostanziale sono, in linea, richiesti la presenza di una casa di abitazione con annessi rustici e la capacità reddituale pari al «*reddito medio annuo [...] sufficiente per assicurare un adeguato mantenimento ad almeno quattro persone, senza tuttavia superare il triplo di tale reddito*». La sussistenza e, rispettivamente, la persistenza di tali requisiti, posti a garanzia della conservazione delle unità produttive agricole medio-piccole, sono accertate dalla commissione locale per i masi chiusi (nominata dalla giunta provinciale) prevista dall'art. 39 l. prov. n. 17/2001, le cui deliberazioni sono impugnabili dinanzi alla commissione provinciale di cui all'art. 41 l. prov. n. 17/2001, la quale ai sensi del successivo art. 47 «*delibera sul reclamo e decide nel merito*».

A norma dell'art. 3, comma 3, l. prov. n. 17/2001, «*gli effetti giuridici del maso chiuso entrano in vigore con il rilascio del decreto tavolare di trasferimento degli immobili nella sezione I del libro fondiario*».

Per converso, il maso chiuso, una volta costituito (con l'intavolazione nella sezione I del libro fondiario), non perde la sua qualifica *ipso iure*, qualora vengano meno, per qualsiasi motivo, i requisiti sostanziali sopra delineati – segnatamente, per quanto qui interessa, il requisito della capacità reddituale –, occorrendo all'uopo una deliberazione della commissione locale.

5.2. Con specifico riferimento al requisito all'esame, l'art. 36, comma 1, l. prov. n. 17/2001, sotto la rubrica «*Presupposti per lo svincolo*», testualmente statuisce: «*Qualora il reddito del maso, a causa di distacchi di appezzamenti di terreno o di altre circostanze, subisse una riduzione permanente tale da non garantire più nemmeno la metà del reddito medio annuo ai sensi dell'articolo 2, su richiesta del proprietario o di chiunque ne abbia interesse, la commissione locale dei masi chiusi può procedere alla revoca della qualifica di maso chiuso. Contestualmente all'atto di revoca la commissione deve disporre l'aggregazione delle particelle ad altri masi chiusi. Solo in casi eccezionali e debitamente motivati si può prescindere da tale aggregazione [...]*»; ai sensi del successivo comma 3, sulla base dell'atto di revoca della qualifica del compendio fondiario come maso chiuso, viene disposta la cancellazione tavolare di tutte le iscrizioni che si riferiscono a detta qualifica.

5.3. Nel caso di specie, l'oggetto del contendere consiste nel sindacare la legittimità delle valutazioni della commissione provinciale per i masi chiusi espresse nella deliberazione impugnata in primo grado, per cui l'azienda agricola di proprietà dell'odierno appellante non avrebbe perso la potenzialità di reddito minima ritenuta dal legislatore indispensabile ai fini della conservazione della qualifica di maso chiuso.

In particolare, la questione centrale della presente controversia si risolve nel quesito se, a tal fine, debba essere preso in considerazione anche il reddito ricavabile dall'attività di agriturismo (come ritenuto dalla commissione provinciale), oppure se ne debba prescindere (come invece sostenuto dall'originario ricorrente, la cui tesi ha trovato accoglimento nell'appellata sentenza).

Premesso che, come espressamente evidenziato nell'impugnata deliberazione della commissione provinciale, ai fini della determinazione del reddito medio annuo ricavabile dalla gestione della azienda agricola costituita in maso chiuso, per gli effetti di cui all'art. 36 l. prov. n. 17/2001, occorre tener conto non già della gestione concreta che ne abbia fatto il proprietario – che, per le ragioni più varie, può averla anche trascurata (come, nel caso di specie, per ragioni di età e di salute del proprietario, non coadiuvato dai figli avviati ad altre professioni) –, ma occorre far applicazione del parametro valutativo di una conduzione ordinaria e normale, tendendo conto dell'assetto agricolo della zona di ubicazione del maso e delle potenzialità reddituali ricavabili da una gestione oculata di un agricoltore medio secondo gli usi locali; ciò, per

ancorare le valutazioni a criteri oggettivi e non arbitrari, in aderenza alle finalità della funzione pubblica attribuita alle commissioni per i masi chiusi dalla sopra esposta disciplina imperativa, irrilevanti essendo in tale assetto ordinamentale settoriale, per larghi tratti sottratto all'autonomia privata, le scelte contingenti del singolo proprietario.

Ebbene, integrando il concetto della capacità reddituale media di un'azienda agricola costituita in maso chiuso, quale posto a base del combinato disposto degli artt. 36, comma 1, e 2, comma 1, l. prov. n. 17/2001 con richiamo al «*reddito medio annuo del maso*», un concetto giuridico indeterminato, in mancanza di una disposizione speciale che limiti espressamente la fonte reddituale da considerare all'attività agricola principale (sia essa di allevamento di bestiame nelle zone montane quale quella di cui è causa, sia essa di frutticoltura nelle zone di fondovalle a ciò adatte del territorio provinciale), l'individuazione dei relativi criteri di determinazione non può che passare attraverso un'interpretazione sistematica ed evolutiva della legge provinciale sui masi chiusi, nel quadro della legislazione, provinciale e statale, disciplinante l'attività agricola in tutte le sue forme ed esplicazioni.

Viene, al riguardo, in primo luogo in rilievo l'art. 2135, comma 3, cod. civ., come novellato dall'art. 1 d.lgs. n. 228/2001, che qualifica come attività connessa a quella principale agricola tra l'altro anche quella di «*ricezione ed ospitalità come definite dalla legge*», ossia l'attività di agriturismo. Mentre a livello statale tale attività trova la sua fonte di disciplina nella legge quadro n. 96/2006, nell'ordinamento provinciale (dove il legislatore provinciale ai sensi dell'art. 8, n. 21, d.P.R. n. 670/1972 è munito di competenza legislativa esclusiva in materia di agricoltura) tale attività connessa è regolata dalla l. prov. n. 7/2008 (*Disciplina dell'agriturismo*), la quale, in particolare, prevede che «*ad ogni altro fine che non sia di carattere fiscale, il reddito proveniente dall'attività agrituristica è considerato reddito agricolo*» (art. 2, comma 6, l. prov. n. 7/2008), e che la prevalenza dell'attività agricola è determinata esclusivamente dal tempo di lavoro necessario all'esercizio di tale attività (e non certo dall'entità del relativo reddito, come in alcune difese sembra sostenere l'odierno appellato), che comunque deve essere maggiore rispetto a quello impiegato nell'attività agrituristica, con la precisazione che l'attività agricola è considerata in ogni caso prevalente «*quando le attività di ricezione e di somministrazione di paste e bevande interessano, rispettivamente, un numero di letti ovvero di posti a sedere non superiore a 10*» (v. art. 3, commi 2 e 3, l. prov. n. 7/2008).

In secondo luogo, indici normativi significativi a suffragio della tesi della computabilità dell'attività dell'agriturismo ai fini della valutazione della capacità reddituale del maso possono trarsi dalla stessa legge sui masi chiusi, in particolare dall'art. 2, comma 2, l. prov. n. 17/2001, secondo cui è considerata casa d'abitazione, ai sensi del comma 1, ogni edificio ad uso residenziale che, tra l'altro, sia destinato «*alle attività agrituristiche*» – disposizione, da leggere in combinazione con l'art. 108 l. urb. prov. nella versione applicabile *ratione temporis*, secondo cui «*il coltivatore diretto, proprietario di un maso chiuso, può realizzare nella sede della propria azienda agricola, oltre al volume residenziale massimo attualmente ammesso, una cubatura massima di 250 metri cubi, da destinarsi esclusivamente all'attività di agriturismo, a condizione che egli sia in possesso di tutti gli altri requisiti previsti dalla legge per l'esercizio di questa attività*» –, ad ulteriore conferma dell'intrinseca connessione dell'attività in questione con la conduzione del maso.

Tale conclusione non solo non è contraddetta, ma ulteriormente rafforzata, dall'art. 20, comma 2, l. prov. n. 17/2001 (come sostituito dall'art. 4, comma 2, l. prov. 20 giugno 2005, n. 4), il quale, ai fini della determinazione del valore di assunzione del maso – dovuto dall'assuntore/assegnatario a titolo di congruaggio ai coeredi non assegnatari, al prezzo rapportato non al valore di mercato ma a quello risultante dalla capitalizzazione della capacità reddituale del compendio rustico (alquanto più favorevole per l'assuntore, in funzione della conservazione dell'integrità economica dell'azienda agricola) –, prevede che debba essere preso in considerazione, seppure a un tasso di capitalizzazione differenziato (del 9%, anziché del 5% previsto per il reddito conseguibile dall'attività agricola principale), anche il reddito ricavabile dalle attività connesse di cui all'art. 2135, comma 3, cod. civ.: infatti, la considerazione anche delle attività connesse in sede di determinazione del prezzo di assunzione dimostra che il legislatore ritenga tali attività parte integrante dell'attività di gestione del maso, ché, diversamente, avrebbe dovuto trovare applicazione il generale criterio civilistico del valore di mercato.

Per le considerazioni tutte sopra svolte, contrariamente a quanto ritenuto dal TRGA deve ritenersi legittimo l'operato della commissione provinciale laddove, nella valutazione dei presupposti per lo scioglimento del maso, ha tenuto conto anche del reddito ricavabile dalla connessa attività agrituristica, in considerazione della particolare ubicazione del maso in zona ad alta affluenza turistica.

Ritiene il Collegio che le valutazioni della commissione provinciale siano motivate in modo congruo ed esauriente e si fondino su presupposti di fatto corretti, risultando all'uopo presi in considerazione tutte le circostanze determinanti, quali la posizione dell'azienda agricola, le condizioni del fondo agricolo (compresi bosco e malga) e le attività connesse esercitabili secondo gli usi locali (non solo considerando la possibilità dell'attività ricettiva in appartamenti per ferie, ma anche dell'attività di somministrazione di pasti e bevande nelle baite facenti parte della malga del maso e ubicate in un noto comprensorio sciistico), in aderenza ai parametri normativi quali sopra ricostruiti e nel rispetto dei margini di attendibilità tecnica.

In tale contesto, merita accoglimento anche il profilo di censura dedotto nell'ambito del primo motivo d'appello, per cui il TRGA, ai fini della valutazione del superamento, o meno, della soglia minima del requisito reddituale, quale fissata dall'art. 36, comma 1, l. n. 17/2001 (riduzione permanente del reddito del maso tale da non garantire più nemmeno la

metà del reddito medio annuo ai sensi dell'art. 2, «*sufficiente per assicurare un adeguato mantenimento ad almeno quattro persone*»), erroneamente avrebbe fatto riferimento al criterio delle spese ordinarie necessarie per il mantenimento di due persone (pari alla metà delle quattro persone contemplate nell'art. 2). Infatti, la *ratio* cui si ispira l'art. 2, comma 1, l. prov. n. 17/2001 è quella di fissare un requisito minimo reddituale idoneo ad assicurare il mantenimento di una famiglia coltivatrice-diretta composta da quattro persone conviventi, con la conseguenza che, ai fini della determinazione della menzionata soglia minima, occorre dapprima calcolare le spese di mantenimento della famiglia coltivatrice-diretta come sopra composta e, solo in un secondo tempo, procedere alla dimidiazione di tale valore. Per contro, l'ammontare delle spese di mantenimento di due persone considerate isolatamente supera all'evidenza l'ammontare della metà delle spese di mantenimento di una famiglia composta di quattro persone conviventi, quale considerata dal legislatore, con la conseguente erroneità del criterio adottato nell'impugnata sentenza.

Una volta affermata la correttezza dei parametri valutativi applicati dalla commissione provinciale, con particolare riferimento alla considerazione anche del reddito ricavabile dall'attività di agriturismo, non possono che essere confermate come legittime le conclusioni cui la stessa è pervenuta nell'escludere una riduzione permanente della capacità reddituale del maso sotto la soglia minima stabilita dall'art. 36 l. prov. n. 17/2001, e quindi i presupposti per lo svincolo. Infatti, anche in ipotesi assumendo quale base di valutazione i dati più favorevoli all'originario ricorrente, ossia, per un verso, l'importo annuo di euro 35.906,98 necessario per l'adeguato mantenimento di una famiglia composta da quattro persone nella zona (quale determinato dal c.t.u. nella relazione del 10 gennaio 2020) e, per altro verso, una capacità reddituale ricavabile dall'attività di agriturismo rapportata solo a tre appartamenti per ferie (anziché a quattro, come ipotizzato dalla commissione provinciale), si verrebbe a una capacità reddituale annua complessiva dell'azienda agricola *de qua* pari ad euro 22.501,68 (euro 16.800,00 per l'attività di agroturismo ed euro 5.701,68 per l'attività agricola principale come da ipotesi più favorevole del c.t.u.), la quale in ogni caso verrebbe a superare la soglia minima di cui all'art. 36 l. prov. n. 17/2001 (nella specie, pari all'importo di euro 17.953,49, equivalente alla metà delle spese di mantenimento come sopra assunte dal c.t.u.).

Conclusivamente, il giudizio della commissione provinciale dei masi chiusi, espresso in aderenza ai parametri normativi, si muove entro i limiti dell'attendibilità tecnica del settore delle scienze agrarie che qui viene in rilievo, e le relative conclusioni, escludenti la riduzione permanente del reddito annuo medio ricavabile dalla conduzione normale e ordinaria del maso secondo gli usi locali al di sotto della soglia minima fissata dal legislatore in rapporto ai normali bisogni di una famiglia coltivatrice diretta composta da quattro persone, si sottraggono alle censure di violazione di legge e di eccesso di potere dedotte dall'originario ricorrente e odierno appellato.

A ciò si aggiunge che la finalità perseguita da quest'ultimo con l'istanza di svincolo del maso, quale esplicitata nell'istanza del 31 maggio 2014 presentata alla commissione locale per i masi chiusi, era dichiaratamente quella di consentire la divisione del compendio immobiliare in oggetto tra i tre figli, in funzione di una sostanziale regolazione anticipata della successione ereditaria. Tale finalità si pone, all'evidenza, in diametrico contrasto con il principio dell'indivisibilità del maso chiuso nella divisione del patrimonio ereditario, sancito dall'art. 11 l. n. 17/2001, che di certo non può essere eluso dalla sua divisione reale previo svincolo, con la conseguenza che, anche sotto questo angolo visuale, la deliberazione della commissione provinciale deve ritenersi pienamente aderente alla *ratio* che permea l'istituto del maso chiuso, volta ad evitare la parcellizzazione e frammentazione della proprietà agricola ed a conservare integra la consistenza del maso chiuso quale compendio immobiliare indivisibile a tutela delle imprese agricole medio-piccole nel territorio provinciale.

5.4. Per le considerazioni tutte sopra svolte, in accoglimento dell'appello e in riforma dell'appellata sentenza s'impone la reiezione del ricorso di primo grado.

Resta assorbita ogni altra questione, ormai irrilevante ai fini decisori.

6. Tenuto conto di ogni circostanza connotante la presente controversia, si ravvisano i presupposti di legge per dichiarare le spese del doppio grado di giudizio interamente compensate tra le parti e porre le spese di c.t.u. a carico definitivo di entrambe le parti, in ragione della metà per ciascuna.

(*Omissis*)