

INQUINAMENTO E TERRITORIO RURALE

Sommario: 1. Premessa: ambiente, territorio e agricoltura. - 2. Nozione di “acque di scarico” e confine con le regole dei rifiuti. 3. Segue. La disciplina degli scarichi. 4. Segue. L’autorizzazione allo scarico. 5. La gestione degli scarichi in agricoltura. 6. La gestione dei rifiuti. 7. I rifiuti agricoli e il campo di applicazione del Codice dell’ambiente. 8. La disciplina dei siti inquinati. 9. Segue. I soggetti: obblighi, responsabilità e onere reale sull’immobile inquinato. 10. Segue. Le aree agricole. 11. Conclusioni

1 .Premessa: ambiente, territorio e agricoltura.

E’ realmente in atto un fenomeno di “ecologizzazione” dei vari settori del diritto, indirizzato a garantire uno sviluppo sostenibile? O la normativa a tutela dell’ambiente si attegge quale vincolo (esterno, eteroimposto¹ e distorsivo²) allo sviluppo delle attività imprenditoriali?

Su questo crinale (assai stretto e insidioso) si gioca la credibilità delle politiche (internazionali e, di conseguenza, europee e nazionali) nei prossimi anni. Ad ogni modo, la «saturazione dei sistemi giuridici vigenti con normative rispecchianti la necessità di conservare condizioni di vita favorevoli all’uomo»³ è fenomeno che appare agire peculiarmente nel rapporto agricoltura-ambiente, nel senso che sembrerebbero estendersi i (nuovi) principi e le (nuove) categorie del diritto agrario alla normativa a tutela dell’ambiente, del territorio e della salute dei cittadini, o almeno ad una parte rilevante di essa⁴. Esistono estesi e stretti legami tra l’ecologia ed i vari settori produttivi, riferibili prevalentemente a conformazioni delle attività attraverso prescrizioni negative o obblighi in capo agli imprenditori (ad esempio, la gestione dei rifiuti e degli scarichi di acque reflue, su cui v. *infra*). Ma il rapporto agricoltura-ambiente, è stato correttamente affermato, è intrinseco al

1 Non dovrebbe essere la “immobilità” e la difesa “assoluta” del territorio ad essere oggetto di tutela, bensì lo sviluppo sostenibile delle attività (imprenditoriali e non) nella consapevolezza che l’adozione di misure di gestione razionale delle risorse naturali e la conversione del sistema produttivo verso scelte tecnologiche di minore impatto per l’ambiente e la salute dei cittadini, oltre a conseguire uno sviluppo sostenibile delle attività imprenditoriali, aumenta la stessa capacità concorrenziale della nostra economia. Ed abbiamo già sostenuto al riguardo che ormai la crescita non può che passare attraverso la rivoluzione produttiva generata dall’avvento delle tecnologie, tra cui, oltre quelle della comunicazione e della informazione, si annoverano quelle a servizio della qualità della vita e della protezione del territorio. In tal senso si potrebbero riprendere gli interessanti spunti introdotti recentemente nella politica agraria comunitaria ed elaborati dalla dottrina, su cui v. ADORNATO, *Evoluzione dell’intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, Milano, 1999, nonché ADORNATO, *La contrattazione programmata in agricoltura*, in AA.VV., *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000. Inoltre, ci permettiamo di rinviare a BRUNO, *La gestione «negoziata» dell’ambiente: i contratti territoriali e la politica di sviluppo rurale dell’Unione Europea*, in *Contratto e impresa Europa*, 2003, n.1

2 L’effetto potenzialmente discorsivo della normativa ambientale è ancora più evidente nel caso di attività produttive per loro natura transfrontaliere, come l’attività ittica. Invero, nella pesca marittima la disparità dei vincoli ecologici introduce tra i produttori nazionali una perniciosa distorsione della concorrenza, che può essere corretta soltanto dalle convenzioni fra gli Stati e dalla cooperazione internazionale. Risalta la necessità di introdurre istituti di governabilità mondiale del mercato ittico e dell’ambiente marino (necessità che potrebbe estendersi al governo dell’ambiente nella sua interezza) CAFFARENA, *Governare le onde. Le prospettive della cooperazione internazionale per l’ambiente*, Milano, 1998. Per approfondimenti sul punto ci permettiamo di rinviare a BRUNO, *L’impresa ittica*, Milano, 2004.

3 KOLBASOV, *Oggetto e fonti del diritto dell’ambiente in rapporto al diritto agrario*, in AA.VV., *Fonti ed oggetto del diritto agrario*, 5° Tavola rotonda italo-sovietica 9-16 novembre 1982, Milano, 1986, 170. Come già segnalato dagli economisti: BRESSO, *Per un’economia ecologica*, Roma, 1993.

4 D’altronde, «...nel mondo della ricerca giuridica italiana, ove assai scarsa, spesso anche per difficoltà obiettive, è l’applicazione del metodo interdisciplinare, l’agrarista è chiamato oggi a svolgere un ruolo di avanguardia. Ma ciò non deve stupire, se è vero, come è stato detto, che è la stessa storia legislativa di questo secolo a riproporre “il diritto agrario come territorio di avanguardia”» (GRAZIANI, *Il contenuto del diritto agrario: spunti problematici*, in AA.VV., *Fonti ed oggetto del diritto agrario cit.*, 86).

diritto agrario⁵, si presenta non come un elemento esterno e coercitivo (come nelle attività economiche di diversa natura, ossia industriali, ecc.), bensì è nella sua stessa essenza.

L'attività agricola, in ognuna delle sue possibili manifestazioni ex art. 2135 c.c.⁶, è attività economica che, al pari delle altre, produce esternalità negative: la produzione primaria (soprattutto intensiva) è possibile fonte di inquinamento per i terreni, le acque e gli *habitat* naturali, incidendo sugli equilibri degli ecosistemi⁷.

Senonché, a differenza degli interessi economici degli ulteriori comparti imprenditoriali, che svolgono la loro attività in un contesto di componenti ambientali (suolo, acqua ed aria) esterne alle singole aziende⁸, per l'impresa agricola siffatte componenti rappresentano esse stesse elementi dell'azienda, per cui l'interesse dell'agricoltore a massimizzare i profitti dalla propria attività (tendenza propria di ogni struttura economica), trova punti di convergenza nell'interesse della collettività ad un ambiente sano lì dove l'abuso delle risorse naturali può annullare il vantaggio di produzione a danno dell'impresa⁹.

In tale logica, le politiche di sviluppo, gestione e protezione dell'ambiente sono direttamente collegabili all'agricoltura. Quest'ultima non esaurisce la relazione con l'ambiente esclusivamente in un rapporto tra attività inquinante e bene da tutelare, in quanto l'agricoltura è essa stessa cura di un ciclo biologico animale o vegetale, cura dell'ambiente.

L'attività primaria assume particolare rilevanza poiché è l'unica attività economica che, se esercitata con determinate modalità, può garantire la tutela, la conservazione ma soprattutto lo sviluppo armonioso degli *habitat* naturali e la riparazione degli ecosistemi impattati¹⁰, in quanto la compatibilità ambientale non vale per essa come elemento esterno, vincolo eteroimposto o limite

5 D'ADDEZIO, *Agricoltura ed ambiente*, in CASADEI, GERMANO' e ROOK BASILE (a cura di), *Gli Attuali confini del diritto agrario, Atti del convegno "Enrico Bassanelli"*, 1996, 61; ID., L'incidenza delle norme di carattere ambientale sul diritto agrario, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, 173.

6 Siano esse attività principali o connesse ai sensi dell'art. 2135 cod. civ., sul quale, nella nuova formulazione ad opera del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, v.: CASADEI, *Commento agli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228*, in COSTATO (a cura di), *I tre «decreti di orientamento»: della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, 736; GERMANO', *L'impresa agricola*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, 514; COSTATO, *Il nuovo testo dell'art. 2135 cod.civ.*, in ADORNATO (a cura di), *Attività agricole e legislazione di "orientamento"*, Milano, 2002, 29; ID., *Notarelle a margine del Convegno commercialistico di Foggia sul nuovo art. 2135 cod. civ.*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, 168; GOLDONI, *Commento all'art. 1 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, 224; COSSU, *La "nuova" impresa agricola tra diritto agrario e diritto commerciale*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, II, 73; GALLONI, *Impresa agricola: disposizioni generali (artt. 2135-2139)*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 2003, 137; GOLDONI, *La riformulazione del testo dell'art. 2135 c.c.*, in COSTATO (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 185; FORTUNATO, *La nuova nozione di impresa agricola*, in *Studi in onore di Piero Schlesinger*, Tomo 4, Milano, 2004, 2501; G.B. FERRI, *La "nuova" impresa agricola*, in *Dir. giur.*, 2005, 1; SCIAUDONE, *L'impresa agricola: profili di qualificazione*, Napoli, 2005; COSTATO, *Imprenditore agricolo, novità codicistiche e polemiche retro*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, I, 89; JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto agrario post-moderno*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2006, 183; GERMANO', *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2006; PETRELLI, *Studio sull'impresa agricola*, Milano, 2007; ADORNATO, *Agricoltura e zootecnia*, in *Enc. Giur.*, Roma, 2008, al quale si rinvia per ulteriori approfondimenti e riferimenti bibliografici. Sulla formulazione dell'art. 2135 precedente la novella del 2001, invece, per tutti v. ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, XV, tomo 2, Torino, 2001, 233 ss.

7 In particolare, l'uso intensivo di concimi chimici, di fitofarmaci, insetticidi ed erbicidi, di fanghi di depurazione e di deiezioni animali, nonché l'utilizzo di notevoli quantitativi di acqua e di macchine da lavoro sempre più grandi, con rimodellazione dei fondi alle esigenze agricole e l'eliminazione di ostacoli fisici e naturali, portano complessivamente al danneggiamento del paesaggio, della biodiversità, del suolo e delle acque, ponendo in pericolo gli ecosistemi e la salute stessa dell'uomo.

8 Componenti in cui l'azienda commerciale si limita a riversare ed immettere fattori di inquinamento.

9 La conflittualità per tutela dell'ambiente tra interessi contrapposti di industria e collettività, è nei confronti dell'agricoltura «meno accesa, e non già perché con la propria attività l'imprenditore agricolo non possa inquinare, bensì per il fatto che il rispetto dell'ambiente e dei cicli biologici è condizione necessaria alla gestione produttiva di tal genere d'impresa» (ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1995, 16).

10 GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura ed ambiente*, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 1993, 5, per il quale «il punto d'incontro inderogabile tra agricoltura e ambiente... è rappresentato dal territorio».

di movimento, ma modo d'essere intrinseco del suo sviluppo¹¹. Si potrebbe affermare, quindi, che essa, in virtù di tali caratteristiche, può assumere un ruolo essenziale per la collettività¹² definibile a tutti gli effetti: ambientale.

Così l'agricoltura diviene protagonista nella sua accezione multifunzionale, assumendo non più (o non solo) il ruolo di produttrice di beni, bensì di "fulcro" di un modello di sviluppo endogeno e flessibile del territorio. Sicché il rapporto tra agricoltura e territorio, tra agricoltura e biodiversità¹³ e tra agricoltura e ambiente, viene ad assumere una differente connotazione: al centro del sistema vi è lo spazio rurale, identificato come il territorio costituito dallo spazio destinato all'agricoltura e dallo spazio fondiario non agricolo destinato ad usi diversi, in parte di collegamento, in parte occupato da civili aggregazioni e in parte luogo di svolgimento di attività altre.

In siffatto contesto, quindi, l'attività agricola vive contemporaneamente il duplice ruolo di produzione di esternalità negative e positive. Da un lato è destinataria delle regole, delle imposizioni, dei vincoli e dei limiti nell'agire a tutela dell'ambiente propri di ogni forma di produzione. Dall'altro, di discipline di agevolazione e norme di incentivazione della sua funzione a tutela, preservazione e rigenerazione dell'ambiente e della biodiversità. In tale capitolo saranno esaminate (sinteticamente) le prime norme, che riguardano la tutela delle risorse idriche, la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati. Disciplina ora integralmente inclusa nel d.lg. 3-4-2006, n. 152, come modificato dal d.lg. 16-1-2008 n. 4 (il Codice ambientale¹⁴) che ha sostituito la precedente frammentata legislazione di settore.

2. Nozione di "acque di scarico" e confine con le regole dei rifiuti

11 Così: ALBISINNI, *Dai distretti all'impresa agricola di fase*, Viterbo, 2002, 34.

12 CANNATA (a cura di), *Lo sviluppo del mondo rurale: problemi e politiche, istituzioni e strumenti*, Bologna, 1995; JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2001.

13 Sul rapporto tra agricoltura e biodiversità, PAOLONI, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005. Per approfondimenti, inoltre, ci permettiamo di rinviare a BENOZZO e BRUNO, *La valutazione di incidenza*, Milano, 2009.

14 Sul Codice ambientale v., per tutti, GERMANO', ROOK BASILE, BRUNO, BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente*, Torino, 2008.

Prima della introduzione del d.lg. 3-4-2006, n. 152 la disciplina relativa agli scarichi trovava riferimento nel d.lg. 5-5-1999, n. 152 (precisamente nel Capo III del Titolo III). Norma con cui si era realizzato l'obiettivo comunitario di creare un sistema integrato di gestione delle sostanze inquinanti. Il fine era (ed è tuttora) di contemperare le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute dell'uomo con la salvaguardia degli interessi del mercato e della produzione¹⁵.

La disciplina degli scarichi è incentrata sui diversi corpi recettori, stabilendosi un regime differenziato per gli scarichi sul suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee, in acque superficiali, in aree sensibili e in rete fognarie. Il rapporto tra la disciplina degli scarichi e le regole di gestione dei rifiuti è stato oggetto di numerose controversie e di un acceso dibattito. Il d.lg. 5-5-1999 n. 152 si affiancava al d.lg. 5-2-1997, n. 22 (il c.d. decreto Ronchi) sulla gestione dei rifiuti, che aveva riformato la normativa obsoleta in vigore in precedenza introducendo regole più severe, nuove definizioni e valori limite di inquinamento più restrittivi. Il d.lg. 5 maggio 1999 n. 152 si presentava come una normativa "specificata" per una particolare categoria di rifiuti, le "acque di scarico" che, in quanto originate da insediamenti produttivi o domestici a ciclo (più o meno) continuo e convogliate direttamente in corpi ricettori senza l'intervento di soggetti terzi rispetto al loro produttore, non necessitano, come per i rifiuti in generale, di regole di controllo di filiera per assicurare la salute dell'uomo e dell'ambiente. In questi termini, la disciplina del decreto acque trovava applicazione in deroga alla normativa generale del decreto Ronchi ogni qualvolta vi fosse un reflu, ossia "acqua di scarico" che la legge sottoponeva alla sua normativa speciale.

I riferimenti normativi erano l'art. 8, lett. "e" del d.lg. 5-2-1997 n. 22 (rubricato "esclusioni") e l'art. 36, 7° comma, del d.lg. 5-5-1999 n. 152 (rubricato «*trattamento di rifiuti presso impianti di trattamento delle acque reflue urbane*»). Le due disposizioni erano speculari una all'altra. La prima prevedeva che fossero esclusi dal campo di applicazione del decreto Ronchi «*le acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido*». La seconda disponeva che il produttore e il trasportatore di rifiuti allo stato liquido dovessero «*rispettare la normativa in materia di rifiuti*».

Se l'acqua reflua proveniente da un insediamento era qualificata solo "rifiuto liquido", la sua gestione doveva avvenire all'interno della "filiera" dei rifiuti (cioè doveva essere raccolta, trasportata, recuperata e smaltita sotto il controllo delle pubbliche autorità ad opera solo di soggetti all'uopo autorizzati). Al contrario, quando la medesima acqua reflua acquistava anche lo *status* di "acqua di scarico", la disciplina di riferimento diveniva quella contenuta nel d.lgs. n. 152/1999 che derogava alle norme del decreto Ronchi.

Ora la situazione non è sostanzialmente mutata. Sono cambiati i riferimenti normativi e la terminologia. L'art. 185 lett. "b" del d.lg. 3-4-2006 n. 152 (anche nella versione novellata del 2008) dispone che non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del decreto (ossia, nell'ambito della disciplina dei rifiuti) «*gli scarichi idrici, esclusi i rifiuti liquidi costituiti da acque reflue*». E il 110, 7° comma, conferma che «*il produttore e il trasportatore di rifiuti [costituiti da acque reflue] sono tenuti al rispetto della normativa in materia di rifiuti*».

Pertanto, per comprendere quale disciplina debba applicarsi al caso concreto, quella sui rifiuti

¹⁵ Sul rapporto tra il nostro sistema economico e la tutela dell'ambiente e del territorio, in un'ottica di conservazione ma anche di crescita delle attività imprenditoriali v. UNGANO, *Democrazia ecologica. L'ambiente e la crisi delle istituzioni liberali*, Roma-Bari, 2004. La speranza è che si acquisisca definitivamente la consapevolezza che l'adozione di misure di gestione razionale delle risorse naturali e la conversione del sistema produttivo verso scelte tecnologiche di minore impatto per l'ambiente e la salute dei cittadini, oltre a conseguire uno sviluppo sostenibile delle attività imprenditoriali, aumenta la stessa capacità concorrenziale della nostra economia. Ormai la crescita non può che passare attraverso la rivoluzione produttiva generata dall'avvento delle tecnologie, tra cui, oltre quelle della comunicazione e della informazione, si annoverano le innovazioni a servizio della qualità della vita e della protezione del territorio. Per approfondimenti, ci permettiamo di rinviare alla bibliografia citata in BENOZZO, BRUNO, *Legislazione ambientale. Per uno sviluppo sostenibile del territorio*, Milano, 2003. Una rassegna della legislazione comunitaria in tema di risorse idriche (anche se non più recentissima ma ancora utile in una logica comparativa) si trova in GRATANI, *La tutela delle acque nell'Unione europea: un confronto tra gli Stati membri*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 135, la quale precisa che «se il nostro paese si trova in grande difficoltà nell'adempiere agli obblighi comunitari nella tutela e nella gestione delle acque...si osserva comunque che non risulta più florida la posizione raggiunta dagli altri paesi, colleghi europei».

contenuta nella parte quarta del d.lg. 3-4-2006 n. 152, o quella sulle acque prevista nella parte terza (e in particolare la disciplina sugli scarichi), deve individuarsi la linea di confine tra “rifiuti liquidi costituiti da acque reflue” e “l’acqua di scarico “ immessa in uno “scarico idrico”.

L’art. 74 del d.lg. 3-4-2006 n. 152, come sostituito dall’art. 2 del d.lg. 16-1-2008 n. 4, precisa che è considerato “scarico” «*qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione*» (lettera “ff”).

Ruolo determinante per l’individuazione del confine tra disciplina acque e disciplina rifiuti, dunque, è svolto dalla nozione di “scarico”, il cui contenuto appare complesso, in quanto astrattamente riferibile a molteplici e variegate fattispecie. Siffatta nozione ruota intorno ad un concetto fondamentale, quello di “immissione diretta” del refluo nel corpo ricettore, i cui elementi di caratterizzazione, secondo la definizione di “scarico”, sono: la presenza di una “condotta” tra il luogo di origine del refluo e il corpo ricettore; la mancanza di una “interruzione funzionale”; l’irrelevanza del “nesso temporale continuo” tra l’attività che origina il refluo, la sua produzione, la sua conduzione e lo scarico nel corpo ricettore.

Per comprendere meglio la natura e le caratteristiche di tali elementi appare utile, dunque, esaminarne più compiutamente il contenuto, anche facendo riferimento a dottrina e giurisprudenza precedenti all’entrata in vigore del d.lg. 3-4-2006 n. 152, che mantengono la loro attualità data l’importanza dei criteri logici e sistematici elaborati per individuare il campo di applicazione della norma: presenza di una “condotta” tra luogo di origine del refluo e corpo ricettore; mancanza di una “interruzione funzionale”; irrilevanza del “nesso temporale continuo” tra l’attività che origina il refluo, la sua produzione, la sua conduzione e lo scarico nel corpo ricettore.

a) Sulla presenza di una “condotta” tra luogo di origine del refluo e corpo ricettore. Innanzitutto, è necessario che il refluo sia convogliato con un unico sistema di conduzione dalla fonte di produzione fino al corpo ricettore. Ossia, affinché si possa parlare di “immissione diretta” e, quindi, di “scarico” di reflui e, ancora, di “acque di scarico” sottoposte alla disciplina della parte terza del d.lg. 3-4-2006 n. 152, occorre che dal luogo di svolgimento dell’attività che origina il refluo vi siano delle canalizzazioni, anche non strutturali ma di fatto, che siano in grado di convogliare le acque fino al corpo ricettore¹⁶.

b) Sulla mancanza di una “interruzione funzionale”. L’avverbio “direttamente” che definisce il tipo di “immissione” necessaria affinché si abbia uno scarico, importa, in secondo luogo, che il sistema di conduzione che convoglia il refluo dalla fonte di produzione fino al corpo ricettore non sia oggetto di alcuna interruzione o soluzione di continuità che impedisca il collegamento diretto con il corpo ricettore. Quando si è in presenza di una tale situazione di fatto, la dottrina¹⁷ e la giurisprudenza¹⁸ parlano di una “interruzione funzionale” che impedisce al refluo di essere scaricato e, di conseguenza, di acquistare lo *status* di “acque di scarico” che consente l’operatività della disciplina sulle acque, lasciando sottoposti i reflui alle regole generali della parte quarta del d.lg. 3-4-2006 n. 152. In altre parole, anche se la sostanza è la stessa, se viene canalizzata direttamente fino allo scarico e, quindi, al corpo ricettore, trova applicazione la procedura gestionale della normativa sulle acque; se viene convogliata in vasche, serbatoi o cisterne prive di una uscita diretta in un corpo ricettore, invece, l’acqua reflua deve essere gestita come un rifiuto trovando applicazione il d.lg. 5-2-1997 n. 22¹⁹. Quando però le vasche o i serbatoi

16 Cfr. Cass. pen., sez. III, 2000, n. 1774 e T.A.R. Veneto, sez. III, 22-4-2004, n. 429.

17 AMENDOLA, Le nuove disposizioni contro l’inquinamento idrico, in *Quaderni della Riv. Giur. amb.*, Milano, 2001, 37; PRATI, *Lo scarico indiretto nella giurisprudenza CE e il nuovo regime italiano delle acque*, in *Ambiente*, 2000, n. 3.

18 Cass. Pen., sez. III, 29-3-2000, in *Cass Pen*, 2001, 2179; Cass. pen., sez. III, 4-5-2000, in *Ragiusan* 2000, 197.

19 Sul punto la giurisprudenza è oramai unanime: Cass. pen., sez. III, 2000, n. 5000; Cass. pen., sez. III, 2002 n. 1383; Cass. Pen., sez. III, 2002, n. 1514; Cass. pen., sez. III, 2003 n. 8758; Cass. pen. sez. III 2003, n. 12005, in *Cass. pen.*, 2004, 1027).

in cui sono convogliate le acque reflue, sono parte integrante del medesimo sistema di canalizzazione dell'insediamento industriale o civile da cui originano (per cui oltre ad una apertura di accesso sono munite di aperture di uscita collegate a loro volta con il medesimo sistema di canalizzazione), il refluo non perde lo *status* (potenziale) di "acqua di scarico" e, quindi, rimane sottoposto alla relativa disciplina.

In questo caso non si ha "interruzione funzionale" della conduzione, in quanto il riversamento dei reflui in vasche è solo momentaneo e, comunque, non è scollegato al sistema di canalizzazione e, trascorso un periodo di stasi, le acque medesime sono riammesse in condotta senza soluzione di continuità. La possibile presenza nel sistema di canalizzazione di vasche o serbatoi di accumulo che non importano necessariamente la "interruzione funzionale" dello scarico, ci porta al terzo elemento di caratterizzazione della "immissione diretta" del refluo nel corpo ricettore.

c) Sull'irrilevanza del "nesso temporale continuo" tra l'attività che origina il refluo, la sua produzione, la sua conduzione e lo scarico nel corpo ricettore. La normativa ambientale non prevede per tali fasi alcun legame temporale, ma vuole che tra esse vi sia esclusivamente un legame di "causa-effetto", nel senso che l'origine, la produzione, la conduzione e lo scarico, quali momenti consecutivi necessari, siano consequenziali ma non immediati. Ed infatti, non sono la natura, la quantità o la cadenza temporale immediata con cui i reflui arrivano nel corpo ricettore che impediscono al refluo medesimo di acquisire lo *status* di "acqua di scarico", bensì esclusivamente la "interruzione funzionale" nella "conduzione" delle acque al corpo ricettore. E' la legge stessa che prova l'irrilevanza del "nesso temporale continuo" nella produzione di uno scarico. Nel disciplinare le modalità di compimento dei controlli sulle acque di scarico degli insediamenti produttivi, infatti, il decreto fissa le tempistiche di rilevamento «*in relazione alle caratteristiche di continuità o meno*» dello scarico (cfr. Allegato 1 alla parte terza del d.lg. 3-4-2006 n. 152). Ossia, nel regolare le caratteristiche di attività di controllo, il legislatore nazionale prevede la configurabilità e, quindi, la legittimità di uno scarico caratterizzato per essere "non continuo".

Tale discontinuità può essere causata sia dalle modalità di svolgimento dell'attività che origina il refluo, sia dalle scelte gestionali di conformazione del sistema di conduzione delle acque destinate allo scarico, sia da entrambi. Per cui, quando le acque reflue sono destinate ad impianti di depurazione, a vasche di decantazione, a strutture di contenimento e poi, anche periodicamente (ossia non a ciclo continuo e solo dopo temporanee stasi) sono oggetto di convogliamento in un corpo ricettore, si rimane sempre in presenza di uno "scarico" che la giurisprudenza definisce «scarico discontinuo di reflui... qualificato dai requisiti della irregolarità, dell'intermittenza e della saltuarietà»²⁰.

Prova della non necessaria contestualità tra produzione e scarico nella qualificazione di un refluo come "acqua di scarico", è l'individuazione del momento in cui la giurisprudenza ritiene si abbia il passaggio di disciplina tra acque e rifiuti. Secondo una sentenza della Suprema Corte «l'interruzione funzionale del nesso di collegamento diretto tra la fonte di produzione del liquame ed il corpo ricettore... che determinerebbe la trasformazione del liquame di scarico in rifiuto liquido» si configura solamente in occasione della effettiva separazione del liquame stesso dal sistema di canalizzazione dell'impianto, separazione che avviene esclusivamente con un materiale trasporto su gomma²¹. Ossia, un refluo che staziona anche per lungo tempo in una vasca di decantazione non perde mai la qualifica di refluo (potenziale) "acqua di scarico", se non a seguito di uno riversamento in contenitori materialmente separati dal sistema di canalizzazione dell'impianto, la cui presenza presuppone ed anticipa un trasporto su gomma²². Il carattere di

20 Cass. pen. sez. III 2000, n. 12974, in *Foro it.*, 2001, II, 596; nello stesso senso anche Cass. pen. 2004, n. 16720 e Cass. pen. 2004 n. 35843.

21 Cass. pen. sez. III 2002 n. 8758, in *Cass pen.*, 2004, 1028.

22 In questo senso, anche il TAR Veneto 26-1-2005 n. 248 ha affermato che «al fine di distinguere lo scarico... dai rifiuti liquidi, va fatto riferimento al... presupposto del loro "trasporto", con esclusione del caso della canalizzazione»; e ha concluso che «qualora 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 ricettore, va esclusa l'applicabilità del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, mentre troveranno applicazione le

discontinuità dello scarico, poi, rende irrilevante nell'applicazione della disciplina degli scarichi anche il tempo di svolgimento del ciclo produttivo industriale che ha originato il refluo da scaricare. Dunque, non essendo indispensabile e necessaria l'immediata consequenzialità temporale tra la produzione e lo scarico del refluo, è irrilevante l'attualità del processo produttivo al momento dello scarico, risultando necessario, invece, solo il legame "causa-effetto" tra tali fasi.

Dimostrazione dell'assoluta irrilevanza dell'attualità del processo produttivo nello scarico di reflui sono le acque meteoriche di primo lavaggio che, potendo precipitare addirittura in momenti di sospensione o interruzione delle attività di produzione, sono comunque sottoposte alla disciplina degli "scarichi"²³. Nello stesso senso, poi, la Suprema Corte ha sostenuto che «per scarico deve intendersi il liquido proveniente dall'insediamento produttivo nella sua totalità, e cioè nell'inscindibile composizione dei suoi elementi confluenti nel corpo ricettore, a nulla rilevando che parte di esso sia composto da liquidi non direttamente derivanti dal ciclo produttivo»²⁴.

3. Segue. La disciplina degli scarichi

Il criterio fondamentale su cui si basa la disciplina degli scarichi è l'integrazione tra l'"obiettivo di qualità" e i "limiti di emissione": dispone l'art. 101, comma 1 del codice dell'ambiente, che tutti gli scarichi sono disciplinati in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e devono comunque rispettare i valori limite di emissione previsti negli allegati del d.lg. 3-4-2006 n. 152 (precisamente, l'allegato 5 alla parte terza). La struttura normativa delinea due fondamentali obiettivi di qualità: uno, relativo alla specifica destinazione d'uso per determinanti corpi idrici (ad esempio, balneazione, consumo umano, vita dei molluschi); l'altro, generale relativo a tutti i corpi idrici. Precisamente, l'obiettivo di qualità ambientale, si è precisato²⁵, riguarda non solo la qualità idrochimica ma l'intero ecosistema acquatico (acque, sedimenti, ecc.) sotto l'aspetto qualitativo e quantitativo. Esso esprime lo stato dei corpi idrici in funzione della loro capacità di mantenere e di supportare comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate, il più possibile vicine alla condizione naturale, ossia in grado di autodepurarsi efficacemente.

Il rispetto obbligatorio dei limiti statali di cui all'allegato 5 sembrerebbe irrigidire il sistema e non permettere quella flessibilità sul territorio che richiederebbe la gestione delle risorse idriche. Ma così non è poiché, oltre al fatto che l'autorizzazione può stabilire deroghe ai limiti di emissione e «*idonee prescrizioni per i periodi di avviamento e di arresto e per l'eventualità di guasti nonché per gli ulteriori periodi transitori necessari per il ritorno alle condizioni di regime*» (così prosegue il comma 1 dell'art. 101), sono le Regioni in realtà a poter decidere i limiti di inquinamento di ciascuno scarico: esse, «*nell'esercizio della loro autonomia, tenendo conto dei carichi massimi ammissibili e delle migliori tecniche disponibili, definiscono i valori-limite di emissione, diversi da quelli di cui all'allegato 5 alla parte terza del presente decreto, sia in concentrazione massima ammissibile, sia in quantità massima per unità di tempo in ordine ad ogni sostanza inquinante e per gruppi o famiglie di sostanze affini*».

In altre parole, la struttura della disciplina generale degli scarichi si configura tramite una combinazione tra limiti di emissione e obiettivi di qualità, e appare come un sistema di limiti di emissione costituito dai limiti fissati dallo Stato, da un lato, e dai limiti fissati dalle Regioni, nell'ambito dei piani di tutela e sulla base degli obiettivi di qualità, dall'altro. Fino a quando non interviene la regione con parametri specifici o l'autorità d'ambito del servizio idrico integrato, la norma nazionale di riferimento sui valori limite di emissione è l'allegato 5 alla Parte terza del d.lg. 3 aprile 2006 n. 152, la quale contiene una serie di tabelle, suddivise per tipologie di acque reflue scaricate e per corpo recettore, in cui vengono fissati standard uniformi di emissione. I valori limite di emissione di acque reflue urbane in acque superficiali devono essere conformi alle norme di emissione riportate nelle tabelle 1 e 2 (in caso si sia in presenza di acque recapitanti in

disposizioni di cui al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152».

23 Così testualmente T. Terni 23-11-1999, in *Dir. e giur. agr. amb.* 2001, 129 e *Riv. pen.*, 2000, 52.

24 Cass. pen. sez. III 1999 n. 12186, in *Riv. pen.*, 1999, 1093.

25 SANTOLOCI, *Rifiuti, acqua e altri inquinamenti*, Roma, 2002, 886. Le classi di qualità dei corpi idrici significativi sono definite dalle Regioni nei termini previsti dall'art. 77, come modificato dall'articolo 3 del d.l. 8 aprile 2008, n. 59, convertito con l. 6 giugno 2008 n. 101.

aree sensibili) dell'allegato 5. I parametri sono rapportati alla media giornaliera, alla media annua, alla concentrazione ed alla percentuale di riduzione del carico inquinante.

La revisione dei limiti di emissione è demandata alle Regioni, che li stabiliscono sia in concentrazione massima ammissibile, sia in quantità massima per unità di tempo. Deve subito evidenziarsi che gli enti locali, nell'individuare i valori limite di emissione, devono considerare le migliori tecniche disponibili. Si potrebbe ipotizzare che l'operatore, tenuto a far uso delle "migliori tecniche disponibili", debba eliminare il rischio di inquinamento in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico. Ciò potrebbe comportare ingenti oneri in capo alle imprese nelle fasi di adeguamento degli stabilimenti, che potrebbero succedersi anche velocemente nel tempo. Tuttavia, va evidenziato che con il termine "disponibili" il legislatore sembrerebbe non aver inteso le tecniche utilizzabili in quanto esistenti, bensì le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente valide nell'ambito del pertinente comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché il gestore dell'impianto possa avervi accesso a condizioni ragionevoli. Tale ricostruzione trova conferma nella normativa sulla autorizzazione integrata ambientale (AIA o IPPC)²⁶.

Invero, l'utilizzo delle "migliori tecniche disponibili" è alla base della disciplina che obbliga i produttori ad acquisire nuove tecnologie da utilizzare durante la produzione per tutelare l'ambiente e la salute dei cittadini attraverso le c.d. "autorizzazioni ambientali", come l'autorizzazione integrata ambientale. Siffatto parametro è indicato nell'art. 3 del d.lg. 18 febbraio 2005, n. 59 (norma di riferimento sulla IPPC), che potrebbe indicare la stessa *ratio* su cui si fonda l'autorizzazione integrata ambientale: l'obbligo da parte del gestore di applicare le "migliori tecniche disponibili" per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento. Per "migliori tecniche disponibili" si intende «*la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire la base dei valori limite di emissione intesi ad evitare o – se ciò non fosse possibile – a ridurre le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso*» (art. 12, n.12).

E, ciò che più importa ai nostri fini, l'art. 12, n. 12, lett. b), prosegue, precisando che devono prendersi in «*considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché il gestore dell'impianto possa avervi accesso a condizioni ragionevoli*». La P.A., dunque, anche riguardo all'inquinamento idrico, ha assunto un nuovo ruolo, quello di indirizzare le industrie verso scelte tecnologiche a basso impatto ambientale. Le Regioni possono introdurre valori limite più restrittivi rispetto quelli stabiliti dall'allegato 5, solo nel caso in cui vi siano specifiche esigenze di tipo ambientale. La giurisprudenza amministrativa ha precisato, in riferimento all'estensione di tale potere, che l'autorità competente «in sede di rilascio dell'autorizzazione può fissare valori-limite di emissione più restrittivi di quelli fissati ...[dalla norma]», nonché può richiedere "un'adeguata verifica della situazione di pericolo ambientale in atto, sul cui fondamento dovranno essere emesse prescrizioni che tendano a contemperare i diversi interessi coinvolti, e ciò dovrà trovare riscontro negli atti del procedimento e nel provvedimento finale"²⁷. Le autorità possono altresì stabilire limiti meno restrittivi, tranne che nei seguenti casi (riportati al 2° comma dell'articolo in commento): nella tabella 1 relativamente allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali; nella tabella 2 relativamente allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali ricadenti in aree sensibili; nella tabella 3/A per i cicli produttivi ivi indicati; nelle tabelle 3 e 4 per quelle sostanze indicate nella tabella 5 dell' allegato.

Norma rilevante nell'ambito della gestione degli scarichi è il 5° comma, primo capoverso, dell'articolo 101 del Codice ambientale, il quale precisa che non è possibile diluire i reflui fuoriuscenti dal sistema produttivo con "acque prelevate esclusivamente a [tale] scopo". Tale divieto appare ovvio: la possibilità di diluire le acque inquinate con acque "pulite" prima di eventuali punti di controllo da parte della p.a. renderebbe vana l'attività delle autorità. Peraltro, tale disposizione dovrebbe collegarsi con quanto stabilito all'art. 74, 1° comma lett. oo) del d.lg. 3-

²⁶ Sulla IPPC ci permettiamo di rinviare a GERMANO', ROOK BASILE, BRUNO, BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente cit.*

²⁷ T.A.R. Veneto sez. III 26-1-2005, n. 248.

4-2006 n. 152 in merito alla definizione di “valori limite di emissione”: «*i valori limite di emissione delle sostanze si applicano di norma nel punto di fuoriuscita delle emissioni dall'impianto, senza tener conto della eventuale diluizione*». Il dibattito sull'interpretazione di tale divieto è acceso. E il passaggio controverso consiste nella qualificazione delle “acque prelevate esclusivamente allo scopo” di diluire i reflui che devono poi essere convogliati nello scarico. La lettera della disposizione era presente nelle precedenti norme di riferimento (dapprima la legge Merli e poi il d.lg. 5-5-1999, n. 152), e ora non è mutata con l'introduzione del codice ambientale.

Si discute se tale proibizione sia assoluta, nel senso che non è utilizzabile alcuna sostanza liquida per diluire i reflui quando sgorgano dal sistema produttivo, ovvero sia relativa e riferibile esclusivamente alle acque prelevate solo a tale fine specifico. Se si dovesse interpretare in tale ultimo senso il divieto potrebbero, ad esempio, ritenersi legittimi fenomeni di diluizione ottenuta dal confluire di più scarichi parziali (salvo che per le sostanze pericolose, come si preciserà nel prosieguo), in presenza di motivazioni tecniche o produttive, ovvero semplicemente per scelta gestionale dell'azienda, che giustificassero siffatta commistione di reflui, e solo nel caso – ovviamente – di non arrecare danno al corpo recettore. Sempre in tale logica, al contrario, non sarebbe ammissibile surrettiziamente raggiungere la conformità del refluo scaricato ai valori tabellari disposti dalla legge attraverso operazioni di prelievo non necessario ai fini delle attività alla quale le acque prelevate sono destinate, come nel caso di acque di raffreddamento prelevate in misura oltremodo sproporzionata rispetto la necessità di raffreddare gli impianti a cui sono destinate. Per il divieto assoluto di diluizione si è da subito pronunciata la giurisprudenza prevalente²⁸. Si è precisato che il divieto assoluto di diluizione è necessario «onde evitare che fittiziamente gli standard risultino più bassi e, quindi, nella norma, sicché bisogna tenere distinti, ai fini del controllo, gli scarichi specifici dell'insediamento produttivo da altri scarichi che abbiano utilizzato comunque acque di diluizione perché i limiti tabellari non possono essere raggiunti con immissione di acque di raffreddamento e lavaggio»²⁹.

Dello stesso avviso è parte della dottrina³⁰ che ha affermato che “il divieto di diluizione deve essere interpretato quale principio generale ed assoluto in materia di regolamentazione degli scarichi, non solo per ragioni testuali, ma anche logiche, in quanto mira ad assicurare, da una parte, un risultato certo attraverso la rappresentatività e rispondenza dei limiti accertati rispetto a quelli legali in relazione alla reale natura del contenuto dello scarico e, dall'altra, una più efficace protezione della qualità dei corpi ricettori”. Si è così affermata, in via generale, la proibizione di qualsiasi diluizione dei reflui propri del ciclo produttivo con altri scarichi di acque utilizzate ad altri fini, come bagni, acque di raffreddamento, acque di lavaggio, ecc³¹.

4. Segue. L'autorizzazione allo scarico

Tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati, indipendentemente dalla tipologia del corpo ricevente³², tranne gli scarichi di acque reflue domestiche in reti fognarie, che «*sono sempre ammessi, nell'osservanza dei regolamenti fissati dal gestore del servizio idrico integrato*»³³. I soggetti tenuti a chiedere l'autorizzazione sono i titolari dell'attività da cui origina lo scarico. Salva diversa disciplina regionale, l'autorità competente a cui richiedere l'autorizzazione

28 Cass. Pen. sez. III 1998, n. 5032; Cass. Pen. 1994 n. 8487; Cass. Pen. sez. III 1998, n.1234; Cass. Pen. sez. III 1999 n. 11006, in *Riv. Giur. amb.*, 2000, 1042 e *Ambiente e Sicurezza*, 1999, n. 21, 120.

29 Cass. Pen. sez. III 2001 n.19126

30 TUMBIOLO, La nuova disciplina generale per la tutela delle acque, in NESPOR, DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, II ed., 2003.

31 Per approfondimenti ci permettiamo di rinviare a GERMANO', ROOK BASILE, BRUNO, BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente cit.*, 260 ss

32 Art. 124, 1° comma.

33 Così, art. 124, 4° comma, d.lg. 3-4-2006 n. 152.

è la Provincia, ovvero l'Autorità d'ambito³⁴ se lo scarico è in pubblica fognatura³⁵. In caso di stabilimenti sottoposti ad IPPC l'autorizzazione verrà rilasciata in tale contesto³⁶.

Il provvedimento autorizzatorio deve essere specifico, ossia deve indicare con esattezza e precisione lo scarico o gli scarichi cui lo stesso intende riferirsi, ed espresso (non vale il principio del silenzio assenso)³⁷. Invero, l'art. 125 del d.lg. 3-4-2006 n. 152 dispone che nel provvedimento devono essere indicate le caratteristiche quantitative e qualitative dello scarico e del volume annuo di acqua da scaricare, la tipologia del corpo ricettore, l'individuazione del punto previsto per effettuare i prelievi di controllo, la descrizione del sistema complessivo dello scarico ivi comprese le operazioni ad esso funzionalmente connesse, l'indicazione delle apparecchiature impiegate nel processo produttivo e nei sistemi di scarico nonché i sistemi di depurazione utilizzati per conseguire il rispetto dei valori limite di emissione.

In deroga alla regola generale, come già precisato, sono ammessi, senza necessità di autorizzazione, né controllo preventivo da parte della P.A., gli scarichi di acque reflue domestiche in reti fognarie, a condizione che siano conformi ai regolamenti emanati dal gestore del servizio idrico integrato ed approvati dall'autorità d'ambito³⁸. In tale contesto, ruolo determinante assumono le Regioni: sono esse che, ai sensi dell'art. 124, 3° comma del Codice ambientale, definiscono «*il regime autorizzatorio degli scarichi di acque reflue domestiche e di reti fognarie, servite o meno da impianti di depurazione delle acque reflue urbane...nell'ambito della disciplina di cui all'art. 101, commi 1 e 2*», ossia nel rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici.

Inoltre, in riferimento agli impianti di depurazione delle acque reflue urbane, l'art. 126 del d.lg. 3-4-2006, n. 152, prevede che siano proprio le regioni a disciplinare «*le modalità di approvazione dei progetti degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane*»³⁹; sempre a tali enti spetta

34 L'art. 148 del d.lg. 3-4-2006 n. 152 specifica la struttura e i compiti delle Autorità d'Ambito. Si tratta di strutture dotate di personalità giuridica costituite in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente regione, alle quali gli enti locali partecipano obbligatoriamente. Hanno le competenze spettanti ai Comuni in materia di gestione di risorse idriche, compresa la programmazione delle infrastrutture idriche.

35 Art. 124, 7° comma.

36 Invero, l'AIA «*sostituisce ad ogni effetto ogni altro visto, nulla osta, parere od autorizzazione in materia ambientale, previsti dalle disposizioni di legge e dalle relative norme di attuazione*» (d.lg. 18 febbraio 2005 n. 59). Sul punto, v. GERMANO', ROOK BASILE, BRUNO, BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente cit.*, 126 ss. Qui si precisa solo che l'art. 5 del d.lg. 18-2-2005 n. 59 dispone che l'autorità competente, ai fini del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, convochi apposita conferenza di servizi ai sensi degli artt. 14, 14 *ter*, commi 1-3 e 6-9, e 14 *quater* della legge 7-8-1990, n. 241, come più volte modificata e integrata, alla quale invita le amministrazioni competenti in materia ambientale e, comunque, nel caso di impianti di competenza statale, i Ministeri dell'interno, della salute e delle attività produttive.

37 Per approfondimenti sul procedimento autorizzatorio v. GERMANO', ROOK BASILE, BRUNO e BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente cit.*, 288 ss. Nel vigore della normativa precedente, la Suprema Corte (Cass. pen., sez. III, 14-4-1989, n. 5672; Cass. pen., sez. III, 11-4-1992, n. 4490) ha affermato che la presentazione della domanda di autorizzazione allo scarico ad autorità diversa da quella competente, o la presentazione di domanda incompleta, sono attività equivalenti alla mancata presentazione della domanda (con tutte le conseguenze in merito all'applicazione dei relativi illeciti penali), poiché la p.a. competente, essendo priva degli elementi di fatto che caratterizzano lo scarico, non è in condizione di esercitare correttamente l'attività amministrativa in coerenza con i principi generali del procedimento amministrativo (trasparenza e ragionevolezza).

38 Si è discusso se il rilascio della concessione edilizia, per gli insediamenti civili non aventi recapito in reti fognarie, integrasse altresì l'autorizzazione allo scarico. Tale meccanismo era espressamente previsto nella prima versione del d.lg. 5-5-1999 n. 152; poi, con la novella del 2000 (il d.lg. 2000 n. 258) era stato espressamente cancellato, per cui ormai si ritiene vigente l'obbligo di autorizzazione agli scarichi civili (nel caso in cui non ci sia pubblica fognatura). Peraltro, si era già segnalato come tale disposizione sarebbe stato di fatto inapplicabile, alla luce delle differenti competenze amministrative che riguardano i profili ambientali degli insediamenti civili (provincia) e quelli urbanistico-edilizio (comune). Cfr. DELL'ANNO, *La tutela delle acque dall'inquinamento, Rimini*, 1999, 149.

39 Nell'art. 126, d.lg. 3-4-2006, n. 152 è altresì specificato che si debba tenere conto dei criteri tecnici disposti negli allegati al decreto e «*della corrispondenza tra la capacità di trattamento dell'impianto e le esigenze delle aree asservite, nonché delle modalità della gestione che deve assicurare il rispetto dei valori limite degli scarichi*». Inoltre, sempre le regioni disciplinano altresì le modalità di autorizzazione provvisoria necessaria all'avvio dell'impianto anche in caso di realizzazione per lotti funzionali.

definire: il regime autorizzatorio degli scarichi di acque reflue termali⁴⁰; le fasi di autorizzazione provvisoria agli scarichi degli impianti di depurazione delle acque reflue per il tempo necessario al loro avvio⁴¹; i casi in cui le acque meteoriche di dilavamento debbano essere sottoposte a particolari prescrizioni e ad eventuali autorizzazioni⁴²; i casi in cui può essere richiesto che le acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne debbano essere convogliate e trattate⁴³.

5. La gestione degli scarichi in agricoltura

Specifico rilievo assume la gestione degli scarichi in agricoltura, anche per la possibilità di poter riutilizzare le acque di scarico a fini produttivi. Ma prima una premessa: ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni si distingue tra acque reflue industriali, acque reflue urbane e acque reflue domestiche. Le prime sono qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici od installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento. Le acque reflue urbane sono le acque che confluiscano, tramite canalizzazione, alla pubblica fognatura. Le acque reflue domestiche sono le acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche. Sono dunque tali gli scarichi di attività scolastiche, turistiche, alberghiere, sanitarie, sportive o anche bagni di insediamenti industriali e ogni altra attività, anche commerciale, i cui scarichi presentano caratteristiche qualitative equivalenti al metabolismo umano o ad attività domestiche.

Ebbene, ai sensi dell'art. 101, 7° comma del Codice dell'ambiente, le acque di scarico in agricoltura sono assimilate alle acque domestiche. Precisamente, vi è tale assimilazione se le acque sono «*provenienti da imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del terreno e/o alla silvicoltura*» (lett. a), se sono «*provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame*» (lett. b) e, infine, se sono provenienti da imprese agricole che svolgono attività agricola «*in senso stretto*» e «*che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarietà funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività di coltivazione dei terreni di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità*». Inoltre, sono sempre assimilate alle acque reflue domestiche quelle «*provenienti da impianti di acqua coltura e di piscicoltura che diano luogo a scarico e che si caratterizzino per una densità di allevamento pari o inferiore a 1 kg per metro quadrato di specchio d'acqua o in cui venga utilizzata una portata d'acqua pari o inferiore a 50 litri al minuto secondo*».

Un passaggio appare significativo e merita di essere evidenziato. Il riferimento alla assimilazione del refluo da attività zootecnica a refluo domestico è stato oggetto di molteplici cambiamenti. In origine, essa si integrava quando si svolgeva allevamento di bestiame a condizione che si disponesse almeno di un ettaro di terreno funzionalmente connesso con l'attività zootecnica per ogni per ogni 340 kg di azoto presente negli effluenti di allevamento prodotti in un anno, da computare secondo le modalità di calcolo stabilite nella tabella 6 dell'allegato 5 sempre al d.lg. 5-5-1999 n. 152.

Nel vigore di tale disciplina avevamo già precisato⁴⁴ come assumesse primaria importanza non tanto il parametro del calcolo dei 340 kg di azoto per ettaro, requisito oggettivamente determinabile, ma soprattutto il «collegamento funzionale» tra attività zootecnica e fondo destinato ad attività agricola. La norma prevedeva che parte delle deiezioni dovessero essere sparse per concimare un fondo in grado di ricevere tali riversamenti in modo proficuo, e non un mero «collegamento astratto» tra fondo e attività zootecnica. In altre parole, il significato della relazione tra allevamento e fondo doveva essere considerato in rapporto alla reale capacità della terra di sopportare e smaltire naturalmente (e, potremmo dire, «ecologicamente»), nell'ambito dello stesso

40 Art. 124, 5° comma, d.lg. 3-4-2006 n. 152.

41 Art. 124, 6° comma d.lg. 3-4-2006 n. 152.

42 Art. 113, 1° comma d.lg. 3-4-2006 n. 152.

43 Art. 113, 3° comma d.lg. 3-4-2006 n. 152.

44 BENOZZO e BRUNO, *Legislazione ambientale. Per uno sviluppo sostenibile del territorio*, Milano, 2003, 94.

o di altro ciclo produttivo presente nell'azienda agricola, i reflui dell'attività zootecnica; relazione tra attività e fondo che doveva essere esaminata in concreto, caso per caso, dai giudici. E la Suprema Corte sul punto aveva precisato che «la natura di “acque reflue industriali” degli scarichi da allevamenti zootecnici va comunque sempre riconosciuta allorché manchi la connessione funzionale tra fondo ed allevamento. Deve trattarsi di connessione funzionale tra fondo ed allevamento con la coltivazione del fondo, sicché non è sufficiente avere a disposizione uno spazio fisico di terreno, se manca la coltivazione e, soprattutto, la compatibilità ambientale con suolo e sottosuolo»⁴⁵.

Tale disposizione è poi mutata con la prima versione del Codice dell'ambiente (prima della novella introdotta con il d.lg. 16-1-2008 n. 4). Ed era mutata in senso restrittivo: erano assimilate alle acque reflue domestiche le acque provenienti dalle imprese dedite ad allevamento di bestiame «che, per quanto riguarda gli effluenti di allevamento, praticano l'utilizzazione agronomica in conformità alla disciplina regionale stabilita sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali di cui all'art. 112, comma 2 [sempre del Codice dell'ambiente], e che dispongono di almeno di un ettaro di terreno agricolo per ognuna delle quantità indicate nella tabella 6 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto».

Dunque, era scomparso il riferimento espresso al “collegamento funzionale”, ma era stato introdotto l'obbligo di utilizzare i reflui ai fini di utilizzazione agronomica (comunemente denominata fertirrigazione, la cui disciplina ora approfondiremo). I confini della disposizione sono apparsi subito non chiari e la sua applicazione ambigua, non essendo precisati la finalizzazione concreta del terreno (anche se “catastalmente” agricolo poteva essere sostanzialmente prestato a qualsiasi altra attività o abbandonato) e la percentuale di reflui indirizzati alla fertirrigazione (che poteva anche in ipotesi essere irrisoria, così sviando la finalità della norma).

Oggi, come si è già precisato, l'art. 101, 7° comma, lett. b) del Codice dell'ambiente specifica solo che sono assimilate alle acque reflue domestiche quelle provenienti da «imprese dedite all'allevamento del bestiame» ed ha soppresso il resto della frase.

Alcune sintetiche riflessioni sulla attuale disciplina possono essere effettuate. In primo luogo, si deve sottolineare la idiosincrasia del termine “bestiame” con quello di “animali”, ormai utilizzato nel codice civile per individuare la nozione di impresa agricola, inserito probabilmente più per mancata conoscenza della disciplina agricola che per volontà di ritornare ad una improbabile interpretazione restrittiva dell’“allevamento agricolo”⁴⁶, peraltro impossibile alla luce della nozione di bestiame che si trova nello stesso Codice dell'ambiente all'art. 74, 1° comma, lett s): «*tutti gli animali allevati per uso o profitto*». Ma il passaggio più rilevante ci sembra certamente l'estensione nella attuale disciplina a tutti gli effluenti di allevamento della disciplina sulle acque domestiche. Si potrebbe obiettare che la tabella 6 dell'allegato 5 alla parte terza del Codice dell'ambiente non sia stata espressamente abrogata dalla novella del 2008, ma, anche in tal caso, tale mancanza appare più una svista del legislatore delegato che una volontà di tenere in vita limiti e condizioni non più esistenti. E la Suprema Corte recentemente si è orientata per siffatta interpretazione, avendo precisato che mentre «con la situazione normativa pregressa...le acque reflue provenienti da una attività di allevamento del bestiame andavano considerate, ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni, come acque reflue industriali, e solo eccezionalmente potevano essere assimilate, ai detti fini, alle acque reflue domestiche ... ora per effetto della caducazione indicata l'assimilazione prevista dell'art. 101, comma 7, delle acque reflue domestiche a quelle provenienti da imprese dedite all'allevamento di bestiame, diviene la regola».

Inoltre, come già detto, le acque reflue delle aziende agricole e le acque di vegetazione dei frantoi oleari possono poi subire “utilizzazione agronomica”, ossia possono essere utilizzate per quella pratica comunemente conosciuta come “fertirrigazione”. Essa, ai sensi dell'art. 74, comma 1, lett p) è «*la gestione di effluenti di allevamento, acque di vegetazione residue dalla lavorazione delle olive, acque reflue provenienti da aziende agricole e piccole aziende agro-*

45 Cass. pen. 13-11-2000, n. 11358; nello stesso senso, Cass. pen. 11-10-1999, n. 11542 e Cass. pen. 7-3-2001.

46 Su tutte tali questioni v. GERMANO', *Manuale di diritto agrario cit.*

alimentari, dalla loro produzione fino all'applicazione al terreno ovvero al loro utilizzo irriguo o fertirriguo, finalizzati all'utilizzo delle sostanze nutritive e ammendanti nei medesimi contenute».

L'utilizzazione agronomica è disciplinata dall'art. 112 del Codice dell'ambiente. E' prevista una comunicazione obbligatoria per i soggetti⁴⁷ che intendono eseguirla e la disciplina deve essere adottata dalle regioni «*sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali adottati con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali [oggi, Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali], di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio, delle attività produttive, della salute e delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del predetto decreto ministeriale».*

Si consideri che analoga disposizione era prevista anche nel vigore della previgente disciplina (il d.lg. 5-5-1999 n. 152) e il MIPAF aveva già promulgato il 7-4-2006 (pochi giorni prima della pubblicazione in GUCE del Codice dell'ambiente) un DM intitolato «Criteri e norme tecniche generali per la disciplina regionale dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento» che, ad oggi è rimasta l'unica norma a cui fanno riferimento le varie disposizioni regionali in argomento e che comunque è ancora sostanzialmente applicabile anche con il Codice dell'ambiente, trattandosi di regole prettamente tecniche

Infine, deve segnalarsi che effettuare utilizzazione agronomica di reflui senza rispettare le menzionate procedure tecniche e senza comunicazione comporta la sanzione penale di una ammenda da euro millecinquecento a euro diecimila o con l'arresto fino ad un anno.

6. La gestione dei rifiuti

La gestione, l'uso o l'abbandono irrazionale oppure anche solo imprudente dei rifiuti espone le risorse naturali e la salute pubblica al rischio di conseguenze irreversibili o difficilmente contrastabili. Perciò è stata introdotta una gestione vincolata di governo dell'intera filiera dei rifiuti (dalla produzione allo smaltimento o recupero)⁴⁸ che include tutti i soggetti che producono, detengono o gestiscono qualsiasi sostanza o materiale potenzialmente dannoso

A tale scopo è destinato uno specifico regime autorizzatorio e la peculiare disciplina sulla responsabilità in tema di rifiuti «*ripartita secondo il principio "chi inquina paga"*»⁴⁹: un sistema generalizzato di controllo e regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti intrinsecamente pericolose⁵⁰, al fine di prevenire o limitare l'inquinamento proveniente da tali attività, di far gestire i rifiuti esclusivamente a soggetti di comprovata professionalità, di imputare le eventuali dannose conseguenze ad imprese ben individuabili, coinvolgendole tutte nel controllo.

Una gestione vincolata, quindi, che, quale «*attività di pubblico interesse*» (art. 178, 1° comma del Codice dell'ambiente), si conforma ai principi di «*responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti*» (art. 178, 3° comma del Codice dell'ambiente). Ed ogni soggetto coinvolto nella gestione del rifiuto, si trova a dover agire in modo vincolato ed essere assoggettato ai controlli e alle regole di condotta previste nella disciplina comunitaria e nazionale e ad essere esposto alle eventuali conseguenze in caso di loro violazione e di violazione dei principi menzionati dall'art. 174 del Trattato di Roma cui l'intero impianto normativo nazionale è permeato⁵¹ e la cui

47 Si tratta delle imprese agricole (tranne gli allevamenti zootecnici intensivi sottoposti a IPPC-AIA (sulla quale v. *supra*), i frantoi oleari (per le acque di vegetazione) e le piccole aziende agroalimentari. Queste ultime sono quelle individuate con apposita norma ministeriale.

48 Considerando 13 della direttiva n. 2006/12.

49 Considerando 14 della direttiva.

50 Art. 1, par. 1, lett. d della direttiva.

51 L'art. 178, 3° comma del Codice dell'ambiente, in particolare, ne fa espresso richiamo come regole di condotta disponendo che «*la gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione... e... "chi inquina paga"*». Inoltre, dopo il decreto correttivo 18-1-2008 n.4, che ha novellato il Codice, è stato aggiunto l'art. 3-ter, nel quale siffatti principi sono menzionati espressamente come strumenti guida dell'azione pubblica e privata nel campo ambientale. Riguardo la novella del d.lg. 18-1-2008 n.4, a parte l'equivoco di riferirsi, nell'articolo indicato, al Trattato CE chiamando "comma" ciò che nel diritto comunitario è in realtà un "paragrafo", non si può in questa sede evitare di porre l'accento su un altro

manifestazione ha condotto all'ideazione di quel regime di responsabilità temporanea "estesa" che trova nell'art. 188 la norma di riferimento⁵².

Oggetto della disciplina comunitaria e, quindi, nazionale⁵³, pertanto, sono tutti i beni e le cose qualificabili come *rifiuti*, indipendentemente dal loro stato, dalla loro conformazione, dalla natura e dall'origine⁵⁴ che la normativa italiana, attraverso «*un sistema compiuto e sinergico che armonizza, in un contesto unitario, relativamente agli obiettivi da perseguire, la redazione delle norme tecniche, i sistemi di accreditamento e i sistemi di certificazione attinenti direttamente o indirettamente,...* [la] gestione dei rifiuti» (art. 178, 5° comma del Codice dell'ambiente), che sottopone a regole vincolanti per assicurare «*un'elevata protezione dell'ambiente e controlli*

passaggio della novella: il comma 3 dell'art. 3-bis. Ed invero, con l'art. 3-bis, rubricato «*principi sulla produzione del diritto ambientale*», il nuovo legislatore delegato ("nuovo" in quanto diverso rispetto al primo destinatario della legge delega) dichiara (e solo una formula "dichiarativa" poteva utilizzare, stante il suo contenuto) l'origine costituzionale e comunitaria dei principi a governo della materia, costituendone - ovviamente, in quanto principi - regole generali «*nell'adozione degli atti normativi, di indirizzo e di coordinamento e nell'emanazione dei provvedimenti di natura contingibile ed urgente*». Al comma 3, però, il nuovo legislatore delegato aggiunge che «*i principi ambientali possono essere modificati o eliminati soltanto mediante espressa previsione di successive leggi della Repubblica italiana, purché sia comunque sempre garantito il corretto recepimento del diritto europeo*». Ebbene, se già poco utile appare l'ultimo inciso sul rispetto del diritto comunitario che ovviamente, per sua natura, si presenta in genere sovraordinato anche nei principi alle regole nazionali, di difficile comprensione è il resto della disposizione. Ed invero, c'è da domandarsi come possa una norma primaria modificare o abrogare un *principio* se di *principio* effettivamente si parla. In ogni caso, sull'intervento di modifica si segnala CERBO, *I «nuovi» principi del codice dell'ambiente*, in *Urbanistica e appalti*, 2008, p. 533, il quale ritiene la novella necessaria per rendere siffatti principi, propri secondo l'Autore del solo diritto comunitario, operativi anche nei rapporti interprivati e nell'attività della pubblica amministrazione. V. anche F. GIAMPIETRO, *I principi ambientali nel D.Lgs. n. 152/2006: dal TU al Codice dell'ambiente ovvero le prediche inutili?*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2008, p. 505.

52 L'art. 188, alla luce dell'art. 178, 3° comma, («*la gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi... di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti*»), disciplina la responsabilità per la gestione dei rifiuti. Colui che produce i rifiuti e tutti i successivi detentori sono obbligati ad avviare una serie di procedure - sotto il controllo della pubblica amministrazione - affinché siano tutelati l'ambiente e la salute dei cittadini. Su tali soggetti ricade una responsabilità solidale per la gestione dei rifiuti fino al loro conferimento ai soggetti autorizzati al definitivo smaltimento o recupero. Tale disposizione prevede un regime di responsabilità "esteso" del produttore e dei successivi detentori, per cui, indipendentemente dalla detenzione del rifiuto (sia essa giuridica o meramente di fatto), tali soggetti rimangono responsabili della sua gestione per ogni attività compiuta anche da terzi oltre il periodo in cui ne hanno avuto la disponibilità e fino al definitivo conferimento ai soggetti autorizzati a compiere le due attività finali di recupero o smaltimento.

53 In campo ambientale, la Comunità non ha competenza esclusiva e pertanto, in conformità al principio di sussidiarietà, essa interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. Sennonché, la competenza concorrente che ne deriva consente un intervento degli Stati membri solo ove e fino a quanto la Comunità non interviene, in quanto a seguito del suo interessamento con provvedimenti ad applicazione generale, il diritto comunitario prevale sui diritti nazionali (cfr. C. Cost. 8-6-1984, n. 170, 23-4-1985, n. 113, 21-4-1989, n. 232 e 11-7-1989, n. 389 tutte disponibili in <http://www.giurcost.org>) e ai legislatori dei Paesi membri è inibita la possibilità di emanare discipline diverse o contrastanti con la normativa europea, come è inibita la possibilità di interpretare in senso restrittivo l'efficacia applicativa delle relative norme (C. Giust. CE 15-6-2000, in cause riunite C-418/97 e C-419/97, *ARCO Chemie Nederland*, in <http://www.europa.eu>, punti 39 e 40). Gli Stati possono solo recepire i provvedimenti così emanati secondo le indicazioni del legislatore europeo e nei limiti del suo interprete: la Corte di giustizia.

54 In particolare, la Parte Quarta del Codice dell'ambiente intende disciplinare a livello nazionale «*la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati anche in attuazione delle direttive comunitarie sui rifiuti, sui rifiuti pericolosi, sugli oli usati, sulle batterie esauste, sui rifiuti di imballaggio, sui policlorobifenili (PCB), sulle discariche, sugli inceneritori, sui rifiuti elettrici ed elettronici, sui rifiuti portuali, sui veicoli fuori uso, sui rifiuti sanitari e sui rifiuti contenenti amianto*» (art. 177, 1° comma).

efficaci»⁵⁵ anche «*al fine di preservare le risorse naturali*» (art. 178, 1° comma del Codice dell'ambiente)⁵⁶.

Elemento centrale della disciplina in esame e suo presupposto di operatività è la qualifica di *rifiuto* la cui attribuzione ad una sostanza od un materiale importa per il detentore l'acquisto di uno *status* giuridico, cui deriva una serie di obblighi necessari al perseguimento dei suddetti scopi.

In continuità con il decreto Ronchi, il Codice dell'ambiente definisce *rifiuto* una qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato A alla Parte Quarta, di cui il detentore si *disfi*, *abbia deciso* od *abbia l'obbligo di disfarsi*⁵⁷.

Non potendo in questa sede dilungarci sulla individuazione dei requisiti che attribuiscono ad un materiale o sostanza lo *status* di rifiuto (con tutte le conseguenze per i suoi detentori) segnaliamo solo che per accertare i confini della nozione di *rifiuto* ed individuare gli elementi di fatto e gli indizi utili alla sussunzione delle fattispecie concrete è necessario richiamare ed applicare le sentenze della Corte di giustizia sull'argomento⁵⁸. Così, ad esempio, si ritengono compresi in tale nozione non solo i *rifiuti* come tali sin dall'origine⁵⁹, ma anche quelle sostanze, materiali ed oggetti che, pur non ancora privi di valore economico e quindi potenzialmente destinabili ad un uso ulteriore, non si presentano più idonei a soddisfare i bisogni cui essi erano originariamente destinati⁶⁰.

Il rifiuto può essere classificato, in base all'origine, in *urbano* e *speciale* e, in base alle caratteristiche, in *pericoloso* e *non pericoloso*.

55 «*Ai fini dell'attuazione dei principi e degli obiettivi stabiliti dalle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto, il Ministro può avvalersi del supporto tecnico dell'APAT - Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi tecnici, senza nuovi o maggiori oneri né compensi o indennizzi per i [suoi] componenti... e per i servizi tecnici*» (art. 177, comma 2-bis, come introdotto dal d.lg. 18-1-2008 n.4).

56 Quest'ultima precisazione è stata aggiunta con il decreto correttivo, ma già l'art. 178, 2° comma, faceva (e fa) espresso obbligo di gestire i rifiuti lungo la filiera e nella loro fase terminale (recupero o smaltimento) «*senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare: a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora; b) senza causare inconvenienti da rumori o odori; c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente*».

57 Cfr. art. 183, 1° comma, lett. a, il quale, espressamente, definisce rifiuto: «*qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A alla parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi*». Su tutte le questioni riguardanti la nozione di "rifiuto" si rinvia a GERMANO', ROOK BASILE, BRUNO, BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente cit.*, 451 ss.

58 Per l'analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia sulla nozione di rifiuto v. GERMANO', ROOK BASILE, BRUNO e BENOZZO *Commento al Codice dell'ambiente cit.*, 456 ss

59 In questo cfr. Cass. pen., Sez. III, 11-7--2007, n. 32207, in *CED Cass. pen.*, 2007, secondo cui «in tema di gestione dei rifiuti, ove i residui della produzione industriale siano "*ab origine*" classificati da chi li produce come rifiuti, gli stessi devono ritenersi sottratti alla normativa derogatoria prevista per i sottoprodotti... in quanto la classificazione operata dal produttore esprime quella volontà di disfarsi degli stessi idonea a qualificarli come "rifiuti" in base all'art. 183, comma 1, lett. a».

60 Cass. pen., Sez. III, 26 febbraio 1991.

L'origine, in sostanza, distingue i *rifiuti* da attività produttive⁶¹ da quelli che tali non sono⁶² mentre le caratteristiche importano la necessità di maggiori cautele di gestione a secondo della pericolosità.

In particolare, i rifiuti sono oggi riconducibili agli specifici codici identificativi elencati nel catalogo europeo dei rifiuti (CER) di cui alla decisione della Commissione 3 maggio 2000, n. 2000/532⁶³, riprodotta con d.m. 9-4-2002 nel decreto Ronchi prima e nell'allegato D della Parte Quarta, adesso. In tale elenco sono distinti i rifiuti *pericolosi* (che mai possono essere quelli *domestici*), da quelli *non pericolosi*, attraverso un asterisco, indicato sulla base degli ulteriori allegati G, H ed I.

Alla categoria di rifiuti *pericolosi* appartengono tanto rifiuti *pericolosi ex se* tanto rifiuti che tali non sono per natura, ma che lo possono diventare per la percentuale di concentrazione di sostanze effettivamente presenti nella loro composizione. In questa seconda ipotesi, nell'elenco di rifiuti, quelli pericolosi si presentano accanto a quelli non tali come "voci specchio" che hanno la possibilità di assumere l'una o l'altra caratteristica⁶⁴.

E' dubbio, però, se tale elenco abbia o meno natura tassativa⁶⁵, specie in quanto gli Stati membri possono sempre decidere che un determinato rifiuto, anche se non incluso in tale elenco, sia sottoposto comunque alla normativa prevista per i rifiuti *pericolosi* se ritengono che le sostanze in esso contenute siano tali da rappresentare un rischio anche a livelli di concentrazione inferiori. La decisione, però, dovrà passare il vaglio della Commissione la quale potrà provvedere alla modifica sia dell'elenco dei rifiuti *pericolosi*, che di quelli non tali⁶⁶.

7. I rifiuti agricoli e il campo di applicazione del Codice dell'ambiente

Alcuni materiali e sostanze sono espressamente escluse dall'applicazione delle regole sulla gestione dei rifiuti per espresso riferimento dello stesso Codice dell'ambiente. Tra di esse sono indicate «le carogne ed i seguenti rifiuti agricoli: materie fecali ed altre sostanze naturali e non pericolose utilizzate nell'attività agricola» (art. 185, 2° comma, n. 5).

Questione ancora aperta riguarda quale tipologia di rapporto sussiste tra le norme di riferimento delle carcasse (e degli scarti animali), cioè la disciplina sanitaria e veterinaria introdotta prima dal d.lg.14-12-1992 n. 508 e poi dal Regolamento comunitario n. 1774 del 2002, e quelle sui rifiuti. In altre parole, si discute quanto sia estesa tale deroga: se sia assoluta (non si

61 Sono tali i rifiuti *speciali* che l'art. 188, 2° comma, elenca come «a) i rifiuti da attività agricole e agro-industriali; b) i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 186; c) i rifiuti da lavorazioni industriali; d) i rifiuti da lavorazioni artigianali; e) i rifiuti da attività commerciali; f) i rifiuti da attività di servizio; g) i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi; h) i rifiuti derivanti da attività sanitarie; i) i macchinari e le apparecchiature deteriorati ed obsoleti; l) i veicoli a motore, rimorchi e simili fuori uso e loro parti; m) il combustibile derivato da rifiuti». Il decreto correttivo 18-1-2008 n.4 è intervento sul testo in tre punti, eliminando alla lett. b la specificazione di "pericolosi" per i rifiuti derivanti da attività di scavo (così da estendere la qualifica di *speciale* anche al rifiuto non pericoloso originato da tali attività), cancellando nella lett. c l'esclusione prevista in precedenza per il coke da petrolio e sopprimendo la lett. n che faceva riferimento ai «rifiuti derivati dalle attività di selezione meccanica dei rifiuti solidi urbani», così potendo portare questi all'interno della qualifica dei rifiuti *urbani* ove possibile.

62 In particolare, sono tali i rifiuti urbani, ossia: «a) i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione; b) i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a, assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell'articolo 198, comma 2, lettera g; c) i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade; d) i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua; e) i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali; f) i rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui alle lettere b), e) ed e)».

63 Su cui v. *supra*.

64 Solo in questa ipotesi troverebbe applicazione il criterio della concentrazione limite, mentre siffatta valutazione non dovrebbe essere necessaria negli altri casi ove la qualifica di *pericoloso* è *in re ipsa* (Cass. pen., Sez. III, 18-9-2002).

65 Cfr. in argomento C. Giust. CE 20-6-2000, causa C-183/98, *Pavlov*, in <http://www.europa.eu>.

66 In argomento v. BAILO, *Rifiuti pericolosi? È lo Stato che detta i principi!*, in *Giur. it.*, 2007, p. 1892.

applicano mai le regole dei rifiuti a tali materiali); ovvero relativa (le norme sui rifiuti integrano, o possono integrare in taluni casi la normativa specifica sugli scarti animali).

Nel vigore della precedente normativa di riferimento, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. c) d.lg. 5-2-1997 n. 22, sono esclusi dal campo di applicazione dello stesso decreto - tra l'altro - le carogne e alcuni rifiuti agricoli, «in quanto disciplinati da specifiche disposizioni di legge».

Sulla interpretazione di siffatta norma la giurisprudenza della Suprema Corte ha seguito due orientamenti contrapposti. Per un verso, in una pronuncia⁶⁷ si è precisato «che la materia di rifiuti di origine animale è disciplinata dal D.Lgs. 14 dicembre 1992 n. 508, attuativo della direttiva 90/667/CEE, sicché, in virtù del principio di specialità, è sottratta alla disciplina generale di cui al D.Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22».

Per l'altro, si è sostenuto⁶⁸ che «la esclusione dal regime generale dei rifiuti prevista dal citato art. 8 [del decreto Ronchi] va interpretata restrittivamente, con la conseguenza che il regime generale va ancora applicato per le carogne e gli scarti animali, giacché la disciplina prevista dal predetto D.Lgs. 14 dicembre 1992 n. 508, attuativa della direttiva 90/667/CEE, non può essere qualificata come specifica e derogatoria, in quanto regola esclusivamente i profili sanitari e di polizia veterinaria della fase di trasformazione dei rifiuti di origine animale, con esclusione dei profili di gestione degli stessi rifiuti». Quest'ultimo orientamento è stato ribadito anche dopo l'entrata in vigore del Regolamento CE 3 ottobre 2002 n. 1774 (norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinate al consumo umano), atteso che anche questo provvedimento, che è stato ritenuto tacitamente abrogante il predetto d.lg. 14-12-1992 n. 508, «regola esclusivamente i profili di polizia sanitaria degli scarti di origine animale non destinati al consumo umano»⁶⁹.

Sicché, la giurisprudenza è apparsa divisa sulla interpretazione (estensiva o restrittiva) della deroga alle regole sui rifiuti disposta dall'art. 8 del decreto Ronchi (e ora dall'art. 185 del Codice ambientale). Tuttavia, ci sembra più convincente il secondo degli orientamenti riportati, in virtù di una interpretazione sistematica della norma.

La disposizione, che delimita – come detto - le “esclusioni” alla disciplina dei rifiuti, andrebbe letta in relazione all'art. 1 dello stesso decreto Ronchi, che nell'individuare il “campo di applicazione” della generale disciplina di gestione dei rifiuti, fa esplicitamente “salve” le «disposizioni specifiche particolari o complementari, conformi ai principi del presente decreto, adottate in attuazione di direttive comunitarie che disciplinano la gestione di determinate categorie di rifiuti». Questo combinato disposto di “salvezza” e di “esclusione” denota che il legislatore ha voluto escludere la disciplina generale, in forza dell'art. 15 del c.p., quando esiste una disciplina che regola “la stessa materia” per una determinata categoria di rifiuti; ma «ha voluto far convivere le due normative quando esiste una disciplina “complementare” che, lungi dal regolare la stessa materia, abbia per oggetto profili diversi da quello ambientale»⁷⁰.

Quindi, nel nostro caso (delle carcasse, degli scarti animali e degli altri rifiuti agricoli) le regole sui rifiuti concernono la tutela dell' ambiente (inteso come ambiente-biosfera, comprensivo dei suoi elementi fisico-chimici di acqua, suolo e aria) e pertanto trovano applicazione procedure obbligatorie per le operazioni di raccolta, di trasporto, di recupero e di smaltimento, che devono essere debitamente autorizzate. La normativa specifica integra tali disposizioni poiché tratta di un diverso profilo, quello della tutela sanitaria e veterinaria che si trova in un rapporto di complementarità e non di esclusione con la normativa a tutela dell'ambiente.

Quindi, le regole sui rifiuti convivono nella stessa filiera con (prima) il d.lg. 14-12-1992, n. 508, che, in attuazione della direttiva 90/667/CEE, disciplina le norme sanitarie e di polizia veterinaria per la gestione (sotto specie di operazioni di eliminazione e di trasformazione) dei rifiuti di origine animale. In particolare, questi rifiuti animali, distinti in materiali ad alto rischio e in materiali a basso rischio, devono essere trasformati oppure eliminati, attraverso incenerimento o sotterramento, in appositi stabilimenti riconosciuti.

67 Cass. Sez. III, 11-6-2003, n. 29236.

68 Cass. Sez. III, 16-1-2002, n. 8520.

69 Così Cass. Sez. III, 5-5-2004, n. 26851.

70 Cass., sez. III, 4-6-2007 n. 21676.

E oggi lo stesso tipo di rapporto intercorre il Regolamento CE 1774/2002, che detta norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano. Ai fini del Regolamento, secondo l'art. 2, si intendono per "sottoprodotti di origine animale" corpi interi o parti di animali o prodotti di origine animale non destinati al consumo umano, i quali, pur non costituendo l'oggetto del processo produttivo, sono il risultato indiretto dello stesso processo, così come identificati e classificati in tre categorie dagli articoli 4, 5 e 6. Essi devono essere eliminati mediante incenerimento, o trasformati e poi eliminati mediante incenerimento, sempre in appositi impianti riconosciuti, ovvero, per i sottoprodotti di terza categoria, anche trasformati o utilizzati in vari modi.

Va segnalato che oggi la questione si è complicata con l'introduzione del Codice dell'ambiente e la sostituzione (con espressa abrogazione) della precedente normativa di riferimento, il decreto Ronchi. L'art. 8, comma 1 di tale ultimo provvedimento (poi ripreso dall'art. 185 del Codice ambientale) – si ripete - esclude sì le carogne e gli altri rifiuti agricoli dal campo di applicazione del decreto (peraltro le categorie oggi sono più numerose di quanto stabilito con la legislazione precedente), ma solo «in quanto disciplinati da specifiche disposizioni di legge»; formula, questa, non ripetuta nel d.lg. 3-4-2006 n. 152.

Sul punto la giurisprudenza ha evidenziato «un possibile vizio di incostituzionalità per eccesso di delega»; tuttavia, sempre la stessa Corte, ha proceduto «ad una lettura della norma tale da renderla compatibile col vincolo costituzionale e comunitario e giungere pertanto alla conclusione che le carogne [e anche gli altri rifiuti agricoli menzionati, ossia le materie fecali e sostanze naturali non pericolose utilizzate nell'impresa agricola], cioè i corpi morti di animali, sono escluse dalla disciplina generale dei rifiuti solo e in quanto siano regolate da normative diverse»⁷¹. Invero, l'art. 177 del Codice dell'ambiente, definisce il suo campo di applicazione negli stessi termini di cui al già citato art. 1 del decreto Ronchi, e cioè indicando come sua materia la gestione dei rifiuti, e facendo espressamente salve le disposizioni specifiche, particolari o complementari, adottate in attuazione di direttive comunitarie che disciplinano la gestione di determinate categorie di rifiuti.

Pertanto, alla luce di siffatte precisazioni, si può concludere, in primo luogo che le carogne, cioè i corpi morti di animali, sono esclusi dalla disciplina generale dei rifiuti solo e in quanto sono regolati da normative diverse: in particolare, perché sono oggetto della disciplina sanitaria e veterinaria introdotta prima dal d.lg. 14-12-1992 n. 508 e poi dal Regolamento comunitario 1774/2002. Inoltre, le stesse carogne, tuttavia, se e in quanto configurano rifiuti di origine animale, rientrano nuovamente nella disciplina generale sui rifiuti qualora esulino dalla suddetta normativa sanitaria e veterinaria, che ne disciplina la eliminazione o, in casi limitati di basso rischio, la riutilizzazione per scopi delimitati.

Tale conclusione potrebbe essere avvalorata dal fatto che lo stesso Regolamento n. 1774/2002, nell'Allegato IV, al capitolo IV, dedicato ai residui dei processi di incenerimento o coincenerimento, definisce come "residui" i materiali liquidi o solidi generati da questi processi,

⁷¹ Cass., sez. III, 4-6-2007 n. 21676 cit. La Suprema Corte specifica che «c'è da dubitare seriamente se la soppressione della clausola prevista dal ripetuto art. 8 non sia incostituzionale per eccesso di delega, giacché questa conferiva al Governo solo un potere di riordino, di coordinamento e di integrazione, non già di sottrazione, della legislazione vigente, e soprattutto perché tra i criteri direttivi della delega legislativa dettati dal Parlamento, nell'art. 1, comma 8, era espressamente indicata la "piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie, al fine di garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente e di contribuire in tale modo alla competitività dei sistemi territoriali e delle imprese, evitando fenomeni di distorsione della concorrenza" (lett. e); nonché la "affermazione dei principi comunitari di prevenzione, di precauzione, di correzione e riduzione degli inquinamenti e dei danni ambientali e del principio «chi inquina paga»" (lett. f). Orbene, non è chi non veda come, escludendo dalla disciplina dei rifiuti alcune categorie di sostanze, anche se prive di qualsiasi regolamentazione, si finisca per sguanire quella tutela dell'ambiente che il delegante voleva "elevata" e inoltre si arrivi a lasciare inattuato le direttive comunitarie vigenti in materia. Infatti, l'art. 2 della direttiva 91/156/CEE (quella appunto attuata dal D.Lgs. 22/1997) escludeva dal campo di applicazione della disciplina dei rifiuti sei categorie di sostanze (tra cui le carogne) solo "qualora già contemplate da altra normativa"; sicché (a richiamata formulazione dell'art. 185, comma 1, appare in contrasto sia con la legge delega sia con il diritto comunitario, appunto laddove ha escluso le carogne e altre sostanze dalla disciplina generale sui rifiuti, anche se non sono regolamentate da altra normativa». Sul rapporto tra il Codice dell'ambiente e la sua legge delega v. GERMANO', ROOK BASILE, BRUNO, BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente cit.*, 9 ss

che includono le ceneri e scorie pesanti, le ceneri volanti e le polveri di caldaia (art. 9); e stabilisce che i residui devono essere riciclati, se del caso, direttamente nell'impianto, ovvero al di fuori dell'impianto, "in conformità della pertinente normativa comunitaria" (art. 10); e al capitolo VII, art. 4, dopo aver stabilito che i sottoprodotti di origine animale devono essere inceneriti in modo da essere completamente ridotti in cenere, precisa che "le ceneri devono essere collocate in una discarica ai sensi della direttiva 1999/31/CE" (attuata nell'ordinamento italiano con il d.lg. 13-1-2003 n. 36). E infatti nel Catalogo europeo dei rifiuti, allegato prima al decreto Ronchi e ora al Codice dell'ambiente, che pure (come già sottolineato) sembrerebbe essere un elenco soltanto orientativo, non esaustivo, tecnicamente aggiornabile, redatto soprattutto per finalità di armonizzazione amministrativa⁷², sono contemplati i rifiuti da incenerimento (190100), le ceneri pesanti e le scorie (190101), le ceneri leggere (190103), le polveri di caldaia (190104).

8. La disciplina dei siti inquinati

Nel caso in cui un terreno (agricolo o non) situato in territorio rurale sia contaminato, trovano applicazione le regole del Titolo V Parte quarta del Codice dell'ambiente. Si tratta di disciplina finalizzata a ridurre i rischi per la salute umana e il depauperamento degli habitat causati perlopiù da attività produttiva di tipo industriale. Nel d.lg. 3-4-2006 n. 152 è precisato cosa si intende per sito "potenzialmente contaminato" e sito effettivamente "contaminato". L'attribuzione delle qualifiche, da cui derivano specifici obblighi e trovano applicazione differenti procedure, dipende da due livelli distinti di contaminazione: le Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC) e le Concentrazioni Soglia di Rischio (CSR). La prima rappresenta solo una soglia di "allarme", superata la quale, il responsabile è obbligato a porre in essere tutte le misure di prevenzione e quelle di messa in sicurezza d'emergenza necessarie, dandone immediata notizia (del superamento delle CSC e degli interventi urgenti attuati) al comune e alla provincia competenti. Entro i successivi trenta giorni, lo stesso responsabile deve presentare alla regione il piano di caratterizzazione e, sulla base dei risultati della sua esecuzione ed entro sei mesi dalla sua approvazione, è tenuto a presentare ancora alla regione i risultati di un'analisi del rischio del sito. Con tale analisi del rischio si determinano le CSR specifiche per quel sito, al di sopra delle quali la presenza di contaminanti è pericolosa per la salute dell'uomo e per l'ambiente.

L'analisi del rischio, quindi, si concretizza in una nuova fase all'interno della procedura di risanamento ambientale di un sito: quella in cui l'autore della procedura accerti la reale condizione di pericolo per la salute e l'ambiente del sito contaminato. I risultati ottenuti con tale nuova fase, possono portare a due differenti situazioni:

a) i livelli di concentrazione delle sostanze inquinanti sono *oggettivamente* pari o superiori alle CSC, ma *specificamente* non portano alla qualificazione di "contaminato" per il sito, in quanto pari o inferiori alle CSR specifiche che il sito può "sopportare".

b) i valori di inquinamento sono, non solo *oggettivamente* pari o superiori alle CSC, ma anche *specificamente* superiori alle CSR stabilite con l'analisi del rischio e la regione ne certifica la consistenza.

Nel primo caso, con l'approvazione del documento di analisi del rischio, la procedura di risanamento è conclusa positivamente e il responsabile è esentato dal proseguire le attività di eliminazione od isolamento delle fonti di contaminazione rinvenute. La Conferenza di servizi, di supporto alla regione, però, ha la facoltà di richiedere lo svolgimento di un «programma di monitoraggio sul sito circa la stabilizzazione della situazione riscontrata in relazione agli esiti dell'analisi del rischio e all'attuale destinazione d'uso del sito» (art. 242, 5° comma del Codice dell'ambiente). Entro i successivi sessanta giorni, il responsabile che ha attivato la procedura, è tenuto a presentare alla provincia e alla regione un piano di monitoraggio (con indicazione dei parametri monitorati, delle frequenze e della durata di siffatte attività) che la regione medesima può approvare o respingere nei trenta giorni successivi. La decisione della regione è assolutamente discrezionale e riferita al caso concreto. In altre parole, se vi è un inquinamento limitato, statico e con concentrazioni inferiori ai limiti delle CSR, è possibile trattare con le autorità gli interventi da effettuare con ampio margine di negoziazione. Al termine del periodo di monitoraggio, il soggetto

⁷² Su tal punto v. *supra*.

responsabile della procedura deve presentare una relazione tecnica conclusiva delle attività, che chiude definitivamente la procedura. Se, però, il contenuto della relazione tecnica dovesse rilevare il superamento delle CSR anche per un solo elemento contaminante, il responsabile è tenuto a proseguire la procedura di risanamento.

Nella seconda situazione prospettata, o nel caso in cui, al termine del programma di monitoraggio, alcuni valori abbiano superato le CSR, la procedura di risanamento ambientale deve invece proseguire, ma l'effettiva bonifica del sito non è l'unico intervento attuabile. Alla luce delle definizioni di cui all'art. 240 del codice dell'ambiente e sulla base della lettera dell'art. 242, infatti, tale procedura rappresenta solo una delle possibili soluzioni, in quanto il codice dell'ambiente distingue in primo luogo tra siti con attività in esercizio e siti dismessi.

Nei primi, il responsabile deve attuare la "messa in sicurezza operativa" («l'insieme degli interventi eseguiti in un sito con attività in esercizio atti a garantire un adeguato livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente»), consistenti in interventi transitori di contenimento della contaminazione (lett. "n" dell'art. 240 del Codice dell'ambiente) e in attività di risanamento ambientali *compatibili*, anche per le tempistiche, con le operazioni industriali in svolgimento (allegato 3 al titolo V del codice dell'ambiente); tale "messa in sicurezza operativa" perdura fino alla cessazione (che potrebbe anche non avvenire mai o solo dopo molti anni) delle attività commerciali in esercizio sul sito.

Nei secondi il responsabile della contaminazione può procedere o con una "messa in sicurezza permanente" («l'insieme degli interventi atti a *isolare in modo definitivo* le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti»), ovvero con una vera e propria bonifica («l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse... ad un *livello uguale o inferiore* ai valori delle... CSR»).

Sulla base dei criteri di individuazione delle migliori tecniche di intervento a costi sostenibili (conosciute come "Best Available Technology Not Entailing Excessive Costs" o BATNEEC), sarà lo stesso responsabile che suggerisce la tipologia di intervento da attuare nel sito, presentando alla regione il relativo progetto (di bonifica, di messa in sicurezza permanente o di messa in sicurezza operativa) con indicazione delle tecnologie scelte.

La provincia svolge una funzione di controllo sulla conformità degli interventi ai progetti approvati e la stessa provincia, poi, in collaborazione con l'Arpa, è anche la destinataria di tutti i piani e progetti presentati e, a conclusione dei lavori, è tenuta ad emettere il certificato di avvenuta esecuzione delle attività.

9. Segue. I soggetti: obblighi, responsabilità e onere reale sull'immobile inquinato

Riguardo ai soggetti che possono essere coinvolti nelle ipotesi di contaminazione di un sito, la nuova procedura di risanamento ambientale attribuisce un ruolo attivo, sia al responsabile materiale e all'eventuale soggetto a cui l'evento è addebitabile, sia al proprietario del sito e ad ogni altro titolare di diritti reali o di godimento, prevedendo coinvolgimenti diversi rispetto alla disciplina di cui al precedente decreto Ronchi. Normalmente, infatti, nelle ipotesi di inquinamento, vari sono i soggetti, attivi e passivi, che in via di ipotesi possono rimanere coinvolti nell'evento: l'autore materiale dell'atto, l'impresa cui l'autore fa capo, il proprietario (se diverso dai primi due) e il titolare di un altro diritto reale o di godimento sull'area interessata, estraneo all'evento.

Ai sensi della precedente disciplina (di cui all'art. 17 del decreto Ronchi e del d.m. 25-10-1999 n. 471), i primi due (l'inquinatore materiale e l'eventuale soggetto giuridico a cui l'attività è imputabile) erano esposti alle conseguenze dell'inquinamento indipendentemente dall'accidentalità dal fatto, secondo le regole della responsabilità, vigendo per essi l'obbligo di auto-denuncia, entro 48 ore dall'evento o dalla scoperta, e di avvio della procedura di risanamento ambientale⁷³. Al contrario, il proprietario e gli eventuali titolari di diritti reali o di godimento, se estranei all'evento dannoso, non erano esposti agli stessi obblighi⁷⁴.

⁷³ In argomento v. F. GIAMPIETRO, *La bonifica dei siti contaminati*, Milano, 2001; VIPIANA PERPETUA (a cura di), *La bonifica dei siti inquinanti. Aspetti problematici*, Padova, 2002; MANFREDI, *La bonifica dei siti inquinati tra sanzioni, misure ripristinatorie e risarcimento del danno all'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 667.

⁷⁴ Limitandoci alla citazione delle pronunce più recenti, v.: C. St. 16-7-2002, n. 3971, in *Riv. giur. ambiente*, 2003, 807; C. St. 20-1-2003, n. 168, in *Riv. giur. ambiente*, 2003, 434; C. St. 25-1-2005, n. 136, in

In particolare, il proprietario e gli eventuali titolari di diritti reali o di godimento sul sito, non erano obbligati ad alcuna auto-denuncia o qualsivoglia attività di risanamento e non erano esposti ad alcuna responsabilità penale per l'inquinamento⁷⁵, ma potevano comunque, di loro iniziativa, avendone interesse, avviare o partecipare attivamente alla procedura su base volontaria⁷⁶.

Se il responsabile dell'inquinamento non interveniva o non era individuato a seguito delle indagini compiute dalla provincia, e se il proprietario o gli altri eventuali interessati non decidono di agire volontariamente, la procedura di risanamento del sito inquinato doveva essere avviata e conclusa direttamente dal Comune o dalla Regione competenti (art. 17, 9° comma decreto Ronchi e art. 8, 4° comma, d.m. 25-10-1999 n. 471).

Ciò era conseguenza del generale obbligo riconosciuto in capo alla pubblica amministrazione di garantire e tutelare la salute dei cittadini, l'ambiente e il godimento dei diritti proprietari da ogni turbativa posta in essere da terzi, sia essa atto vandalico, danneggiamento o abbandono di rifiuti. Sennonché, nella procedura di risanamento di cui all'art. 17 del decreto Ronchi, tale generale obbligo trovava un limite per la proprietà privata, in quanto la norma stessa prevedeva che tale procedura rappresentava un onere reale che insisteva sull'immobile indipendentemente dal coinvolgimento soggettivo del proprietario. Ne conseguiva che gli enti pubblici potevano imporre al proprietario di attivarsi, in virtù dell'onere reale che insisteva sul suo bene, e, nel caso di inottemperanza, richiedergli, in quanto beneficiario del "risanamento d'ufficio" della sua proprietà, la ripetizione degli importi pagati dalla amministrazione necessari al risanamento dei luoghi.

Al contrario, nel Codice dell'ambiente l'estraneità all'evento del proprietario e degli altri titolari di diritti reali o di godimento sul sito, quando vi è un responsabile dell'inquinamento, non esclude il loro coinvolgimento attivo alle opere di risanamento ambientale.

In primo luogo, sia i proprietari, sia i semplici "gestori" del sito (ossia i titolari dell'area anche semplici detentori), hanno l'obbligo di messa in opera di misure urgenti a tutela dell'ambiente nell'immediatezza dell'evento dell'inquinamento, ossia di quelle "misure di prevenzione" che il legislatore impone loro di attuare in caso di «superamento o di pericolo concreto ed attuale di superamento delle... CSC» (art. 245 del codice dell'ambiente).

In secondo luogo, salva la facoltà di avviare la procedura di risanamento su base volontaria, il proprietario è chiamato ad un ruolo di intervento non più attivo, in dipendenza di un onere reale che nasce con l'inquinamento e che comporta l'obbligo di porre in essere le operazioni di risanamento, ma si ritrova coinvolto dal punto di vista economico. L'art. 253 del codice dell'ambiente individua la fonte dell'onere reale nel compimento degli interventi di risanamento ad opera delle pubbliche Autorità. Con la conseguenza che, salva l'attivazione volontaria delle procedure, il proprietario non potrà eseguire lui stesso tali interventi in forza dell'onere reale, ma potrà esclusivamente sostenerne il costo economico restituendo alle Autorità gli importi da queste anticipati. In una frase: l'onere reale sul sito non è più collegato all'obbligo di attivazione delle procedure di bonifica anche da parte di un nuovo proprietario dell'area inquinata, ma direttamente alla restituzione delle spese sostenute dalle autorità nel compimento degli interventi di risanamento e bonifica.

10. Segue. Le aree agricole

<http://www.giustizia-amministrativa.it> (sito web visitato da ultimo il 4 settembre 2009); C. St. 8-3-2005, n. 935, *ivi*; TAR Campania 13-1-2003, n. 99, in *Ragiusan*, 2003, 231, 289; TAR Puglia 27-2-2003, n. 872, in *Giust. amm.*, 2003, 382; TAR Toscana 12-5-2003, n. 1548, in *Foro amm. TAR*, 2003, 1613; TAR Molise 30-6-2003, n. 500, *ivi*, 2008; TAR Basilicata 18-9-2003, n. 878, *ivi*, 2742; TAR Campania 16-10-2003, n. 12822, *ivi*, 3029; TAR Abruzzo 15-1-2004, n. 34, in *Giur. merito*, 2004, 998; TAR Campania 29-4-2005, n. 5318 e TAR Umbria 5-5-2005, n. 217, entrambi in *Dir.e giur. agr. ambiente.*, 2006.

⁷⁵ Ovviamente nel caso in cui ad essi non fosse stato addebitabile, anche incolpevolmente, la situazione di danno o di pericolo riscontrata, fosse anche conseguenza di caso fortuito o forza maggiore "preventivabile" Così la Suprema Corte (Cass. pen. 12-4-1995, n. 3954, in *Dir.e giur. agr. ambiente*, 1997, 134).

⁷⁶ In tal senso, ad esempio, il TAR Marche 24-5-2002, n. 441 (disponibile in <http://www.giustizia-amministrativa.it>), su cui v. BENOZZO, *Sulla presunta responsabilità del proprietario del terreno in cui sono stati abbandonati rifiuti*, in *Resp. civ. prev.*, 2006.

Il codice dell'ambiente dedica alle aree agricole l'art. 241, il cui contenuto riproduce sostanzialmente la disposizione di cui al comma 15 dell'abrogato art. 17 del decreto Ronchi, che rimetteva all'allora Ministero dell'ambiente il compito di emanare un provvedimento, di concerto con l'allora Ministero delle risorse agricole alimentari e forestali, per definire i limiti, le procedure, i criteri generali per le opere di bonifica da eseguire in aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento.

Un simile decreto, però, non è stato mai emanato, né il d.m. n. 471/1999 ha previsto alcunché a riguardo. Quindi, ad oggi non vi è alcuna specifica disciplina per gli interventi di bonifica (disciplina che, qualora vi fosse stata, l'art. 264 avrebbero mantenuto in vigore fino alla sua sostituzione).

Tale lacuna, in ogni caso, non può condurre a ritenere non operativa per le aree agricole le regole di funzionamento delle regole sulla bonifica dei siti contaminati, ma porta a considerare ancora valida e condivisibile la posizione assunta dalla giurisprudenza amministrativa sotto il regime precedente che, in attesa di specificazioni regolamentari, recependo l'indirizzo dell'Istituto Superiore di Sanità (espresso nella nota 6 novembre 2003, prot. n. 051899), riteneva applicabili a tali aree i valori di concentrazione limite stabiliti per i siti a destinazione d'uso "verde pubblico, verde privato, residenziale" di cui alla colonna A della tabella 1 dell'allegato 1 del d.m. 25-10-1999 n. 471 (allegato oggi riprodotto nell'allegato 5 del Codice dell'ambiente)⁷⁷.

In particolare, nel sistema di tutela delineato dall'art. 17, si sosteneva che la bipartizione su cui era incentrata la tabella 1, allegato 1⁷⁸, si sarebbe potuta intendere come una semplificazione comprensiva dell'intera gamma delle possibili destinazioni urbanistiche dei siti contaminati. Di tali destinazioni, quella a "verde agricolo" poteva legittimamente comportare utilizzazioni che nulla avevano a che vedere con la coltivazione e l'allevamento e svolgere, in particolare, la funzione di assicurare il mantenimento di spazi tra le zone edificate, anche a fini di tutela ambientale e paesaggistica.

Per tale motivo, la menzione delle aree destinate a produzione agricola e allevamento introduceva una specificazione nell'ambito delle aree destinate a "verde", legata non tanto alla destinazione urbanistica, quanto alle caratteristiche dell'utilizzazione che di tali aree si sarebbe fatta in concreto. In questa prospettiva, quindi, anche tenendo conto delle sostanziali esigenze di tutela, i valori della colonna A, più restrittivi di quelli della colonna B, possono ritenersi validi per tutte le utilizzazioni delle aree che, ancorché diverse da quelle direttamente evocate dalle destinazioni urbanistiche tipiche menzionate nella tabella 1, appaiono tuttavia tali da comportare un pericolo potenziale per l'ambiente e la salute umana, analogo o addirittura superiore⁷⁹.

11. Conclusioni

La tutela del territorio rurale dall'inquinamento, dunque, si fonda sull'attività di controllo preventivo della P.A. (attraverso i procedimenti autorizzatori disposti dal Codice dell'ambiente), sulla responsabilità (tendenzialmente) oggettiva dell'inquinatore (ma altresì del soggetto che detiene il bene) e sul regime di nullità dei contratti conclusi da soggetti sprovvisti delle prescritte autorizzazioni nella filiera dei rifiuti; inoltre, in caso di violazione, è previsto un complesso sanzionatorio amministrativo (pecuniario e inibitorio dell'attività) e penale. Sistema, questo, incentrato sul principio di precauzione: quando la scienza non è in grado di dare una risposta certa su rischi che per la collettività risultano inaccettabili, ossia nei casi in cui i riscontri scientifici sono insufficienti, non conclusivi od incerti e la valutazione preliminare indica che esistono motivi

⁷⁷ TAR Umbria 8-4-2004, n. 168, in *Foro amm.*, 2004, p. 1019 ss.; di contrario avviso TAR Lombardia 11-11-2003, n. 4982, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>, in cui si sostiene l'inapplicabilità della disciplina in mancanza di corrispondenza tra destinazione urbanistica e destinazione effettiva del sito. In argomento ci permettiamo di richiamare BENOZZO, BRUNO, *Legislazione ambientale*, cit.

⁷⁸ Ossia colonna A per i siti a destinazione d'uso "verde pubblico, verde privato, residenziale" e colonna B per uso "industriale e commerciale".

⁷⁹ Nello stesso senso anche il Consiglio di Stato (sentenza 1-7-2005, n. 3677, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>) che giunge alle medesime conclusioni ricorrendo al principio di precauzione, che porta a ritenere applicabili, ai terreni agricoli, i valori tabellari prescritti per il verde pubblico in ragione delle analogie nei rischi di migrazione degli inquinamenti, potendo addirittura arrivare a giustificare una inibitoria dell'uso del suolo a scopi agricoli anche per il solo sospetto di inquinamento.

ragionevoli di pensare che gli effetti potenzialmente pericolosi possano risultare incompatibili con il livello di protezione prescelto, le esigenze dell'economia cedono il passo alla necessaria preservazione sostenibile dell'ambiente (e della salute dell'uomo)⁸⁰.

In tale contesto l'imprenditore agricolo è sottoposto alle stesse regole del soggetto che esercita attività industriale, ma con alcune rilevanti differenze: può utilizzare i propri reflui (per le loro intrinseche caratteristiche) per la fertirrigazione e alcune tipologie di materiali di scarto non sono considerati rifiuti o possono essere utilizzati per attività di recupero compatibili e incentivate dalle politiche a tutela dell'ambiente (come, ad esempio, il compostaggio).

⁸⁰ Sul principio di precauzione ci permettiamo di segnalare BRUNO, *Il principio di precauzione tra diritto dell'Unione Europea e WTO*, in *Dir. e giur. agr. ambiente*, 2000, 569 e ID, *Principio di precauzione e organismi geneticamente modificati*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, 223.