

DIRITTO
E
GIURISPRUDENZA
AGRARIA,
ALIMENTARE
E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **10**

OTTOBRE 2009 - ANNO XVIII

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

EDIZIONI

TELLUS

DIRETTORE
GIOVANNI GALLONI

VICE DIRETTORE
AMEDEO POSTIGLIONE

DIREZIONE SCIENTIFICA

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

COMITATO DI REDAZIONE

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

COORDINAMENTO REDAZIONALE: STEFANO MASINI

SEGRETERIA DI REDAZIONE: FEDERICA FRONZETTI

DIRETTORE RESPONSABILE
PAOLA MANDRICI

Direzione, Redazione e Segreteria: Via XX Settembre 118 - 00187 Roma
Tel. 06 48070744 - 06 4828866 - Fax 06 4828865

Internet: www.rivistadga.it o www.edizionitellus.it - E-mail: rivistadga@edizionitellus.it

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

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



Nel rispetto dell'ambiente la presente rivista è stampata interamente su carta riciclata certificata e priva di cloro

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2009

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

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

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

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

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

Per eventuali controversie è competente il Foro di Roma.

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



Associata all'USPI - Unione della Stampa Periodica Italiana

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



CONFINDUSTRIA

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

Altre sentenze di interesse sono reperibili sul sito:
www.rivistadga.it

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

AMEDEO POSTIGLIONE: Il principio di integrazione dei sistemi giuridici in materia di ambiente 587

SONIA CARMIGNANI: Le società in agricoltura 597

STUDI E DOCUMENTI

MARIA ADELE PROSPERONI: *Dossier* in materia di rifiuti: norme di riferimento ed adempimenti 600

NOTE A SENTENZA

PATRIZIA MAZZA: Detenzione di esemplari di mammiferi in via di estinzione 613

ANTONIO ORLANDO: Spese per il miglioramento dei fondi rustici e detraibilità dell'IVA 617

WANDA D'AVANZO: Il sistema pensionistico degli operai agricoli a tempo determinato 620

ALFIO GRASSO: L'individuazione dell'erede legittimato a subentrare nell'assegnazione del fondo del *de cuius*, concesso con la legge di riforma agraria 622

PAOLO COSTANTINO: Rifiuti pericolosi e divieto di miscelazione: la Cassazione «mescola» argomenti di diversa natura 624

GIUSEPPE SECCIA e BENDETTO RONCHI: I rottami ferrosi: materia prima secondaria o rifiuto? 627

IVAN CIMATTI: L'attività di disinfestazione costituisce attività pericolosa *ex art.* 2050 c.c. 630

ALFREDO SCIALÒ: Lo *screening* ambientale: da suggestione linguistica a rigorosa garanzia procedimentale 633

ALESSANDRO SAVINI: Il regime giuridico delle acque di falda emunte nella bonifica di siti inquinati. In cerca d'autore 638

RASSEGNA

GIUSEPPE FERRARA: Rassegna di fiscalità agraria 644

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione - Disciplina della riforma fondiaria di cui alla l. 29 maggio 1967, n. 379 - Decesso dell'assegnatario del fondo prima del riscatto - Individuazione del soggetto cui trasferire l'assegnazione ai sensi del terzo comma dell'art. 7 della legge suddetta - Criteri - Parere dell'Ispettorato agrario provinciale - Vincolatività - Esclusione. *Cass. Sez. II Civ. 10 luglio 2008, n. 19024*, con nota di A. GRASSO 621

Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione - Legge n. 191 del 1992 - Carattere innovativo della disposizione - Successione per causa di morte - Normativa applicabile - Riferimento al momento dell'apertura della successione - Necessità - Fondamento - Successione legittima e non testamentaria - Irrilevanza. *Cass. Sez. II Civ. 25 maggio 2009, n. 12060 (M)* 650

Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Controversie - Fase erogazione del contributo - Competenza dell'A.G.O. - Ritiro del contributo per vizio di legittimità del provvedimento o per contrasto con pubblico interesse - Competenza del giudice amministrativo. *Cons. Stato, Sez. V 9 giugno 2009, n. 3532 (M)* 652

AMBIENTE

Ambiente - Nuovo Codice dell'ambiente - Procedura di VIA - *Screening* - Natura - Procedimento amministrativo. *Cons. Stato, Sez. IV 3 marzo 2009, n. 1213*, con nota di A. SCIALÒ 632

Ambiente - Procedura di *screening* - Omissione - Illegittimità conseguente degli atti successivi - Atti inerenti i profili urbanistico-edilizi - Illegittimità. *Cons. Stato, Sez. IV 3 marzo 2009, n. 1213*, con nota di A. SCIALÒ 632

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

	pag.		pag.
Ambiente - Energia elettrica - Fonti rinnovabili - Impianti <i>offshore</i> - Mercato elettricità - L. 24 dicembre 2007, n. 244 - Violazione artt. 117 e 118 Cost. - Illegittimità costituzionale - Infondatezza. <i>Corte costituzionale 11 marzo 2009, n. 88 (M)</i> ...	649	titolo giudiziale - Necessità. <i>Cass. Sez. III Civ. 26 marzo 2009, n. 7359</i> , con nota redazionale	618
Ambiente - Inquinamento atmosferico - Aria - Emissioni - Impianti di frantumazione di materiali da cava. <i>Cass. Sez. III Pen. 18 giugno 2009, n. 25522 (M)</i>	651	Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Giudizio per morosità - Sanatoria - Presupposti - Istanza dell'affittuario moroso - Difesa non incompatibile con l'esistenza del contratto - Necessità. <i>Cass. Sez. III Civ. 28 maggio 2009, n. 12567 (M)</i>	650
ANIMALI		Contratti agrari - Affitto - Procedimento civile - Termini processuali - Sospensione - Controversie in materia agraria - Sospensione feriale dei termini - Applicabilità - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Civ. 11 giugno 2009, n. 13546 (M)</i>	650
Animali - Art. 30 CE - Regolamento (CE) n. 338/97 - Protezione di specie della flora e della fauna selvatiche - Divieto di detenzione dei mammiferi di talune specie menzionate da tale regolamento o da questo non disciplinate - Detenzione autorizzata in altri Stati membri. <i>Corte di giustizia CE 19 giugno 2008, in causa C-219/07</i> , con nota di P. MAZZA	611	EDILIZIA E URBANISTICA	
Animali - Anagrafe canina - Ordinanze contingibili ed urgenti - Provincia autonoma Trento - Conflitto attribuzioni - Inammissibilità. <i>Corte costituzionale 1° aprile 2009, n. 105 (M)</i>	649	Edilizia e urbanistica - Concessione edilizia - Realizzazione in zona soggetta a vincolo paesaggistico - Illegittimità - Interferenza con vincolo paesaggistico - Esclusione. <i>Cons. giust. amm. Reg. Sicilia 15 dicembre 2008, n. 1057 (M)</i>	652
BELLEZZE NATURALI		ESPROPRIAZIONE P.P.U.	
Bellezze naturali (protezione delle) - Imposizione vincolo - Perfezionamento - Pubblicazione dell'elenco nell'albo pretorio - Conseguenze. <i>Cons. giust. amm. Reg. Sicilia 15 dicembre 2008, n. 1057 (M)</i>	652	Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione - Terreni ad effettiva destinazione agricola - Indennità - Determinazione - Utilizzo delle tabelle - Necessità - Potere del giudice di disapplicazione delle tabelle per violazione di legge - Sussistenza - Limiti - Fattispecie. <i>Cass. Sez. I Civ. 24 luglio 2009, n. 17394 (M)</i>	650
CACCIA E PESCA		IMPOSTE E TASSE	
Caccia e pesca - Caccia - Disciplina programmazione faunistica - Esercizio attività venatoria - L.r. Friuli-Venezia Giulia 6 marzo 2008, n. 6 - Illegittimità costituzionale - Fondatezza. <i>Corte costituzionale 29 maggio 2009, n. 165 (M)</i>	649	Imposte e tasse - Tributi erariali indiretti (riforma tributaria del 1972) - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - determinazione dell'imposta - Detrazioni - Spese effettuate dall'affittuario per il miglioramento di fondi rustici - Detraibilità - Fondamento. <i>Cass. Sez. V Civ. 30 aprile 2009, n. 10079</i> , con nota di A. ORLANDO	616
Caccia e pesca - Caccia - Esercizio attività venatoria - Aziende faunistico-venatorie - Uccellazione - Utilizzo impianti fissi a rete - L.r. Friuli-Venezia Giulia 6 marzo 2008, n. 6 - Illegittimità costituzionale - Fondatezza. <i>Corte costituzionale 29 maggio 2009, n. 165 (M)</i>	649	PREVIDENZA SOCIALE	
Caccia e pesca - Caccia - Esercizio attività venatoria - Uso impianti fissi a reti orizzontali (prodine) e verticali (roccoli e bressane) - Art. 44, l.r. Friuli-Venezia Giulia 6 marzo 2008, n. 6 - Illegittimità costituzionale - Fondatezza. <i>Corte costituzionale 29 maggio 2009, n. 165 (M)</i>	649	Previdenza sociale - Assicurazione per invalidità, vecchiaia e superstiti - Pensioni - Pensione di vecchiaia - Operai agricoli a tempo determinato - Retribuzione pensionabile - Calcolo - Sulla base della media delle retribuzioni fissate dalla contrattazione collettiva nell'anno precedente - Fondamento. <i>Cass. Sez. Lav. 30 gennaio 2009, n. 2531</i> , con nota di W. D'AVANZO	619
CONTRATTI AGRARI		RESPONSABILITÀ CIVILE	
Contratti agrari - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Credito d'indennità per migliorie, <i>ex art. 16</i> della legge n. 203/1982 - Titolo per intervenire nella procedura esecutiva contro il concedente - Sussistenza di un accordo per la liquidazione o di un		Responsabilità civile - Disinfestazione - Natura di attività pericolosa - Fattispecie. <i>Corte d'app. Roma 25 marzo 2009, n. 1300</i> , con nota di I. CIMATTI....	630

	pag.		pag.
SANITÀ PUBBLICA		USI CIVICI	
Sanità pubblica - Rifiuti - Regolamento CE n. 1013 del 2006, art. 2, n. 3 - Miscela di rifiuti - Normativa sui rifiuti - Estensione analogica della definizione di miscelazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 8 maggio 2009, n. 19333</i> , con nota di P. COSTANTINO	623	Usi civici - Regione Sicilia - Procedimento di legittimazione - Controversia - Violazione delle norme sul procedimento - Giurisdizione del giudice amministrativo - Sussiste. <i>T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 5 dicembre 2008, n. 1695 (M)</i>	652
Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione dei rifiuti - Materia prima secondaria - Regime antecedente alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 4 del 2008 - Esclusione dalla disciplina dei rifiuti - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 13 gennaio 2009, n. 833</i> , con nota di G. SECCIA e B. RONCHI ..	626	Usi civici - Regione Sicilia - Procedimento di legittimazione - Requisito dell'occupazione - Rudere in stato di abbandono - Insuscettibilità di occupazione - Conseguenze - Non legittimità. <i>T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 5 dicembre 2008, n. 1695 (M)</i>	652
Sanità pubblica - Rifiuti - Acque di falda emunte dalle falde sotterranee - Acque di falda emunte nell'ambito di interventi di bonifica di siti inquinati - Acque reflue industriali - Assimilabilità del regime giuridico - Esclusione. <i>T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 20 marzo 2009, n. 540</i> , con nota di A. SAVINI	637	Usi civici - Regione Sicilia - Procedimento di legittimazione - L.r. Sicilia 16 aprile 2003, n. 4, art. 12, comma 1 - Eccepite contrasto con artt. 3, 41, 42 e 97 Cost. - Manifesta infondatezza. <i>T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 5 dicembre 2008, n. 1695 (M)</i>	652
Sanità pubblica - Rifiuti - Fanghi palabili - Deposito - Applicabilità terre e rocce - Legge Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 - Questione legittimità costituzionale - Inammissibilità. <i>Corte costituzionale 11 marzo 2009, n. 79 (M)</i>	649	MASSIMARIO	
Sanità pubblica - Rifiuti pericolosi - Accertamento della pericolosità - Decisione CE n. 532 del 2000 - Criteri - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 11 maggio 2009, n. 19882 (M)</i>	651	- <i>Giurisprudenza costituzionale</i>	649
Sanità pubblica - Rifiuti - Smaltimento di rifiuti prodotti da terzi in assenza di autorizzazione - Resti di agrumi - Assoggettamento alla disciplina dei rifiuti - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 14 maggio 2009, n. 20248 (M)</i>	651	- <i>Giurisprudenza civile</i>	650
Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Attività di raccolta e trasporto rifiuti in forma ambulante - Necessità dell'autorizzazione - Esclusione - Condizioni - Reato - Insussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 14 maggio 2009, n. 20249 (M)</i>	651	- <i>Giurisprudenza penale</i>	651
Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Trasporto non autorizzato dei rifiuti - Mezzi di proprietà di terzi - Confisca - Legittimità. <i>Cass. Sez. III Pen. 19 maggio 2009, n. 20935 (M)</i>	651	- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	652
		Parte III - PANORAMI	
		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>comunitaria</i>	653
		- <i>nazionale</i>	653
		- <i>regionale</i>	654
		LIBRI	
		I. CANFORA, <i>La commercializzazione dei prodotti (S. Masini)</i>	654
		M. DI FIDIO, G.B. BISCHETTI, <i>Riqualificazione ambientale delle reti idrografiche minori (F. Di Dio)</i>	655

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2008					
<i>GIUGNO</i>					
19	Corte di giustizia CE, in causa C-219/07	611	20	T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I n. 540	637
<i>LUGLIO</i>					
10	Cass. Sez. II Civ. n. 19024	621	25	Corte d'app. Roma n. 1300	630
<i>DICEMBRE</i>					
5	T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II n. 1695 (M)	652	26	Cass. Sez. III Civ. n. 7359	618
15	Cons. giust. amm. Reg. Sicilia n. 1057 (M)	652	<i>APRILE</i>		
2009			1	Corte costituzionale n. 105 (M)	649
<i>GENNAIO</i>					
13	Cass. Sez. III Pen. n. 833	626	30	Cass. Sez. V Civ. n. 10079	616
30	Cass. Sez. Lav. n. 2531	619	<i>MAGGIO</i>		
<i>MARZO</i>					
3	Cons. Stato, Sez. IV n. 1213	632	8	Cass. Sez. III Pen. n. 19333	623
11	Corte costituzionale n. 79 (M)	649	11	Cass. Sez. III Pen. n. 19882 (M)	651
11	Corte costituzionale n. 88 (M)	649	14	Cass. Sez. III Pen. n. 20248 (M)	651
			14	Cass. Sez. III Pen. n. 20249 (M)	651
			19	Cass. Sez. III Pen. n. 20935 (M)	651
			25	Cass. Sez. II Civ. n. 12060 (M)	650
			28	Cass. Sez. III Civ. n. 12567 (M)	650
			29	Corte costituzionale n. 165 (M)	649
			<i>GIUGNO</i>		
			9	Cons. Stato, Sez. V n. 3532 (M)	652
			11	Cass. Sez. III Civ. n. 13546 (M)	650
			18	Cass. Sez. III Pen. n. 25522 (M)	651
			<i>LUGLIO</i>		
			24	Cass. Sez. I Civ. n. 17394 (M)	650

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

PARTE I - DOTTRINA

Il principio di integrazione dei sistemi giuridici in materia di ambiente

di AMEDEO POSTIGLIONE

1. Osservazioni preliminari. - 2. Il principio di integrazione nella natura. - 3. Il principio di integrazione del sistema giuridico ambientale. - 3.1. Il principio di integrazione nelle P.A. - 3.2. Il principio di integrazione in senso verticale. - 3.3. Il principio di integrazione in senso orizzontale e nella dimensione temporale. - 3.4. Il principio di integrazione e diritto internazionale dell'ambiente. - 4. I principi del diritto internazionale dell'ambiente. - 5. Conclusioni.

1. - Per «sistema giuridico» deve intendersi non solo l'insieme delle «regole», ma anche delle «istituzioni», chiamate ad applicarle. Ogni sistema giuridico deve essere funzionale al suo oggetto. Nel caso dell'*ambiente*, la risposta giuridico-istituzionale dovrà, dunque, essere valutata nella sua coerenza intima e nella sua efficacia ai fini della protezione di questo specifico valore. La materia ambientale, a differenza di altre, presenta *alcune caratteristiche peculiari*, che vanno evidenziate:

a) la nozione di ambiente non è suscettibile di una definizione formale rigida, perché presenta una particolare *complessità* ed interdisciplinarietà: trattasi di nozione aperta che tende ad una graduale *dilatazione*;

b) la nozione di ambiente, nella *dimensione temporale*, occupa uno spazio relativamente recente (gli ultimi quaranta anni circa) ed è proiettata verso il futuro (la protezione delle risorse e dello sviluppo sostenibile delle generazioni future);

c) la nozione di ambiente, nella *dimensione spaziale*, abbraccia tutti gli ambiti territoriali (locali, regionali, nazionali, comunitari, internazionali), in quanto i problemi della protezione si sono posti, quasi contemporaneamente, per l'operare di comuni cause economiche e sociali;

d) la nozione di ambiente presenta, tuttavia, *alcuni aspetti di incertezza scientifica*, sicché è stato invocato il principio di precauzione;

e) la nozione di ambiente, proprio per la sua *interdisciplinarietà*, registra un contenuto tecnico molto significativo (spesso confuso con le norme comportamentali e di difficile comprensione);

f) la nozione di ambiente, per la protezione e gestione, coinvolge la *pluralità dei soggetti pubblici* (Parlamenti, Governi, Regioni, Enti locali) e dei *soggetti privati* (operatori economici singoli ed associati, imprese agricole, commerciali ed industriali), oltre che i cittadini, come singoli e nelle formazioni sociali;

g) la nozione di ambiente è, perciò, *trasversale* per il suo contenuto anche socio-economico e per la molteplicità dei soggetti interessati e degli interessi da loro rappresentati.

h) Se queste sono le principali caratteristiche dell'ambiente, la *risposta giuridico-istituzionale* ne deve tenere conto, onde assicurare una «*governance*» *efficace del*

fenomeno. Il principio di integrazione – che ubbidisce ad una esigenza di razionalizzazione e di economicità formale per ogni sistema giuridico – presenta un'importanza ancora maggiore nel campo ambientale (estremamente vasto, complesso e dinamico). In questo caso l'integrazione va considerata a livello di *norme*, di *giurisprudenza*, di *gestione amministrativa* e di *scelte politiche*; va esaminata nei suoi *contenuti*, distinguendo l'evoluzione dei principi dagli altri profili disciplinati; va studiata nelle *dimensioni temporali, orizzontali e verticali*, comparando la risposta giuridico-istituzionale a tutti i livelli nel suo dinamismo interno e nelle reciproche interferenze; va analizzata nella *tecnica formale del linguaggio*, nel segno della coerenza logica e della comprensibilità; va valutata nell'*evoluzione delle materie considerate*, degli *strumenti* utilizzati, dei *risultati* conseguiti, ma anche dei *ritardi ed insufficienze*; va criticata, se gli «strumenti giuridici» sono stati troppo enfatizzati rispetto ad *altri strumenti* suggeriti dall'economia e dalla società civile.

2. - Come è noto – ed ormai percepito in profondità anche dalla coscienza sociale – la Terra è «*una*» e custodisce la «*vita*», a seguito di una evoluzione lenta di milioni di anni. Ciò che la scienza scopre ed insegna è che esiste una *profonda integrazione dell'ecosistema vivente complessivo*. L'integrazione è dunque un dato naturale.

Oceani, mari, fiumi, laghi sono intimamente legati alla geosfera, biosfera ed atmosfera, sicché tutti i fenomeni globali dell'ambiente sono interconnessi ed influenzati da scelte anche apparentemente limitate, locali, marginali.

La natura è sempre *dinamica*, in grado di ripristinare e conservare i propri equilibri fondamentali assicurando la continuità della vita sulla Terra, purché non intervengano cambiamenti globali radicali.

Le preoccupazioni per l'ambiente da parte dell'uomo sono reali e costituiscono il riflesso dell'autocoscienza dei propri limiti a fronte delle conseguenze che già si evidenziano a livello globale (mutamento climatico; perdita di biodiversità; desertificazione; mutamenti genetici; condizioni di degrado grave socio-economico di interi continenti, come l'Africa; ripetute e gravi violazioni dei diritti umani,

intimamente legati al valore umano dell'ambiente, ecc.). Esiste, dunque, un principio di integrazione nella natura ai diversi livelli, che sfocia nell'equilibrio complessivo della vita sulla Terra.

Il principio di integrazione è un valore intrinseco della natura ed è una lezione aperta e continua mal compresa dalla cultura ancora prevalente, che trova difficile riprodurre la sostenibilità naturale in termini di sviluppo economico e sociale. Deve aggiungersi che – nonostante gli sforzi della scuola, dell'Università e della stampa – esiste ancora una grande ignoranza in ordine alle componenti ambientali e, soprattutto, in relazione al loro «peso» rispetto agli equilibri complessivi. Ad esempio molte persone vivono la loro vita, spesso nevrotica nelle città, senza alcuna consapevolezza «del valore intrinseco della diversità biologica, nonché del valore ecologico, genetico, sociale, economico, scientifico, educativo, culturale, ricreativo ed estetico della diversità biologica e delle sue componenti» (come recita il preambolo della Convenzione di Rio de Janeiro sulla diversità biologica del 1992).

Analogamente deve dirsi a proposito del clima (che è un «sistema integrato di atmosfera, idrosfera, biosfera e geosfera») confuso con il tempo atmosferico in dato tempo e luogo.

Quante persone conoscono le «zone umide» e sono in grado di apprezzarne il valore fondamentale per la vita degli uccelli migratori che si spostano tra vari continenti?

Quante persone hanno un'idea del commercio internazionale di specie animali e vegetali, anche transfrontaliero nonché delle emissioni, degli scarichi, dei rifiuti?

Gli esempi potrebbero essere molteplici con riferimento al «valore» del paesaggio, dei beni culturali, dei bacini idrografici, del suolo e delle campagne: risorse ancora da occupare e consumare, con una sostanziale rimozione degli effetti negativi che pure si producono su di esse.

Il principio di integrazione della natura, che trova espressione nella vita di flora e fauna, boschi e foreste, fiumi e mari, non ha raggiunto purtroppo ancora la *condizione culturale di massa* necessaria per uno sviluppo davvero sostenibile.

Si attende ancora l'affermarsi di un principio d'*integrazione culturale*, che avvicini in modo non superficiale l'economia e la realtà sociale con la «risorsa» ambiente, quale valore comune.

3. - Una prima osservazione può essere condivisa: mentre nella natura il principio di integrazione funziona (assicurando – almeno finora – la sostenibilità della vita sulla Terra), la risposta giuridico-istituzionale, economica, sociale e politica si presenta ancora affannosa ed insufficiente.

Perciò uno sguardo integrato ai diversi sistemi giuridici aiuta a vedere come a problemi comuni siano state date alcune risposte comuni e come il fiume profondo della evoluzione dei principi cominci a muoversi verso sbocchi anche in sede internazionale per una razionalizzazione complessiva.

a) Il principio di integrazione a livello di norme.

La normativa specifica ambientale ha incontrato forti resistenze e difficoltà anche di ordine tecnico (nell'innesto con la normativa generale preesistente) in tutti i Paesi. Così, nella prima fase, si sono emanate norme a carattere settoriale (soprattutto per l'inquinamento nelle varie forme, come emissioni in atmosfera, scarichi nelle acque e nel suolo, rifiuti, sostanze e produzioni pericolose) per mitigare le situazioni più gravi, ma senza incidere in modo significativo sulle cause.

Questa normativa settoriale – con forte contenuto tecnico e di difficile attuazione e comprensione per i cittadini – ha avuto un ruolo di rassicurazione formale e «illuministica» (quasi che le norme come tali fossero da sole in grado di modificare la realtà) ed è cresciuta in modo aberrante ed alluvionale su se stessa, in proporzione alla carenza di risul-

tati concreti. L'importante era riempire dei «vuoti» nel sistema legale.

Deve, tuttavia, riconoscersi che, oggettivamente, le nuove norme hanno avuto un qualche impatto sulla normativa generale preesistente, coinvolgendo le competenze e professionalità dei giudici e dei pubblici amministratori ai fini dell'applicazione, anche per la spinta delle formazioni sociali più sensibili.

Il dato quantitativo è stato giustamente criticato da una parte della dottrina giuridica, che ha ritenuto erroneo l'eccessivo ricorso a «regole giuridiche» in relazione al nuovo fenomeno ambientale. La critica è giusta, ma occorre tenere conto che una parte di responsabilità grava anche sul sistema comunitario, che ha risentito delle stesse pressioni economiche e politiche ed ha prodotto – nella prima fase – norme a carattere settoriale più volte modificate ed integrate. Dove il sistema normativo nazionale era per tradizione più stabile, non vi è stata inflazione normativa, sicché le regole giuridiche si presentavano e si presentano chiare e di più facile applicazione.

Ad esempio, in Italia, esiste una tradizione giuridica consolidata molto positiva in materia di *beni culturali, paesaggio, alimenti e bevande, boschi e foreste, flora e fauna, aree protette, tutela dei luoghi di lavoro* ed in parte *urbanistica ed assetto del territorio*.

In questi settori, i tentativi di razionalizzazione hanno avuto un discreto successo:

- T.U. in materia edilizia (d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380);
- T.U. in materia di beni culturali e paesaggistici (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42);
- T.U. in materia di tutela dei luoghi di lavoro (d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81);
- legge-quadro sulle aree protette (l. 6 dicembre 1991, n. 394).

Più difficile si è rivelato il tentativo di razionalizzazione di alcuni settori, fortemente influenzati dal diritto comunitario: VIA, VAS, IPPC; tutela delle acque e del suolo; gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati; tutela dell'aria e riduzione delle emissioni; tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

Il cosiddetto T.U. 152/2006 (modificato ed integrato più volte con legge 286/2006; d.lgs. 284/2006; legge 296/2006; legge 17/2007; d.lgs. 4/2008; legge 101/2008; d.lgs. 117/2008), pure apprezzabile nello sforzo di adeguamento al diritto comunitario e di razionalizzazione, non può ancora considerarsi «stabile».

La ragione principale è che le materie considerate – molto sensibili politicamente ed economicamente – non hanno trovato ancora una sintesi accettabile nel segno dello sviluppo sostenibile anche in sede comunitaria. Ad esempio sul danno ambientale la normativa comunitaria è valida, perché dà effettività al principio «chi inquina paga» nel senso di obbligare il responsabile al ripristino e solo in via sussidiaria al risarcimento, ma la base comune o *standard* appare ristretta (responsabilità oggettiva per danni ambientali causati dall'esercizio di alcune attività pericolose ex art. III; responsabilità soggettiva per danni alle specie ed *habitat* naturali protetti derivanti da attività non rischiose).

La direttiva in questione costituisce perciò solo la base minima di partenza per un diritto nazionale più ampio e severo nella materia (cosa che non è avvenuta con il predetto T.U. ambientale).

Per converso, in materia di rifiuti il diritto comunitario ripropone un impianto troppo rigido di trenta anni fa (le prime direttive sono del 1975 e del 1978) per cui «tutto» è rifiuto a monte, senza uno spazio adeguato per il recupero delle materie prime secondarie, nel senso di una utilizzazione dello strumento di *command and control* eccessiva rispetto agli strumenti economici concordati tra operatori economici e P.A.

Altre materie sono di più recente interesse normativo (ad esempio: rumore, legge 447/1995; biodiversità, legge 124/2004; inquinamento elettromagnetico, legge 36/2001 e d.lgs. 259/2003; organismi geneticamente modificati, legge 5/2005).

Nonostante gli sforzi, il numero di leggi rimane eccessivo e non gestibile dalle imprese, dalle P.A. e dai cittadini.

Principi generali e regole di dettaglio sono ancora confuse insieme; la materia tecnica è compenetrata nella parte dispositiva; il linguaggio è spesso generico, suscettibile di diverse interpretazioni; prevale il messaggio delle buone finalità rispetto ai criteri concreti di effettività anche economica. Al grandissimo numero di leggi nazionali si devono aggiungere le leggi regionali (20 Regioni) su materie di loro competenza, ma egualmente importanti per la protezione ambientale, sicché conflitti continuano a sussistere nei rapporti Stato-Regioni, nonostante lo sforzo di chiarificazione della Corte costituzionale.

Quanto al diritto internazionale dell'ambiente, esso viene recepito nel sistema nazionale con una legge puramente formale di «ratifica» del Parlamento, ma non viene direttamente applicato dai giudici e dalle P.A., perché non esiste nella Costituzione un meccanismo di adeguamento automatico, come avviene per le norme consuetudinarie (art. 10).

Ad essere sinceri il diritto internazionale dell'ambiente non è neppure conosciuto ed appare una cornice troppo lontana.

b) Il principio di integrazione a livello di giurisprudenza.

Su questo punto possono essere considerati i seguenti aspetti:

1) I giudici non solo in Italia non hanno una preparazione specifica nella complessa e difficile materia ambientale, come accertato in occasione del Simposio internazionale organizzato a Johannesburg nel 2002 dall'UNEP. Essi devono imparare da soli attraverso l'esperienza dei casi pratici da risolvere. Esiste però una sensibilità diffusa e cresce il numero dei giovani impegnati (qualche volta, in Italia, con una certa dose di protagonismo).

2) I giudici sempre nel nostro Paese non sono abituati a dialogare con le P.A. e tanto meno con le imprese e le formazioni sociali per una sorta di cultura di «casta» separata.

3) I giudici (civili, penali, amministrativi, Corte dei conti) operano persino in modo separato tra loro (e non secondo il principio dell'unità della giurisdizione) in materia di ambiente, sicché sugli stessi fatti si interviene in tempi, modi ed effetti diversi, senza alcun coordinamento istituzionale. Diversa è la situazione in vari Paesi (es. Svezia, Australia) dove esiste una competenza ambientale unica e specializzata.

L'ambiente è affidato all'iniziativa di singoli giudici, specie in sede locale o alle sollecitazioni delle ONG. Migliore è la situazione presso la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato e la Corte costituzionale. In Italia la base giuridica per

un intervento chiaro della giurisprudenza è stata fornita dalla ampia definizione di ambiente che è contenuta nella Costituzione, la quale fa riferimento all'ambiente, agli ecosistemi naturali, al paesaggio e ai beni culturali. (vedi art. 9 Costituzione e l.c. 18 ottobre 2001, n. 3). Esiste un interessante evoluzione della giurisprudenza.

Si segnalano al riguardo in particolare le seguenti decisioni:

- ambiente come «valore primario» [Corte costituzionale n. 151/1986 (1); n. 641/1987 (2); n. 182-183/2006 (3)];

- ambiente come «bene unitario» [Corte costituzionale n. 407/2002 (4)];

- ambiente come «valore comune», affidato alla «leale collaborazione» tra Stato e Regioni, pur avendo lo Stato una competenza esclusiva in tema di paesaggio e beni culturali e una competenza concorrente nel governo del territorio [Corte costituzionale n. 367/2007 (5)];

- ambiente come valore costituzionale unitario e «diritto umano fondamentale» (Cass. Sez. III Pen. 20 gennaio 1983, n. 421, Mazzola, rv. 156.964);

La Corte costituzionale si è pronunciata sui *parchi nazionali* [sent. n. 148/1991 (6); n. 302/1994 (7); n. 389/1999 (8)]; sulla *caccia* [sent. n. 168/1999 (9); n. 323/1998 (10); n. 536/2002 (11)]; sui *campi elettromagnetici* [sent. n. 382/1999 (12)]; sulle *tasse per limitare il traffico* [sent. n. 264/1996 (13)]; sul *rumore* [sent. n. 53/1991 (14); n. 346/1995 (15); n. 517/1991 (16)]; sui *rifiuti* [sent. n. 173/1998 (17); n. 196/1998 (18); n. 335/2001 (19)]; sull'*aria* (sent. n. 53/1991, cit.; n. 346/1995, cit.; n. 517/1991, cit.); sull'*acqua* [sent. n. 259/1996 (20)]; e su numerose altre materie come paesaggio e beni culturali.

Nei singoli settori esiste anche una giurisprudenza ordinaria e amministrativa molto interessante (acqua, aria, rifiuti, rumore, alimenti, energia, beni culturali, paesaggio, natura, VIA, VAS, IPPC, informazione, partecipazione, accesso, inquinamento, elettromagnetismo, ecc).

Diventa più numerosa e importante anche la giurisprudenza dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato soprattutto per i profili della legittimità di atti e procedimenti amministrativi.

La giurisprudenza, per sua natura, è costretta, spesso, ad una interpretazione sistematica per ricavare la giusta soluzione del caso pratico: la legge non sempre aiuta a trovare la soluzione, perché non chiara nei punti essenziali ed inutilmente descrittiva su aspetti marginali.

Il principio di integrazione delle norme – almeno nei punti essenziali o pilastri dei vari settori – aiuterebbe molto il lavoro di attuazione delle norme da parte dei giudici.

Le decisioni della Corte di giustizia di Lussemburgo sono riconosciute nel loro «ruolo di supremazia», ma talvolta appaiono non adeguate ai casi pratici (ad esempio in tema di nozione di rifiuto, troppo ideologica ed onnicomprensiva). Se la Corte di giustizia europea occupa uno spazio assorbente, svilisce il ruolo dei giudici nazionali, che risentono della situazione particolare del loro Paese e conoscono meglio il caso concreto.

(1) Corte cost. 27 giugno 1986, n. 151, in *Foro it.*, 1986, 2690.

(2) Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, in *Giur. it.*, 1989, 227.

(3) Corte cost. 5 maggio 2006, n. 182, in questa Riv. (M), 2006, 619 e Corte cost. 5 maggio 2006, n. 183, *ivi*, 2007, 302, con nota di IACOVIELLO.

(4) Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407, in questa Riv., 2002, 495, con nota di MASINI.

(5) Corte cost. 7 novembre 2007, n. 367, in questa Riv., 2008, 537, con nota di CARMIGNANI.

(6) Corte cost. 12 aprile 1991, n. 148, in *Giur. cost.*, 1991, 1322.

(7) Corte cost. 15 luglio 1994, n. 203, in *Foro it.*, 1994, 2942.

(8) Corte cost. 22 ottobre 1999, n. 389, in *Giur. cost.*, 1999, 3011.

(9) Corte cost. 14 maggio 1999, n. 168, in *Giur. cost.*, 1999, 1622.

(10) Corte cost. 24 luglio 1998, n. 323, in *Foro it.*, 1998, 2614.

(11) Corte cost. 20 dicembre 2002, n. 536, in questa Riv., 2005, 159, con nota di SCHEGGI.

(12) Corte cost. 7 ottobre 1999, n. 382, in *Giur. cost.*, 1999, 2941.

(13) Corte cost. 19 luglio 1996, n. 264, in *Foro it.*, 1996, 3289.

(14) Corte cost. 28 gennaio 1991, n. 53, in *Foro it.*, 1991, 3000.

(15) Corte cost. 21 luglio 1995, n. 346, in *Giur. cost.*, 1995, 2602.

(16) Corte cost. 30 dicembre 1991, n. 517, in *Foro it.*, 1992, 1064.

(17) Corte cost. 20 maggio 1998, n. 173, in *Foro it.*, 1998, 2345.

(18) Corte cost. 3 giugno 1998, n. 196, in *Foro it.*, 1998, 2339.

(19) Corte cost. 19 ottobre 2001, n. 335, in questa Riv., 2002, 100, con nota di POSTIGLIONE.

(20) Corte cost. 19 luglio 1996, n. 259, in *Giur. cost.*, 1996, 2319.

Sono pochi i casi di richieste pregiudiziali avanzate dai giudici italiani davanti alla Corte di giustizia della Comunità europea.

Un caso deciso dalla Corte di cassazione in tema di danni per violazione dei diritti umani durante la II guerra mondiale, è stato portato dalla Germania davanti alla Corte penale internazionale de L'Aja.

Interessante sarebbe anche studiare i possibili rapporti con la Corte dei diritti umani di Strasburgo, con la Corte «internazionale» di giustizia de L'Aja e con il Tribunale internazionale sul diritto del mare di Amburgo in materia di ambiente.

3.1. - Le P.A. cercano di rendersi più moderne nel servizio dei cittadini, ma finora con scarsi risultati. Esse non godono di molta stima da parte dei cittadini, perché manca il servizio domandato in tempi ragionevoli e perché appaiono non sempre competenti ed autorevoli e non amano assumersi responsabilità.

Naturalmente questa cultura di eccessiva burocratizzazione e parcellizzazione esasperata non giova certo nei rapporti con le imprese ed i cittadini anche in materia di ambiente. Si attendono risultati positivi da alcuni nuovi strumenti suggeriti dal diritto comunitario:

1) *Conferenze di servizio* tra varie amministrazioni competenti per valutare singoli progetti, piani e programmi con possibile impatto ambientale (vedi legge 241/90 e modifiche successive);

2) *Sportello unico attività produttive* (artt. 23, 24, 25, d.lgs. 112/98 e d.p.r. n. 447/98);

3) *Autorizzazione unica integrata* (d.lgs. 59/2005, art. 1 e Allegato);

4) *Accordi di programma tra privati e P.A.* (es. art. 206, d.lgs. n. 4/2008 in tema di rifiuti, vedi anche art. 246 in materia di siti inquinati e loro bonifica);

5) *Verifica di assoggettabilità alla VIA* di alcuni progetti di minore incidenza sull'ambiente (art. 20, d.lgs. n. 4/2008).

La tendenza degli ordinamenti anche per effetto delle direttive comunitarie è quella di semplificare i procedimenti amministrativi di autorizzazione, consentendo ai privati, in tempi più brevi, di svolgere la propria attività.

Sia la VIA (la valutazione di impatto ambientale), sia la VAS (la valutazione ambientale strategica di piani e programmi), sia l'IPPC, cioè la autorizzazione ambientale integrata di un gran numero di attività industriali con importante potenziale di inquinamento, costituiscono *modelli preventivi integrati di prevenzione* che ubbidiscono alla stessa filosofia: realizzare un *procedimento autorizzativo unico* attraverso la collaborazione dei soggetti economici interessati, consentendo anche al corpo sociale di poter esercitare i diritti di informazione, partecipazione e accesso. La tendenza evolutiva è *integrata a livello di P.A.*, perché obbliga questa a coordinarsi al suo interno (Conferenze di servizio, legge 241/90) e ad esprimere un unico atto finale, che assorbe e sostituisce tanti atti particolari e settoriali, comunque denominati (es. pareri, nulla-osta, visti, permessi, approvazioni, dispense, ecc.); è integrata in relazione all'ambiente, obbligando ad una valutazione unitaria di tutte le sue componenti (aria, acque, rifiuti, rumore, ecc.) e ad una comparazione con gli altri interessi pubblici; è integrata in relazione al soggetto economico perché definisce un unico procedimento nelle varie fasi (avvio, istruttoria, decisione) in tempi brevi con preferenza per un eventuale accordo e con risparmi dei costi; è integrata in relazione al corpo sociale, perché canalizza e valorizza il ruolo propositivo di informazione, partecipazione ed accesso nel segno della trasparenza senza incidere sulla autonomia istituzionale della decisione.

Una della difficoltà è costituita dal ruolo delle Regioni, dotate di competenza concorrente con lo Stato anche per la materia ambientale, benché la legge costituzionale n.

3/2001 abbia insistito su una competenza «esclusiva» dello Stato sui beni culturali, il paesaggio, gli ecosistemi naturali e l'ambiente. Certamente lo Stato italiano ha un ruolo ancora forte in tema di beni culturali e paesaggio per antica tradizione ma poi di fatto il ruolo regionale rimane per le stesse materie ed ancor più per le altre, compresa l'urbanistica.

La Corte costituzionale giustamente enfatizza il principio di «leale collaborazione» perché l'ambiente è un valore universale e trasversale pubblico e le competenze vanno considerate non solo come potere autoreferenziale ma come dovere di servizio (Corte cost., sent. n. 367/2007, cit.).

L'esperienza in materia di parchi e riserve naturali ha dimostrato che esiste uno spazio per aree naturali protette dello Stato e aree naturali protette delle Regioni (vedi l. 6 dicembre 1991, n. 394).

Una delle difficoltà dell'integrazione e reciproca collaborazione tra Stato e Regioni rimane quella degli spazi di suolo e campagne considerati purtroppo ancor residuali perché non specificamente soggetti ad un vincolo giuridico di protezione. Occorrerebbe rivedere prudentemente l'eccessiva discrezionalità dei Comuni e delle Regioni in materia di pianificazione urbanistica dando prevalenza alla pianificazione ambientale.

Le P.A. italiane devono – a nostro avviso – guadagnare più dignità e forza come avviene ad esempio per quelle francesi: una sostanziale assunzione delle proprie responsabilità verso la magistratura, aiuta a bilanciare il sistema. Il ruolo della magistratura in Italia – al di là delle stesse intenzioni dei protagonisti – rimane di fatto prevalente e non aiuta le pubbliche amministrazioni ad assumere le proprie responsabilità.

Naturalmente occorre equilibrare il sistema anche rispetto al mondo politico con opportuni meccanismi a favore degli enti ed organi istituzionali e rivedere l'istituto della disapplicazione ad opera del giudice ordinario degli atti amministrativi ai sensi di una legge del lontano 1865, di cui si è fatto abuso in materia urbanistica ed ambientale in genere. Certo occorre assicurare un controllo di legalità ma deve essere operato preliminarmente dal giudice amministrativo competente. Ciò non toglie che le P.A. devono accettare sanzioni efficaci per i ritardi inaccettabili nel rapporto con i cittadini e devono instaurare meccanismi procedurali trasparenti e certi, sottoposti al controllo di legalità dei Tribunali amministrativi. In sostanza il controllo del giudice penale, che è successivo, deve rimanere per gli aspetti patologici residuali.

Come si è già detto ai fini di una migliore integrazione in sede amministrativa una spinta positiva è venuta dall'ordinamento comunitario, soprattutto con due indirizzi:

a) *la prevenzione*, attraverso gli strumenti di una considerazione preventiva dell'impatto ambientale di progetti e programmi (VIA e VAS) e l'adozione di una autorizzazione unica per tutti i profili dell'inquinamento (IPPC), con riferimento ad una serie di attività;

b) *il coinvolgimento della società civile*, attraverso gli istituti della informazione ambientale, partecipazione ed accesso in tema di ambiente [vedi legge 349/86, art. 14; legge 241/90, artt. 22-27; d.lgs. 195/2005 di attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale; il reg. (CE) 1367/2006 sulla applicazione anche agli organi comunitari sui principi della Convenzione di Aarhus sull'accesso].

Ai fini della integrazione in sede amministrativa non può essere sottovalutata l'influenza di *tutte* le numerose direttive comunitarie approvate (o in corso di approvazione) in numerosi settori sostanziali (acqua, difesa del suolo, aria, animali, flora e fauna, rete natura 2000, biodiversità e OGM, rumore, rifiuti, sostanze pericolose, rischi di incidenti rilevanti, danno ambientale, certificazioni ambientali, incentivi, inquinamento elettromagnetico, ecc.).

Si tratta di un quadro impressionante di norme comunitarie recepite per settore (più recentemente in una visione

quadro) per le quali si pone il problema di una ulteriore armonizzazione.

L'influenza comunitaria è stata utile per il linguaggio delle norme e l'organizzazione strutturale di esse, in un contesto chiaro (ambito di applicazione, definizioni, soggetti coinvolti, regole di condotta, sanzioni).

Gli sforzi verso uno *ius commune* comunitario in tema di ambiente, anche se ancora incompleti, sono già molto significativi.

Ora occorre andare verso una semplificazione ulteriore per principi integrati, stabilendo le interrelazioni tra i vari settori e definendo meglio la politica unitaria dell'ambiente.

Si deve considerare, infine, che l'occupazione di delicati spazi con nuove direttive (sul danno ambientale; sui crimini ambientali; sul suolo; sull'accesso alla giustizia) rende ancora più urgente una vera politica ambientale complessiva di sviluppo sostenibile per ogni settore economico.

3.2. - I sistemi giuridici si sono costruiti storicamente con riferimento ad *entità istituzionali stabili* (gli Stati, l'Unione europea, il Consiglio d'Europa, la Comunità internazionale).

Anche il *modello delle Nazioni Unite* – nonostante i suoi limiti – costituisce un punto di riferimento importante con una certa stabilità, sia come ispiratore di norme e principi sia come organismo propulsivo politico e tecnico (Assemblea generale, Consiglio di sicurezza, Segretario generale, UNEP, Organismi collegati come UNESCO, FAO ecc.).

Per ogni entità istituzionale la tendenza è quella di una articolazione tra *organi che producono le norme e organi che le applicano*, in sede amministrativa e giurisdizionale.

La *tendenza «organica» del diritto è coesistente ad esso*, perché attiene alla sostanza stessa della norma, cioè alla sua natura ed effettività. Oggi opera in senso verticale il principio di integrazione all'interno dei sistemi nazionali (ad esempio rapporti Stato, Regioni ed enti locali), tra sistemi nazionali e sistema comunitario (es. rapporti di supremazia del diritto comunitario), mentre lo stesso principio non opera adeguatamente a livello globale per l'assoluta carenza organica di questo sistema, sia in sede amministrativa che giurisdizionale.

Come si è detto, ad un sistema unitario naturale complessivo non corrisponde una vera *«governance»* complessiva sovranazionale, e ciò per ragioni politiche in quanto gli Stati rivendicano la «sovranità», secondo una cultura che sembra inadeguata almeno per alcuni problemi globali dell'ambiente.

Il cambiamento climatico, ad esempio, nonostante la competenza «sovrana» di circa 200 Paesi frammentati sul Pianeta, opera comunque secondo la sua logica. L'ambiente, dunque, può costituire una occasione ed opportunità per una più alta collaborazione tra Parlamenti e Governi nel proprio stesso interesse, non solo nel medio e lungo periodo, ma già adesso, come dimostra la crisi economica e la necessità di nuove regole (e organi nuovi di *governance*) in questo settore così legato all'ambiente.

L'importante è mostrare ai Parlamenti e Governi questo loro interesse e costruire un consenso, senza rigidità burocratiche, senza violenza, senza fondamentalismi, associando «organismi nuovi di servizio» alle realtà istituzionali esistenti e delegando ad essi gradualmente alcune responsabilità per la gestione di alcuni fenomeni globali comuni.

L'integrazione verticale può solo allora operare bene a vari livelli, dall'alto verso il basso e viceversa, in un processo dinamico aperto e flessibile. Il diritto internazionale dell'ambiente già offre interessanti modelli di collaborazione tra Governi, che è bene sviluppare su base più ampia.

3.3. - Per dare senso a questi profili, occorre parlare di alcuni contenuti fondamentali, ossia dei principi che sono stati elaborati finora nella materia.

A *livello nazionale* occorre far riferimento ai principi ambientali inseriti nelle singole costituzioni, ove l'ambiente è già arrivato ad avere la dignità di «valore costituzionale fondamentale».

Recentemente in Italia il T.U. ambientale n. 4/2008 ha introdotto alcuni principi generali in tema di tutela ambientale «in attuazione degli artt. 2, 3, 9, 32, 41, 42, 44, 117, commi 1 e 3 Costituzione e nel rispetto del Trattato dell'Unione europea».

In coerenza con il principio di integrazione i due poli di attenzione sono a livello interno la Costituzione e a livello comunitario il Trattato dell'Unione europea.

Le regole generali da adottare nella *produzione del diritto ambientale* (adozione di atti normativi di indirizzo e coordinamento) sono le seguenti:

a) la tutela ambientale costituisce *obbligo giuridico generale* per tutti gli enti pubblici, per tutti gli enti privati, per tutte le persone fisiche;

b) ogni azione ambientale (che possa avere influenza sulle risorse naturali e culturali) deve rispettare i principi comunitari seguenti:

- il principio di precauzione;

- il principio di prevenzione;

- il principio «chi inquina paga»;

- il principio di riparazione del danno;

c) un ruolo molto importante è affidato al principio (universale per sua natura e non solo comunitario) dello *sviluppo sostenibile*.

Il testo (art. 3, d.lgs. 4/2008) è interessante:

- per l'oggetto (ogni attività umana giuridicamente rilevante);

- per l'esplicita sottoposizione al principio anche delle «attività delle P.A.», alle quali è affidato il compito di effettuare la *scelta comparativa discrezionale* degli interessi pubblici e privati coinvolti, considerando prioritariamente la tutela ambientale;

- per le *finalità* (garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle *generazioni future*);

- per lo sforzo di individualizzazione di un «*equilibrato rapporto*» tra risorse da risparmiare e risorse da trasmettere;

- per il richiamo anche al principio etico-giuridico della «solidarietà» per salvaguardare e migliorare la qualità dell'ambiente anche nel futuro, nell'ambito delle dinamiche di produzione e consumo;

- per l'esplicito richiamo alla salvaguardia del «*corretto funzionamento ed evoluzione degli ecosistemi naturali*» rispetto ad attività umane negative;

d) un richiamo esplicito ed importante è fatto al *diritto di accesso alle informazioni ambientali* e di partecipazione a scopo collaborativo, nel senso di legittimare chiunque all'accesso alle informazioni «senza essere tenuto a dimostrare un interesse giuridicamente rilevante»: il richiamo alla Convenzione di Aarhus è pertinente, ma occorre tenere conto che questa Convenzione introduce il tema più generale del diritto di accesso alla giustizia ambientale (e non solo l'accesso per la corretta informazione, essendo questo solo un presupposto dell'accesso alla giustizia ambientale della persona e delle formazioni sociali);

e) la prescrizione del *principio di leale collaborazione* tra Stato, Regioni ed enti minori;

f) la previsione del *principio di sussidiarietà*, concepito come possibilità di una protezione più restrittiva a scalare dallo Stato, alle Regioni, agli enti minori, rispetto ad uno *standard* minimo di protezione. Il principio in questione trova applicazione anche rispetto agli ordinamenti sovraordinati (comunitario ed internazionale), sicché esso si iscrive in una applicazione del principio di integrazione.

3.4. - Come si è detto il diritto internazionale dell'ambiente è di epoca relativamente recente. Esso contiene l'insieme delle regole giuridiche (di differente peso) contenute nelle *norme consuetudinarie*, nelle *Convenzioni* (multilaterali o bilaterali), nelle *dichiarazioni* e *risoluzioni* sottoscritte dagli Stati, nelle *decisioni delle giurisdizioni sovranazionali*, nei *principi elaborati dalla dottrina giuridica*.

Un ruolo propulsivo per l'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente è stato svolto dalle Nazioni Unite con la Conferenza di Stoccolma nel 1972, di Rio de Janeiro nel 1992, di Johannesburg nel 2002 ed anche da parte di vari organismi scientifici e della società civile.

Guardando in prospettiva la materia oggetto del diritto internazionale dell'ambiente, è importante sottolineare una *prima distinzione*:

- a) le norme che riguardano le risorse, in senso oggettivo;
- b) le norme che riguardano le persone, in senso soggettivo.

Al primo gruppo di norme appartengono alcuni grandi settori:

- 1) protezione della natura e della biodiversità;
- 2) protezione degli oceani, mari, laghi e fiumi internazionali;
- 3) protezione dell'atmosfera;
- 4) protezione del clima;
- 5) protezione dei beni culturali e del paesaggio;

Trattasi di norme che affrontano *tutte le forme di inquinamento* (cioè l'aspetto patologico) e contemporaneamente il problema dell'*uso sostenibile delle risorse comuni*.

Per ognuno dei settori generali, si nota una evoluzione della protezione nel senso di una estensione del concetto di bene ambientale protetto.

La *graduale estensione del concetto di ambiente* è stata una risposta alla maturazione culturale e politica della Comunità internazionale nella materia.

Qualche esempio è sufficiente per dare un'idea del fenomeno:

a) Per la *natura* si passa dalla considerazione puntuale di *single specie* di animali o vegetali da proteggere, fino a comprendere i loro *habitat* e grandi ecosistemi (es. Alpi, Antartide) e più in generale tutta la *biodiversità*.

b) Per le *acque* si passa dalla considerazione separata di *singoli fiumi* (es. Reno, Danubio, ecc.) o di *mari regionali* (es. Convenzione di Barcellona e suoi Protocolli) alla comprensione globale degli *oceani*, con relative problematiche di inquinamento ed uso sostenibile (Convenzione di Montego Bay del 1982).

c) Ancor più evidente è la progressione in tema di protezione dell'*atmosfera*, in quanto dal problema dell'*inquinamento atmosferico a lunga distanza* (Convenzione di Ginevra del 1979) si passa a fenomeni più generali (Convenzione di Vienna del 1982 e protocollo di Montreal nel 1987) fino ad arrivare al *mutamento climatico* del Pianeta (Convenzione di Rio de Janeiro del 1992 e Protocollo di Kyoto del 1997).

Lo stesso tema dell'inquinamento, prima affrontato in modo settoriale o limitato ad alcune sostanze, ora nel diritto internazionale ha uno spazio integrato di tutela, quale che sia l'origine, la natura e destinazione (aria, acqua, suolo, compresi i rifiuti ed il loro movimento transfrontaliero). Nessuna forma di inquinamento è esclusa, nessuna destinazione o provenienza, soprattutto per gli effetti transfrontalieri (vedi tra le altre la Convenzione di Espoo del 1991).

d) Ancor più interessante è stata l'evoluzione culturale in tema di *protezione dei beni culturali*, considerati come valori singoli e di insieme, ossia nello spazio di riferimento, fino alla visione della natura come *patrimonio comune dell'umanità* (Convenzione di Parigi del 1972, Convenzione di Granada del 1985).

Un secondo gruppo di norme riguarda il ruolo delle persone per la protezione dell'ambiente anche in sede

internazionale.

Esiste un legame profondo tra *diritti umani* e *ambiente*, nel senso che la protezione dei diritti umani giova anche all'ambiente e viceversa.

Ma il legame, per molti documenti internazionali, si spinge più in là, ossia verso il *riconoscimento di un nuovo diritto umano* (il diritto all'ambiente) che fa capo ad ogni persona e che gli Stati non creano ma hanno l'obbligo di riconoscere e favorire. Questa tendenza anticipa il riconoscimento della dignità giuridica autonoma della persona nel diritto internazionale.

Occorre, dunque, ripercorrere il *cammino dei diritti umani* (dalla Dichiarazione dell'Uomo del 1948) e parallelamente esaminare i principi elaborati nelle Conferenze ONU sull'ambiente (da Stoccolma nel 1972 a Rio de Janeiro nel 1992, a Johannesburg nel 2002) in tema di diritti della persona per la protezione ambientale.

Quale che sia l'opinione dottrina sul diritto all'ambiente come diritto sostanziale, è ormai acquisito in sede internazionale il principio giuridico del diritto-dovere delle persone ad essere informate, a partecipare, ad accedere alla giustizia (Convenzioni di Espoo del 1991 e Convenzioni di Aarhus del 1998).

Deve dirsi che i *diritti procedurali* riferiti alla persona possono giocare un ruolo decisivo in tema di diritti umani e in tema di diritto umano all'ambiente, solo se si pensa a quale vantaggio verrebbe dalla piena attuazione del principio di integrazione attraverso la istituzione di una *governance* globale sia per i diritti umani sia per il diritto umano all'ambiente, *governance* oggi assente nella sfera generale.

Se è vero che i diritti umani, quali attributi della dignità e libertà di ogni persona, storicamente hanno avuto una priorità, non si può negare che oggi essi per il loro pieno riconoscimento hanno bisogno di un ambiente comune favorevole di pace e giustizia.

Quelli che noi chiamiamo diritti procedurali giovani senza dubbio ai tradizionali diritti umani ed anche al nuovo diritto umano all'ambiente. In un mondo globalizzato la reciprocità dei diritti e doveri umani può giocare un ruolo fondamentale nella difesa del valore comune ambientale, inteso come vita delle persone.

In conclusione può dirsi che gradualmente si è rafforzata la collaborazione e cooperazione degli Stati nell'accettazione dei principi comuni (anche se si parla di *soft law* per le Dichiarazioni di Stoccolma e Rio de Janeiro); nella cooperazione scientifica, tecnica e finanziaria a favore dei Paesi in via di sviluppo; sui temi delicati come le situazioni critiche in generale e quelle nucleari in particolare (es. Convenzione di Vienna del 1986 sulla tempestiva notifica ed assistenza); in settori nuovi che coinvolgono il corpo sociale (Convenzione di Espoo del 1991 e Convenzione di Aarhus del 1998).

Anche sul tema delicato e complesso della responsabilità degli Stati per danni ambientali vi è stata una significativa evoluzione. In questo caso la base legale è addirittura una norma consuetudinaria con efficacia *erga omnes* che impone agli Stati l'obbligo di non danneggiare le risorse di altri Paesi o che sono nelle aree fuori giurisdizione.

Questa base legale è rafforzata dal richiamo del *principio di responsabilità* in varie convenzioni multilaterali e nelle grandi Dichiarazioni di Stoccolma e Rio de Janeiro. Un avallo significativo del principio di responsabilità si ritrova anche in alcune decisioni di organi giurisdizionali sovranazionali, come quelli della Corte di giustizia de L'Aja. La responsabilità degli Stati non esclude ovviamente quella di persone, enti e società, che gli Stati non hanno adeguatamente controllato.

Sono presi in considerazione i *danni ambientali di rilevanza internazionale*, per il loro impatto dentro e fuori del Paese di origine. Deve trattarsi dei danni *contra ius*, cioè contrari alle norme internazionali valide *erga omnes*,

per il loro carattere cogente. La categoria del «*crimine ecologico internazionale*» può avere una valenza sia civile, sia penale, ma allo stato attuale il sistema internazionale non sembra ancora pronto a recepire un tipo di giustizia, che sia sovraordinato a quello fornito dagli Stati sovrani. Esistono tuttavia le basi giuridiche per un tale necessario passo, se hanno senso le evoluzioni in atto in tema di diritti umani e di diritto all'ambiente, per loro natura su base universale. Solo attivando la società civile, con coraggio e prudenza, si può instaurare un sistema permanente di garanzie, oggi carente. Il che non comporta affatto la scomparsa della sovranità degli Stati, ma solo una razionalizzazione nell'interesse comune del suo esercizio.

4. - a) Principio di responsabilità degli Stati per danno ambientale.

Come si è detto, questo principio è sicuro perché si fonda su norme cogenti consuetudinarie e convenzionali, oltre che sulle prassi e su alcune decisioni giurisdizionali.

Si tratta di un principio codificato anche dalla Commissione per il diritto internazionale, che ha elaborato il concetto di illecito o crimine internazionale riferibile all'ambiente.

Esiste una grande possibilità di evoluzione di questo principio a mano a mano che i *casì di danno ambientale* vengono recepiti nel diritto nazionale italiano (es. parte sesta del T.U. ambientale 152/2006, modificato dal d.lgs. n. 4/2008) e nel diritto comunitario (direttiva 2004/35/CE).

Esiste già un meccanismo di reciproca integrazione (vedi art. 318, comma 4 del T.U. citato) nel caso di *danni ambientali che interessino una pluralità di Stati membri dell'Unione europea* (sia che il danno abbia origine in Italia, sia nell'ipotesi inversa).

Un meccanismo analogo di integrazione e collaborazione si sta realizzando anche in sede internazionale in materia di sicurezza nucleare, di produzione e commercio di sostanze e rifiuti pericolosi, di VIA per progetti aventi efficacia transfrontaliera (v. Convenzione Espoo 1991).

A titolo esemplificativo si citano alcune Convenzioni sulla responsabilità per danni all'ambiente:

- Convenzione internazionale del 27 novembre 1992 sulla responsabilità civile per i danni derivanti da inquinamento da idrocarburi;

- Convenzione internazionale del 27 novembre 1992 istitutiva di un Fondo internazionale per l'indennizzo dei danni derivanti da inquinamento da idrocarburi;

- Convenzione internazionale del 23 marzo 2001 sulla responsabilità e l'indennizzo per i danni derivanti dall'inquinamento determinato dal carburante delle navi;

- Convenzione internazionale del 3 maggio 1996 sulla responsabilità e l'indennizzo per i danni causati dal trasporto via mare di sostanze nocive e potenzialmente pericolose;

- Convenzione del 10 ottobre 1989 sulla responsabilità civile per i danni causati durante il trasporto di materiali pericolosi su strada, ferrovia o battello di navigazione interna;

- Convenzione di Parigi del 29 luglio 1960 sulla responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare e convenzione complementare di Bruxelles del 31 gennaio 1963;

- Convenzione di Vienna del 21 maggio 1963 sulla responsabilità civile in materia di danni nucleari;

- Convenzione di Vienna del 12 settembre 1997 sull'indennizzo complementare per danno nucleare;

- Protocollo congiunto del 21 settembre 1998 relativo all'applicazione della Convenzione di Vienna e della convenzione di Parigi;

- Convenzione di Bruxelles del 17 dicembre 1971 relativa alla responsabilità civile derivante del trasporto marittimo di sostanze nucleari.

Tutti ricordiamo alcuni *casì emblematici* di danno ambientale di rilevanza internazionale avvenuti sulla terra-

ferma (Seveso 1976; Bhopal 1984; Chernobyl 1986; Sandoz 1988; distruzione di 500 pozzi petroliferi in Iraq nel 1991), oltre a numerosi altri verificatisi negli spazi marini (Torrey Canyon 1967; Amoco Cadiz 1978; Bahia Paraiso in Atlantico 1989; Exxon Valdez in Alaska 1989; Haven nel golfo di Genova nel 1991). Per questi casi occorre distinguere l'impatto del danno negli spazi coperti dalla giurisdizione di uno o più Stati, dal danno alle risorse comuni fuori dalla giurisdizione degli Stati (ma non perciò *res nullibus*, senza protezione giuridica).

Il *vuoto di giurisdizione* è evidente, sicché l'idea di una Corte internazionale dell'ambiente, che si occupi di questi casi è valida, nel senso che – a ben considerare – non sottrae competenza agli Stati, ma introduce una ulteriore garanzia al livello più generale ora scoperto. Il principio di integrazione, dunque, opera non solo nella prevenzione, cioè a monte, ma anche a valle, a danno ambientale avvenuto, sicché i sistemi giuridici sono in grado di chiudere il cerchio della effettività.

b) Il principio dello sviluppo sostenibile.

Come si è detto in precedenza, questo principio è pienamente recepito nell'ordinamento italiano (v. art. 3 *quater*, d.lgs. n. 4/2008).

Esso costituisce uno dei cardini del diritto comunitario, anzi della stessa politica dell'Unione europea (vedi decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, art. 2, comma 1, ove si parla di «strategia europea dello sviluppo sostenibile»).

Le dichiarazioni di Stoccolma e Rio de Janeiro sono state accompagnate da alcune azioni operative: la *creazione dell'UNEP* nel primo caso; l'*Agenda 21* nel secondo caso (Capitolo 39).

In sequenza temporale e logica la Conferenza di Johannesburg del 2002 si intitola «World Summit for Sustainable Development» (WSSD).

È vero che la nozione di sviluppo sostenibile è non facile e si presta a differenti interpretazioni e concezioni, ma è innegabile il suo contenuto politico ed anche giuridico, nel senso di obbligare le istituzioni, le imprese, i cittadini a favorire oggi lo sviluppo economico e sociale, in modo compatibile con l'ambiente, salvaguardando anche le generazioni future non solo in relazione ai valori ambientali, ma anche in rapporto alle loro aspettative economiche e sociali.

Proprio per la sua visione integrata, il principio dello sviluppo sostenibile è richiamato nelle principali Convenzioni internazionali (Convenzioni sul clima del 1992; Convenzione sulla biodiversità del 1992; Convenzione sulla lotta alla desertificazione del 1997; Convenzione sul diritto del mare del 1982).

Una applicazione del principio è stata fatta dalla Corte di giustizia de L'Aja nella sentenza 25 settembre 1997, in relazione alla controversia tra Ungheria e Cecoslovacchia a proposito di una diga sul Danubio (vedi parere giudice Weeramantry).

Interessante è anche il caso della Corte Suprema delle Filippine deciso con sentenza del 30 luglio 1993, con riferimento allo sfruttamento eccessivo del legno ed ai pericoli di deforestazione della foresta-fluviale. La Corte ha accolto il principio secondo cui le generazioni future possono agire in giustizia per far valere i loro diritti all'ambiente (attraverso un'azione proposta da 43 minorenni filippini contro l'ente di sfruttamento del legno).

c) Principio del patrimonio comune dell'umanità.

La prima formulazione di questo principio è stata coniata dall'ambasciatore di Malta delle Nazioni Unite (1976), il quale fissò dei criteri (utilizzazione esclusivamente pacifica del bene comune, libertà di ricerca scientifica, non appropriabilità dell'area e delle sue risorse, conduzione nell'interesse dell'umanità intera delle attività di esplorazione e di

sfruttamento) per tutelare i territori *nullius* (fondi, sottosuolo marino degli oceani, ecc) dichiarati, appunto, «patrimonio comune dell'umanità».

Tali criteri sono stati ribaditi, successivamente, nella Dichiarazione del 17 dicembre 1970 (adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite) sui principi atti a governare i fondi ed il sottosuolo del mare e degli oceani al di là dei limiti delle giurisdizioni nazionali prevedendo l'istituzione di un meccanismo internazionale diretto ad assicurare una gestione razionale dell'area e delle sue risorse e un'equa ripartizione dei profitti derivanti dallo sfruttamento del bene, tenendo conto, in particolare, dei bisogni e degli interessi dei Paesi più poveri.

Il principio del «patrimonio comune dell'umanità» riguarda, in particolare modo, le convenzioni che disciplinano lo spazio *extra-atmosferico*, l'altro mare, i territori antartici.

Le convenzioni, che incarnano tale principio, impongono agli Stati l'obbligo della non appropriazione, della conservazione e della gestione razionale (cioè l'impegno di ogni Stato a rispettare certi obblighi liberamente accettati, senza che gli stessi ottengano dei vantaggi economici).

Il principio del patrimonio comune dell'umanità è contenuto in molti trattati: *a)* nella *Convenzione universale dell'Unesco del 23 novembre 1972 (Parigi)* concernente la protezione del patrimonio mondiale culturale naturale: «Considerando che la degradazione o la sparizione di un bene del patrimonio mondiale culturale e naturale costituisce un impoverimento nefasto del patrimonio di tutti i popoli del mondo (...); *b)* nel preambolo della *Convenzione relativa alla conservazione della specie migratrice*: «Preoccupati in particolare delle specie selvatiche animali che nel corso delle loro migrazioni oltrepassano i confini di giurisdizione nazionale o i cui spostamenti avvengono al di là di tali confini; riconosciuto che gli Stati sono e devono essere i protettori delle specie migratrici selvatiche che vivono all'interno dei confini della loro giurisdizione o che li oltrepassano (...); *c)* nel preambolo della *Convenzione di Canberra del 20 maggio 1980 sulla conservazione delle risorse marine*: «Ritenendo essere nell'interesse di tutto il genere umano preservare le acque che circondano il Continente antartico esclusivamente per scopi pacifici e impedire che divengano oggetto di contesa internazionale (...); *d)* nel preambolo della *Convenzione di Berna del 19 settembre 1979 sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale*: «Nel riconoscere che flora e fauna selvatica costituiscono un patrimonio naturale di valore estetico, scientifico, culturale, ricreativo, economico ed intrinseco che va preservato e trasmesso alle generazioni future (...); *e)* nel preambolo della *Convenzione di Bonn del 23 giugno 1979 sulla conservazione delle specie migratrici appartenenti alla fauna selvatica*: «Consapevoli del valore crescente che assume la fauna selvatica dal punto di vista ambientale, ecologico, genetico, scientifico, ricreativo, culturale, educativo, sociale ed economico (...); *f)* nell'art. 192 della *Convenzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982 sul diritto del mare*: «Gli Stati hanno l'obbligo di proteggere e preservare l'ambiente marino (...); *g)* nel preambolo del *Protocollo di Madrid del 4 ottobre 1991 sulla protezione ambientale*: «Convinti che lo sviluppo di un regime globale per la protezione dell'ambiente antartico e dei suoi ecosistemi dipendenti ed associati è nell'interesse dell'umanità nel suo insieme (...); *h)* nel preambolo della *Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione*: «Coscienti del valore sempre crescente, dal punto di vista estetico, scientifico, culturale, ricreativo ed economico, della fauna e della flora selvatiche (...); *i)* nel preambolo della *Convenzione di Londra del 1° giugno 1972 per la conservazione delle foche dell'Antartico*: «Riconoscendo che le risorse antartiche sono

una importante risorsa vivente dell'ambiente marino la quale richiede un accordo internazionale ai fini della sua effettiva conservazione (...); *l)* nel preambolo della *Convenzione sulla diversità biologica* adottata nella Conferenza di Rio: «(...) affermando che la conservazione della biodiversità è interesse comune dell'umanità (...); *m)* nel preambolo della *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico adottato dalla Conferenza di Rio*: «riconoscendo che i cambiamenti del clima della terra e i loro negativi effetti sono una preoccupazione comune dell'umanità (...).

Gli Stati una volta riconosciuti il principio del «patrimonio comune dell'umanità» hanno il dovere di agire per l'interesse comune e non per i loro diritti sovrani.

Tale principio crea obblighi nei confronti della comunità internazionale la quale ne affida l'attuazione a ciascuno Stato il quale opera per la generalità degli Stati o, a determinati Stati (che agirebbero *uti universi*) o, infine, ad organizzazioni internazionali che gestirebbero istituzionalmente gli interessi collettivi.

Si tratta di obblighi simultanei nei confronti di tutti gli Stati con la conseguenza che, nel caso di una loro violazione, ogni Stato può reagire (a nome della comunità internazionale) per «fare giustizia».

L'obbligo di salvaguardare il «patrimonio comune dell'umanità» si trova anche espresso nelle Dichiarazioni di principi più rilevanti.

Così la Dichiarazione di Stoccolma del 1972 ha proclamato il dovere di tutti gli Stati di proteggere e migliorare l'ambiente per le generazioni presenti e future mediante misure possibili atte ad impedire ogni caso di inquinamento dei mari suscettibile di nuocere alle risorse biologiche e alla vita degli organismi viventi.

Così la Carta mondiale della Natura prevede che gli Stati, nella misura delle proprie possibilità, nonché, le organizzazioni internazionali e regionali, salvaguardino e conservino la natura e le zone poste al di là dei limiti della giurisdizione nazionale.

Secondo la Commissione di diritto internazionale, una violazione degli obblighi *erga omnes* (in materia di preservazione ambientale) determina un «crimine internazionale», nei confronti delle generazioni presenti e future.

d) Il principio «chi inquina paga».

Secondo il principio n. 16 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992, è «l'inquinatore a dover sostenere il costo dell'inquinamento», mentre gli Stati hanno l'obbligo di promuovere un diverso approccio economico, con la finalità di ottenere il risultato della «internizzazione» dei costi per la tutela ambientale.

A tale scopo gli Stati adotteranno strumenti non solo giuridici, ma anche economici.

In sede internazionale il principio «chi inquina paga» riguarda gli Stati nel duplice senso: 1) di essere essi stessi responsabili dell'inquinamento transfrontaliero, diretto o indiretto; 2) di essere tenuti ad imporre questa regola nel proprio ordinamento, posto che – in mancanza – l'ecosistema complessivo verrebbe danneggiato.

È noto che il principio «chi inquina paga» è uno dei cardini dell'ordinamento comunitario (Trattato, Direttive, Corte di giustizia), a dimostrazione della interdipendenza ed interconnessione degli ordinamenti giuridici ai vari livelli.

Nell'ordinamento nazionale italiano questo principio ha incontrato ed incontra difficoltà per carenze culturali, ma anche per l'incapacità delle P.A. di dialogare con le singole imprese in termini pratici, con strumenti economici opportuni e non solo con quelli giuridici di *command and control*.

e) Il principio di precauzione.

Secondo il principio 15 della Dichiarazione di Rio de Janeiro «gli Stati, al fine di proteggere l'ambiente, applicheranno largamente, secondo le loro capacità il metodo pre-

cauzionale. In caso di rischio grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per rinviare l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale».

Si tratta di un principio importante, di non facile applicazione, che può subire spinte ideologiche eccessive o chiusure ingiustificate.

Occorre sottolineare alcuni punti:

- il presupposto è che sussista un rischio grave o irreversibile;
- altro presupposto è che non sussista una certezza scientifica «assoluta»;
- la finalità e la prevenzione;
- le misure devono essere adeguate ed effettive, tenendo presenti tuttavia i costi.

Se è così, non si spiega perché la Convenzione consigli una applicazione «larga» del principio. Dal nostro punto di vista il principio di precauzione ha un suo fondamento e una sua giustificazione se rimane in un ambito ragionevole e non sia una fuga in avanti per coprire la incapacità ad applicare e far rispettare i principi di «prevenzione» e «chi inquina paga».

Riferimenti espliciti al principio di precauzione si trovano in numerosi strumenti internazionali tecnici:

- 1) la Convenzione sul clima del 1992 (art. 3, punto 3);
- 2) la Convenzione sulla biodiversità del 1992 (preambolo);
- 3) il Protocollo di Montreal del 1987 sulla fascia di ozono (preambolo);
- 4) la Convenzione di Wellington del 1988 sulle attività minerarie in Antartide;
- 5) la Convenzione di Bamako del 1997 sul divieto di importazione in Africa di rifiuti pericolosi;
- 6) la Convenzione Espoo del 1991 sulla VIA per i progetti con effetti transfrontalieri.

f) Il principio di prevenzione.

Non va confuso con il principio di precauzione, che ha carattere eccezionale, mentre l'obbligo di prevenzione è generale.

Gli Stati hanno l'obbligo di eliminare – attraverso la prevenzione alla fonte – «i modi di produzione e consumo insostenibili» (principio 8 della Dichiarazione di Rio).

Gli Stati devono «prevenire il dislocamento o il trasferimento in altri Stati di attività o sostanze che provocano un grave degrado ambientale o sono giudicate nocive per la salute umana» (principio 14 della Dichiarazione di Rio).

Dunque la prevenzione deve operare all'interno dei sistemi nazionali nei modi di produzione e consumo e deve operare anche nella dimensione spaziale, onde evitare la c.d. *esportazione del rischio*.

Non è codificato, se non in misura indiretta, l'obbligo giuridico di *adozione delle migliori tecnologie* (il principio 9 della Dichiarazione di Rio richiama il dovere di cooperazione in tema di trasferimento di tecnologie nuove ed innovative).

A livello comunitario, il principio di prevenzione è chiaramente enunciato in tutti gli strumenti che riguardano l'ambiente ed ora trova un punto di riscontro a valle nella direttiva sul danno ambientale 35/2004/CE.

g) Il principio di cooperazione e assistenza.

Si tratta di un principio generale, niente affatto generico, che si ritrova in tutti gli strumenti internazionali a tutela dell'ambiente.

I settori di cooperazione ed assistenza riguardano vari campi:

- la ricerca scientifica;
- la sorveglianza continua;
- piani di urgenza per far fronte ad incidenti rilevanti;
- l'assistenza in caso di incidenti e situazioni critiche;

- l'informazione e la notifica delle situazioni critiche;
- il trasferimento e l'utilizzo delle migliori tecnologie.

b) Il principio di informazione e notifica.

Si tratta di una attuazione del principio di collaborazione e cooperazione attiva, in nome della «trasparenza» e del reciproco aiuto nell'interesse comune.

In un sistema internazionale imperniato su un gran numero di Stati sovrani (circa 200), l'informazione ad ogni livello diventa un obbligo giuridico primario se si vuole davvero proteggere l'ambiente.

Anche in questo caso basta scorrere gli strumenti internazionali per avere conferme.

i) Il principio del rispetto dei diritti umani (tra cui l'ambiente).

Esiste un *diritto umanitario generale ed un diritto umano ambientale* tra loro profondamente legati, avendo a base la considerazione comune della persona, la sua dignità, le sue aspettative, ma anche i suoi doveri.

Il principio «soggettivo» del diritto internazionale all'ambiente ha ormai una lunga radice storica, a partire dalla Conferenza di Stoccolma del 1972.

Lo strumento che ha reso praticabile il *diritto umanitario ambientale* è la Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, sull'informazione, partecipazione ed accesso alla giustizia in tema di ambiente.

Esiste un cammino, anche culturale, di ulteriore integrazione tra diritti umani e ambiente, non solo negli *aspetti procedurali comuni*, ma anche in quelli sostanziali (non è solo la salubrità il valore sostanziale da considerare) e soprattutto in strumenti di garanzia internazionale oggi significativamente inesistenti, sia per i diritti umani che per il diritto umano all'ambiente.

d) Il principio di effettività del diritto internazionale dell'ambiente.

La questione della effettività si pone in relazione al diritto internazionale dell'ambiente sotto molti profili teorici ed operativi.

Occorre partire da alcuni dati di fatto:

- il grande numero di convenzioni internazionali sul tema;
- la non conoscenza dei trattati internazionali da parte delle amministrazioni e delle giurisdizioni nazionali e più in generale da parte dei comuni cittadini;
- la disarticolazione delle istituzioni che devono applicare il diritto internazionale dell'ambiente (circa 200 Paesi, strutture varie a livello internazionale, collegate e non con l'ONU, prive sostanzialmente di poteri);
- la disarticolazione del corpo sociale interessato, poiché solo alcune ONG possono essere presenti nelle sedi opportune;
- l'assenza di funzioni esecutive (es. la creazione di una nuova Agenzia internazionale dell'ambiente) e di funzioni giudiziarie (es. la creazione di una vera Corte internazionale dell'ambiente).

Il problema della effettività è dunque, soprattutto un problema politico non risolto in modo soddisfacente dalla Comunità internazionale. In pratica la Comunità internazionale, sotto la spinta della pubblica opinione, della stampa e del mondo scientifico, ha prodotto un *corpus* considerevole di regole, senza meccanismi credibili di «*compliance*», cioè di vera governance ed effettività.

Esistono, tuttavia, alcune spinte positive, che vengono dall'interno stesso del sistema delle norme: la tendenza a rafforzare le Convenzioni-quadro con Protocolli attuativi; la tendenza a considerare i fenomeni ambientali nella loro globalità e non più nelle singole parti (es. clima, desertificazione, biodiversità, oceani e mari, ecc.); la tendenza a definire meglio la natura delle obbligazioni, precisandone il contenuto giuridico obbligatorio e non meramente esortativo, nonché i tempi e modi di adempimento; la tendenza a razionalizzare i tipi di organi di controllo delle Convenzioni

(organi politici di direzione, organi scientifici, organi amministrativi, conferenze delle parti, comitati intergovernativi ristretti, segretariato) e gli strumenti di controllo (sistema di rapporti; esame periodico; inchieste ed ispezioni; meccanismi di assistenza economica e tecnica; procedure di «non compliance», ecc.).

Come è noto, le Convenzioni internazionali ripetono sostanzialmente uno schema consolidato: *un preambolo* (che riassume le finalità, la filosofia ispiratrice, i precedenti ed i principi di riferimento); alcune *definizioni*; l'ambito di applicazione; il contenuto degli obblighi; gli organi di controllo della Convenzione; il modo di risoluzione delle controversie relative all'interpretazione ed applicazione; eventuali *allegati tecnici*.

Due aspetti appaiono oggi davvero carenti:

1) il controllo della attuazione del diritto internazionale dell'ambiente è affidato agli stessi soggetti titolari degli obblighi, in modo separato e settoriale (cioè Convenzione per Convenzione): neppure l'UNEP che funge da Segretariato di alcune Convenzioni riesce ad instaurare meccanismi innovativi ed integrati di controllo e «compliance»;

2) l'assenza di organismi sovraordinati capaci di esercitare funzioni esecutive di gestione dei fenomeni globali o almeno di razionalizzazione integrata delle misure e l'assenza di una giurisprudenza internazionale su un numero significativo di casi nei vari settori.

Un'altra spinta positiva viene dal basso.

Ad esempio l'Unione europea, come soggetto autonomo distinto dagli Stati membri, è già parte di circa 40 Convenzioni internazionali ambientali.

Secondo la Corte di giustizia di Lussemburgo le disposizioni degli accordi internazionali dei quali l'Unione è parte «costituiscono parte integrante dell'ordine giuridico comunitario» (21), sicché in tal caso il sistema comunitario che è più forte può imporsi agli Stati membri inadempienti.

Un ruolo di spinta ha avuto ed ha il Consiglio d'Europa in Strasburgo, che raggruppa circa 47 Paesi e si è reso promotore di vari strumenti internazionali (es. Convenzione di Berna relativa alla conservazione della vita selvatica in Europa e Convenzione di Firenze sul paesaggio).

5. - Il cammino verso l'integrazione dei sistemi giuridici (nazionali e regionali) nella protezione dell'ambiente è in atto e già produce influenza sul sistema giuridico internazionale.

Contemporaneamente quest'ultimo influenza verso il basso, i sistemi nazionali e regionali (es. diritto comunitario).

Ai fini della «governance» dell'ambiente globale esiste già una spinta dinamica interna.

Per accelerare questa spinta, occorre - a nostro parere - mostrare ai Governi la convenienza di creare due poli di riferimento sovranazionali, uno amministrativo ed uno giurisdizionale.

Per il primo polo si può lavorare sul progetto di creazione di una Agenzia internazionale ambientale delle Nazioni Unite (che assorba l'attuale UNEP) con alcuni compiti:

a) instaurare un modello unitario di verifica di attuazione delle Convenzioni, attraverso una Riunione annuale degli Stati (il modello attuale è troppo settoriale, ovvero per singole Convenzioni: il nuovo modello consentirebbe una visione integrata, necessaria almeno per le Convenzioni globali);

b) redigere un rapporto almeno ogni tre anni sulla attuazione del diritto internazionale dell'ambiente;

c) proporre nuovi *standard* e misure di supporto allo sviluppo sostenibile;

d) pianificare i controlli ambientali e proporre un progetto di Polizia internazionale ambientale, che agisca come aiuto tecnico per i Governi;

e) gestire un Fondo mondiale ambiente;

f) tenere contatti con ONG, Corti Supreme dei vari Paesi, altre istituzioni internazionali come UNESCO, FAO, ecc.

Si ritiene che da un punto di vista politico oggi i tempi siano maturi per una trasformazione dell'UNEP, a distanza di circa 40 anni dalla sua istituzione (Conferenza ONU di Stoccolma del 1972). Questa trasformazione appare oggi conveniente per consentire una razionalizzazione delle iniziative anche di assistenza per i Paesi in via di sviluppo.

Non è importante il nome (Agenzia, Alta Autorità, o altro), ma la sostanza: consentire una gestione più razionale di alcuni grandi problemi ambientali, naturalmente in collaborazione con i Governi.

Per il secondo polo - cioè la giurisprudenza sovranazionale - egualmente esiste una necessità ed urgenza di una più adeguata *governance*.

In via di principio occorre:

- evitare la proliferazione di organismi sovranazionali di giurisdizione in materia di ambiente e relativi possibili conflitti (oggi vi è una Corte di giustizia internazionale a L'Aja e un Tribunale internazionale per il diritto del mare in Amburgo);

- evitare di rompere l'unitarietà del diritto internazionale generale e dei suoi principi comuni, inserendo il diritto internazionale dell'ambiente nel tronco unitario delle norme e dell'evoluzione giurisprudenziale: se l'ambiente si muove verso l'integrazione, sarebbe assurdo non tenere conto di questa tendenza anche in sede internazionale con riguardo alla funzione giurisdizionale;

- una eventuale Corte internazionale dell'ambiente può operare come Corte non speciale, ma specializzata, nel quadro della Corte internazionale di giustizia;

- la Corte internazionale di giustizia presenta alcuni vantaggi:

a) già esiste ed è finanziata dalle N.U.;

b) ha una competenza contenziosa ed anche consultiva;

c) può adottare norme cautelari per evitare pregiudizi irreparabili;

d) si è già pronunciata su alcuni casi di rilevanza ambientale;

e) può utilizzare testimonianze ed esperti e procedere alla ispezione dei luoghi;

f) può ricevere osservazioni scritte da ONG e organizzazioni internazionali;

g) ha creato un meccanismo interno, ovvero una Sezione specializzata per l'ambiente;

- l'ICEF, quale organismo promozionale, ha sempre avuto idee di sostegno del ruolo della Corte internazionale di giustizia anche per la materia ambientale, ma ha lamentato l'assenza nello Statuto dell'accesso alla giustizia, sostenendo la necessità di una modifica sul punto altrimenti il danno ambientale di rilevanza internazionale rimarrà fuori dalla porta. □

(21) Corte di giustizia CE 30 aprile 1974, causa C-181/73; Haegeman,

Racc., 1974, 459.

Le società in agricoltura (*)

di SONIA CARMIGNANI

1. I riferimenti normativi. - 2. L'oggetto. - 3. (segue) Oggetto sociale e qualificazione professionale. - 4. La società coltivatore diretto. - 5. Le attività connesse. Conclusioni.

1. - L'obiettivo di modernizzare le strutture produttive agricole, di sviluppare la competitività delle imprese, di potenziarne la capacità di soddisfare la domanda dei mercati, assicurando la qualità dei prodotti, nonché di migliorarne la capacità concorrenziale è stato perseguito dal legislatore nei decreti di orientamento e modernizzazione del settore agricolo, nei quali l'intervento normativo è stato indirizzato, tra l'altro, verso la disciplina delle società agricole.

In particolare, con lo scopo di favorire lo sviluppo delle forme societarie in agricoltura, dapprima il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 e, successivamente, il d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, modificato dal d.lgs. 27 maggio 2005, n. 101, hanno, rispettivamente, disciplinato le società cooperative che utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 2135 c.c. prevalentemente prodotti dei soci, o forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 228/2001), le società di persone con soci coltivatori diretti e i.a.p. (art. 9, d.lgs. n. 228/2001), le società agricole, le società agricole coltivatori diretti, le società imprenditori agricoli professionali (d.lgs. n. 99/2004).

Nella prospettiva di incentivazione dello sviluppo delle società in agricoltura, la legge finanziaria 27 dicembre 2006, n. 296 considera, poi, all'art. 1, comma 1094, imprenditori agricoli le società di persone e le società a responsabilità limitata, costituite da imprenditori agricoli, che esercitano esclusivamente le attività connesse di manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti agricoli ceduti dai soci.

2. - *Prima facie*, il dato caratterizzante la disciplina delle società in agricoltura sembra essere l'assunzione dell'oggetto sociale come criterio di qualificazione della società.

Invero, quando il legislatore, nell'art. 2 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, stabilisce che le società, aventi quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo delle attività agricole, devono contenere nella ragione sociale o nella denominazione sociale, l'indicazione di «società agricola», sembra esprimere che elemento di qualificazione della natura della società debba essere solo ed esclusivamente l'oggetto sociale. Il legislatore, dunque, non intende, a prima vista, dettare disposizioni rivolte verso l'individuazione di un «tipo» societario *ad hoc*, disciplinando «la» società agricola ed intervenendo sulla struttura, dunque sul modello societario, bensì verso la disciplina «delle» società in agricoltura, lasciando inalterati gli schemi societari codicistici ed agendo, appunto, sull'oggetto sociale.

A ben vedere, tuttavia, quella che si presenta come una decisa presa di posizione del legislatore avendo riguardo

all'agrarietà delle società, si rivela essere contraddittoria e confusa, generando incertezze e perplessità.

Il riferimento all'attività svolta come criterio di qualificazione dell'impresa collettiva rappresenta indubbiamente un passo avanti nella disciplina delle società in agricoltura, qualificate con riferimento all'oggetto sociale indipendentemente dalla forma giuridica assunta. Infatti, il citato art. 2 del d.lgs. n. 99/2004, pur nella laconicità della previsione, ricorda che, in presenza di una definizione neutra di imprenditore individuale, la definizione della società *ex art.* 2247 c.c. non può che essere altrettanto neutra, posto che la società rappresenta il modulo organizzativo per l'esercizio dell'impresa in forma non individuale. La qualificazione della società, così come dell'imprenditore, dipende da quell'unica variabile idonea a connotare l'attività economica in termini di commercialità o di agrarietà, vale a dire dalla natura dell'attività economica svolta.

Tuttavia, se ciò è vero, come è vero, l'assunzione dell'oggetto sociale ad elemento di qualificazione dell'impresa collettiva avrebbe dovuto, coerentemente con gli artt. 2135 c.c. e 2247 c.c., indurre il legislatore a dettare l'estensione dello statuto dell'imprenditore agricolo individuale alle società, che esercitano l'attività agricola, direttamente ed in via automatica. Infatti, se è l'attività svolta a ricondurre l'impresa nell'ambito dell'art. 2135 c.c., tale riconduzione dovrebbe operare nello stesso modo avendo riguardo all'impresa individuale e a quella collettiva. L'applicazione dello statuto di favore, con specifico riferimento al regime delle agevolazioni tributarie e fiscali, avrebbe dovuto, cioè, avvenire in capo alla società automaticamente a fronte di un oggetto sociale costituito dallo svolgimento esclusivo dell'attività *ex art.* 2135 c.c., come l'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004 richiede.

Al contrario, all'affermazione di principio contenuta nell'art. 2 non segue, nell'impostazione legislativa, automaticamente l'estensione alla società dello statuto dell'imprenditore agricolo, la cui applicazione finisce per essere svincolata dalla società in quanto tale ed affidata, invece, alla qualificazione soggettiva di uno o più partecipi.

Il riferimento è alle società imprenditori agricoli professionali e coltivatori diretti, le quali acquisiscono la relativa professionalità solo in presenza della qualifica soggettiva dei partecipi.

3. - Nel d.lgs. n. 99/2004, il legislatore ha previsto che le società acquisiscono la qualifica di i.a.p. se, nel caso delle società di persone, almeno un socio è i.a.p., e nelle società di capitali almeno un amministratore è i.a.p., e che le società di persone sono coltivatori diretti quando almeno la metà dei soci rivestono la relativa qualifica. La disposizione rimanda ad una fattispecie nella quale l'estensione dei benefici fiscali e tributari

(*) Il presente scritto riproduce la relazione tenuta al Convegno che si è svolto a Lodi nei giorni 15 e 16 maggio 2009, organizzato dall' A.I.C.D.A.,

dal titolo «Il diritto agrario vigente tra novità e tradizione».

alle società è legata non all'attività della società, ovvero al modello di impresa assunto dalla società stessa, ma alle qualifiche personali di uno o più partecipi.

Coerentemente con l'affermazione contenuta nell'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004, la società, sia essa di persone o di capitali, dovrebbe, invece, derivare la qualificazione professionale non già, come invece prescritto dal legislatore, dalla caratterizzazione soggettiva di singoli partecipi, siano essi soci o amministratori, ma dalla circostanza che il lavoro prestato (ed il reddito ricavato) dai soci complessivamente intesi, dunque non *uti singuli* bensì come gruppo organizzato, sia corrispondente ai parametri fissati dalla legge per aversi i.a.p. o imprenditore coltivatore diretto. L'attribuzione della qualifica professionale alla società dovrebbe dipendere, infatti, esclusivamente dall'imputazione dei parametri temporali e reddituali non in capo ai singoli, bensì in capo alla società, dove tali criteri costituiscono gli indicatori dell'imprenditorialità qualificata dell'organizzazione, così come i medesimi parametri costituiscono i criteri di qualificazione dell'imprenditore individuale.

I parametri che connotano l'imprenditore agricolo professionale e il coltivatore diretto, la cui presenza attiva l'applicazione del regime di favore, sono diretti ad individuare non specificità soggettive, legate all'individuo, ma specificità professionali, legate ad un determinato e peculiare modello di impresa. In questa prospettiva, la qualificazione professionale delle società non può percorrere il sentiero, come invece il legislatore dimostra di fare, della qualificazione di uno o più partecipi, cioè delle caratteristiche dei *soggetti*. La qualificazione professionale della società non può che dipendere, esattamente come la qualificazione del singolo imprenditore, dal rispetto dei parametri reddituali e del lavoro prestato, cioè dalla specifica organizzazione imprenditoriale che la società, così come l'imprenditore individuale, dimostra di assumere.

Legare l'acquisizione della qualifica professionale della società alla presenza di soci o amministratori professionalmente connotati appare, inoltre, affatto significativa soprattutto laddove si consideri che, specie nel caso di società i.a.p., i soggetti che il legislatore indica come capaci di trasferire la qualificazione professionale al gruppo possono essere assolutamente estranei alla società.

Occorre, invero, in proposito, rilevare come, nell'impostazione legislativa, ciò che determina la transizione della qualifica professionale dal singolo alla società non è tanto la qualità di socio, bensì quella di amministratore. La società di capitali, invero, è i.a.p. se almeno un amministratore è professionalmente qualificato, ma tale amministratore non necessariamente è socio, potendo anche essere soggetto estraneo alla società (art. 2380-bis c.c.). Viceversa, nelle società a base personale, la qualifica di amministratore i.a.p. deve accompagnarsi a quella di socio, ma ciò che rileva è la prima qualifica e non la seconda: e ciò sia nelle società di persone, dove la necessaria coincidenza del ruolo di amministratore con la posizione di socio emerge non solo dalla precisazione, *ex art. 1, comma 3, lett. a)* d.lgs. n. 99/2004, che nelle società in accomandita semplice la qualifica professionale deve essere posseduta da almeno un socio accomandatario (che è amministratore), ma anche dalla circostanza che nelle società di persone il potere di amministrare è sempre affidato ai soci (art. 2257 c.c.); sia nelle società cooperative, nelle quali gli amministratori devono essere scelti tra i soci cooperatori, *ex art. 2542 c.c.*

La contaminazione della qualifica professionale tra amministratore e società, dunque, è legata alla qualifica di un soggetto che, soprattutto nelle società di capitali, può non avere alcun legame con la società, fatta eccezione per il contratto di amministrazione.

4. - Con riguardo, poi, alla società coltivatore diretto, vengono in evidenza due considerazioni.

La qualificazione della società come coltivatore diretto sollecita, in primo luogo, una osservazione sulla singolarità

dell'impianto adottato dal legislatore del 2004, il quale opera un *distinguo* tra società agricole di persone in vista dell'attribuzione della qualificazione professionale.

In dettaglio, mentre nell'art. 1, d.lgs. n. 99/2004, il legislatore dispone l'attribuzione alle società di persone della qualifica di imprenditore agricolo professionale quando almeno un socio sia i.a.p., esclude tuttavia l'applicazione delle medesime modalità di attribuzione della qualifica professionale quando si tratti di riconoscere la qualità di coltivatore diretto alle società di persone con soci coltivatori diretti, imponendo, per la relativa acquisizione di *status*, che «almeno la metà dei soci» sia coltivatore diretto. E ciò come se una società di persone con un socio i.a.p. possa essere imprenditore agricolo professionale e una società con un socio coltivatore diretto non possa essere qualificata coltivatore diretto, occorrendo, viceversa, per quest'ultima, il raggiungimento della soglia di maggioranza numerica.

La limitazione in parola si accompagna alla circostanza che il legislatore ha previsto società di capitali i.a.p., ma non ha replicato la medesima disposizione per le società diretto coltivatrici, che possono assumere, di conseguenza, la sola forma delle società personali. L'art. 2, comma 4, d.lgs. n. 99/2004 riconosce, però, alle società agricole i.a.p. le agevolazioni tributarie e creditizie stabilite a favore delle persone fisiche coltivatori diretti. Se è il lavoro prestato, ancorché con differenti modalità, dalle due categorie di soggetti nello svolgimento dell'attività agricola, che giustifica l'attenzione del legislatore, il coltivatore diretto e l'imprenditore agricolo professionale non possono che essere destinatari del medesimo trattamento, sancito, infatti, dall'art. 2 sotto il profilo tributario e creditizio. Invero, nel momento in cui la società i.a.p. esercita in via esclusiva l'attività agricola, si colloca sullo stesso piano, dal punto di vista della professionalità e della dedizione all'attività *ex art. 2135 c.c.*, del coltivatore diretto, dal quale replica il regime agevolativo, come, appunto, l'art. 2, comma 4, prevede. E laddove il principio di parità di trattamento giustifica la previsione dell'art. 2, comma 4, d.lgs. n. 99/2004, perché coltivatore diretto e società i.a.p. sono entrambi espressione di esercizio esclusivo dell'agricoltura svolto in modo professionalmente qualificato e con prestazione di lavoro da parte dei partecipi, l'applicazione dello stesso principio dovrebbe condurre a strutturare la società i.a.p. e la società coltivatore diretto utilizzando gli stessi parametri, ovvero prevedendo, per l'acquisizione della relativa qualifica da parte della società, i medesimi requisiti numerici di soci professionalmente qualificati.

L'imposizione all'una società (diretto coltivatrice) della necessaria presenza di almeno la metà di soci coltivatori diretti, affidando l'acquisizione della qualifica di i.a.p. all'altra società alla sola presenza di un socio i.a.p. segna, da un lato, la frattura tra modelli imprenditoriali in agricoltura che lo stesso legislatore, a fini fiscali e creditizi, ha viceversa riconosciuto uguali e, dall'altro, la contraddittorietà della normativa, la quale, nell'obiettivo di potenziare e ammodernare le strutture in agricoltura, sembra dapprima dirigersi verso la considerazione unitaria delle professionalità in agricoltura, sancendo l'uguaglianza tra modelli imprenditoriali, per poi, viceversa, sottolinearne le differenze, regolandone la struttura societaria in modo diverso.

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riguardo al diverso trattamento riservato dalla legislazione vigente alle figure dell'i.a.p. e del coltivatore diretto con riferimento alle società di capitali, le quali, se possono acquisire la qualifica di i.a.p. in presenza dei requisiti di cui al d.lgs. n. 99/2004, non possono, invece, mai assumere quella di coltivatori diretti.

Sotto un secondo profilo, la circostanza che il legislatore leghi la qualifica di coltivatore diretto della società alla presenza di soci coltivatori diretti induce ad interrogarsi se una simile scelta sia ininfluente sulla struttura della società, ponendo il quesito se il legislatore abbia inteso disciplinare le società solo incidendo sull'oggetto, come l'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004 suggerisce, o non piuttosto finisca per incidere sulla struttura della società, coinvolgendo il regime dei conferimenti.

Si rifletta, in proposito sul fatto che, prescrivendo che almeno la metà dei soci sia coltivatore diretto, il legislatore non solo nega rilevanza all'attività svolta dal soggetto-società ai fini dell'acquisizione della qualifica professionale, facendola dipendere dalle caratteristiche dei soci, ma introduce con ciò un modello societario che si pone come la risultante della fusione tra le imprese dei soci coltivatori diretti. Se, infatti, la società è coltivatore diretto solo in presenza di soci coltivatori diretti, tale società deve essere necessariamente formata dalle imprese dei singoli soci, i quali, per costituire il soggetto collettivo, devono procedere alla fusione delle rispettive imprese individuali, trasformando le imprenditorialità individuali in imprenditorialità collettiva. Ma se questo è vero, il legislatore non si limita a disegnare la società agricola basandosi sull'oggetto, ma incide sulla struttura, introducendo un modello societario inedito rispetto agli schemi codicistici. Laddove il contratto di società di persone prevede, *ex artt.* 2247 e 2253 *ss. c.c.*, il conferimento di beni o servizi per l'esercizio dell'attività economica, nel caso della società di persone coltivatore diretto il conferimento è sottratto alla disponibilità dei conferenti, per divenire oggetto di disciplina legale. Il conferimento, invero, non può che avere ad oggetto l'azienda con la quale il singolo esercita l'impresa diretto-coltivatrice.

Si potrebbe, tuttavia, ritenere che il legislatore non abbia inteso introdurre uno schema diverso di società e abbia legato l'acquisizione della qualifica professionale alla sola presenza, nella compagine sociale, di soci coltivatori diretti, senza richiedere a costoro di conferire le aziende individuali. A ben vedere, però, anche a voler accogliere questa impostazione, si deve comunque rilevare che il legislatore finisce lo stesso per incidere sulla struttura societaria, imponendo vincoli di accesso alla società, dove il possesso della qualifica professionale costituisce una clausola di gradimento obbligatoria e legale, imposta preventivamente dal legislatore ai fini della costituzione della società.

5. - L'art. 1, comma 1094, della l. 27 dicembre 2006, n. 296, considera imprenditori agricoli le società di persone e le società a responsabilità limitata, costituite da imprenditori agricoli, che esercitano esclusivamente le attività dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti agricoli ceduti dai soci.

Al riguardo, occorre evidenziare le perplessità che la previsione normativa suscita. E ciò sotto un duplice profilo.

Sotto un primo profilo, la norma riconduce all'agrarità le società, che svolgono attività connesse, oltre il recinto delle cooperative, già oggetto di espresso riconoscimento come imprenditori agricoli da parte dell'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 228 del 2001, per abbracciare le società con autonomia patrimoniale, da un lato, ed un modello di società di capitali dall'altro. Giova subito osservare che il legislatore, pur nella novità della disposizione, mostra di continuare a muoversi all'interno dell'area della mutualità cooperativa e della trasparenza societaria, che della cooperativa è propria.

Se, invero, le ragioni che hanno condotto la dottrina e la giurisprudenza, prima, ed il legislatore, poi, a riconoscere l'agrarità alla società cooperativa di trasformazione e vendita sono da rinvenire proprio in quel principio di trasparenza che, consentendo il veicolarsi della qualifica dei soci alla società, non elide il requisito dell'unisoggettività necessario per aversi connessione, occorre rilevare che le medesime ragioni stanno alla base della qualificazione come imprenditori agricoli delle società di persone e delle società a responsabilità limitata che svolgono attività connesse. Il legislatore espressamente riconosce che la trasparenza non solo non è esclusiva della cooperativa, ma lo è tipicamente, in quanto, appunto, legata al tipo, delle società di persone e lo è diventata, in seguito alla riforma di cui al d.lgs. n. 6/2003, anche per il modello di società a responsabilità limitata.

È inevitabile, tuttavia, in proposito, evidenziare che l'opzione effettuata dal legislatore nell'art. 1, comma 1094, della l. 27 dicembre 2006, n. 296 è quella di fondare sulla trasparenza societaria, dunque rimanendo ancorati al modello cooperativo, l'agrarità della società che svolge attività connesse. Una simile scelta conduce, però, ad una evidente disparità di trattamento, laddove la scelta per un tipo societario piuttosto che per un altro è tale da sancire l'inclusione o l'esclusione della medesima attività, svolta dai medesimi soci, dall'area dell'agrarità.

Si rifletta, invero, sulla eventualità che una società per azioni o una società in accomandita per azioni assuma ad oggetto sociale l'esercizio esclusivo delle attività di manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti agricoli ceduti dai soci, i quali, tutti, rivestano la qualifica di imprenditori agricoli. Saremmo di fronte ad una società, in ipotesi, per azioni, costituita da imprenditori agricoli, che svolge un'attività connessa, ugualmente a quanto può accadere per la cooperativa, piuttosto che per la s.r.l. o per una società di persone. Tuttavia, mentre queste ultime sono società agricole, la prima, allo stato della legislazione vigente, non lo è, dato che alla s.p.a. non appartiene quella trasparenza che consente l'osmosi tra soci e impresa. Trattandosi, viceversa, di modello nel quale la personalità giuridica costituisce un imponente schermo tra società e soci, la forma impedisce l'identificazione tra soci e attività.

Con la conseguenza che, difettando il requisito della trasparenza e, dunque, difettando il requisito della unisoggettività, una s.p.a., pur costituita da imprenditori agricoli, che svolge esclusivamente attività connesse è, oggi, da ritenersi imprenditore commerciale.

Ora, se è vero che per aversi connessione occorre il requisito dell'unisoggettività; se è vero che tale requisito è escluso dalla personalità giuridica; se è, però, anche vero che il legislatore ha mostrato di superare la necessità di tale requisito con riguardo ad una società di capitali a personalità giuridica, quale la s.r.l., allora priva di giustificazione appare negare la sussistenza della medesima unisoggettività alle altre società di capitali con personalità giuridica, come la s.p.a. e la s.a.s., quando sono composte da imprenditori agricoli e svolgono in via esclusiva le attività connesse. Escludendo la s.p.a. dall'area dell'agrarità, si legittima una disparità di trattamento tra imprenditori agricoli, i quali, pur svolgendo in modo identico, nei contenuti e nelle modalità, l'esercizio delle attività connesse, ricevono diversa qualificazione giuridica.

Sotto il secondo profilo, e da ultimo, occorre rilevare come il legislatore abbia confinato l'agrarità della società che svolgono attività connesse all'esercizio delle sole attività di trasformazione e vendita, escludendo dalla previsione le società costituite da imprenditori agricoli per la prestazione di servizi. Così che una ulteriore frattura è operata dal legislatore nell'ambito delle società, che, a parità di composizione (soci imprenditori agricoli) e a parità di svolgimento di attività connesse *ex art.* 2135 *c.c.* (attività di trasformazione e vendita, da un lato, e attività di prestazione di servizi, dall'altro) sono destinate a ricevere differente qualificazione giuridica: agricola, l'una, commerciale, l'altra.

Le contraddizioni che emergono dalla disciplina delle società in agricoltura sollecitano, in conclusione, a riflettere se le rilevanti incongruenze siano soltanto il frutto di una cattiva tecnica legislativa o se, piuttosto, non siano, invece, il prodotto e la manifestazione di un pregiudizio persistente nel legislatore sulle società in agricoltura. Pregiudizio in forza del quale le società in agricoltura non sono ritenute affatto uguali alle società che svolgono attività commerciali, e che, dunque, per essere qualificate agricole, sono sottoposte a vincoli di composizione soggettiva e di forme adottabili, ovvero a prescrizioni ignote al settore commerciale. □

Dossier in materia di rifiuti: norme di riferimento ed adempimenti

di MARIA ADELE PROSPERONI

1. Campo di applicazione della normativa in materia di rifiuti. Definizione di prodotto, di residuo, di rifiuto e di sottoprodotto. - 1.1. Definizione di rifiuto. - 1.2. Definizione di sottoprodotto. - 1.3. Definizione di materia prima secondaria. - 2. Classificazione dei rifiuti. Rifiuti urbani. - 2.1. Rifiuti speciali. - 2.2. Rifiuti speciali assimilati agli urbani. - 3. Adempimenti autorizzatori. Autorizzazione. - 3.1. Procedure semplificate e comunicazione di inizio attività. - 3.2. Iscrizione all'Albo dei gestori. - 4. Adempimenti gestionali. Stoccaggio. - 4.1. Deposito preliminare. - 4.2. Messa in riserva. - 4.3. Deposito temporaneo. - 5. Adempimenti amministrativi. Formulario di trasporto. - 5.1. Registri di carico e scarico. - 5.2. Comunicazione al catasto dei rifiuti. - 6. La disciplina degli accordi di programma. Premessa. - 6.1. Accordi in materia di prevenzione della produzione dei rifiuti e per la valorizzazione dei residui produttivi dell'impresa.

1. - Campo di applicazione della normativa in materia di rifiuti. Definizione di prodotto, di residuo, di rifiuto e di sottoprodotto. [Riferimenti normativi: *Artt. 183 e 185, d.lgs. n. 152/06* (1); *comunicazione COM(2007) 59 def del 21 febbraio 2007* (2)].

Con la comunicazione COM(2007) 59 def, la Commissione europea ha pubblicato delle *linee guida* con lo scopo di fornire alcuni elementi di riferimento, utili per garantire una corretta applicazione della direttiva in materia di rifiuti e, in particolare, agevolare la distinzione tra i rifiuti ed i cosiddetti sottoprodotti.

Nella Comunicazione si distinguono, preliminarmente, i concetti di:

- *prodotto*, inteso come ogni materiale che si ottiene deliberatamente nell'ambito di un processo di produzione;

- *residuo di produzione*, inteso come materiale che non è ottenuto deliberatamente nell'ambito di un processo di produzione, ma che può costituire un rifiuto;

- *sottoprodotto*, inteso come un residuo di produzione che non costituisce un rifiuto.

La Commissione precisa che, al momento di decidere se un materiale costituisce un rifiuto o meno, occorre, innanzitutto, chiedersi se il fabbricante ha deliberatamente scelto di produrlo. Infatti, se il fabbricante avesse potuto produrre il prodotto principale senza ottenere detto materiale, ma ha, comunque, scelto di farlo, è evidente che non si tratta di un residuo di produzione, ma di un prodotto vero e proprio.

Una prova del fatto che il materiale può essere il risultato di una scelta tecnica è data, a titolo di esempio, dalla modifica del processo di produzione, per conferire a tale materiale caratteristiche tecniche specifiche.

Una volta accertato che il materiale non rappresenta un prodotto, ma un residuo di produzione, deve essere valutato se tale «scarto» possa essere considerato come sottoprodotto o se, invece, debba essere gestito come rifiuto.

1.1. - Definizione di rifiuto. (Riferimenti normativi: *Artt. 183 e 185 d.lgs. n. 152/06*).

In maniera conforme alla direttiva comunitaria 2006/12/CE (3), l'art. 185 del d.lgs. n. 152/06, come modificato dal d.lgs. n. 4/08 (4), definisce rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A alla parte quarta del decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi».

In merito, la Corte di giustizia, in più occasioni, ha evidenziato come, sostanzialmente, il campo di applicazione della nozione di rifiuto dipenda dal significato del termine «disfarsi» (5) e come tale valutazione vada effettuata, non in via generale o per categorie di prodotti, ma di volta in volta, avendo riguardo alle concrete specifiche circostanze del caso in esame.

In particolare, la Corte di giustizia ha, nel corso di diversi interventi, elaborato alcuni principi:

(1) D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale (in suppl. ord. n. 96 alla *G.U.* 14 aprile 2006, n. 88).

(2) Bruxelles, 21 febbraio 2007, COM(2007) 59 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa alla Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti.

(3) Direttiva 5 aprile 2006, n. 12, del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti (*G.U.U.E.* 27 aprile 2006, n. L 114). La presente direttiva

va è abrogata dall'art. 41 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 98 del 19 novembre 2008, con effetto dal 12 dicembre 2010.

(4) D.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale (in suppl. ord. n. 24 alla *G.U.* 29 gennaio, n. 24).

(5) Corte di giustizia CE 18 dicembre 1997, in causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, *Racc.* pag. I-7411, punto 26.

- il verbo «disfarsi» deve essere interpretato alla luce della finalità della direttiva 75/442 (6) – quale, ai sensi del terzo ‘considerando’, la tutela della salute umana e dell’ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell’ammasso e del deposito dei rifiuti – ma anche alla luce dell’art. 174, n. 2, CE, secondo il quale la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela ed è fondata in particolare sui principi della precauzione e dell’azione preventiva. Ne consegue che la nozione di rifiuto non può essere interpretata in senso restrittivo (7);

- potrebbe pregiudicare l’efficacia dell’art. 130 R del Trattato e della direttiva l’uso, da parte del legislatore nazionale, di modalità di prova come le presunzioni *iuris et de iure*, che abbiano l’effetto di restringere l’ambito di applicazione della direttiva escludendone sostanze, materie o prodotti che rispondono alla definizione del termine «rifiuti» ai sensi della direttiva (8);

- la non rilevanza della riutilizzazione economica di una sostanza al fine di escludere la sua inclusione tra i rifiuti e la conseguente non compatibilità con le direttive CEE di una normativa nazionale che utilizzi tale parametro come discrimine per la sua applicazione (9);

- la questione di stabilire se una determinata sostanza sia un rifiuto deve essere risolta alla luce del complesso delle circostanze, tenendo conto della finalità della direttiva 75/442 ed in modo da non pregiudicare l’efficacia (10);

- la nozione di «rifiuti» figurante all’art. 1 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, non deve essere intesa nel senso che essa esclude sostanze od oggetti suscettibili di riutilizzazione economica, neanche se i materiali di cui trattasi possono costruire oggetto di un negozio giuridico, ovvero di una quotazione in listini commerciali pubblici o privati;

- la nozione di «residuo» non può avere una rilevanza autonoma rispetto a quella di rifiuto, poiché, in caso contrario, il sistema comunitario non potrebbe trovare integrale applicazione sul territorio italiano;

- il sistema di sorveglianza e di gestione istituito dalla direttiva 75/442/CEE intende riferirsi a tutti gli oggetti e le sostanze di cui il proprietario si disfa, anche se essi hanno un valore commerciale e sono raccolti a titolo commerciale a fini di riciclo, di recupero o di riutilizzo (11);

- la direttiva sui rifiuti si applica anche allo smaltimento e al recupero di rifiuti ad opera dell’impresa che li ha prodotti, nei luoghi di produzione;

- possono costruire rifiuti sostanze che fanno parte di un processo di produzione;

- il mero fatto che una sostanza sia inserita, direttamente o indirettamente, in un processo di produzione industriale non esclude dalla nozione di rifiuto ai sensi dell’art. 1, lett. a), della direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva 91/156/CEE (12);

- gli allegati II A e II B della direttiva sono volti a ricapitolare le operazioni di smaltimento e di recupero così come esse sono effettuate in pratica. Tuttavia, dal fatto che nei detti allegati vengano descritti metodi di smaltimento o di recupero dei rifiuti non consegue necessariamente che qualunque sostanza trattata con uno di tali metodi debba essere considerata un

rifiuto. Infatti, benché le descrizioni di taluni dei metodi facciano riferimento esplicito a rifiuti, altre sono invece formulate in termini più astratti, potendo quindi essere applicate a materie prime che non sono rifiuti. Pertanto, dal semplice fatto che su una sostanza venga eseguita un’operazione menzionata nell’allegato II B della direttiva, non discende che l’operazione consista nel disfarsene e che pertanto la detta sostanza va considerata un rifiuto ai sensi della direttiva;

- anche se un rifiuto è stato oggetto di un’operazione di recupero completo la quale comporti che la sostanza di cui trattasi ha acquisito le stesse proprietà e caratteristiche di una materia prima, ciò nondimeno tale sostanza può essere considerata un rifiuto se, conformemente alla definizione di cui all’art. 1, lett. a) della direttiva 75/442/CEE, il detentore della sostanza se ne disfi o abbia deciso o abbia l’obbligo di disfarsene (13).

Successivamente, la Corte ha fatto un sostanziale passo in avanti con la sentenza del 18 aprile 2002 (14), in cui si legge:

«(...) potrebbe essere opposto l’argomento che un bene, un materiale o una materia prima che deriva da un processo di fabbricazione o di estrazione che non è principalmente destinato a produrlo può costituire non tanto un residuo, quanto un sottoprodotto, del quale l’impresa non ha intenzione di “disfarsi” ai sensi dell’art. 1, lett. a), comma 1, della direttiva 75/442/CEE, ma che essa intende sfruttare o commercializzare a condizioni per lei favorevoli, in un processo successivo, senza operare trasformazioni preliminari. Un’analisi del genere non contrasterebbe con le finalità della direttiva 75/442/CEE. In effetti non vi è alcuna giustificazione per assoggettare alle disposizioni di quest’ultima, che sono destinate a prevedere lo smaltimento o il recupero dei rifiuti, beni, materiali o materie prime che dal punto di vista economico hanno valore di prodotti, indipendentemente da qualsiasi trasformazione, e che, in quanto tali, sono soggetti alla normativa applicabile a tali prodotti.

Tuttavia, tenuto conto dell’obbligo di interpretare in maniera estensiva la nozione di rifiuto, per limitare gli inconvenienti o i danni dovuti alla loro natura, occorre circoscrivere tale argomentazione, relativa ai sottoprodotti, alle situazioni in cui il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima non sia solo eventuale, ma certo, senza trasformazione preliminare, e nel corso del processo di produzione.

Appare quindi evidente che, oltre al criterio derivante dalla natura o meno di residuo di produzione di una sostanza, il grado di probabilità di riutilizzo di tale sostanza, senza operazioni di trasformazione preliminare, costituisce un secondo criterio utile ai fini di valutare se essa sia o meno un rifiuto ai sensi della direttiva 75/442/CEE. Se, oltre alla mera possibilità di riutilizzare la sostanza, il detentore consegue un vantaggio economico nel farlo, la probabilità di tale riutilizzo è alta. In un’ipotesi del genere la sostanza in questione non può più essere considerata un ingombro di cui il detentore cerchi di “disfarsi”, bensì un autentico prodotto».

Questi principi fondamentali, enunciati dalla Corte di giustizia, lungi dal fornire un’indicazione statica, chiara e precisa del confine tra ciò che è rifiuto e ciò che non lo è, rappresentano, per stessa ammissione della Corte, niente più che una serie di «indizi», suscettibili di diversa lettura in relazione all’eventuale

(6) Direttiva 15 luglio 1975, n. 442, del Consiglio relativa ai rifiuti (G.U.U.E. 25 luglio 1975, n. 194). La direttiva è stata abrogata dall’art. 20 della direttiva del Consiglio n. 12 del 5 aprile 2006, fatti salvi gli obblighi degli Stati membri relativi ai termini di attuazione di cui all’allegato III, parte B.

(7) Corte di giustizia CE 15 giugno 2000, in cause riunite C-418/97 e C-419/97, *ARCO Chemie Nederland e a.*, *Racc.* pag. I-4475, punti da 36 a 40.

(8) Corte di giustizia CE 15 giugno 2000, in cause riunite C-418/97 e C-419/97, cit., punto 42.

(9) Corte di giustizia CE 28 marzo 1990, in causa C-25988, *Zanetti*, *Racc.*, 1990, pag. I-01509; Corte di giustizia CE 10 maggio 1995, in causa C-422/92, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di*

Germania, *Racc.*, 1995, pag. I-01097.

(10) Corte di giustizia CE 15 giugno 2000, in cause riunite C-418/97 e C-419/97, cit., punti 73, 88 e 97.

(11) Corte di giustizia CE 25 giugno 1997, in cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, *Tombesi ed altri*, *Racc.*, 1997, pag. I-03561.

(12) Corte di giustizia CE 18 dicembre 1997, in causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL c. Région wallonne*, *Racc.*, 1997, pag. I-07411.

(13) Corte di giustizia CE 15 giugno 2000, in cause riunite C-418/97 e C-419/97, cit.

(14) Corte di giustizia CE 18 aprile 2002, in causa C-9/00, *Palin Granit Oy e altro*, *Racc.*, 2002, pag. I-03533, punti 34 e ss.

differente contesto di riferimento. Né potrebbe essere altrimenti, se si considera che dei parametri individuati per distinguere un rifiuto da un non rifiuto il criterio «tabellare», vale a dire l'inclusione della sostanza o dell'oggetto negli allegati delle direttive di riferimento ha natura indicativa, mentre diviene determinante la valutazione sull'elemento «soggettivo» della definizione (il fatto, l'obbligo, la volontà di disfarsi).

Ne discende, quindi, come conseguenza, che la nozione di rifiuto ha natura relativa, sicché ogni tentativo di schematizzare rigidamente il confine di riferimento è destinato a risultare, comunque, impreciso, o insoddisfacente, o non esaustivo.

Pertanto, da quanto esposto, si evince che taluni elementi possono costituire indizi del fatto che il detentore di una sostanza o di un oggetto se ne disfa, ovvero ha deciso, o ha l'obbligo di disfarsene.

Comprensibilmente, la valutazione della volontà del detentore di disfarsi di una sostanza è certamente più complessa ed articolata, rispetto a quella fondata su criteri oggettivi relativi alla sussistenza dell'obbligo di eliminazione della stessa, perché lo impongono le peculiari caratteristiche del bene o l'esistenza di una specifica disposizione di legge in tal senso.

L'analisi risulta maggiormente complicata, in particolare, quando la sostanza utilizzata sia un residuo di produzione, cioè un prodotto che non è stato ricercato in quanto tale, ma che l'impresa, comunque, impieghi in una fase successiva.

In generale, può dirsi che è lo stesso sistema di produzione a determinare la qualificazione di una sostanza come prodotto o come rifiuto: un bene non è considerato come rifiuto quando il sistema produttivo sia organizzato per gestire anche proprio quella sostanza, con le specifiche che la rendono idonea ad essere utilizzata e commercializzata, all'interno di un circuito predeterminato, o ad essere impiegata in un determinato ciclo produttivo, il cui esercizio è sottoposto a condizioni e limiti, per esempio, di emissioni, che tengono specifico conto delle caratteristiche della sostanza stessa.

In altre parole, quando una sostanza rappresenta un risultato indesiderato del processo produttivo, o una passività per l'impresa, essa è presumibilmente un rifiuto.

1.2. - Definizione di sottoprodotto. (Riferimenti normativi: *Artt. 183 e 185 d.lgs. n. 152/06*).

Alcuni materiali possono essere gestiti come *non rifiuti*, quando sia possibile dimostrare che ricorrono le condizioni per qualificarli quali *sottoprodotti*.

Segnatamente, ai sensi dell'art. 183 del d.lgs. n. 152/06, si intendono quali sottoprodotti le sostanze ed i materiali dei quali il produttore non intende disfarsi, che soddisfino, contemporaneamente, tutti i seguenti criteri, requisiti e condizioni:

1) siano originati da un processo non direttamente destinato alla loro produzione;

2) il loro impiego sia certo, sin dalla fase della produzione, integrale ed avvenga direttamente nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito;

3) soddisfino requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego non dia luogo ad emissioni e ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l'impianto dove sono destinati ad essere utilizzati;

4) non debbano essere sottoposti a trattamenti preventivi o a trasformazioni preliminari per soddisfare i requisiti merceologici e di qualità ambientale di cui al punto 3), ma posseggano tali requisiti sin dalla fase della produzione;

5) abbiano un valore economico di mercato.

Con riferimento alla nozione di *trasformazione preliminare*, deve evidenziarsi, come sebbene tale concetto non risulti

normativamente disciplinato, la Commissione delle Comunità europee, con la Comunicazione 59/07 cit., abbia precisato che «la catena del valore di un sottoprodotto prevede spesso una serie di operazioni necessarie per poter rendere il materiale riutilizzabile: dopo la produzione, esso può essere lavato, seccato, raffinato o omogeneizzato, lo si può dotare di caratteristiche particolari o aggiungervi altre sostanze necessarie al riutilizzo, può essere oggetto di controlli di qualità, ecc. Alcune operazioni sono condotte nel luogo di produzione del fabbricante, altre presso l'utilizzatore successivo, altre ancora sono effettuate da intermediari. Nella misura in cui tali operazioni sono parte integrante del processo di produzione, non impediscono che il materiale sia considerato un sottoprodotto».

Sembra utile segnalare che la nuova direttiva in materia di rifiuti, 2008/98/CE (15), precisa che:

«Non dovrebbe esserci confusione tra i vari aspetti della definizione di rifiuti e dovrebbero essere applicate procedure appropriate, se del caso, ai sottoprodotti che non sono rifiuti (*omissis*). La decisione che una sostanza non è un rifiuto può essere presa solo sulla base di un approccio coordinato, da aggiornare regolarmente e ove ciò sia coerente con la protezione dell'ambiente e della salute umana».

La direttiva citata contiene una definizione di sottoprodotto, disponendo, all'art. 5 che «una sostanza od oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale articolo può non essere considerato rifiuto ai sensi dell'art. 3, punto 1, bensì sottoprodotto soltanto se sono soddisfatte le seguenti condizioni:

a) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà ulteriormente utilizzata/o;

b) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzata/o direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

c) la sostanza o l'oggetto è prodotta/o come parte integrante di un processo di produzione e

d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana».

Per quanto di specifico interesse per le imprese agricole, l'art. 185, comma 2 del d.lgs. n. 152/06, come modificato nel d.lgs. n. 4/08, prevede, quindi, che possono essere sottoprodotti, nel rispetto delle condizioni su indicate, «le materiali fecali e vegetali provenienti da attività agricole utilizzati nelle attività agricole o in impianti aziendali o interaziendali per produrre energia o calore, o biogas, materiali litoidi o terre da coltivazione, anche sotto forma di fanghi, provenienti dalla pulizia o dal lavaggio di prodotti agricoli e riutilizzati nelle normali pratiche agricole e di conduzione dei fondi, le eccedenze derivanti dalle preparazioni di cibi solidi, cotti o crudi, destinate, con specifici accordi, alle strutture di ricovero di animali di affezione».

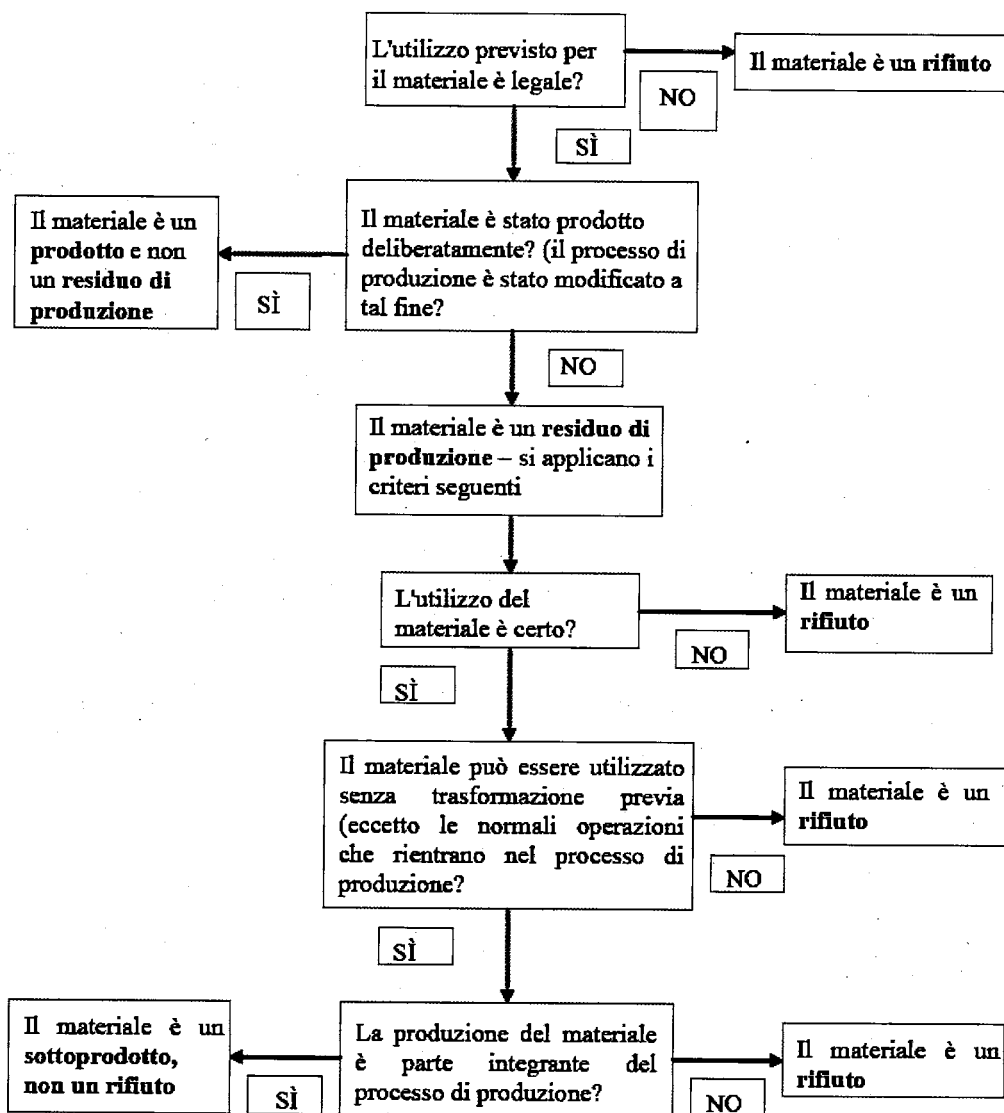
Pertanto, se da un lato non è possibile individuare in via generale, o attraverso la predisposizione di un elenco, materiali che sono rifiuti o che sono sottoprodotti, dall'altro lato, tale distinzione risiede nelle differenti situazioni tecniche e gestionali e nel circuito produttivo di provenienza e di destinazione, la cui analisi consente, di volta in volta, di stabilire se il materiale di cui si tratta costituisce, o meno, rifiuto. Nella stessa ottica, i materiali indicati non possono essere considerati aprioristicamente quali rifiuti, dovendo essere comunque sempre ammessa la possibilità di dimostrare il contrario. In particolare, al fine di escludere tali materiali dalla nozione di rifiuto deve essere verificata la sussistenza delle condizioni elencate nel citato art. 183, comma 1, lett. *p*) e, soprattutto, essere in grado di fornirne adeguata dimostrazione.

(15) Direttiva 19 novembre 2008, n. 98, del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (*G.U.U.E. 22*

novembre 2008, n. L 312).

**SCHEMA DI SINTESI PER LA DISTINZIONE TRA RIFIUTI E
SOTTOPRODOTTI**

FONTE: *COMUNICAZIONE COM - (2007) 59 DEF, DEL 21 FEBBRAIO 2007*



1.3. - Definizione di materia prima secondaria. (Riferimenti normativi: Art. 181 bis, d.lgs. n. 152/06; art. 9 bis, d.l. n. 172/08, nel testo modificato dalla legge di conversione 210/08).

Ai sensi dell'art. 181, comma 3 del d.lgs. n. 152/06, la disciplina in materia di rifiuti si applica fino al completamento delle operazioni di recupero.

L'art. 181 bis del d.lgs. n. 152/06 esclude dalla definizione di rifiuto le materie, le sostanze e i prodotti secondari che siano definiti in un apposito decreto ministeriale (ancora non emanato) e che assicurino il rispetto dei seguenti criteri, requisiti e condizioni:

a) siano prodotti da un'operazione di riutilizzo, di riciclo o di recupero di rifiuti;

b) siano individuate la provenienza, la tipologia e le caratteristiche dei rifiuti dai quali si possono produrre;

c) siano individuate le operazioni di riutilizzo, di riciclo o di recupero che le producono, con particolare riferimento alle modalità ed alle condizioni di esercizio delle stesse;

d) siano precisati i criteri di qualità ambientale, i requisiti merceologici e le altre condizioni necessarie per l'immissione in commercio, quali norme e *standards* tecnici richiesti per l'utilizzo, tenendo conto del possibile rischio di danni all'ambiente e alla salute derivanti dall'utilizzo o dal trasporto del materiale, della sostanza o del prodotto secondario;

e) abbiano un effettivo valore economico di scambio sul mercato.

La disposizione rinvia ad un decreto ministeriale la definizione delle caratteristiche dei materiali ottenuti dalle operazioni di recupero.

L'art. 181 bis prevede, inoltre, che, nelle more dell'emanazione del decreto ministeriale di riferimento, si applicano le

disposizioni contenute nei decreti ministeriali 5 febbraio 1998 (16) e 12 giugno 2002, n. 161 (17) che disciplinano, rispettivamente, i rifiuti non pericolosi e pericolosi le cui attività di recupero possono essere effettuate con procedure semplificate.

Tale richiamo, in sostanza, consente, nelle more dell'attuazione dell'art. 181 *bis*, di prendere come riferimento gli allegati dei decreti ministeriali citati che, per alcune categorie di rifiuto, individuano i circuiti di provenienza, le attività di recupero effettuabili e le caratteristiche dei materiali ottenuti dalle operazioni di recupero.

Le previsioni contenute nell'art. 181 *bis* del d.lgs. n. 152/06, quindi, devono essere integrate con quanto disposto dall'art. 9 *bis* del d.l. 6 novembre 2008, n. 172 (18), nel testo modificato dalla legge di conversione che, al comma 1, lett. *a*), statuisce che «fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'art. 181 *bis*, comma 2, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, le caratteristiche dei materiali di cui al citato comma 2 si considerano altresì conformi alle autorizzazioni rilasciate ai sensi degli artt. 208, 209 e 210 del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, e successive modificazioni, e del d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59» (19).

Sulla base della normativa vigente, pertanto, nelle more dell'attuazione dell'art. 181 *bis* del d.lgs. n. 152/06 e, in particolare, dell'adozione del decreto ministeriale previsto al comma 2 del medesimo articolo, è riconosciuta la possibilità che le caratteristiche delle materie prime secondarie siano individuate nell'ambito delle autorizzazioni rilasciate, per le attività di recupero e smaltimento dei rifiuti, ai sensi degli artt. 208, 209 e 210 del medesimo decreto o della disciplina IPPC.

Va evidenziato che, a differenza dei sottoprodotti, che rappresentano una categoria *aperta*, in quanto qualsiasi residuo di produzione, ricorrendo le condizioni indicate dall'art. 183, comma 1, lett. *p*) del d.lgs. n. 152/06 può essere considerato un sottoprodotto, le materie prime secondarie rappresentano una categoria *chiusa*, dovendo essere espressamente individuate nel decreto ministeriale di attuazione dell'art. 181 *bis* citato, o in specifiche autorizzazioni.

2. - Classificazione dei rifiuti. Rifiuti urbani. (Riferimenti normativi: Art. 184, comma 2, d.lgs. n. 152/06).

Ai sensi dell'art. 184 del d.lgs. n. 152/06, i rifiuti sono classificati, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi.

Sono rifiuti urbani:

- 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 lett. *a*), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell'art. 198, comma 2, lett. *g*) del d.lgs. n. 152/06;
- 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 comun-

que 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*), *c*) ed *e*).

2.1. - Rifiuti speciali. (Riferimenti normativi: Art. 183, comma 3, d.lgs. n. 152/06).

Sono rifiuti speciali:

- 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 il regime speciale previsto per le terre e rocce da scavo, ai sensi dell'art. 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 dall'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.

2.2. - Rifiuti speciali assimilati agli urbani. (Riferimenti normativi: Art. 183, d.lgs. n. 152/06; art. 195, d.lgs. n. 152/06; art. 198, d.lgs. n. 152/06).

Il d.lgs. n. 152/06 prevede che siano considerati come rifiuti urbani, ai fini della gestione, i rifiuti speciali assimilati per qualità e quantità. All'assimilazione dei rifiuti speciali in urbani consegue, quindi, l'applicazione del regime tariffario previsto per tali tipologie di rifiuti.

Il d.lgs. n. 152/06 prevede che la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, ai fini della raccolta e dello smaltimento, rientri tra le competenze dello Stato, mentre riserva ai Comuni la gestione di tali rifiuti e l'emanazione dello specifico provvedimento di assimilazione, secondo i criteri stabiliti dallo Stato.

Si ricorda che l'art. 1, comma 184 della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) (20), da ultimo modificata con decreto l. 30 dicembre 2008, n. 208 (21), ha disposto che in materia di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani continuino ad applicarsi le disposizioni degli artt. 18, comma 2, lett. *d*), e 57, comma 1, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (22). Il richiamo deve intendersi effettuato ai criteri sulla base dei quali veniva esercitato dai Comuni il potere di assimilazione sotto la vigenza del d.lgs. n. 22/97 e, nello specifico, alle norme tecni-

(16) D.m. 5 febbraio 1998, Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli artt. 31 e 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (in suppl. ord. n. 72 alla G.U. 16 aprile 1998, n. 88).

(17) Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio 12 giugno 2002, n. 161, Regolamento attuativo degli artt. 31 e 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi che è possibile ammettere alle procedure semplificate (in G.U. 30 luglio 2002, n. 177).

(18) D.l. 6 novembre 2008, n. 172, Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale (in G.U. 6 novembre 2008, n. 260), decreto convertito, con modificazioni, in l. 30 dicembre 2008, n. 210.

(19) D.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, Attuazione integrale della direttiva

96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (in suppl. ord. n. 72 alla G.U. 22 aprile 2005, n. 93).

(20) L. 27 dicembre 2006, n. 296, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) (in suppl. ord. n. 244 alla G.U. 27 dicembre 2006, n. 299).

(21) D.l. 30 dicembre 2008, n. 208, Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente (in G.U. 31 dicembre 2008, n. 304), Decreto convertito, con modificazioni, in l. 27 febbraio 2009, n. 13.

(22) D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio (in suppl. ord. alla G.U. 15 febbraio 1997, n. 38). Il presente decreto è stato abrogato dall'art. 264, comma 1, lett. *f*) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Vedi, inoltre, quanto disposto dal medesimo art. 264, comma 1, lettere *i*) e *o*).

che contenute nella delibera interministeriale del 27 luglio 1984, recante «Disposizioni per la prima applicazione dell'art. 4 del d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, concernente lo smaltimento dei rifiuti». In altre parole, il Comune ha il potere di individuare le quantità conferibili e, quanto alla qualità, di stabilire quali, tra i rifiuti inseriti nella delibera interministeriale 1984, siano assimilabili ai rifiuti urbani.

Pertanto, in ogni caso, i rifiuti speciali assimilati agli urbani sono soltanto quelli che per qualità e quantità siano previsti come tali dai regolamenti comunali.

Si segnala, inoltre, come l'art. 195 del d.lgs. n. 152/06, preveda, comunque, la non assimilabilità ai rifiuti urbani dei rifiuti che si formano nelle aree produttive, compresi i magazzini di materie prime e di prodotti finiti, salvi i rifiuti prodotti negli uffici, nelle mense, negli spacci, nei bar e nei locali al servizio dei lavoratori o comunque aperti al pubblico. Inoltre, è disposto che non sono assimilabili i rifiuti che si formano nelle strutture di vendita con superficie superiore a 300 mq, nei Comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 500 mq, nei Comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti. Per gli imballaggi secondari e terziari per i quali risulti documentato il non conferimento al servizio di gestione dei rifiuti urbani e l'avvio a recupero e riciclo diretto tramite soggetti autorizzati, non si applica la tariffazione.

In merito, sembra utile segnalare che, in sede interpretativa, sono sorti dubbi circa l'immediata applicabilità di tali ultime disposizioni, in mancanza dello specifico decreto di competenza ministeriale, previsto dall'art. 195, necessario per la determinazione dei criteri di riferimento.

Per quanto concerne, in particolare, l'applicazione della tassa/tariffa per i rifiuti urbani, si segnala come tale onere possa essere richiesto soltanto con riferimento ai rifiuti urbani o ai rifiuti assimilati agli urbani e non anche, invece, con riferimento alla produzione di rifiuti speciali.

A tal proposito, l'imposizione di tale tassa/tariffa per i rifiuti speciali è, quindi, condizionata dall'adozione di uno specifico provvedimento di assimilazione degli stessi, per qualità e per quantità, in rifiuti urbani.

Le disposizioni che disciplinano la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, contenute nel d.lgs. n. 152/06, risultano ancora essenzialmente sospese.

Al fine di disciplinare il regime transitorio legato all'avvio dell'applicazione della tariffa (che risulta particolarmente complesso ed è stato oggetto di previsioni altalenanti, a partire dall'approvazione dell'art. 49 del d.lgs. n. 22/97, ora abrogato), nelle more della costituzione degli ATO e dell'approvazione dei criteri generali per l'assimilazione da parte dei Ministeri competenti, è intervenuta la disposizione di cui all'art. 1, comma 184 della legge n. 296/06 cit., che dispone che fino alla completa attuazione delle disposizioni recate dal d.lgs. n. 152/06, il regime di prelievo relativo al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti adottato in ciascun Comune per l'anno 2006 resta invariato anche per l'anno 2007 e per gli anni 2008 e 2009.

Si segnala, inoltre, che la legge di conversione del d.l. n. 208/08 ha espressamente introdotto nel testo del decreto legge l'art. 2 *quater* che prevede che ove il Ministero dell'ambiente non provveda ad adottare, entro il 30 giugno 2009, il regolamento contenente i criteri generali per la definizione delle componenti dei costi e la conseguente determinazione della tariffa, previsto dell'art. 238, comma 6 del d.lgs. n. 152/06, i Comuni che intendano adottare la tariffa integrata ambientale (TIA) possono comunque farlo ai sensi delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti.

In sostanza, in caso di mancata adozione dei decreti di riferimento, l'avvio del sistema tariffario secondo i criteri stabiliti dal d.lgs. n. 152/06 viene rimessa alla discrezionalità dei Comuni.

3. - Adempimenti autorizzatori. Autorizzazione. (Riferimenti normativi: *Art. 208, d.lgs. n. 152/06*).

Si tratta di atti necessari per poter iniziare o esercitare un'attività di *gestione* dei rifiuti, che è definita dall'art. 183, comma 1, lett. *d*) come: «la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche dopo la chiusura».

I soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti devono presentare apposita domanda alla Regione (o alla Provincia, nel caso in cui risulti delegata dalla Regione), allegando il progetto definitivo dell'impianto e la documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica. Ove l'impianto debba essere sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale ai sensi della normativa vigente, alla domanda deve essere altresì allegata la comunicazione del progetto all'autorità competente ai predetti fini.

Si ricorda che l'art. 183 del d.lgs. n. 152/06 rinvia per la definizione di smaltimento e di recupero, rispettivamente, agli allegati B e C della Parte IV.

Nel segnalare come l'elenco delle operazioni indicate in allegato non sia esaustivo, si evidenzia che rientrano tra le attività considerate come di smaltimento, tra le altre:

- il deposito di rifiuti sul o nel suolo (a esempio discarica);
 - lo scarico dei rifiuti solidi nell'ambiente;
 - l'incenerimento a terra;
 - il raggruppamento preliminare dei rifiuti prima di una delle operazioni di smaltimento indicate nei punti da D1 a D12;
 - il deposito preliminare dei rifiuti prima di una delle operazioni di cui ai punti da D1 a D14 (escluso il deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti).
- Ai sensi dell'allegato C alla Parte IV del d.lgs. n. 152/06, rientrano tra le operazioni di recupero, tra le altre:
- l'utilizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia;
 - lo spandimento sul suolo a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia;
 - l'utilizzazione di rifiuti ottenuti da una delle operazioni indicate in allegato con i numeri da R1 a R10;
 - la messa in riserva di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate nei punti da R1 a R12 (escluso il deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti).

3.1. - Procedure semplificate e comunicazione di inizio attività. (Riferimenti normativi: *Artt. 214-216, d.lgs. n. 152/06*).

L'art. 214 del d.lgs. n. 152/06 prevede la possibilità che alcune attività di auto smaltimento nel luogo di produzione e di recupero siano assoggettate ad una procedura di autorizzazione semplificata, previa emanazione di un apposito decreto ministeriale per l'individuazione delle tipologie e delle quantità di rifiuti ammessi a tale regime e per la definizione delle relative modalità di gestione.

In particolare, gli artt. 215 e 216 del decreto citato dispongono che, a condizione che siano rispettate le norme tecniche e le prescrizioni specifiche indicate nel decreto ministeriale di attuazione dell'art. 214, le attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuate nel luogo di produzione dei rifiuti stessi e le attività di recupero dei rifiuti non pericolosi e pericolosi possono essere intraprese decorsi *novanta giorni* dalla comunicazione di inizio di attività alla Provincia territorialmente competente. A seguito della comunicazione, fatta salva la possibilità che venga richiesta l'integrazione della documentazione o vengano formulate specifiche prescrizioni per l'esercizio dell'attività, la Provincia iscrive in un apposito registro le imprese che effettuano la comunicazione di inizio di attività.

Si segnala come il decreto ministeriale di individuazione delle attività di auto smaltimento e delle relative condizioni di esercizio suscettibili di accedere alla procedura di autorizzazione semplificata non sia stato mai emanato e come, quindi, al momento, non sia possibile effettuare tale tipo di attività, se non secondo le ordinarie procedure di autorizzazione.

Con riferimento, invece, alle attività di recupero, l'art. 214, comma 5 prevede che, sino all'emanazione del decreto di attuazione dell'art. 214 stesso, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998 e 12 giugno 2002, n. 161.

3.2. - Iscrizione all'Albo dei gestori. (Riferimenti normativi: *Art. 212, d.lgs. n. 152/06*).

Ai sensi dell'art. 212, comma 5, del d.lgs. n. 152/06 sono obbligati ad iscriversi all'Albo nazionale dei gestori ambientali, tra gli altri, coloro che svolgono attività di raccolta e trasporto di rifiuti non pericolosi e pericolosi, indipendentemente dal fatto che si tratti di rifiuti propri o di rifiuti prodotti da terzi. Il decreto prevede, quindi, un obbligo *generalizzato* di iscrizione all'Albo per *tutte le imprese che trasportano i propri rifiuti*, indipendentemente dalla dimostrazione – che prima delle modifiche disposte dal d.lgs. n. 4/08, invece, era possibile fornire ai fini dell'esonero dall'adempimento – di *ordinarietà e regolarità* nello svolgimento dell'attività di trasporto.

Ai sensi dell'art. 212, comma 8 del medesimo decreto possono, comunque, beneficiare di una procedura di iscrizione semplificata, i produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti ed i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto di trenta chilogrammi o trenta litri al giorno dei propri rifiuti pericolosi, *a condizione che tali operazioni costituiscano parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti*. Tali imprese non sono tenute alla prestazione delle garanzie finanziarie e sono iscritte in un'apposita sezione dell'Albo, in base alla presentazione di una comunicazione alla sezione regionale o provinciale dell'Albo territorialmente competente che rilascia il relativo provvedimento entro i successivi trenta giorni. Con la comunicazione l'interessato deve attestare sotto la propria responsabilità:

a) la sede dell'impresa, l'attività o le attività dai quali sono prodotti i rifiuti;

b) le caratteristiche, la natura dei rifiuti prodotti;

c) gli estremi identificativi e l'idoneità tecnica dei mezzi utilizzati per il trasporto dei rifiuti, tenuto anche conto delle modalità di effettuazione del trasporto medesimo;

d) il versamento del diritto annuale di registrazione, che in fase di prima applicazione, è determinato nella somma di 50 euro all'anno, ed è rideterminabile.

Si segnala che l'art. 4 *quinquies*, comma 1, lett. b) del d.l. 3 novembre 2008, n. 171, recante «Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare» (23), nella versione integrata con le modifiche apportate in sede di conversione, aggiunge alla norma in materia di iscrizione all'albo dei gestori di rifiuti e, in particolare, alla previsione in materia di iscrizione con procedura semplificata (art. 212, comma 8 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), un ulteriore periodo, disponendo l'esenzione dall'iscrizione all'Albo per il trasporto di rifiuti propri, purché finalizzato al conferimento al gestore del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani, con il quale sia stata stipulata una convenzione.

Si ricorda che, come visto, l'art. 212, comma 8 prevede l'obbligo di iscrizione all'Albo gestori, con procedura semplificata, per i produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti non pericolosi o dei propri rifiuti pericolosi nel limite di trenta chilogrammi o trenta litri al giorno, a condizione che tali operazioni costituiscano parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti.

Ai medesimi soggetti, quindi (produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti non pericolosi o dei propri rifiuti pericolosi nel limite di trenta chilogrammi o trenta litri al giorno), è riconosciuta la totale esenzione dall'obbligo di iscrizione all'Albo dei gestori, quando il trasporto sia finalizzato al conferimento al gestore del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani, con il quale sia stata stipulata una convenzione.

Da ultimo, si ricorda come la mancata espressa abrogazione di quanto disposto dalla disposizione contenuta nell'art. 3 del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173 (24), mantiene ferma la possibilità per gli imprenditori agricoli di trasportare senza iscrizione all'Albo gestori, verso centri di raccolta organizzati dal gestore del servizio pubblico, per singolo trasporto:

- 2 accumulatori esausti;

- 15 litri di olio esausto;

- 5 contenitori di prodotti fitosanitari.

4. - Adempimenti gestionali. Stoccaggio. (Riferimenti normativi: *Art. 183, d.lgs. n. 152/06; allegati B e C, Parte IV, d.lgs. n. 152/06*).

Gli adempimenti gestionali rappresentano prescrizioni che devono essere rispettate nel normale svolgimento dell'attività di gestione. Alle diverse modalità di gestione corrisponde un differente regime autorizzatorio.

L'art. 183 definisce come stoccaggio:

- le attività di smaltimento consistenti nelle operazioni di *deposito preliminare* di rifiuti (di cui al punto D15 dell'allegato B alla parte quarta del presente decreto);

- le attività di recupero consistenti nelle operazioni di *messaggio in riserva* di materiali (di cui al punto R13 dell'allegato C alla medesima parte quarta).

4.1. - Deposito preliminare. (Riferimenti normativi: *Art. 183, d.lgs. n. 152/06; allegato B, Parte IV, d.lgs. n. 152/06*).

Il deposito di rifiuti che precede un'operazione di *smaltimento* e che, per le modalità con cui viene effettuato non integra la nozione di *deposito temporaneo*, è definito come *deposito preliminare* ed è considerato quale attività di *smaltimento*. Pertanto, il suo esercizio richiede la specifica autorizzazione allo smaltimento dei rifiuti, contemplata dall'art. 208 del d.lgs. n. 152/06.

4.2. - Messaggio in riserva. (Riferimenti normativi: *Art. 183, d.lgs. n. 152/06; allegato C, Parte IV, d.lgs. n. 152/06*).

Il deposito di rifiuti che precede un'operazione di *recupero* e che, per le modalità con cui viene effettuato non integra la nozione di *deposito temporaneo*, è definito come *messaggio in riserva* ed è considerato quale attività di *recupero*. Pertanto, il suo esercizio richiede la specifica autorizzazione al recupero dei rifiuti, contemplata dall'art. 208 del d.lgs. n. 152/06 o l'effettuazione della comunicazione di inizio atti-

(23) D.l. 3 novembre 2008, n.171, Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare (in *G.U.* 4 novembre 2008, n. 258). Decreto convertito, con modificazioni, in l. 30 dicembre 2008, n. 205.

(24) D.lgs. 30 aprile 1998, n. 173, Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'art. 55, commi 14 e 15, della l. 27 dicembre 1997, n. 449 (in *G.U.* 5 giugno 1998, n. 129).

vità; ai sensi dell'art. 216 del medesimo decreto, qualora l'operazione di messa in riserva, per la tipologia di rifiuti oggetto di gestione, sia contemplata dal decreto ministeriale di attuazione dell'art. 214 (attualmente, nelle more dell'approvazione del nuovo decreto, come già indicato, nel d.m. 5 febbraio 1998, per i rifiuti non pericolosi e nel d.m. 2 giugno 2002, n. 161, per i rifiuti pericolosi)

4.3. - Deposito temporaneo. (Riferimenti normativi: Art. 183, d.lgs. n. 152/06).

L'art. 183 del d.lgs. n. 152/06, definisce la nozione di *deposito temporaneo*, come il raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti, alle seguenti condizioni:

- i rifiuti depositati non devono contenere policlorodibenzodiossine, policlorodibenzofurani, policlorodibenzofenoli in quantità superiore a 2,5 parti per milione (ppm), nè policlorobifenile e policlorotrifenili in quantità superiore a 25 parti per milione (ppm);

- il deposito temporaneo deve essere effettuato per categorie omogenee di rifiuti e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute;

- devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose.

Con riferimento alle tempistiche di rimozione dei rifiuti, la norma prevede che per potersi qualificare un'attività di stoccaggio dei rifiuti come deposito temporaneo (per il quale non vi è necessità di alcuna autorizzazione), i rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore:

- con cadenza almeno *trimestrale*, indipendentemente dalle quantità in deposito;

- quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 10 metri cubi nel caso di rifiuti pericolosi o i 20 metri cubi nel caso di rifiuti non pericolosi.

In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti pericolosi non superi i 10 metri cubi l'anno ed il quantitativo di rifiuti non pericolosi non superi i 20 metri cubi l'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno.

Si segnala come il mancato rispetto delle condizioni e delle modalità di gestione descritte comporti l'impossibilità di qualificare il raggruppamento dei rifiuti come deposito temporaneo e, conseguentemente, di poter beneficiare dell'esenzione dall'obbligo di autorizzazione.

Le attività di deposito che non integrino un'ipotesi di deposito temporaneo sono classificate come operazioni di deposito preliminare o di messa in riserva (a seconda che i rifiuti stoccati siano destinati ad operazioni di smaltimento o di recupero) ed assoggettati al relativo regime autorizzatorio.

5. - Adempimenti amministrativi. Formulario di trasporto. (Riferimenti normativi: Art. 193, d.lgs. n. 152/06).

Gli adempimenti amministrativi sono atti ed oneri *burocratici* che devono essere eseguiti con diverse modalità e tempistiche nel corso dello svolgimento delle attività di gestione dei rifiuti.

L'art. 193 del d.lgs. n. 152/06 prevede che durante il trasporto effettuato da enti o imprese i rifiuti debbano essere accompagnati da un formulario di identificazione dal quale devono risultare almeno i seguenti dati:

a) nome ed indirizzo del produttore e del detentore;

b) origine, tipologia e quantità del rifiuto;

c) impianto di destinazione;

d) data e percorso dell'istradamento;

e) nome ed indirizzo del destinatario.

L'art. 193, comma 4 prevede un'esenzione dall'obbligo di formulario per le ipotesi di:

- trasporto di rifiuti urbani effettuato dal soggetto che gestisce il servizio pubblico;

- trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri.

Con la l. 30 dicembre 2008, n. 205, di conversione del d.l. n. 171/08 cit. è stato aggiunto all'art. 193 del d.lgs. n. 152/06 il comma 4 *bis* in cui è previsto che le disposizioni relative all'obbligo di formulario di trasporto non si applicano al trasporto dei rifiuti speciali provenienti da attività agricole ed agroindustriali, per quantitativi inferiori a 30 chilogrammi o a trenta litri, effettuato dal produttore dei rifiuti stessi in modo occasionale e saltuario e finalizzato al conferimento al gestore del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani con cui sia stata stipulata apposita convenzione.

La norma risulta riferita, evidentemente, ai rifiuti speciali pericolosi, in considerazione del fatto che, come visto, l'art. 193, comma 4 del decreto già prevede espressamente l'esonero dalla tenuta del formulario di trasporto per i trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri.

A tal proposito, sembra utile evidenziare che, mentre per i rifiuti speciali non pericolosi l'esonero dalla tenuta del formulario opera per qualsiasi tipologia di rifiuti (agricoli e non) e per trasferimenti verso qualsiasi destinazione (es., non necessariamente, un'isola ecologica gestita da soggetto pubblico), la nuova previsione di semplificazione risulta limitata all'ipotesi di trasporto di rifiuti pericolosi agricoli ed agroindustriali, destinati al conferimento al gestore del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani con cui sia stata stipulata apposita convenzione.

Si segnala che la movimentazione dei rifiuti esclusivamente all'interno di aree private non è considerata trasporto ai fini dell'adempimento in esame.

Il formulario deve essere redatto in quattro esemplari, compilato, datato e firmato dal produttore o dal detentore dei rifiuti e controfirmato dal trasportatore. Una copia del formulario deve rimanere presso il produttore o il detentore e le altre tre, controfirmate e datate in arrivo dal destinatario, sono acquisite una dal destinatario e due dal trasportatore, che provvede a trasmetterne una al detentore. Le copie del formulario devono essere conservate per cinque anni.

Con specifico riferimento alla numerazione e vidimazione dei formulari, l'art. 193 dispone che questi debbano essere numerati e vidimati dagli uffici dell'Agenzia delle entrate o dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura o dagli uffici regionali e provinciali competenti in materia di rifiuti e debbano essere annotati sul registro IVA acquisti. La vidimazione dei predetti formulari di identificazione è gratuita e non è soggetta ad alcun diritto o imposizione tributaria.

La norma rinvia ad un decreto ministeriale la definizione del modello e dei contenuti del formulario, le relative modalità di numerazione, di vidimazione e di gestione, nonché la disciplina delle specifiche responsabilità del produttore o detentore, del trasportatore e del destinatario. È previsto che sino all'emanazione del predetto decreto continuino ad applicarsi le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 1° aprile 1998, n. 145 (25).

(25) Decreto del Ministero dell'ambiente 1° aprile 1998, n. 145, Regolamento recante la definizione del modello e dei contenuti del formulario di

accompagnamento dei rifiuti ai sensi degli artt. 15, 18, comma 2, lett. e), e comma 4, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (in *G.U.* 13 maggio 1998, n. 109).

Per quanto concerne il formulario di trasporto per i fanghi di depurazione, l'art. 193, comma 8 dispone che anche per il trasporto dei fanghi debba essere utilizzato il formulario dei rifiuti di cui all'art. 193 del d.lgs. n. 152/06, appositamente integrato con le specifiche informazioni di cui all'allegato III A del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 99 (26).

5.1. - Registri di carico e scarico. (Riferimenti normativi: *Art. 190, d.lgs. n. 152/06*).

L'art. 190 del d.lgs. n. 152/06 prevede l'obbligo di tenuta di registri di carico e scarico, su cui devono essere annotate le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti, a carico dei soggetti indicati nell'art. 189, comma 3, vale a dire, tra gli altri:

- chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti;
- i commercianti e gli intermediari di rifiuti senza detenzione;
- le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento di rifiuti;
- le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi;
- le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi di cui all'art. 184, comma 3, lettere *c*, *d*) e *g*) (rifiuti non pericolosi derivanti da lavorazioni industriali, artigianali e da attività di smaltimento o recupero dei rifiuti e di alcune tipologie di fanghi di depurazione).

Sono espressamente esonerati da tale obbligo:

- gli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 del codice civile con un volume di affari annuo non superiore a euro ottomila;
- le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi, di cui all'art. 212, comma 8;
- per i soli rifiuti non pericolosi, le imprese e gli enti produttori iniziali che non hanno più di dieci dipendenti.

L'art. 190 prevede che le annotazioni debbano essere effettuate:

- per i produttori, almeno entro dieci giorni lavorativi dalla produzione del rifiuto e dallo scarico del medesimo;
- per i soggetti che effettuano la raccolta e il trasporto, almeno entro dieci giorni lavorativi dall'effettuazione del trasporto;
- per i soggetti che effettuano le operazioni di recupero e di smaltimento, entro due giorni lavorativi dalla presa in carico dei rifiuti.

I soggetti la cui produzione annua di rifiuti non eccede le dieci tonnellate di rifiuti non pericolosi e le due tonnellate di rifiuti pericolosi possono adempiere all'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti anche tramite le organizzazioni di categoria interessate o loro società di servizi che provvedono ad annotare i dati previsti con cadenza mensile, mantenendo presso la sede dell'impresa copia dei dati trasmessi.

I registri integrati con i formulari di cui all'art. 193 relativi al trasporto dei rifiuti devono essere conservati per cinque anni dalla data dell'ultima registrazione.

Si segnala che, ai sensi dell'art. 190, comma 6, è stato reintrodotta l'obbligo di numerazione e vidimazione dei registri di carico e scarico da parte delle Camere di commercio.

L'art. 190 del d.lgs. n. 152/06, inoltre, prevede l'applicazione transitoria del decreto del Ministro dell'ambiente 1° aprile 1998, n. 148 (27), nelle more dell'emanazione del decreto ministeriale di attuazione dell'articolo medesimo.

5.2. - Comunicazione al catasto dei rifiuti. (Riferimenti normativi: *Art. 189, d.lgs. n. 152/06*).

Il modello unico di dichiarazione, che trova la sua fonte istitutiva nella l. 25 gennaio 1994, n. 70 (28), che ne disciplina i fondamenti, è una comunicazione che deve essere presentata alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura competente per territorio entro il 30 aprile di ogni anno e che sostituisce ogni altra dichiarazione, comunicazione denuncia o notificazione obbligatorie previste dalle disposizioni di legge e dalle relative norme di attuazione individuate ai sensi dell'art. 1 della legge citata.

L'art. 189, comma 3 dispone che sono obbligati all'effettuazione della comunicazione al catasto dei rifiuti, tra gli altri:

- chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti;
- i commercianti e gli intermediari di rifiuti senza detenzione;
- le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento di rifiuti;
- le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi;
- le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi di cui all'art. 184, comma 3, lettere *c*, *d*) e *g*) (rifiuti non pericolosi derivanti da lavorazioni industriali, artigianali e da attività di smaltimento o recupero dei rifiuti e di alcune tipologie di fanghi di depurazione).

Sono espressamente esonerati da tale obbligo:

- gli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 del codice civile con un volume di affari annuo non superiore a euro ottomila;
- le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi, di cui all'art. 212, comma 8;
- per i soli rifiuti non pericolosi, le imprese e gli enti produttori iniziali che non hanno più di dieci dipendenti.

Con apposita circolare, emanata lo scorso anno, Unioncamere ha fornito alcuni chiarimenti circa le modalità di applicazione dell'art. 189 del d.lgs. n. 152/06, colmando i vuoti normativi e definendo uniformi criteri interpretativi.

In particolare, con riferimento al computo dei dipendenti, è stato precisato che in assenza di una definizione di dipendente specifica ai fini del d.lgs. n. 152/06, «per quanto riguarda il computo dei dipendenti sembra corretto fare riferimento, oltre che al concetto di «prestatore di lavoro subordinato» di cui all'art. 2094 del codice civile, ad alcuni criteri generali applicabili a prescindere dalla finalità per cui si richiede la determinazione dell'organico aziendale».

Sulla base di tale premessa, sono ritenuti esclusi dal computo «eventuali collaboratori non dipendenti e familiari, i lavoratori interinali, i tirocini formativi e gli stage nonché i contratti di inserimento e reinserimento», mentre con riferimento al titolare ed ai soci «si ritiene che questi debbano essere conteggiati tra i dipendenti solo se inquadrati anch'essi come dipendenti dell'azienda, cioè a libro paga della medesima».

(26) D.lgs. 27 gennaio 1992, n. 99, Attuazione della direttiva 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura (in suppl. ord. alla *G.U.* 15 febbraio 1992, n. 38).

(27) Decreto del Ministero dell'ambiente 1° aprile 1998, n. 148, Regolamento recante approvazione del modello dei registri di carico e scarico dei

rifiuti ai sensi degli artt. 12, 18, comma 2, lett. *m*) e 18, comma 4, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (in *G.U.* 14 maggio 1998, n. 110).

(28) L. 25 gennaio 1994, n. 70, Norme per la semplificazione degli adempimenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza pubblica, nonché per l'attuazione del sistema di ecogestione e di *audit* ambientale (in *G.U.* 31 gennaio 1994, n. 24).

Sono, quindi, compresi nel computo dei dipendenti «i lavoratori a termine inseriti nell'ordinario ciclo produttivo e quindi rientranti (seppure pro tempore) nell'organigramma aziendale: per essi vanno computate, come da d.p.c.m. 24 dicembre 2002, le frazioni di unità lavorative, in dodicesimi, di unità lavorative annue. I lavoratori *part time* devono essere computati in proporzione all'orario di lavoro svolto dal lavoratore. La rilevazione deve essere riferita al criterio della normale occupazione, senza tenere conto di contingenti ed occasionali riduzioni e/o aumenti di personale nell'anno di riferimento».

Unioncamere ha, inoltre, chiarito che «nel caso in cui i produttori di rifiuti pericolosi conferiscano i medesimi al servizio pubblico di raccolta competente per territorio e previa apposita convenzione, la comunicazione è effettuata dal gestore del servizio limitatamente alla quantità conferita. Questa semplificazione non è prevista per i produttori di rifiuti non pericolosi che risultano quindi tenuti alla presentazione del MUD, qualora ricadano nei casi sopra indicati (aziende con più di 10 dipendenti che producono rifiuti da attività industriali, artigianali e di gestione dei rifiuti e delle acque)».

In merito all'obbligo di invio del MUD posto a carico delle imprese che effettuano attività di raccolta e di trasporto di rifiuti, è stato precisato che «le imprese che raccolgono e trasportano i rifiuti pericolosi da esse prodotti, adempiono all'obbligo presentando, se tenuti, la dichiarazione come produttori di rifiuti: risultano quindi esclusi da tale obbligo gli imprenditori agricoli con un volume di affari annuo non superiore a euro ottomila».

Con specifico riferimento agli imprenditori agricoli, quindi, nella nota si legge che, «per quanto riguarda l'esonero previsto dall'art. 189, comma 3 per gli imprenditori agricoli con un volume di affari annuo non superiore a euro ottomila, il riferimento è al valore dedotto dall'ultima dichiarazione dei redditi formalmente presentata (ad esempio per il MUD 2009 dovrebbe essere la dichiarazione dei redditi 2008)».

Da ultimo, con riferimento ai rifiuti di origine animale disciplinati dal regolamento comunitario 1774/02 (29), nel documento di Unioncamere è stato precisato che: «se i sottoprodotti di origine animale sono destinati a impianti di trasformazione autorizzati e non ad inceneritori non si applica la disciplina sui rifiuti. Devono quindi essere osservati gli obblighi documentali e procedurali previsti dal regolamento 1774/2002. Si applica, invece, la disciplina sui rifiuti se i sottoprodotti sono destinati allo smaltimento».

6. - La disciplina degli accordi di programma. Premessa. (Riferimenti normativi: Art. 206, d.lgs. n. 152/06).

In generale, gli accordi di programma, nella logica di superamento delle obsolete politiche di *command and control*, rappresentano un elemento di flessibilità nelle relazioni istituzionali tra amministrazione pubblica ed organizzazioni di rappresentanza, assicurando il dialogo, l'approfondimento e la determinazione delle politiche di tutela ambientale.

L'accordo volontario rappresenta, normalmente, uno strumento in grado di favorire lo sviluppo di approcci di

condivisione delle responsabilità per la salvaguardia dell'ambiente tra soggetti pubblici e privati, attraverso l'integrazione di considerazioni di tipo ambientale nell'ambito di processi decisionali, sia a livello di impresa, che di settore pubblico.

Con specifico riferimento agli accordi di programma per la prevenzione della produzione dei rifiuti, si evidenzia come questi possano costituire un meccanismo giuridico idoneo ed adeguato ad affrontare, in un leale spirito di collaborazione tra pubblica amministrazione ed associazioni di categoria, le molteplici problematiche connesse ad una corretta politica integrata in materia di rifiuti, nell'ottica di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente, controlli efficaci e la riduzione dei flussi di rifiuti.

A partire dal d.lgs. n. 22/97, attraverso gli accordi di programma, elaborati a livello locale, è stato possibile creare virtuosi circuiti di raccolta e sistemi integrati di gestione dei rifiuti speciali, con lo scopo di stimolare un'applicazione concreta e convinta della normativa, di aumentare l'efficacia dei controlli pubblici, di semplificare gli oneri burocratici a carico delle imprese e di favorire la raccolta differenziata. Nel corso degli ultimi anni, quindi, gli accordi di programma hanno svolto un ruolo fondamentale, avendo consentito la prevenzione e la riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti, il loro recupero, riutilizzo e riciclaggio e, infine, il conseguimento di livelli ottimali di utenza raggiunta dai servizi di recupero e smaltimento.

In merito, si ricorda come la materia abbia subito, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, profonde modifiche.

In particolare, con il decreto legislativo citato, sono stati modificati gli artt. 181 e 206 del d.lgs. n. 152/06 ed è stato statuito testualmente, tra l'altro, il divieto di stabilire, per mezzo di accordi e contratti di programma, deroghe alla normativa comunitaria ed alla normativa nazionale primaria vigente, pur essendo contemplata la possibilità di integrare e modificare norme tecniche e secondarie in conformità con quanto previsto dalla normativa nazionale primaria.

A seguito dell'entrata in vigore di tale disposizione, alcune amministrazioni hanno sollevato dubbi circa la conformità alla disciplina di riferimento delle intese precedentemente sottoscritte, con il conseguente arresto di molti circuiti di raccolta, da tempo operativi ed efficaci.

Con la legge n. 210/08, di conversione del d.l. n. 172/08, è stata quindi disposta la perdurante efficacia degli accordi di programma sottoscritti prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 4/08, anche se contenenti previsioni derogatorie alla legge nazionale vigente, purché conformi alla disciplina comunitaria (30).

Da ultimo, con la legge di conversione del d.l. n. 208/08, è stata disposta la modifica dell'art. 206, comma 3 del d.lgs. n. 152/06, contemplando la possibilità che con tali strumenti, pur nel rispetto delle norme comunitarie, sia possibile introdurre specifiche semplificazioni amministrative.

La norma di recente approvazione, quindi, eliminando il divieto espresso di introdurre agevolazioni burocratiche in deroga alla normativa vigente, consente alle imprese di concordare con la pubblica amministrazione la realizzazione di circuiti di raccolta dei rifiuti e le modalità per l'effet-

(29) Regolamento 3 ottobre 2002, n. 1774, del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano (G.U.U.E. 10 ottobre 2002, n. 273). Per le disposizioni sanzionatorie in applicazione al presente regolamento vedi il d.lgs. 21 febbraio 2005, n. 36.

(30) Segnatamente, la norma dispone che «fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'art. 195, comma 2, lett. s) *bis* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, gli accordi ed i contratti di programma in materia

di rifiuti stipulati tra le amministrazioni pubbliche ed i soggetti economici interessati o le associazioni di categoria rappresentative dei settori interessati prima della soppressione del comma 4 dell'art. 181 del medesimo d.lgs. n. 152/06, operata dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, continuano ad avere efficacia, con le semplificazioni vi previste, anche in deroga alle disposizioni della parte IV del citato d.lgs. n. 152/06, e successive modificazioni, purché nel rispetto delle norme comunitarie».

tuazione delle operazioni di trasporto e conferimento nelle isole ecologiche appositamente allestite, assicurando il pieno controllo e l'efficacia del sistema.

D'altra parte, viene riaperta la possibilità di valutare adeguate semplificazioni negli adempimenti burocratici che, come è noto, quando non siano strettamente funzionali alla tutela ambientale, moltiplicano inutilmente i costi, anche economici, a carico delle imprese, aprendo la via all'evasione ed all'illegalità.

6.1. - Accordi in materia di prevenzione della produzione dei rifiuti e per la valorizzazione dei residui produttivi dell'impresa.

Come premesso, il d.lgs. n. 152/06, introduce appositi strumenti di controllo e di gestione dei rifiuti avviati allo smaltimento ed al recupero, prevedendo la possibilità per le amministrazioni di stipulare appositi accordi o contratti di programma, con enti pubblici, con imprese di settore, soggetti pubblici o privati ed associazioni di categoria.

La norma, in realtà, assegna agli accordi di programma anche, tra le altre, le seguenti finalità:

- l'attuazione di specifici piani di settore di riduzione, recupero e ottimizzazione dei flussi di rifiuti;
- la sperimentazione, la promozione, l'attuazione e lo sviluppo di processi produttivi e distributivi e di tecnologie pulite idonei a prevenire o ridurre la produzione dei rifiuti e la loro pericolosità e ad ottimizzare il recupero dei rifiuti;
- lo sviluppo di innovazioni nei sistemi produttivi per favorire metodi di produzione di beni con impiego di materiali meno inquinanti e comunque riciclabili;
- la sperimentazione, la promozione e la produzione di beni progettati, confezionati e messi in commercio in modo da ridurre la quantità e la pericolosità dei rifiuti e i rischi di inquinamento.
- lo sviluppo di tecniche appropriate e di sistemi di controllo per l'eliminazione dei rifiuti;
- l'impiego di sistemi di controllo del recupero e della riduzione di rifiuti.

Fino ad ora, come accennato, con gli accordi di programma è stato possibile avviare e realizzare, in ambito territoriale, circuiti di raccolta dedicati per il conferimento dei rifiuti, concordando con le amministrazioni locali adeguate modalità di gestione dei rifiuti e semplificazioni amministrative, nel rispetto della disciplina comunitaria per consentire alle imprese di conferire agevolmente i propri scarti nelle isole ecologiche organizzate.

Nell'ambito della disciplina generale degli accordi di programma, di cui all'art. 206 del d.lgs. n. 152/06, però, è possibile ipotizzare una tipologia di intese con la pubblica amministrazione finalizzate a regolamentare non il conferimento e la gestione di flussi di rifiuti, ma le modalità tecniche di gestione dei residui produttivi, con lo scopo di valorizzarne l'impiego nel ciclo produttivo aziendale o, in ogni caso, l'impiego successivo in cicli produttivi, *prevenendo*, così, la formazione di rifiuti.

In tale ottica, muovendo dalla definizione di sottoprodotto contenuta nella normativa nazionale (ed, ora, in quella comunitaria di riferimento) e dall'interpretazione che è stata fornita in più occasioni dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria, l'accordo potrebbe avere la funzione specifica di individuare le procedure che, a partire dalla produzione del bene primario, fino all'impiego del residuo produttivo, consentano di definire il percorso del residuo stesso, agevolando per gli operatori la dimostrazione che i requisiti necessari alla qualifica dei sottoprodotti, risultano integrati. Infatti, come ampiamente evidenziato, la distinzione tra rifiuto e sottoprodotto non è immediatamente evincibile e, dovendo essenzialmente essere colta sulla base di analisi fattuali, si presta a differenti modalità interpretative ed applicative della normativa, ampiamente rimesse alla discrezionalità degli organi di controllo o delle amministrazioni.

Nel dettaglio, si ricorda che, ai sensi dell'art. 183 del d.lgs. n. 152/06, si intendono quali sottoprodotti le sostanze ed i materiali dei quali il produttore non intende disfarsi, che soddisfino, *contemporaneamente*, tutti i seguenti criteri, requisiti e condizioni:

- 1) siano originati da un processo non direttamente destinato alla loro produzione;
- 2) il loro impiego sia certo, sin dalla fase della produzione, integrale e avvenga direttamente nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito;
- 3) soddisfino requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego non dia luogo ad emissioni e ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l'impianto dove sono destinati ad essere utilizzati;
- 4) non debbano essere sottoposti a trattamenti preventivi o a trasformazioni preliminari per soddisfare i requisiti merceologici e di qualità ambientale di cui al punto 3), ma posseggano tali requisiti sin dalla fase della produzione;
- 5) abbiano un valore economico di mercato.

Tali criteri non risultano normativamente definiti, sicché potrebbe risultare strategico e di estrema utilità per le imprese un percorso teso a individuare, con un adeguato articolato e connessi allegati tecnici da predisporre specificatamente per i materiali il cui impiego si intende disciplinare, i requisiti merceologici e di qualità ambientale necessari per l'utilizzazione dei materiali stessi, nonché la definizione delle modalità di gestione necessarie per consentire ai prodotti di soddisfare i suddetti requisiti, che non integrino la nozione di «trattamenti preventivi» o di «trasformazioni preliminari».

Attraverso tali tipologie innovative di accordo sarebbe possibile per le organizzazioni di imprese e per le amministrazioni concordare gli elementi dei più diffusi circuiti di gestione di residui produttivi, al fine di poter beneficiare di un quadro delimitato di riferimento ed evitare, così, applicazioni ed interpretazioni normative discrezionali e difformi sul territorio. □

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia CE - 19-6-2008, in causa C-219/07 - Rosas, pres.; Cunha Rodrigues, est.; Trstenjak, avv. gen. - Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW c. Belgische Staat.

Animali - Art. 30 CE - Regolamento (CE) n. 338/97 - Protezione di specie della flora e della fauna selvatiche - Divieto di detenzione dei mammiferi di talune specie menzionate da tale regolamento o da questo non disciplinate - Detenzione autorizzata in altri Stati membri.

Gli artt. 28 e 30 CE, di per sé o in combinato disposto con il regolamento CE del Consiglio 9 dicembre 1996, n. 338/97 CE, relativo alla protezione di specie della flora e fauna selvatica mediante il controllo del loro commercio, non ostano ad una normativa nazionale ai sensi della quale il divieto di importazione, detenzione e commercio di mammiferi appartenenti a specie diverse da quelle espressamente menzionate in tale normativa, si applica a specie di mammiferi non comprese nell'allegato A di detto regolamento, se la tutela o il rispetto degli interessi e delle esigenze relative alla protezione del benessere degli animali non possono essere realizzati in modo altrettanto efficace per mezzo di misure meno restrittive per gli scambi intracomunitari (1).

(Omissis)

13. - Con le sue due questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede in sostanza se gli artt. 28 CE e 30 CE, di per sé o in combinato disposto con il regolamento n. 338/97, ostino a una normativa nazionale, come quella in esame nella causa principale, ai sensi della quale il divieto d'importazione, detenzione e commercio dei mammiferi appartenenti a specie diverse da quelle espressamente menzionate in tale normativa si applica a specie di mammiferi non comprese nell'allegato A di detto regolamento.

14. - Occorre anzitutto rilevare che, conformemente al terzo 'considerando' del regolamento n. 338/97, le disposizioni di quest'ultimo non pregiudicano le misure più rigorose che possono essere adottate o mantenute in vigore dagli Stati membri, nel rispetto del Trattato, segnatamente per quanto riguarda la detenzione di esemplari di specie contemplate da questo stesso regolamento.

15. - D'altronde, l'art. 176 CE prevede che i provvedimenti di protezione che, come il regolamento n. 338/97, sono adottati in virtù dell'art. 175 CE non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore, che devono essere compatibili con il Trattato (v. sentenza 23 ottobre 2001, causa C-510/99, Tridon, *Racc.* pag. I-7777, punto 45).

16. - Dalla decisione di rinvio emerge che, conformemente alla normativa in esame nella causa principale, solo i mammiferi delle specie contemplate dall'elenco di cui all'allegato I del regio decreto possono essere detenuti, importati e commercializzati in Belgio, salvo i casi elencati all'art. 3 bis, par. 2, della legge relativa al benessere degli animali.

17. - Le questioni pregiudiziali riguardano il divieto di importazione, detenzione e commercio dei mammiferi stabilito dalla normativa controversa solamente nella parte in cui esso si applica alle specie di mammiferi contemplate agli allegati B, C e D del regolamento n. 338/97, nonché a quelle che non rientrano nell'ambito di applicazione di tale regolamento.

18. - È pacifico che il reg. n. 338/97 non prevede un divieto generale di importazione e di commercio delle specie diverse da quelle di cui al suo allegato A.

19. - Per quanto riguarda più in particolare il divieto di uso commerciale di esemplari di specie figuranti nell'allegato B del reg. n. 338/97, la Corte ha già affermato che si tratta di una misura più rigorosa ai sensi dell'art. 176 CE (sentenza Tridon, cit., punto 49). Ciò vale anche per gli esemplari di specie figuranti negli allegati C e D dello stesso regolamento, in quanto quest'ultimo non contiene alcuna specifica disposizione contenente un divieto generale di uso commerciale di questi. La stessa conclusione si impone a maggior ragione in merito agli esemplari di specie non considerate da tale regolamento, non essendo stata adottata alcuna misura di armonizzazione a livello comunitario recante divieto dell'uso commerciale di questi.

20. - Il regio decreto, comportando che esemplari di specie non menzionati nell'allegato A del regolamento n. 338/97 non possano, in generale, essere importati, detenuti e commercializzati in Belgio, costituisce una normativa più rigorosa di detto regolamento, che deve pertanto essere esaminata alla luce dell'art. 28 CE.

21. - Una normativa come quella di cui trattasi nella causa principale, qualora si applichi a esemplari provenienti da un altro Stato membro, può ostacolare gli scambi intracomunitari nell'accezione dell'art. 28 CE (v., in tal senso, sentenza Tridon, cit., punto 49).

22. - Infatti, costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 28 CE una disposizione legislativa di uno Stato membro che vieta di mettere in commercio, acquistare, offrire, esporre o mettere in vendita, detenere, preparare, trasportare, vendere, cedere a titolo oneroso o gratuito, importare o usare merci che non siano state previamente autorizzate (v. in tal senso, in particolare, sentenza 17 settembre 1998, in causa C-400/96, Harpegnies, *Racc.* pag. I-5121, punto 30).

23. - La Corte ha anche dichiarato che una normativa che subordini la commercializzazione di talune merci alla previa iscrizione di queste in un «elenco positivo» rende la loro commercializzazione più difficile e più costosa e, di conseguenza, ostacola gli scambi tra gli Stati membri (v. in tal senso, in particolare, sentenza 5 febbraio 2004, in causa C-24/00, Commissione/Francia, *Racc.* pag. I-1277, punto 23).

24. - Secondo il Governo belga, la normativa in esame nella causa principale, pur ostacolando la libera circolazione delle merci, persegue uno scopo legittimo, vale a dire il benessere degli animali tenuti in cattività. Essa si baserebbe sulla constatazione che la detenzione di mammiferi è ammissibile solo in un limitato numero di casi, tenuto conto delle esigenze psicologiche ed etologiche minime di tali mammiferi. Detto Governo rileva a questo proposito che, se risulta, tenuto conto di tali esigenze, che esemplari di una data specie di mammiferi non possono essere detenuti da chiunque senza che sia compromesso il loro benessere, essi non possono essere iscritti nell'elenco positivo e, conseguentemente, essere commercializzati, con riserva del regime derogatorio di cui all'art. 3 bis, par. 2, della legge sul benessere degli animali. Detta normativa troverebbe pertanto la sua giustificazione nella tutela della salute e della vita degli animali considerati.

25. - Inoltre, secondo il Governo belga, la normativa controversa è proporzionata allo scopo perseguito. Essa non prevedrebbe un divieto assoluto di importazione di tali animali. Infatti, ai sensi dell'art. 3 bis, par. 2, della legge relativa al benessere degli animali, gli esemplari di specie o di categorie diverse da quelle figuranti nell'elenco che costituisce l'allegato I del regio

decreto potrebbero tuttavia essere detenuti in particolare in giardini zoologici, laboratori, circhi e mostre itineranti, ma anche da privati riconosciuti dal Ministero competente per la tutela degli animali e da negozi per animali, purché abbiano preventivamente stipulato un accordo scritto con le persone fisiche o giuridiche rientranti in una delle categorie sopramenzionate.

26. - Inoltre, l'elenco positivo sarebbe stato adottato previa determinazione, da parte del Consiglio nazionale del benessere degli animali, di criteri oggettivi, segnatamente sulla base di contributi di scienziati e di specialisti. Tali criteri sarebbero i seguenti. In primo luogo, gli animali dovrebbero essere facilmente sorvegliabili e alloggiabili nel rispetto delle loro esigenze psicologiche, etologiche ed ecologiche essenziali; in secondo luogo, essi non dovrebbero essere di natura aggressiva né comportare un altro particolare pericolo per la salute dell'uomo; in terzo luogo, essi non potrebbero appartenere a specie i cui esemplari, secondo chiare indicazioni, una volta scappati nell'ambiente, possono rimanervi e rappresentare, per tale motivo, una minaccia ecologica, e, in quarto luogo, essi dovrebbero essere oggetto di informazioni bibliografiche in merito alla loro detenzione. In caso di contraddizione tra i dati o le informazioni disponibili sulla detenibilità degli esemplari di una specie, nel dubbio dovrà decidersi a favore dell'animale.

27. - A tale riguardo occorre ricordare, in primo luogo, che la protezione del benessere degli animali costituisce un obiettivo legittimo di interesse generale la cui importanza ha dato luogo, in particolare, all'adozione, da parte degli Stati membri, del protocollo sulla protezione ed il benessere degli animali, allegato al Trattato che istituisce la Comunità europea (*G.U.* 1997, C 340, pag. 110). La Corte ha d'altronde rilevato più volte l'interesse che la Comunità nutre per la salute e la protezione degli animali (v. sentenza 17 gennaio 2008, in cause riunite C-37/06 e C-58/06, *Viamex Agrar Handel e ZVK*, *Racc.* pag. I-69, punti 22 e 23 nonché giurisprudenza ivi citata).

28. - Va ricordato, in secondo luogo, che, ai sensi dell'art. 30 CE, le disposizioni degli artt. 28 CE e 29 CE lasciano impregiudicati i divieti o le restrizioni giustificati, in particolare, da motivi di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, purché tali divieti o restrizioni non costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri, e che la Corte ha affermato che la tutela della salute e della vita degli animali costituisce un'esigenza fondamentale riconosciuta dal diritto comunitario (v., in tal senso, sentenza 11 maggio 1999, in causa C-350/97, *Monsees*, *Racc.* pag. I-2921, punto 24).

29. - Per quanto riguarda il rischio che gli esemplari, una volta scappati nell'ambiente, possano rimanervi e rappresentare, per tale motivo, una minaccia ecologica, va ricordato, in terzo luogo, come da una giurisprudenza costante risulti che restrizioni alla libera circolazione delle merci possono essere giustificate da esigenze imperative quali la tutela dell'ambiente (v. sentenze 14 luglio 1998, in causa C-341/95, *Bettati*, *Racc.* pag. I-4355, punto 62, e 12 ottobre 2000, in causa C-314/98, *Snellers*, *Racc.* pag. I-8633, punto 55).

30. - Se il principio di proporzionalità, che è alla base dell'ultima frase dell'art. 30 CE, esige che la facoltà per gli Stati membri di vietare le importazioni di animali provenienti da altri Stati membri nei quali sono legalmente commercializzati sia limitata a quanto necessario per raggiungere gli scopi di tutela legittimamente perseguiti (v. in tal senso, in particolare, sentenza *Harpegnies*, cit., punto 34), occorre prendere in considerazione, nell'applicare tale principio, in un conteso come quello della causa principale, la natura particolare degli esemplari considerati, nonché gli interessi e le esigenze ricordati ai punti 27-29 della presente sentenza.

31. - Il fatto che uno Stato membro imponga norme meno severe di quelle applicabili in un altro Stato membro non significa, di per sé, che queste ultime siano sproporzionate e, quindi, incompatibili con il diritto comunitario. Infatti, la mera circostanza che uno Stato membro abbia scelto un sistema di tutela diverso da quello adottato da un altro Stato membro non può incidere sulla valutazione della necessità e della proporzionalità delle disposizioni adottate in materia (v., in particolare, sentenza 1° febbraio 2001, in causa C-108/96, *Mac Quen e a.*, *Racc.* pag. I-837, punti 33 e 34).

32. - Contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti nella causa principale, un sistema basato su un elenco negativo, con-

sistente nel circoscrivere l'ambito del divieto alle sole specie di mammiferi indicate in tale elenco, potrebbe non essere sufficiente per raggiungere l'obiettivo di tutela ai punti 27-29 della presente sentenza. Infatti, il ricorso ad un siffatto sistema significherebbe che, per tutto il tempo in cui una specie di mammiferi non è iscritta sul detto elenco, gli esemplari di detta specie possono essere liberamente detenuti, pur non essendo stati oggetto di una valutazione scientifica in grado di garantire che tale detenzione non comporti alcun rischio per la tutela di detti interessi ed esigenze (v., per analogia, sentenza 12 luglio 2005, in cause riunite C-154/04 e C-155/04, *Alliance for Natural Health e a.*, *Racc.* pag. I-6451, punto 70).

33. - Tuttavia, secondo la giurisprudenza della Corte, una normativa, come quella di cui alla causa principale, che subordini la detenzione di mammiferi alla previa iscrizione delle specie cui essi appartengono in un elenco positivo e che si applica anche agli esemplari di specie legalmente detenuti in altri Stati membri è conforme al diritto comunitario solo se sono soddisfatte varie condizioni (v. per analogia, in particolare, sentenze 16 luglio 1992, in causa C-344/90, *Commissione/Francia*, *Racc.* pag. I-4719, punti 8 e 16, nonché *Commissione/Francia*, cit., punto 25).

34. - Innanzitutto, la stesura di un siffatto elenco e le sue ulteriori modifiche devono basarsi su criteri oggettivi e non discriminatori (v. in tal senso, in particolare, sentenza 23 settembre 2003, in causa C-192/01, *Commissione/Danimarca*, *Racc.* pag. I-9693, punto 53).

35. - Inoltre, detta normativa dev'essere corredata da un procedimento inteso a consentire agli interessati di ottenere l'iscrizione di nuove specie di mammiferi nell'elenco nazionale delle specie autorizzate. Questo procedimento dev'essere facilmente accessibile, il che presuppone che sia espressamente previsto in un atto di portata generale, deve potersi concludere entro termini ragionevoli e, se sfocia in un diniego dell'iscrizione, che deve essere motivato, questo dev'essere impugnabile con ricorso esperibile in via giurisdizionale (v., per analogia, sentenza 16 luglio 1992, *Commissione/Francia*, cit., punto 9, nonché 5 febbraio 2004, *Commissione/Francia*, cit., punti 26 e 37).

36. - Infine, una domanda volta ad ottenere l'iscrizione di una specie di mammiferi in detto elenco può essere respinta dalle autorità amministrative competenti solo se la detenzione di esemplari di tale specie presenta un rischio reale per la tutela o il rispetto degli interessi e delle esigenze menzionati ai punti 27-29 della presente sentenza (v. per analogia, in particolare, citate sentenze 16 luglio 1992, *Commissione/Francia*, punto 10, e 5 febbraio 2004, *Commissione/Francia*, punto 27).

37. - Ad ogni modo, una domanda volta ad ottenere l'iscrizione di una specie nell'elenco delle specie di mammiferi di cui è autorizzata la detenzione può essere respinta dalle autorità competenti soltanto sulla base di una valutazione approfondita del rischio che presenta la detenzione di esemplari della specie in questione per la tutela degli interessi e delle esigenze menzionati ai punti 27-29 della presente sentenza, valutazione basata sui più affidabili dati scientifici disponibili e sui risultati più recenti della ricerca internazionale (v. per analogia, in particolare, sentenza *Alliance for Natural Health e a.*, cit., punto 73).

38. - Allora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura insufficiente, inconcludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la persona o gli animali o per l'ambiente nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive.

39. - Peraltro, quanto a deroghe come quelle di cui all'art. 30 *bis*, par. 2, della legge relativa al benessere degli animali, occorre rilevare che esse non devono condurre a favori i prodotti nazionali, poiché ciò costituirebbe una discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nei confronti dei prodotti importati da altri Stati membri (v., in particolare, sentenza 16 dicembre 1980, in causa 27/80, *Fietje*, *Racc.* pag. 3839, punto 14).

40. - Per quanto riguarda specificamente condizioni come quelle stabilite all'art. 3 *bis*, par. 2, punti 3, lett. b), e 6, della legge relativa al benessere degli animali, concernenti la detenzione di esemplari di specie di mammiferi non contemplati nel-

l'elenco allegato al regio decreto da parte di privati o di negozi per animali, occorre verificare se siffatte condizioni siano obiettivamente giustificate e non vadano al di là di quanto necessario per garantire la finalità perseguita dalla normativa nazionale nel suo insieme.

41. - Si deve perciò constatare che la valutazione della proporzionalità di un regime come quello in esame nella causa principale, in particolare al fine di accertare se l'obiettivo perseguito possa essere raggiunto mediante misure che ledano in misura minore gli scambi intracomunitari, non può essere effettuata, nel caso specifico, senza elementi d'informazione supplementari su detto regime e sulla sua applicazione. La valutazione dei criteri stabiliti e della loro applicazione, della portata delle deroghe di cui all'art. 3 *bis*, par. 2, della legge relativa al benessere degli animali, nonché delle caratteristiche del procedimento d'iscrizione, quali la sua accessibilità e le possibilità di ricorso in caso di diniego di iscrizione, presuppone una concreta analisi, basata segnatamente sui diversi testi applicabili, sulla pratica nonché sugli studi scientifici, analisi che spetta al giudice di rinvio effettuare (v., in tal senso, sentenza Tridon, cit., punto 58).

42. - Alla luce delle precedenti considerazioni, si devono risolvere le questioni sottoposte nel senso che gli artt. 28 CE e 30 CE, di per sé o in combinato disposto con il regolamento n. 338/97, non ostano a una normativa nazionale, come quella in esame nella causa principale, ai sensi della quale il divieto d'importazione, detenzione e commercio di mammiferi appartenenti a specie diverse da quelle espressamente menzionate in tale normativa si applica a specie di mammiferi non comprese nell'allegato A di detto regolamento se la tutela o il rispetto degli interessi e delle esigenze menzionati ai punti 27-29 della presente sentenza non possono essere realizzati in modo altrettanto efficace per mezzo di misure meno restrittive per gli scambi intracomunitari.

43. - Spetta al giudice del rinvio verificare:

- se la stesura e le ulteriori modifiche dell'elenco nazionale delle specie di mammiferi di cui è autorizzata la detenzione si basino su criteri oggettivi e non discriminatori;

- se un procedimento inteso a consentire agli interessati di ottenere l'iscrizione di specie di mammiferi in detto elenco sia previsto, sia facilmente accessibile, possa concludersi entro termini ragionevoli e se, in caso di diniego dell'iscrizione, che deve essere motivato, questo sia impugnabile con ricorso esperibile in via giurisdizionale;

- se le domande volte ad ottenere l'iscrizione di una specie di mammiferi in detto elenco o a beneficiare di una deroga individuale per la detenzione di esemplari di specie in esso non figuranti possano essere respinte dalle autorità amministrative competenti solo se la detenzione di esemplari delle specie di cui si tratta presenti un rischio reale per la tutela degli interessi e delle esigenze di cui sopra, e

- se le condizioni stabilite per la detenzione di esemplari di specie di mammiferi non menzionate in questo stesso elenco, come quelle di cui all'art. 3 *bis*, par. 2, punti 3, lett. b), e 6, della legge relativa al benessere degli animali, siano obiettivamente giustificate e non vadano al di là di quanto necessario per garantire la finalità perseguita dalla normativa nazionale nel suo insieme.

(Omissis)

(1) DETENZIONE DI ESEMPLARI DI MAMMIFERI IN VIA DI ESTINZIONE.

Al fine di comprendere l'intervento della Corte comunitaria di cui alla sentenza in rassegna, nella quale si controverte – con riferimento all'ordinamento giuridico del Belgio – sulla questione relativa alla compatibilità con gli

artt. 28 e 30 CE, di per sé o in combinato disposto con il regolamento n. 338/97/CE concernente la protezione di specie della flora e della fauna selvatica mediante il controllo del loro commercio, di una normativa nazionale che contempla il divieto di importazione, detenzione e commercio dei mammiferi appartenenti a specie diverse da quelle espressamente menzionate e che trova applicazione anche nei confronti di specie di mammiferi non comprese nell'allegato A del citato regolamento, occorre premettere che le disposizioni comunitarie non pregiudicano mai la previsione od il mantenimento in vigore di misure più rigorose da parte degli Stati membri. È opportuno infatti rammentare ancora una volta che la protezione del benessere degli animali rappresenta un obiettivo di interesse generale la cui importanza ha dato luogo alla adozione, da parte degli Stati membri, dapprima del Protocollo in materia di protezione degli animali allegato al Trattato di Amsterdam del 1997, divenuto poi parte integrante del nuovo Trattato dell'Unione europea stilato a Lisbona il 13 dicembre 2007, con la specifica previsione che «nella formulazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie nei settori dell'agricoltura, dei trasporti, del mercato interno e della ricerca, la Comunità e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di interesse degli animali, rispettandone nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale» (1).

In proposito la Corte osserva che una normativa la quale subordini la detenzione di mammiferi in un'elenco positivo e che si applichi anche agli esemplari di specie legalmente detenute in altri Stati membri è conforme al diritto comunitario soltanto se:

a) la stesura dell'elenco (e le ulteriori modifiche) si basi su criteri oggettivi e non discriminatori;

b) sia previsto un procedimento facilmente accessibile e di portata generale e di rapida definizione motivata inteso a consentire agli interessati di ottenere le iscrizioni di nuove specie di mammiferi nell'elenco nazionale delle specie autorizzate;

c) il respingimento della domanda di iscrizione venga adottato dalle autorità amministrative competenti unicamente se la detenzione di esemplari di dette specie presenti un rischio reale per la tutela del benessere degli animali, nonché della salute e della vita delle persone e della protezione dell'ambiente naturale, nel rispetto del principio della libera circolazione delle merci.

Ne consegue che, in presenza delle anzidette condizioni, nessun contrasto è possibile ipotizzare nei termini nei quali la questione era stata sottoposta al vaglio della Corte comunitaria soprattutto se il divieto di detenzione di esemplari di specie di mammiferi non menzionate nell'elenco sia obiettivamente giustificato e non vada al di là di quanto necessario per garantire la finalità perseguita dalla normativa nazionale nel suo insieme.

Nel nostro ordinamento, le vicende relative all'applicazione della Convenzione CITES [acronimo in lingua inglese da *Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora* con cui viene comunemente designata tale Convenzione firmata a Washington il 13 maggio 1973 (2)] attestano in modo inequivoco la lentezza con cui lo Stato italiano si adegua

(1) Sull'importanza dell'inserimento di questa disposizione nel Trattato all'interno della disciplina sul funzionamento dell'Unione europea (art. 13) cfr. MAZZA P., *La protezione ed il benessere degli animali nel Trattato di*

Lisbona, in questa Riv., 2008, 464 e ss.

(2) Cfr. Rocco, *La CITES*, in Riv. amb., 2002, 473 e ss.

in genere alle Convenzioni internazionali (3). Di vero, la CITES, ratificata con la l. 19 dicembre 1975, n. 874, entrava in vigore in Italia con il d.m. 31 dicembre 1979 dopo il deposito presso il Governo svizzero dello strumento di ratifica; si era comunque provveduto successivamente ad emanare il d.m. 31 dicembre 1983 del Ministro del commercio con l'estero con cui venivano descritte le procedure amministrative di base per l'applicazione di tale Convenzione ripartendo i compiti per il rilascio della documentazione richiesta anche ai sensi dei due regolamenti CE n. 3626/82 e n. 3418/83 fra le due autorità di gestione della Convenzione medesima individuate nel Ministero dell'agricoltura e delle foreste (ora Ministero delle risorse agricole) e nel Ministero del commercio con l'estero. Ma soltanto tredici anni dopo si poté assistere al varo della l. 7 febbraio 1992, n. 150 contenente la disciplina dei reati relativi all'applicazione della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione e del reg. CE n. 3626/82 e successive modificazioni, nonché norme per la commercializzazione e la detenzione di esemplari vivi di mammiferi e rettili che possono costituire pericolo per la salute e l'incolumità pubblica (4). Poco dopo, in rapida successione, integrazioni e correttivi alla citata l. 7 febbraio 1992, n. 150 erano apportati dal d.l. 12 gennaio 1993, n. 2, convertito con l. 13 marzo 1993, n. 59 che perfezionava la parzialità di tutela originariamente predisposta migliorando anche il contenuto delle norme incriminatrici originarie formulate secondo l'abusata tecnica del rinvio, nel caso agli artt. 1 e 2 del menzionato d.m. 31 dicembre 1993 ed articolava l'apparato sanzionatorio prevedendo anche illeciti di natura amministrativa (5). Nel frattempo, il regolamento del Consiglio CE n. 3626/82 veniva abrogato e sostituito dal regolamento del Consiglio CE n. 338/97 del 9 dicembre 1996 con ulteriori modifiche apportate dal regolamento n. 939/97/CE, le cui disposizioni sono volte ad una più incisiva protezione delle specie animali e vegetali minacciate (6), unitamente alla maturata consapevolezza che la progressiva e rapida espansione del commercio internazionale di tali animali e vegetali comportò la distruzione degli *habitat* naturali (7).

Ulteriori modifiche riguardanti soprattutto l'apparato sanzionatorio sono state introdotte dal d.lgs. 18 maggio 2001, n. 275 attraverso una serie di ritocchi che non si limitano a munire di sanzione precetti altrove formulati, ma definiscono essi stessi la condotta vietata sia a livello penale che a livello amministrativo con un generalizzato e pur tuttavia non sempre coerente inasprimento qualitativo e quantitativo della scala della reazione sanzionatoria (8).

Va rilevato che la complessiva disciplina contenuta nel testo attualmente vigente della l. 7 febbraio 1992, n. 150 si dimostra particolarmente sensibile agli equilibri dei diversi ecosistemi naturali ed alla conservazione delle biodiversità rilevandosi così l'aspetto ecologista delle riprodotte disposizioni normative senza peraltro

trascurare il profilo relativo alla tutela protezionistica del benessere degli animali, sia pure sotto la particolare prospettazione della commercializzazione degli esemplari di fauna in via di estinzione (9).

In questa sede non è possibile addentrarsi in un esame dettagliato delle l. 7 febbraio 1992, n. 150 e delle condotte vietate e sanzionate a livello penale o amministrativo secondo criteri che non sempre sembrano aderenti ai canoni di proporzionalità e di ragionevolezza, ma è sufficiente appuntare l'attenzione sulla circostanza che la citata legge non è l'unica a sanzionare il commercio illecito di esemplari di fauna selvatica in quanto anche l'art. 21, comma 1, lett. *t*) della l. 11 febbraio 1992, n. 157 contenente norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma ed il prelievo venatorio vieta a chiunque di commerciare fauna selvatica morta non proveniente da allevamenti per sagre e manifestazioni a carattere gastronomico, ed alle lett. *bb*) e *cc*) punisce rispettivamente la vendita, la detenzione per la vendita, l'acquisto di uccelli vivi o morti nonché loro parti o prodotti derivati facilmente riconoscibili appartenenti alla fauna selvatica che non attengano a determinate specie (germano reale, pernice rossa, pernice di Sardegna, starna, fagiano e colombaccio) ed il commercio di esemplari vivi di specie di avifauna selvatica nazionale non proveniente da allevamenti. Inoltre, la successiva let. *ee*) vieta a chiunque di detenere, acquistare e vendere esemplari di fauna selvatica ad eccezione dei capi utilizzati come richiami vivi nel rispetto delle modalità previste dalla citata legge e della fauna selvatica lecitamente abbattuta la cui detenzione viene regolamentata dalle Regioni anche con le norme sulla tassidermia.

L'art. 30 della medesima legge alla lett. *D*) prevede l'arresto da due a sei mesi o l'ammenda da euro 516,46 ad euro 2065,83 per chi pone in commercio o detiene a tal fine fauna selvatica in violazione delle norme poc'anzi richiamate e se il fatto riguarda mammiferi o uccelli compresi nell'elenco del precedente art. 2 ovvero esemplari di orso, stambecco, camoscio d'Abruzzo e muflone sardo ovvero esemplari appartenenti alla tipica fauna stanziale alpina non contemplati nella lett. *b*) dello stesso art. 30, della quale sia vietato l'abbattimento, le pene sono raddoppiate.

Ne consegue che la l. 11 febbraio 1992, n. 157 non contiene un elenco di specie protette, ma indica soltanto quelle prive della tutela in esame in deroga al divieto generale di uccisione o cattura di esemplari di fauna selvatica fatta eccezione dei topi, dei ratti, delle talpe e delle arvicole, esemplari esclusi da qualsiasi forma di tutela *ex art.* 2, comma 2 di tale legge.

Dinanzi a questo variegato quadro normativo, la Corte di cassazione si è pronunciata più volte per individuare la portata del divieto stabilito dal citato art. 21, comma 1, lett. *bb*) con specifico riferimento alla sua applicabilità anche a condotte di importazione di fauna selvatica dall'estero a fini commerciali. Si è, così, sostenuto che presupposto indispensabile della salvaguardia

(3) Si veda l'intervento in materia della Corte costituzionale con la sentenza 24 giugno 2003, n. 222, in *Giur. cost.*, 2003, II, 1688.

(4) Cfr. MAZZA P., *Il commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione*, in AMELIO-FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 207 e ss.

(5) Cfr. MAZZA P., *Sulla definizione normativa di «esemplare di specie selvatica»*, in questa Riv., 2007, 688-689.

(6) Per tale profilo cfr. FITZGERALD, *La tratta di animali e piante. Il commercio di specie rare o in via di estinzione: di chi è l'affare?*, Padova, 1992, *passim*.

(7) Cfr. MAFFEI, *La protezione internazionale delle specie animali minacciate*, Padova, 1992, *passim*; PAOLILLO, *Tutela della fauna o massacro legalizzato?*, in MANNUCCI-TALLACCHINI, *Per un codice degli animali. Commenti sulla normativa vigente*, Milano, 2001, 11 e ss.; MAZZA F., *Sulla detenzione di zanne di elefante*, in questa Riv., 2007, 616-617; MAZZA P., *Detenzione di esemplari selvatici protetti ed obblighi di denuncia*, *ivi*, 2008, 198-199.

(8) Per questo aspetto cfr. MAZZA P., *Sulla confisca di esemplari di fauna selvatica in via di estinzione*, in questa Riv., 2007, 330 e ss.

(9) Cfr. MAZZA F., *Detenzione e commercializzazione di specie protette*, in questa Riv., 2004, 500-501.

accordata alla fauna selvatica secondo la disciplina dettata dalla l. 11 febbraio 1992, n. 157 è il requisito della sua relazione naturale con il territorio italiano, con la conseguenza che di tale protezione godono unicamente gli animali che vivono, permanentemente o temporaneamente (ove si tratti di specie migratorie) in stato di libertà entro i confini geografici italiani (10).

L'adesione al principio di territorialità comporta che, ove si introducano in Italia esemplari di fauna selvatica attraverso un'operazione di importazione commerciale, non trovi riscontro la normativa contenuta in tale legge con specifico riferimento alle ipotesi delineate nei suoi art. 21, comma 1, lett. *bb*) e 30, comma 1, lett. *D*) (11).

Ma in contrario si è rilevato dalla stessa Suprema Corte che «la nozione di fauna selvatica non può essere limitata al c.d. principio di territorialità» in quanto l'ordinamento italiano ha recepito una serie di disposizioni internazionali e comunitarie che proteggono alcune specie di fauna selvatica indipendentemente dal luogo in cui gli esemplari vivono. Ne deriva che la citata l. 11 febbraio 1992, n. 157, a seguire tale orientamento, accoglierebbe una ampia portata di quella nozione ispirata al principio di extraterritorialità, sicché in base ai menzionati articoli di detta legge è penalmente sanzionata non soltanto la condotta di commercializzazione delle specie protette stanziali, ma pure quella di commercializzazione di specie provenienti dall'estero (12).

Al fine di comporre il dissidio di cui sopra, insorto all'interno della Sezione terza della Suprema Corte, sono intervenute le Sezioni Unite le quali hanno stabilito che il divieto di commercializzazione previsto dall'art. 21, comma 1 della l. 11 febbraio 1992, n. 157 riguarda esclusivamente gli uccelli, loro parti o prodotti, cacciati o catturati sul territorio nazionale e non anche quelli importati dall'estero (13).

A sostegno di tale conclusione viene in particolare argomentato che l'art. 1 di detta legge qualifica in modo chiaro ed inequivocabile la fauna come «patrimonio indisponibile dello Stato» e che l'oggetto della tutela apprestata dalla normativa in esame concerne direttamente la fauna selvatica, con la finalità di proteggere «l'interesse della comunità nazionale ed internazionale». Inoltre, l'eliminazione, rispetto all'abrogato art. 1 della legge quadro 27 dicembre 1977, n. 968, del termine «italiana» riferito alla fauna selvatica, ha unicamente il significato di non precludere la tutela apprestata alle specie migratorie e l'art. 21, comma 1, lett. *bb*) non può porsi in contrasto con il diritto di libertà di commercio garantito dall'art. 41 Cost., con la conseguenza che tale norma non può in via esecutiva contenere un divieto assoluto di commercializzazione di specie animali protette, siano esse italiane che provenienti dall'estero.

In conclusione, l'art. 2 della l. 11 febbraio 1992, n. 157 è espressione del principio di territorialità relativamente alla tutela della fauna selvatica: si staglia, così, netta la diversa sfera di operatività delle due leggi in

esame, nel senso che esse hanno un diverso oggetto materiale pur avendo uno scopo comune (protezione della fauna selvatica) e non possono fra loro concorrere, vale a dire che mentre la l. 11 febbraio 1992, n. 157 appresta una salvaguardia alla fauna selvatica nazionale attraverso la disciplina della caccia e del commercio interno, la l. 7 febbraio 1992, n. 150, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 22 febbraio 1992, n. 44, anteriormente alla pubblicazione della l. 11 febbraio 1992, n. 157, avvenuta sulla *Gazzetta Ufficiale* del 25 febbraio 1992, n. 46, protegge la fauna selvatica extranazionale attraverso la disciplina del commercio internazionale (14). Ciò spiega anche perché la più severa disciplina sanzionatoria, prevista dalla l. 11 febbraio 1992, n. 157, trova la sua ragionevolezza in vista della finalità specifica di salvaguardia della fauna selvatica vivente nel territorio nazionale rispetto alla più tenue reazione punitiva per il commercio illecito di esemplari di specie comprese in appendici II e III della CITES, sanzionato con l'ammenda e soltanto in caso di recidiva con l'arresto oltre che con l'ammenda (15).

In contrario si è osservato, con un ragionamento di carattere formalistico e che non regge sul piano sistematico, che l'eliminazione dell'aggettivo «italiana» nel testo dell'art. 1 della l. 11 febbraio 1992, n. 157 rispetto alla normativa previgente ha esteso plausibilmente anche l'oggetto della tutela all'interesse della comunità nazionale ed internazionale e che nell'art. 2, comma 1, lett. *a*) della l. 11 febbraio 1992, n. 157 sono inserite le specie «particolarmente protette dello sciacallo dorato» e di «cetacei» non presenti nel territorio italiano, circostanza peraltro che non esclude che esemplari di tali specie possano venire introdotte sul territorio nazionale. Infine, in detta legge nel sanzionare la commercializzazione di uccelli, a prescindere dalla loro provenienza, si sarebbe inteso prevenire l'illecito abbattimento delle specie protette realizzato anche all'estero, considerazione peraltro di scarsa intelligibilità pur considerando che la comunità internazionale deve tamponare gli effetti di legislazioni nazionali eccessivamente permissive. Né un ragionamento che si basi esclusivamente su motivazioni politico-criminali, volte a sindacare la commisurazione delle comminazioni edittali ed i ripensamenti intervenuti in materia a seguito delle modificazioni introdotte dal d.lgs. 18 maggio 2001, n. 275, che ha ritoccato la reazione sanzionatoria prevista originariamente nella l. 7 febbraio 1992, n. 150, può essere condiviso in quanto palese tutta la sua caducità ed inconsistenza muovendosi dall'utopistico presupposto che il legislatore sia sempre osservante del principio di proporzionalità nel graduare la gravità della risposta punitiva in relazione al diverso contenuto di offensività delle condotte spese in concreto dall'agente. Non senza rilevare, da ultimo, che la intervenuta modificazione sanzionatoria ed i nuovi limiti edittali previsti nella l. 7 febbraio 1992, n. 150 sono sì di gran lunga più elevati rispetto alla scala penale indicata

(10) Cfr. Cass. Sez. III 17 agosto 1993, n. 1013, Cosaro, in *Cass. pen.*, 1994, 1925; Id. Sez. III 26 ottobre 1992, n. 2095, Miolo, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1995, 1474; in dottrina cfr. MAZZA P., *La tutela della fauna selvatica ed omeoterma*, cit., 161 e ss.

(11) Cfr. MASINI, *Sul principio di «territorialità» a fondamento della protezione della fauna selvatica*, in questa Riv., 1994, 630 e ss., in nota a Cass. Sez. III 16 marzo 1994, n. 706, Bertolini.

(12) Cfr. Cass. Sez. III 18 febbraio 1994, n. 196 Belassi, n. ?, in *Cass. pen.*, 1994, 1926; Id. Sez. III 16 marzo 1994, n. 706, cit.; si è altresì sottolineato che il termine «specie» comprende tutti gli esemplari che vi appartengono e non soltanto una parte di questi o singoli capi come, ad esempio, quelli che vivono effettivamente in Italia. In proposito cfr., MAESTRONI, *Il*

concetto di specie e il principio di extraterritorialità nella tutela della fauna selvatica, in *Riv. giur. amb.*, 1995, 700.

(13) Cfr. Cass. Sez. Un. 14 dicembre 1994, n. 25, Bertolini, in *Riv. pol.*, 1995, 474 e ss., con nota di ROMEO, *Motivazioni ideologiche e corretta interpretazione della legge: tempestivo intervento delle Sezioni Unite sull'importazione di fauna selvatica morta da Paesi extracomunitari*, il quale aderisce alla prospettiva territoriale di cui alla anzidetta pronuncia.

(14) Cfr. DI DIO, *Il diritto e il selvatico: il quadro normativo sulla protezione della flora e della fauna*, in questa Riv., 2008, 395 e ss.

(15) Cfr. SCUDIER, *Rilevanza penale dell'importazione di fauna selvatica*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1995, 1241.

nell'art. 30, comma 1 della l. 11 febbraio 1992, n. 157, ma questa ultima non è stata mai «ritoccata» da successivi interventi adeguatori.

In definitiva, non sussiste alcun argomento valido per ritenere che possa talora configurarsi l'ipotesi che le leggi in discorso concorrono a regolare la stessa fattispecie concreta e che, quindi, trovi riscontro il principio di specialità in considerazione del diverso e più severo regime sanzionatorio contemplato dalla l. 7 febbraio 1992, n. 150 che punisce gli atti di commercio illecito i quali hanno per oggetto soltanto gli esemplari delle specie tassativamente indicate nelle citate appendici della CITES e negli allegati del regolamento CE n. 338/97 (16). Del tutto ragionevole appare poi la valutazione operata in materia dal legislatore che colpisce più gravemente le condotte vietate aventi ad oggetto esemplari di specie internazionalmente protette alla luce della maggiore offensività di tali condotte, in relazione anche alla rilevante difficoltà e complessità dei controlli intesi ad accertare il rispetto delle condizioni richieste. Non è, infine, da escludere il riscontro di una condotta di commercio internazionale illecito di esemplari vivi o morti o di parte di essi che faccia seguito ad un precedente fatto vietato di cattura o di uccisione degli stessi esemplari punibile ai sensi degli artt. 21, comma 1 e 30, comma 1 della l. 11 febbraio 1992, n. 157. È evidente che in una simile fattispecie il reato commesso in materia di esercizio dell'attività venatoria si pone come antecedente rispetto al successivo reato «commerciale» che concorrerà, eventualmente in continuazione *ex art.* 81, comma 2 c.p., con le ipotesi descritte dall'art. 1 della l. 7 febbraio 1992, n. 150.

Da ultimo, non appare dubbio che si colloca in rapporto di specialità con la l. 7 febbraio 1992, n. 150 la previsione contenuta nell'art. 1, comma 2 del d.l. 3 luglio 2003, n. 159 convertito con modificazioni con la l. 1° agosto 2003, n. 213 concernente il divieto di commercializzare, importare, esportare o riesportare gli esemplari vivi di aracnidi (chelicerati privi di antenne aventi capo fuso con il torace, sei paia di arti, respirazione polmonare o tracheale) siano essi selvatici ovvero provenienti da riproduzioni in cattività i quali possono arrecare con la loro azione diretta effetti mortali o invalidanti per l'uomo o che comunque possono costituire pericolo per l'incolumità pubblica. Sono però fatte salve le eccezioni previste dall'art. 6, comma 6 della l. 7 febbraio 1992, n. 150, nel senso che la normativa del 2003 non si applica ai giardini zoologici, alle aree protette, ai parchi nazionali, agli acquari e delfinari, ai circhi ed alle mostre faunistiche. Le relative violazioni sono punite ai sensi del citato art. 6, comma 4 con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda da euro 7.747 ad euro 103.291, a dimostrazione ulteriore che non sempre «la specialità» dell'oggetto su cui cade la condotta illecita incide sul regime sanzionatorio, pur venendosi in una ipotesi nella quale viene in rilievo la salvaguardia della stessa esistenza dell'uomo (17).

Patrizia Mazza

(16) Nessuna importanza può avere la considerazione della diversa tecnica utilizzata nella formulazione delle previsioni contenute nella l. 7 febbraio 1992, n. 150, che descrivono ipotesi di reato strutturate in termini di considerevole complessità e quindi ricche di elementi di specialità rispetto ai lineari e generici precetti di cui alla l. 11 febbraio 1992, n. 157.

(17) In proposito cfr. MAZZA P., *Detenzione di esemplari selvatici protetti ed obblighi di denuncia*, cit., 191.

Cass. Sez. V Civ. - 30-4-2009, n. 10079 - D'Alonzo, pres.; Bernardi, est.; De Nunzio, P.M. (conf.) - Min. economia e finanze ed a. (Avv. gen. Stato) c. Bertucci (avv. Di Girolamo). (*Conferma Comm. trib. reg. Firenze 22 novembre 2004*)

Imposte e tasse - Tributi erariali indiretti (riforma tributaria del 1972) - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - determinazione dell'imposta - Detrazioni - Spese effettuate dall'affittuario per il miglioramento di fondi rustici - Detraibilità - Fondamento. (D.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633)

In materia di IVA, l'affittuario di fondi rustici - il quale, surrogandosi al proprietario, è legittimato ad eseguire i relativi miglioramenti - ha il diritto di portare in detrazione l'imposta assolta sulle spese di ristrutturazione degli edifici rurali compresi nell'azienda agricola condotta in affitto, non rilevando che egli non ne sia proprietario, né potendo il proprietario del fondo essere considerato come destinatario o consumatore finale dei lavori di ristrutturazione dei fabbricati rurali costituenti beni destinati all'esercizio dell'attività agrituristica (1).

(Omissis)

La C.T.R. ha rilevato che, in base alla legge n. 203 del 1992, artt. 16 e 23 l'affittuario è legittimato, surrogandosi al proprietario, a procedere all'esecuzione dei miglioramenti dei fondi rustici; compete quindi al medesimo il diritto di portare in detrazione l'IVA assolta sulle spese di costruzione di un immobile destinato all'esercizio della propria attività e non rileva in contrario il fatto che egli non sia proprietario dei beni oggetto degli interventi di miglioramento.

Col primo motivo di ricorso, l'amministrazione finanziaria deduce violazione di legge assumendo che l'applicazione della normativa compiuta dalla sentenza impugnata condurrebbe alla violazione del meccanismo dell'imputazione IVA, perché i lavori in questione resterebbero esenti dal pagamento dell'imposta, sia da parte del conduttore che li ha sopportati che da parte del proprietario dei beni che ne risulta in definitiva avvantaggiato; mentre è nella logica dell'imputazione IVA che l'imposta costituisca una partita di giro per l'imprenditore ma finisca per incidere sul consumatore finale. Con secondo motivo, l'ufficio deduce violazione del d.p.r. n. 633 del 1972, art. 19 *bis*, comma 1, lett. *d*) in virtù del quale non è ammessa in detrazione l'imposta relativa alle spese di manutenzione, recupero o di gestione dei fabbricati a destinazione catastale abitativa, salvo che per le imprese che hanno per oggetto esclusivo o principale dell'attività esercitata la ricostruzione o la rivendita dei predetti fabbricati.

Il primo motivo è riconducibile alla originaria contestazione della inerenza delle spese di cui trattasi all'attività di impresa del contribuente, riprospettata con argomentazioni suggestive ma prive di fondamento normativo. È infatti erronea la considerazione del proprietario del fondo come destinatario o consumatore finale dei lavori di ristrutturazione dei fabbricati rurali, che costituivano - come il resto dell'azienda agricola - beni destinati all'esercizio dell'impresa agraria, della quale l'attività agrituristica è anche normativamente contemplata come parte integrante (l. 5 dicembre 1985, n. 730). Come ogni altro bene e servizio acquisito dall'imprenditore e strumentale alla predisposizione dell'offerta produttiva, le spese di miglioramento dei locali destinati all'agriturismo rientrano fra le spese generali che gli ospiti dell'azienda agraria compensano col prezzo del soggiorno. L'IVA scaricata sulle ristrutturazioni è dunque recuperata dal fisco sul fatturato dell'azienda agraria. Il secondo motivo (prima che infondato, perché i fabbricati destinati all'ospitalità agrituristica rientrano nella categoria catastale D10, d.lgs. 23 marzo 1998, n. 139, *ex art.* 1, comma 5) è inammissibile, perché prospetta questione mai proposta nei gradi di merito. Dalla sentenza impugnata risulta che gli atti di rettifica furono motivati con la pretesa violazione della normativa sui contratti agrari (legge n. 11 del 1971, artt. 11, 12, 13 e 14 e legge n. 203 del 1992, art. 16), sul rilievo che il contribuente non era stato autorizzato alle ristrutturazioni dal proprietario del fondo o dall'Ispettorato agrario provinciale. Né col ricorso si afferma che a base degli atti impugnati fosse stata posta anche la violazione del d.p.r. n. 633 del 1972, art. 19 *bis* e che tale motivazione fosse stata riproposta in giudizio. Men-

tre per il principio di autosufficienza del ricorso per cassazione sarebbe stato necessario che esso riproducesse le argomentazioni sostenute e non accolte in appello.

Va dunque respinto il ricorso.

(Omissis)

(1) SPESE PER IL MIGLIORAMENTO DEI FONDI RUSTICI E DETRAIBILITÀ DELL'IVA.

L'affittuario, ai sensi degli artt. 16 e 17 della l. 3 maggio 1982, n. 203, ha la possibilità di eseguire, sul fondo da lui condotto, miglioramenti, addizioni e trasformazioni. Le controversie, le contestazioni ed anche le questioni di costituzionalità, che hanno caratterizzato l'applicazione di queste disposizioni, a distanza di tanti anni, appaiono oramai risolte e consolidate (1), non così le implicazioni di natura fiscale. L'Agenzia delle entrate, infatti, contesta il diritto dell'affittuario di portare in detrazione l'IVA assolta sulle spese di costruzione di un immobile destinato all'esercizio dell'attività agricola, non sulla base del diritto sostanziale, cioè sostenendo che un intervento del genere non possa rientrare tra i miglioramenti o le addizioni, bensì in quanto ciò comporta un'erronea e distorta applicazione della normativa tributaria. La realizzazione di un fabbricato da adibire ad attività agrituristiche, non può esserci dubbio, rientra tra i beni destinati all'esercizio dell'impresa agraria, essendone l'agriturismo parte integrante. Il rilievo dell'Ufficio ha riguardo al fatto che, riconoscendo la detraibilità dell'imposta su lavori di questo genere, tali lavori rimangono esenti dall'imposta poiché né il conduttore, che effettivamente ha sopportato i costi (2), né il proprietario, il quale, in ultima analisi, alla fine del rapporto, trarrà indiscusso vantaggio del miglioramento realizzato, avranno versato l'imposta. Tutto ciò provoca, a parere dell'Amministrazione fiscale, una distorsione nell'applicazione dell'IVA per cui se ne deduce una palese violazione dell'art. 19 *bis* del d.p.r. n. 633/72. In effetti, seguendo la corrente interpretazione della norma sopra richiamata [comma 1, lett. *D* del citato art. 19 *bis*] in un caso simile, riguardante la conduzione in affitto di un albergo, la S.C. ha stabilito che deve considerarsi illegittima la detrazione, da parte del locatario, delle spese relative a miglioramenti realizzati nell'immobile sede dell'attività alberghiera, visto che tale beneficio spetta semmai al locatore dal momento che al locatario compete la detrazione per le spese di riparazione straordinaria. La S.C. stabilì che non può sussistere la possibilità di detrazione dell'IVA in quanto manca il presupposto che i beni ed i servizi acquisiti siano stati impiegati nell'ambito dell'attività economica esercitata. Beneficiario delle opere rimane pur sempre il proprietario e perciò la deducibilità non può che essere esclusa per il locatario (3). La lettera della norma fiscale, che non ammette la detraibilità dell'imposta per le spese riguardanti la manutenzione, il recupero o la gestione di fabbricati ad uso

abitativo, salvo per le imprese che abbiano come oggetto esclusivo della loro attività la ricostruzione o la rivendita dei predetti fabbricati, sembra dar ragione ad una interpretazione molto restrittiva e severa della predetta norma. Subito dopo, sempre la predetta norma, introduce un'eccezione ed afferma che «la disposizione non si applica per i soggetti che esercitano attività che danno luogo ad operazioni esenti di cui al numero 8 dell'art. 10 (...)». Questo articolo si riferisce alle locazioni, agli affitti ed alle cessioni di terreni ed aziende agricole, per le quali gli strumenti urbanistici non prevedono la destinazione edificatoria. A queste categorie vanno aggiunti i fabbricati, le pertinenze, le scorte ed ogni altro genere di beni mobili destinati, in maniera durevole, al servizio degli immobili. Sono esclusi gli immobili che hanno un uso strumentale e che per le loro caratteristiche non sono suscettibili di una diversa utilizzazione senza che ciò comporti una radicale trasformazione. In ultimo sono esclusi gli immobili destinati ad uso abitativo («civile abitazione», precisa la norma) locati dalle imprese che li hanno costruiti per la vendita. La questione da verificare, quindi, è se le spese sostenute dal contribuente in quell'occasione abbiano o meno «inerenza» con l'attività d'impresa esercitata. In effetti, presupposto fondamentale per l'esercizio del diritto di detrazione dell'imposta è l'inerenza dell'acquisto (o dell'importazione) all'attività svolta dal soggetto passivo, sia esso l'esercizio di un'impresa o di un'arte o di una professione. Infatti, affinché l'imposta afferente gli acquisti di beni e servizi possa essere detratta, occorre che via sia uno stretto rapporto tra l'attività svolta dal soggetto passivo ed il bene acquistato o importato (4). Il contribuente deve dimostrare che gli acquisti riguardano l'attività specifica oggetto dell'impresa o che siano riferibili all'esercizio dell'impresa stessa nella loro destinazione concreta ed esclusiva. In altri termini, bisogna, a contrario, fornire la prova effettiva che tali beni, per loro natura, non possano essere utilizzati in maniera indifferenziata per una pluralità di fini. Così la detraibilità è stata esclusa per lavori di manutenzione straordinaria, effettuati dall'affittuario del fondo rustico, poiché tali spese non vengono ad incidere su beni afferenti all'impresa agricola, bensì riguardano la proprietà (5). L'elemento decisivo è, dunque, costituito dalla destinazione del bene immobile ad attività inerenti, in modo esclusivo, l'impresa che viene esercitata e quindi è dato dal rapporto strumentale che si viene a creare tra detto bene e la predisposizione ed organizzazione dell'attività produttiva (6). Quanto poi all'applicazione dell'imposta nei confronti dei clienti della struttura agrituristica – consumatori finali – a questo punto è evidente che, come ospiti dell'azienda agraria dovranno corrispondere l'IVA sui servizi loro forniti e dunque l'imposta detratta sulle ristrutturazioni viene ad essere, per così dire, recuperata mediante la fatturazione delle prestazioni stesse.

Antonio Orlando

(1) Per le questioni di costituzionalità, si v. Cort. cost. 31 maggio 1988, n. 601, in *Giur. agr. it.*, 1989, 214 e 19 gennaio 1993, n. 16, in questa Riv., 1993, 149; per l'ampio repertorio giurisprudenziale sull'argomento, cfr. L. GARBAGNATI - M. NICOLINI - C. CANTÙ, *I contratti agrari. Rassegna di giurisprudenza sulla l. 3 maggio 1982, n. 203 e 14 febbraio 1990, n. 29*, Milano, 2007.

(2) Cass. Sez. V Civ. 10 febbraio 2006, n. 2939, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 2 e *Bollettino trib.*, 2006, 13, 1151, con nota di M. PEIROLLO, *Detrazione - rimborso dell'imposta assolta sulle opere di miglioramento degli immobili concessi in locazione*.

(3) Si noti, per inciso, che la giurisprudenza tributaria, seguendo la normativa comunitaria in materia (V direttiva) ha operato un discrimine netto tra l'attività alberghiera, sempre soggetta ad IVA, e quella di affittacamere (locazione d'alloggio) che invece gode dell'esenzione dell'imposta in base, non tanto alla tipologia dei servizi forniti, quanto al rapporto precarietà/stabilità che contraddistingue i due contratti. V. per tutti, Comm. trib. centr., Sez. XIV 22 ottobre 2001, n. 7036, in *Il fisco*, I, 2002, 2176 e

anche T.A.R. Puglia, Sez. III 10 giugno 2008, n. 1415, in *Omnia Juris*, Padova, n. 5/2008.

(4) Si v. risol. Min. fin. 23 luglio 2002, n. 244/E e Cass. Sez. V Civ. 10 aprile 2000, n. 4517, in <http://www.italgiure.giustizia.it/>, 5/2008; Comm. trib. prov. Salerno, Sez. I 7 marzo 1990, n. 223, in *Arch. locaz.*, 1991, 833.

(5) Comm. trib. centr., Sez. XXIV 12 dicembre 1992, n. 6755, in *La Comm. trib. centrale*, 1992, I, 1993; nel merito si trattava di lavori di riparazione e modifica di una stalla e di un fabbricato rurale.

(6) La Corte di giustizia europea, in un caso sollevato da un contribuente tedesco, non ha riconosciuto la deduzione dell'IVA, versata da un'impresa per la costruzione di un ufficio, che, pur essendo inerente l'attività commerciale, era in parte utilizzato per uso privato; V. Corte di giustizia CE, Sez. V 8 maggio 2003, n. 269, in *Riv. giur. trib.*, 2003, VII, con nota di BARONE, nonché le osservazioni in merito di M. DEL VAGLIO, *Utilizzo per uso privato di beni immobili originariamente destinati all'impresa: profili IVA*, in *Riv. dir. trib.*, 2003, 10, 184.

Cass. Sez. III Civ. - 26-3-2009, n. 7359 - Di Nanni, pres.; Federico, est.; Marinelli, P.M. (diff.) - Ferrari ed altri (avv. Nardi) c. Paresce ed altri (avv. Mileto). (Cassa con rinvio Trib. Montepulciano 18 febbraio 2004)

Contratti agrari - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Credito d'indennità per migliorie, ex art. 16 della legge n. 203/1982 - Titolo per intervenire nella procedura esecutiva contro il concedente - Sussistenza di un accordo per la liquidazione o di un titolo giudiziale - Necessità. (C.p.c., art. 499; l. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 16, 17)

L'indennità spettante all'affittuario di fondo rustico che vi abbia apportato migliorie, prevista dall'art. 16 della l. 3 maggio 1982, n. 203 in caso di cessazione del rapporto, diventa liquida ed esigibile o per effetto dell'accordo tra le parti, ovvero per effetto di statuizione giudiziale. Ne consegue che in mancanza dell'uno o dell'altra l'affittuario che si affermi creditore della suddetta indennità non ha titolo per intervenire nella procedura esecutiva a carico del concedente (1).

(Omissis)

Con il primo motivo i ricorrenti lamentano la violazione degli artt. 563, 525, 512 e 499 c.p.c., e legge n. 203 del 1982, artt. 16 e 17, nonché radicale carenza di motivazione e mera apparenza della stessa su punti decisivi, per avere il Tribunale erroneamente ritenuto che la «certezza», ai fini del procedimento sommario sulla legittimità dell'intervento, coincidesse con la sicura «spettanza» anziché con la «documentabilità» del credito.

(Omissis)

La sentenza impugnata ha infatti spiegato, con motivazione assolutamente congrua ed immune da vizi logici ed errori giuridici, le ragioni per cui ha ritenuto inammissibile l'intervento spiegato dagli odierni ricorrenti nella procedura esecutiva immobiliare a carico dei resistenti, facendo correttamente riferimento alla circostanza che nel caso di specie non sussisteva il requisito fondamentale per la legittimità dell'intervento stesso, e cioè l'esistenza di un credito per indennità ex art. 17, comma 2, legge n. 203 del 1982, avente il carattere della certezza, risultante in particolare da una precisa identificazione documentale del credito stesso, del debitore e della *res* dovuta.

(1) Non si rinvencono precedenti editi. Il principio di diritto è nondimeno pienamente condivisibile. Considerato che, nel caso di specie, allorché l'affittuario è intervenuto nella procedura esecutiva individuale a carico del proprio concedente, risultava permanere nel legittimo possesso ed utilizzo del fondo rustico affittato, non era titolare di alcun credito certo e liquido nei confronti del prefato debitore (locatore del citato fondo). Inesistenza del credito determinata dalla permanenza del rapporto agrario di affitto. Ed invero, il credito per l'indennità scaturente dall'effettuazione di miglioramenti agrari (e ciò sia in relazione all'attuale legislazione sui patti agrari come per quella abrogata), diviene liquido ed esigibile solo dal momento della cessazione del rapporto, e non mentre è ancora nel godimento del fondo (cfr. Cass. 12 agosto 1995, n. 8851, in questa Riv., 1996, 722, 1996, 321; Cass. 2 marzo 1994, n. 2037, *ivi*, 1995, 221). La ragione è presto detta. L'affittuario, sino al momento in cui resta nel godimento del fondo migliorato, usufruisce dei miglioramenti e, correlativamente, non ha diritto alla relativa indennità che - a norma del secondo comma dell'art. 17 della l. 3 maggio 1982, n. 203 - deve corrispondere all'aumento del valore di mercato con-

Ed invero, dalla norma suddetta si evince che il diritto dell'affittuario che ha eseguito le opere di cui alla cit. legge, art. 16, comma 1, «ad una indennità corrispondente all'aumento del valore di mercato conseguito dal fondo a seguito dei miglioramenti da lui effettuati» si concretizza «al momento della cessazione del rapporto» in relazione all'incremento di valore «risultante» in tale momento con riferimento al valore attuale di mercato del fondo non trasformato.

Il successivo citato art. 17, comma 3, stabilisce poi che, se non è intervenuto accordo tra le parti in ordine alla misura dell'indennità suddetta, essa è determinata, a richiesta di una di esse, dall'Ispettorato provinciale dell'agricoltura (la cui deliberazione costituisce prova scritta del credito per l'indennità stessa agli effetti di cui all'art. 634 c.p.c.), e quindi, in ultima istanza, con sentenza definitiva dell'A.G.

L'indennità in questione risulta, quindi, in concreto determinata o in virtù di apposito accordo tra le parti ovvero per effetto di statuizione giudiziale.

Il constatato difetto sia di un accordo che di un accertamento in sede giudiziale ha condotto giustamente il giudice di primo grado alla conclusione che mancasse la prova documentale del credito fatto valere in via d'intervento e che, quindi, l'intervento stesso andasse dichiarato inammissibile.

(Omissis)

*

seguito dal fondo a seguito dei miglioramenti da lui effettuati e quale risultante al momento della cessazione del rapporto, con riferimento al valore attuale di mercato del fondo non trasformato. Insomma, solo una volta che il rapporto è cessato è possibile procedere all'individuazione del valore di mercato attuale del fondo, privo, però, dei miglioramenti di cui sopra. Una volta individuato il momento in cui sorge il diritto all'indennità si può, conseguentemente, stabilire che, da quella data, decorrono, per l'affittuario, gli interessi legali ed il diritto ad ottenere la rivalutazione monetaria sul credito stabilito (cfr. ORLANDO A., *Modalità di determinazione e di pagamento dell'indennità per miglioramenti*, in questa Riv., 1995, 226). Secondo la giurisprudenza (a partire da Cass. 15 ottobre 1968, n. 3299, in *Giur. agr. it.*, 1969, 544), come è noto, il credito per la detta indennità, mirando alla reintegrazione del patrimonio del possessore che ha eseguito i miglioramenti, costituisce un credito di valore, per cui non può prescindere dal valore della moneta al momento della liquidazione, poiché è in tale momento che il debito si concreta nella precisa quantità di denaro che comporta il soddisfacimento dell'obbligazione. (I.C.)

Cass. Sez. Lav. - 30-1-2009, n. 2531 - Mercurio, pres.; La Terza, est.; Patrone, P.M. (diff.) - INPS (avv. Riccio) c. Chiatante (avv. Assennato). (Cassa e decide nel merito App. Lecce 18 dicembre 2006)

Previdenza sociale - Assicurazione per invalidità, vecchiaia e superstiti - Pensioni - Pensione di vecchiaia - Operai agricoli a tempo determinato - Retribuzione pensionabile - Calcolo - Sulla base della media delle retribuzioni fissate dalla contrattazione collettiva nell'anno precedente - Fondamento. (D.p.r. 27 aprile 1968, n. 488, art. 28; l. 8 agosto 1972, n. 457, art. 3; l. 17 maggio 1999, n. 144, art. 5, comma 21)

In tema di pensione di vecchiaia degli operai agricoli a tempo determinato, la retribuzione pensionabile per gli ultimi anni di lavoro va calcolata applicando l'art. 28 del d.p.r. 27 aprile 1968, n. 488 e, dunque, in forza della determinazione operata anno per anno da d.m. sulla media delle retribuzioni fissate dalla contrattazione provinciale nell'anno precedente, ciò trovando conferma - oltre che nella impossibilità di rinvenire un diverso e più funzionale sistema di calcolo, che non pregiudichi l'equilibrio stesso della gestione previdenziale di settore - anche nella disposizione di cui all'art. 45, comma 21, della l. 17 maggio 1999, n. 144, che, nell'interpretare autenticamente l'art. 3 della l. 8 agosto 1972, n. 457, concernente le prestazioni temporanee in favore dei lavoratori agricoli, ha inteso estendere ai lavoratori agricoli a tempo determinato l'applicazione della media della retribuzione prevista dai contratti collettivi provinciali vigenti al 30 ottobre dell'anno precedente prevista per i salariati fissi, così da ricondurre l'intero sistema ad uniformità, facendo operare, ai fini del calcolo di tutte le prestazioni, le retribuzioni dell'anno precedente (1).

(Omissis)

1. La questione oggetto del giudizio attiene alla misura della retribuzione pensionabile da prendere a base del calcolo della pensione di vecchiaia degli operai agricoli a tempo determinato.

Com'è noto il d.p.r. n. 488 del 27 aprile 1968, che viene in applicazione nel caso in esame, ha compiuto una integrale trasformazione del sistema pensionistico, introducendo il sistema retributivo in luogo del previgente sistema contributivo.

(Omissis)

Il d.p.r. 488/68 dettò quindi le nuove regole, per cui (art. 5, comma 2), la pensione si determinava applicando, alla retribuzione annua pensionabile, la percentuale indicata in una tabella parametrata agli anni di anzianità contributiva, mentre la retribuzione pensionabile era costituita dalla media di quanto percepito nell'ultimo triennio. Naturalmente al mutamento del sistema di computo delle pensioni faceva riscontro il mutamento del sistema di computo dei contributi (art. 4).

2. Si comprende che, con il nuovo sistema, il dato retributivo diveniva fattore indispensabile ai fini del calcolo, sia dei contributi, sia delle pensioni, e quindi si poneva il problema di determinare la misura della retribuzione da prendere in considerazione per gli operai agricoli a tempo determinato, problema reso complicato non solo a causa della gran massa di lavoratori aventi diritto, che consigliava di adottare un sistema di agevole applicazione, ma anche perché, proprio in considerazione della esistenza di vari contratti a termine, contenenti anche dati diversi l'uno dall'altro, il dato retributivo variava nel corso dell'anno, con conseguente difficoltà di rilevazione della retribuzione su cui commisurare i contributi e determinare le pensioni.

A questi inconvenienti (omissis) si ovviò ricorrendo ad un sistema di determinazione annuale delle retribuzioni medie convenzionali provinciali, ossia ricavando il dato retributivo, su cui commisurare contributi e prestazioni, da decreti ministeriali che riproducevano le medie risultanti annualmente dai contratti provinciali vigenti per le varie categorie.

Invero il d.p.r. n. 488 del 1968 non enunciava espressamente quale fosse, per queste categorie, e cioè per i lavoratori agricoli a tempo determinato, la retribuzione pensionabile, ma faceva a tal fine riferimento al sistema di versamento dei con-

tributi, ed infatti all'art. 5, comma 6, prevedeva che, quando la contribuzione si doveva determinare sulla base di salari medi o convenzionali, la retribuzione pensionabile si determinava allo stesso modo, e cioè sulla base delle retribuzioni medie o convenzionali medesime.

L'art. 28 del medesimo d.p.r. in relazione al versamento dei contributi, prevedeva che i contributi base per l'anzianità, vecchiaia e superstiti fossero dovuti nelle misure stabilite dalla tabella allegata divise per sei, «in rapporto alle retribuzioni medie da determinarsi annualmente per Provincia, con decreto del Ministro per il lavoro (...) sulla base delle retribuzioni risultanti dai contratti collettivi di lavoro stipulati per le suddette categorie di lavoratori dalle organizzazioni sindacali interessate».

La retribuzione contributiva e la retribuzione pensionabile si determinavano quindi non già sulla retribuzione effettivamente percepita dal lavoratore, ma su quella risultante dalla media delle retribuzioni fissate dalla contrattazione collettiva provinciale, media che veniva poi trasfusa nel decreto ministeriale.

L'applicazione di detto sistema, prevista originariamente fino al 30 dicembre 1970, è stata poi prorogata, senza limiti di tempo (omissis).

3. È poi seguita la l. 8 agosto 1972, n. 457 intitolata «Miglioramenti ai trattamenti previdenziali ed assistenziali nonché disposizioni per la integrazione del salario in favore dei lavoratori agricoli».

L'art. 1 di detta legge prevedeva l'erogazione della indennità economica di malattia, giornaliera, ai lavoratori agricoli, sia salariati fissi, sia giornalieri di campagna (e quindi sia ai dipendenti a tempo indeterminato, sia a quelli a tempo determinato). L'art. 3 ne determinava la misura facendo riferimento, al comma 1, alla retribuzione fissata secondo le modalità di cui al d.p.r. n. 488 del 1968, art. 28, (omissis) mentre, ai commi secondo e terzo, poneva una distinzione tra il sistema applicabile ai salariati fissi e quello applicabile invece ai lavoratori a tempo determinato: (omissis).

5. È pacifico che i decreti ministeriali di determinazione delle retribuzioni medie giornaliere, emanati annualmente e vincolanti per gli istituti previdenziali, hanno sempre fatto riferimento ai dati salariali relativi all'anno precedente alla loro emanazione. Il decreto ministeriale non può infatti che intervenire nell'anno successivo a quello di rilevazione delle retribuzioni stabilite dalla contrattazione collettiva della categoria a livello provinciale.

6. Si sottolinea con il ricorso di primo grado che, se questo è il sistema, la retribuzione pensionabile da prendere in considerazione è sì quella fissata nei decreti ministeriali emanati ai sensi del d.p.r. n. 488 del 1968, art. 28, ma, per ogni anno, dovrebbe farsi riferimento al salario medio convenzionale risultante - non già del decreto emanato in quel medesimo anno, perché questo determina il salario medio convenzionale dell'anno precedente - ma a quello risultante dal decreto ministeriale emanato nell'anno successivo, perché solo in tal modo vi sarebbe la corrispondenza, per ciascun anno, tra retribuzione pensionabile e retribuzione riferita al lavoro prestato.

La tesi non è condivisibile.

7. Ed infatti il d.p.r. del 1968 rimanda, direttamente, per la determinazione della retribuzione pensionabile, ai decreti ministeriali, i quali, inevitabilmente, non possono che rilevare le medie sulla base delle retribuzioni fissate dai contratti collettivi provinciali dell'anno precedente. Vi è quindi sicuramente una discrasia tra i dati del decreto e quelli concernenti i dati retributivi provinciali, ma detta discrasia è insita nel sistema e quindi la sua legittimità è presupposta. Se non è possibile determinare, con sufficiente precisione e semplicità di calcolo, la retribuzione pensionabile sulla base di quella effettivamente percepita o comunque dovuta - perché non lo consente la frammentazione dei rapporti di lavoro degli operai agricoli a tempo determinato, che non percepiscono, nel corso di ciascun anno, retribuzioni in misura costante - è giocoforza ricorrere ad un sistema di conteggio in qualche modo forfettizzato, che però, al pari di quanto avviene per le altre categorie di lavoratori, sia commisurato alle retribuzioni spettanti e quindi percepite, dal momento che il parametro da usare è pur sempre quello determinato dalla contrattazione collettiva provinciale. Le impossibilità di adottare un sistema di conteggio

diverso giustifica invero la discrasia che sopra si è rilevata tra il decreto e l'anno cui si riferisce la contrattazione collettiva provinciale. (*Omissis*)

9. Ed ancora, nella legge non si trova alcun meccanismo che, al fine di eliminare la discrasia cui sopra si è fatto cenno, preveda, sia per la erogazione delle pensioni, sia per il pagamento dei contributi, un sistema di liquidazione provvisoria, cui faccia seguito un pagamento definitivo all'esito dei conteggi da effettuare dopo la conoscenza dei dati prescritti. Mentre un meccanismo di liquidazione provvisoria sarebbe indispensabile ove si pretendesse di effettuare i calcoli alla luce di dati non ancora disponibili al tempo di scadenza dell'obbligo contributivo e dell'obbligo di erogazione della pensione. La possibilità della liquidazione provvisoria deve infatti essere espressamente prevista dalla legge (*omissis*).

La mancanza di previsione che contempli la liquidazione provvisoria anche in materia di pensioni, conferma che di questa non vi è necessità, e che i dati rilevanti da considerare sono quelli dei decreti ministeriali, che riproducono le medie retributive dell'anno precedente. Peraltro il citato art. 3 della legge n. 257 del 1972 è stato interpretato autenticamente dalla disposizione sopravvenuta di cui alla l. 17 maggio 1999, n. 144, art. 45, comma 21, nel senso che si deve fare applicazione della media della retribuzione prevista dai contratti collettivi vigenti al 30 ottobre dell'anno precedente anche per i lavoratori agricoli a tempo determinato. Detta norma conduce quindi ad uniformità il sistema, valendo ormai, per il calcolo di tutte le prestazioni, le retribuzioni dell'anno precedente.

10. Inoltre è ben vero che secondo il sistema retributivo operante per le altre categorie, la retribuzione pensionabile veniva ancorata (prima della entrata in vigore della legge n. 335 del 8 agosto 1995, che ha reintrodotto il sistema contributivo) alla retribuzione percepita nelle ultime settimane di contribuzione antecedenti la decorrenza della pensione (*omissis*). Tuttavia, per quanto riguarda i lavoratori agricoli a tempo determinato, il sistema che sopra si è descritto di determinazione della retribuzione pensionabile sulla base di decreti ministeriali, oltre ad essere quello che consentiva una agevole e rapida liquidazione, era comunque legato all'ammontare delle retribuzioni di cui ai CCNL provinciali, ancorché con la discrasia temporale sopra rilevata, la quale peraltro non sempre era destinata a procurare pregiudizio all'interessato, ben potendo la retribuzione ivi fissata restare costante nell'uno e nell'altro anno.

(*Omissis*)

(1) IL SISTEMA PENSIONISTICO DEGLI OPERAI AGRICOLI A TEMPO DETERMINATO.

La materia previdenziale in agricoltura, oggetto della sentenza in commento, è andata acquisendo nel tempo sempre maggiore interesse. La previdenza sociale ha trovato concreta applicazione nel settore agricolo mediante particolari adattamenti della normativa generale, prevista per gli altri settori della produzione, sia per quanto attiene alla disciplina sostanziale dei singoli istituti giuridici e relative prestazioni, sia per quanto attiene alle modalità di accertamento e riscossione dei contributi e di individuazione ed accertamento dei soggetti protetti.

L'ordinamento previdenziale in agricoltura si basa sulla tripartizione del lavoro subordinato, lavoro associato e lavoro autonomo e, per quanto riguarda il primo, sulla distinzione del lavoro dirigenziale ed impiegatizio da quello degli operai agricoli.

A norma del contratto collettivo nazionale di comparto, sono definiti operai agricoli i lavoratori che esplicano la loro attività nelle imprese agricole. A seconda della natura del rapporto, essi si distinguono in operai a tempo indeterminato e operai a tempo determinato.

In particolare, sono operai a tempo determinato, secondo il citato CCNL: a) gli operai che sono assunti con rapporto individuale di lavoro a tempo determinato, quali, ad esempio, quelli assunti per l'esecuzione di lavori di breve durata, stagionali o a carattere saltuario, o assunti per fase lavorativa o per la sostituzione di operai assenti per i quali sussista il diritto alla conservazione del posto; b) gli operai a tempo determinato che sono assunti per l'esecuzione di più lavori stagionali e/o per più fasi lavorative nell'anno, cui l'azienda è comunque tenuta a garantire un numero di giornate di occupazione superiore a 100 annue; c) gli operai a tempo determinato assunti originariamente con contratto di lavoro a termine di durata superiore a 180 giornate di effettivo lavoro, da svolgersi nell'ambito di un unico rapporto continuativo.

Sul piano previdenziale, la classificazione degli operai agricoli è stata modificata dall'art. 12 del d.lgs. 11 agosto 1993, n. 375, secondo cui agli effetti delle norme di previdenza ed assistenza sociale, ivi comprese quelle relative all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, i lavoratori agricoli subordinati, esclusi quelli con qualifica impiegatizia, si distinguono in operai a tempo indeterminato ed operai a tempo determinato.

Le locuzioni di salariato fisso a contratto annuo e categorie similari contenute in leggi, atti aventi forza di legge ed atti amministrativi sono equivalenti a quella di operaio a tempo indeterminato, ferma restando, per ogni altra locuzione, l'equivalenza a quella di operaio a tempo determinato.

In linea generale, la riscossione dei premi e dei contributi previdenziali ed assistenziali, dovuti per i lavoratori subordinati ed autonomi del settore agricolo, è attribuita all'INPS. E, per consentire di determinare l'ammontare del contributo previdenziale dovuto, le aziende devono dichiarare alle competenti sedi INPS, tramite apposito modello, il lavoro svolto dagli operai agricoli in ciascun trimestre solare (1).

Per gli operai agricoli a tempo determinato i contributi previdenziali ed assistenziali, e le relative prestazioni, non sono commisurate, a differenza degli altri settori produttivi, al salario effettivamente erogato, ma ad un salario medio convenzionale, definito annualmente con decreto ministeriale sulla base dei salari contrattuali fissati in ciascuna Provincia (2).

In particolare, l'indennità giornaliera è determinata sulla base della retribuzione fissata secondo le modalità di cui all'art. 28 del d.p.r. 27 aprile 1968, n. 488.

Per i salariati fissi l'ammontare della retribuzione comprensiva del salario base, della contingenza, delle indennità in natura e fisse, è costituito dalla media della retribuzione prevista per ciascuna qualifica dai contratti collettivi provinciali vigenti al 30 ottobre dell'anno precedente (art. 3, l. 8 agosto 1972, n. 457).

In merito al tema costante orientamento giurisprudenziale (3), l'art. 3 della legge n. 457/1972, si presta ad

(1) R. MAGRINI, *Manuale del rapporto di lavoro. Operai agricoli*, Milano, 2006, 55-57.

(2) *Idem*, 309.

(3) Si vedano, sul punto, tra le altre, Cass. Sez. Lav. 14 febbraio 2007, n.

3212, ed anche, Cass. Sez. Lav. 5 febbraio 2007, n. 2377, in questa Riv., 2008, 34, con nota di GATTA, *Sulla individuazione della retribuzione pensionabile degli operai agricoli a tempo determinato*.

una duplice interpretazione: o nel senso che esso si riferisca solo al calcolo delle prestazioni temporanee, ovvero nel senso che esso si riferisca anche al calcolo della pensione.

Con la prima opzione, ritenendo che esso si riferisca esclusivamente ai criteri di determinazione della retribuzione ai fini dell'indennità di malattia, di maternità e di disoccupazione, dovrebbe concludersi che la retribuzione pensionabile di ciascun anno si confermi quella di cui all'art. 28 del d.p.r. n. 488/1968 derivante dal calcolo delle «retribuzioni medie da determinarsi annualmente per Provincia». La base pensionabile, pertanto, sarà data dalla media delle retribuzioni rilevate per ciascun anno e, se i decreti ministeriali registrano la media delle retribuzioni dell'anno precedente alla loro emanazione, occorrerà prendere a base le medie di cui al decreto ministeriale dell'anno successivo.

Ugualmente, qualora si consideri la seconda soluzione interpretativa, la retribuzione pensionabile dei lavoratori a tempo determinato dovrebbe essere calcolata in base alla media tra le retribuzioni delle diverse qualifiche previste dai contratti collettivi provinciali di lavoro vigenti al 30 ottobre di ogni anno. Così, se il decreto ministeriale registra la media relativa all'anno precedente alla sua emanazione, e non già la media dell'anno in cui il lavoro è stato prestato, occorrerà necessariamente fare riferimento al decreto ministeriale dell'anno successivo: solo in questo modo vi sarà corrispondenza, per ogni anno, tra la retribuzione pensionabile e quella relativa al lavoro prestato.

L'art. 3 della legge n. 457/1972 è stato interpretato autenticamente dalla disposizione sopravvenuta di cui alla l. 17 maggio 1999, n. 144, art. 45, comma 21, per cui, dovendosi fare applicazione della media della retribuzione prevista dai contratti collettivi vigenti al 30 ottobre dell'anno precedente anche per i lavoratori agricoli a tempo determinato, le due categorie di lavoratori agricoli, a tempo determinato ed indeterminato, si vengono a trovare parificate in ordine al sistema di rilevazione della retribuzione convenzionale di riferimento. Questo vale, però, per espressa previsione della legge interpretativa, solo «per la liquidazione delle prestazioni temporanee», e, dunque, la norma interpretativa non opera per la liquidazione della pensione, e la retribuzione pensionabile degli operai agricoli a tempo determinato deve essere determinata in corrispondenza con quella calcolata per l'anno in cui il lavoro è stato prestato, che fa riferimento alla media dei contratti collettivi vigenti al 30 ottobre di ogni anno.

Sia applicando l'art. 28 del d.p.r. n. 488/1968, sia applicando l'art. 3 della legge n. 457/1972, nel testo risultante dalla norma di interpretazione autentica del 1999, la regola non cambia: la retribuzione pensionabile va calcolata sulla base delle retribuzioni medie annualmente vigenti, mentre nessuna disposizione appare idonea a giustificare un diverso sistema di calcolo, sulla determinazione in base alla media vigente nell'anno precedente.

Wanda D'Avanzo

*

Cass. Sez. II Civ. - 10-7-2008, n. 19024 - Pontorieri, pres.; Scherillo, est.; Marinelli, P.M. (conf.) - Contadellucci (avv. Brozzi e a.) c. Contadellucci e a. (avv. Coppola). (*Conferma App. Roma 9 aprile 2003*)

Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione - Disciplina della riforma fondiaria di cui alla l. 29 maggio 1967, n. 379 - Decesso dell'assegnatario del fondo prima del riscatto - Individuazione del soggetto cui trasferire l'assegnazione ai sensi del terzo comma dell'art. 7 della legge suddetta - Criteri - Parere dell'Ispettorato agrario provinciale - Vincolatività - Esclusione. (L. 29 maggio 1967, n. 379, art. 7)

Secondo quanto previsto nell'art. 7 della legge n. 379 del 1967, per l'individuazione dell'erede legittimato a subentrare nell'assegnazione di un fondo di riforma agraria, dopo la morte dell'assegnatario, avvenuta prima del riscatto, deve essere scelto il discendente in possesso della qualifica di lavoratore della terra e della capacità professionale, così come richiesto dall'art. 16 della legge n. 230 del 1950, che sia ritenuto più idoneo a salvaguardare la continuità dell'unità aziendale e della coltivazione. Tale accertamento giudiziale non è vincolato dal parere dell'Ispettorato agrario provinciale che ha un valore esclusivamente informativo (1).

(Omissis)

1. - Con il primo motivo si denuncia violazione di legge con riferimento alla legge n. 379 del 1967, art. 7, comma 1, e alla legge n. 230 del 1950, art. 16, commi 1 e 2, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3, per avere la Corte d'appello attribuito rilevanza, ai fini dell'assegnazione del fondo in favore di R., A., T., I. e G. Contadellucci, in comunione tra loro, al fatto che costoro, dopo la morte del genitore (originario assegnatario), avevano partecipato tutti alla conduzione del fondo, senza considerare che, ai fini dell'assegnazione ai sensi della legge n. 379 del 1967, non rileva la «conduzione» del fondo, bensì la manuale ed abituale coltivazione della terra. La legge, infatti, richiede che, nel caso - come quello di specie - di morte dell'assegnatario prima del riscatto del fondo, questo sia trasferito a quello, tra gli eredi, che abbia la qualifica di lavoratore della terra che non sia proprietario o enfiteuta di fondi rustici, o tali siano in maniera insufficiente all'impiego di mano d'opera della famiglia, e che l'esistenza di tali condizioni va accertata dall'Ispettorato agrario provinciale, il cui parere è vincolante.

La Corte di merito, proseguono i ricorrenti, attribuendo rilevanza alla «conduzione» del fondo, ha non soltanto ommesso di accertare se coloro ai quali lo ha assegnato in comunione erano in possesso, al momento dell'apertura della successione, dei requisiti richiesti dalla legge (tra i quali non rientrava la conduzione del fondo), ma non ha considerato che soltanto il ricorrente, in base alla documentazione da lui fornita, poteva essere riconosciuto lavoratore manuale della terra.

2. - Col secondo motivo si denuncia violazione della legge n. 379 del 1967, art. 7, comma 1, e della legge n. 230 del 1950, art. 16, commi 1 e 2, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 5, per avere la Corte ritenuto di poter assegnare il podere ai resistenti perché costoro avevano dimostrato di provvedere alla conduzione del fondo (ragione, questa, insufficiente a dimostrare la qualifica di coltivatore manuale della terra, in quanto la conduzione può essere svolta anche con attività diverse dalla coltivazione manuale del fondo), e perché non poteva escludersi che anche i resistenti rivestissero la medesima qualifica di coltivatore diretto rivestita dal ricorrente (ragione, questa, secondo il ricorrente, illogica non potendo ammettersi che la qualità di lavoratore manuale della terra comprovata dall'iscrizione del ricorrente allo SCAU e all'INPS, e dal pagamento dei contributi, si estendesse ad altri soggetti che nessuna prova avevano fornito al riguardo).

3. - Col terzo motivo si denuncia violazione della legge n. 379 del 1967, art. 7, e della legge n. 379 del 1967, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3, per avere la Corte d'appello disposto l'assegnazione del podere ai resistenti per l'opportunità di assegnarlo con criterio maggioritario, benché non essendo costoro in possesso dei requisiti di legge, dovesse essere accolta la domanda di assegnazione in via esclusiva avanzata dal ricor-

rente ovvero, quella subordinata, di assegnazione in comunione anche al ricorrente.

4. - Con il quarto motivo si denuncia violazione dell'art. 112 c.p.c., e della legge n. 379 del 1967, art. 7, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3, per non avere la Corte d'appello esaminato la domanda subordinata del ricorrente di assegnazione del podere in comunione con gli altri fratelli, domanda, peraltro, non riportata neppure dalla sentenza nella parte relativa alla trascrizione delle conclusioni delle parti.

II - I primi tre motivi, da esaminarsi congiuntamente perché strettamente connessi e, in parte, anche ripetitivi, vanno disattesi.

Secondo la giurisprudenza formatasi sulla materia in esame (*ex multis*: Cass. 14649/2002; Cass. 795/94), la mancanza di accordo tra i coeredi dell'assegnatario defunto sull'individuazione del soggetto a cui trasferire il podere in base alla legge n. 379 del 1967, è di per sé sufficiente a rendere applicabile la cit. legge, art. 7, comma 3, il quale devolve al giudice il compito di scegliere il discendente più idoneo a salvaguardare la continuità dell'unità aziendale e la continuità della coltivazione. L'accertamento, ai sensi del citato art. 7, della «qualità» richiesta dalla legge n. 379 del 1967, è affidata unicamente alla valutazione del giudice, senza che sulla medesima possa incidere il risultato dell'attività di indagine dell'Ispettorato agrario provinciale, il cui parere, pertanto, non è vincolante ma ha solo funzione informativa. Ai fini del subingresso nell'assegnazione non si richiedono particolari requisiti che non siano quelli genericamente determinati dalla legge n. 230 del 1950, art. 16, e cioè la qualifica di lavoratore della terra e la capacità professionale.

Non si è discostata dai suddetti principi la sentenza impugnata, né per quanto riguarda l'accertamento dei requisiti di legge, né per quanto riguarda il rispetto delle finalità da questa perseguite.

Si legge, infatti, nella sentenza a pag. 5: «Il Tribunale ha correttamente e congiuntamente valutato le deposizioni testimoniali raccolte nella fase istruttoria dando atto della accertata partecipazione di tutti i figli di C. Contadellucci alla conduzione del fondo, sicché l'assunto del ricorrente di essere il solo in possesso del requisito soggettivo previsto dalla l. 12 maggio 1950, n. 230, art. 16, è naufragato al cospetto delle univoche affermazioni rese dai testi (*omissis*)».

Tale motivazione, fondata sul riesame della prova testimoniale effettuato dal giudice di appello e sulla valutazione complessiva delle numerose deposizioni, nominativamente indicate nella sentenza, non risulta contestata nei motivi di ricorso, i quali si limitano a riproporre la stessa prospettazione difensiva sottoposta al giudice di appello e da questi disattesa con la motivazione surriportata, senza muovere alcun rilievo in ordine al contenuto della prova testimoniale, benché posta dal giudice d'appello a base della decisione.

Inoltre, l'uso del termine «conduzione» non risulta riferito ad altra attività che quella di coltivazione della terra, la medesima che, secondo quanto riferito dai testi, veniva svolta dal ricorrente e in forza della quale questi aveva chiesto l'assegnazione in via esclusiva. Sicché i rilievi mossi sul punto risultano, sul piano logico, del tutto incongrui in relazione alla *ratio decidendi*.

Ed ancora, la scelta del giudicante di assegnare il fondo in comunione agli appellati, anziché al solo ricorrente in via esclusiva, risulta effettuata nel rispetto delle finalità perseguite dalla legge perché - si legge nella sentenza - gli appellati, esprimendo nel loro insieme la quasi totalità delle quote ereditarie, assicuravano il mantenimento dell'unità del fondo.

Ineccepibile è, infine, il mancato accoglimento della domanda del ricorrente di assegnazione del fondo in comunione con gli altri coeredi, atteso che - come rilevato dal giudicante alla stregua degli atti - la domanda in questione, al pari di quella di pagamento delle migliorie apportate al fondo, era stata avanzata per la prima volta in appello e, quindi, entrambe dovevano ritenersi inammissibili perché nuove.

(*Omissis*)

(1) L'INDIVIDUAZIONE DELL'EREDE LEGITTIMATO A SUBENTRARE NELL'ASSEGNAZIONE DEL FONDO DEL *DE CUIUS*, CONCESSO CON LA LEGGE DI RIFORMA AGRARIA.

La legislazione sulla riforma agraria ha esaurito la sua validità con l'assegnazione delle terre espropriate. Se ancora si avverte la presenza di qualche strascico giudiziale lo si deve ad alcuni residuali aspetti operativi, come nel caso ora esaminato dalla Corte di cassazione, con la sentenza in epigrafe. Si ha da notare che, a termine dell'art. 7 della l. 29 maggio 1967, n. 379, nel caso di morte dell'assegnatario di terre della riforma agraria, avvenuta prima del riscatto del fondo, subentrano nell'assegnazione i discendenti in linea retta, sempre che abbiano i requisiti dell'art. 16 della l. 12 maggio 1950, n. 230. Secondo la disposizione ultima citata i discendenti in linea retta possono diventare assegnatari del fondo a condizione che essi abbiano i requisiti, soggettivi e oggettivi, per assumere tale qualità; infatti, per l'art. 16, gli eredi devono essere «lavoratori manuali della terra» e non essere «proprietari o enfiteuti di fondi rustici o [dove] tali siano [i fondi debbano avere una dimensione] insufficiente all'impiego della mano d'opera della famiglia», ripetendo in ciò il classico concetto di piccolo imprenditore o di coltivatore diretto (*ex artt.* 2083 e 1647 c.c.). Lo scopo principale della legge è di assegnare il fondo al «lavoratore manuale della terra» e, in caso di morte dell'assegnatario, di assegnarlo, *ope legis* (o per designazione testamentaria), all'erede, manuale lavoratore della terra, che abbia la stessa capacità professionale e sia nella condizione di continuare a coltivarlo manualmente, con l'apporto della sua forza lavoro e della sua famiglia, al fine di raggiungere quelle stesse finalità che *ab initio* si era posto il legislatore. Nell'assegnazione del fondo all'erede, dunque, il discrimine sta nell'esistenza delle due condizioni appena accennate che, tra l'altro, devono sussistere sia al momento della morte dell'assegnatario che a quello dell'effettivo trapasso del fondo all'erede qualificato. Come dire che l'assegnazione all'erede prescelto - anche se questo sia stato designato dal *de cuius* -, ove fatta, senza tener conto delle condizioni fissate dalla legge, non produce alcun effetto (1). Qualora, poi, nell'individuazione dell'assegnatario non ci sia accordo tra gli eredi, spetta al giudice ordinario designarlo.

Queste prescrizioni normative sembrano, con la decisione che si annota, essere state in parte osservate sia dai giudici del merito che da quelli della legittimità. Due considerazioni, tuttavia, riteniamo doveroso formulare. È da rilevare che la Cassazione accogliendo la richiesta della maggioranza degli eredi convenuti per l'esercizio in comunione della coltivazione del fondo, seppure nel «rispetto delle finalità perseguite dalla legge» e ciò allo scopo di mantenere e salvaguardare l'unità aziendale, sembra porsi in palese contraddizione con il contenuto del comma 3 dell'art. 7 della l. 29 maggio 1967, n. 379. La soluzione adottata dalla Cassazione, per vero, ha il pregio di snaturare la novità a suo tempo introdotta nell'ordinamento giuridico italiano nei rapporti di successione, del sistema dell'erede «unico» nella proprietà agraria, considerato come il sistema più efficace ai fini della tutela e della conservazione dell'unità aziendale. Confermerebbe questa nostra osservazione la disattenzione prestata nell'applicazione dell'art. 7, comma 3, più volte citato, secondo il quale «l'assegnazione del fondo è fatta all'*avente diritto* designato dal testatore o, in mancanza, dai coeredi. [Ed] in caso di disaccordo tra loro decide l'autorità giudiziaria», la quale individua il designato che dovrebbe essere «unico» e non una comunione di soggetti. Non va dimenticato che l'aspetto

(1) In tal senso seppure con riferimento alla designazione testamentaria dell'erede, minore, Cass. Sez. Un. 7 luglio 1983, n. 4573, in *Giur. agr. it.*,

1984, 597, con nota di A. MORGI, *Morte dell'assegnatario del podere di riforma e designazione del figlio minorenni*.

qualificante che stava alla base della legislazione sulla riforma fondiaria consisteva nell'evitare che il fondo venisse parcellizzato (art. 4, legge 379 del 1967), cosa che non può escludersi, nella vita di relazione, con l'assegnazione del fondo fatta ad una pluralità di soggetti o ad una comunione. Vero è che l'aspetto dell'unità aziendale ritenuto vincolante, purtroppo, con molta imperizia, dal legislatore, è stato attenuato e, con norme definite di «controriforma fondiaria» (2), è stato di conseguenza, prima reso temporaneo (art. unico l. 19 febbraio 1992, n. 191) e, poi, di fatto, superato (3); ma tutto ciò non autorizza, per quello che ancora residua della legislazione fondiaria, a fare il passo più lungo della gamba. Eppure, ai fini del subingresso dell'erede nel fondo appartenente al *de cuius*, la Cassazione, uniformandosi alla precedente giurisprudenza, ha ritenuto che non possa prescindersi, nell'accertamento dell'effettiva capacità professionale dell'erede subentrante nel fondo, dalla sussistenza del requisito dell'abitudine da parte del successore. Qualità professionale che deve risultare sia al momento della morte dell'assegnatario che in quello dell'effettivo subentro nel fondo, con la conseguenza che ove il giudice accerti che nessuno dei contendenti sia in possesso di tali requisiti, è tenuto a pronunciare il conseguente rientro di dette terre nella disponibilità dell'ente concedente, anche in difetto di una specifica domanda avanzata in tal senso dal medesimo ente di riforma (4). Sembra pacifico che il giudice di legittimità, con la sentenza in commento, in armonia con la lettera della disposizione (art. 7, comma 3, legge n. 379 del 1967), ancora una volta abbia ribadito (5) che, in mancanza d'accordo tra gli eredi, l'accertamento dell'erede dell'assegnatario è soltanto giudiziale e non è assolutamente vincolato dal parere eventualmente espresso dall'Ispezzato provinciale dell'agricoltura, assumendo detto parere una funzione meramente informativa (6); ma questa è un'altra storia e si può anche concordare.

Altro margine di dubbio lascia quanto scritto nella sentenza a pag. 5 - «ai fini del subingresso nell'assegnazione non si richiedono particolari requisiti che non siano quelli (...) della qualifica di lavoratore della terra e le capacità professionali» - se rapportato con quanto scritto in altra parte della sentenza, dove è detto che «l'uso del termine "conduzione" non risulta riferito ad altra attività che quella della coltivazione della terra». Trattasi di una giustificazione che persuade poco. Il termine «conduzione», infatti, anche se considerato nel contesto della lettura della sentenza d'appello impugnata andava diversamente specificato non potendo ritenersi esaustivo di coltivazione del fondo da parte di «lavoratore manuale della terra». Dare una lettura del termine «conduzione» come quella data ora dalla Cassazione, sarebbe un'interpretazione forzata del citato art. 16 che ci allontana dal principio generale, secondo il quale: «alla legge non si può attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore» (art. 12, preleggi). Il termine «conduzione», infatti, non si addice al caso di specie: 1) perché non è riscontrabile nelle disposizioni delle leggi in esame; 2) perché, nella sua genericità, può essere utilizzato con riferimento ad altro tipo di conduzione, compresa quella «capitalistica» dell'impresa agricola, che è fattispecie diversa da quella cui la legge di riforma agraria è finalizzata.

Alfio Grasso

(2) E. ROMAGNOLI, *Riforma agraria*, voce in *Noviss. dig. it.*, vol. XV, Torino, 1968, 1084.

(3) A. CARROZZA, *Riforma agraria e fondiaria*, voce in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, 1989, 843.

(4) A. GRASSO, *Ancora sui terreni della riforma agraria e sul vincolo d'indivisibilità*, in questa Riv., 2007, 167 (nota a Cass. 13 aprile 2006, n. 8655).

(5) Cass. 1° giugno 1993, n. 6064, in questa Riv., 1994, 87, con nota di N. RAUSEO, *Le controversie in tema di riforma fondiaria: un conflitto di giurisdizione*.

(6) Sul punto la giurisprudenza sembra ormai più che consolidata: cfr. *ex multis*: Cass. 15 ottobre 2002, n. 14649, in *www.leggiditaliaprofessionale.it*; Cass. 26 gennaio 1994, n. 795, in questa Riv. (M), 1995, 252 e Cass. 27 gennaio 1989, n. 488, in *Giur. agr. it.*, 1989, 289.

*Cass. Sez. III Pen. - 8-5-2009, n. 19333 - Onorato, pres.; Petti, est.; D'Ambrosio, P.M. (conf.) - Cantatore, ric. (*Conferma App. Bari 25 marzo 2008*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Regolamento CE n. 1013 del 2006, art. 2, n. 3 - Miscela di rifiuti - Normativa sui rifiuti - Estensione analogica della definizione di miscelazione.

L'art. 2, n. 3 del regolamento CE n. 1013 del 2006, a proposito della spedizione di rifiuti, stabilisce che la «miscela di rifiuti» consiste «nei rifiuti che risultano dalla mescolanza intenzionale o involontaria di due o più tipi di rifiuti diversi quando per tale miscela non esiste una voce specifica negli allegati II, IIIB, IV e IV A». Tale definizione può in via analogica essere applicata anche alla normativa generale sui rifiuti e quindi la miscelazione potrebbe essere definita come l'operazione consistente nella mescolanza, volontaria o involontaria, di due o più tipi di rifiuti aventi codici identificativi diversi in modo da dare origine ad una miscela per la quale invece non esiste uno specifico codice identificativo (1).

(Omissis)

Il ricorso va respinto perché infondato.

L'art. 9 del d.lgs. n. 22 del 1997, introdotto in applicazione dell'art. 2, comma 2 della direttiva 91/689/CEE, sostanzialmente riprodotto nell'art. 187 del d.lgs. n. 152 del 2006, vietava la miscelazione tra rifiuti pericolosi appartenenti alla categoria ed ai tipi generici di cui all'allegato G, o la miscelazione tra rifiuti pericolosi e non pericolosi. Siffatto divieto è stato ulteriormente ribadito nell'art. 18 della direttiva 2008/98/CE.

La disposizione non chiariva in cosa consistesse l'operazione di miscelazione, la quale non era indicata neppure nell'art. 6 del d.lgs. n. 22 del 1997 relativo alle definizioni. La stessa lacuna si riscontra nel d.lgs. n. 152 del 2006.

Nell'ambito del regolamento CE n. 1013 del 2006, a proposito della spedizione di rifiuti, nell'art. 2, n. 3 si parla di «miscela di rifiuti» e si stabilisce che detta «miscela» consiste «nei rifiuti che risultano dalla mescolanza intenzionale o involontaria di due o più tipi di rifiuti diversi quando per tale miscela non esiste una voce specifica negli allegati II, III B, IV e IV A».

Tale definizione può in via analogica essere applicata anche alla normativa generale sui rifiuti e quindi la miscelazione potrebbe essere definita come l'operazione consistente nella mescolanza, volontaria o involontaria, di due o più tipi di rifiuti aventi codici identificativi diversi in modo da dare origine ad una miscela per la quale invece non esiste uno specifico codice identificativo.

Nella fattispecie la prova della miscelazione è stata legittimamente desunta dal processo verbale di constatazione e dalla deposizione dei verbalizzanti. Si è infatti accertato che alcuni spazi erano occupati, non solo da materiale ferroso proveniente dalla demolizione di autoveicoli, attività per la quale l'impunito era autorizzato, ma anche da rifiuti, ferrosi e non, di altro tipo, quali ad esempio, vasche da bagno, termosifoni, elettrodomestici ecc. Inoltre su tutto il suolo ed in modo particolare nella zona adibita allo smontaggio dei motori si erano riscontrate tracce di olio e di altri liquidi. Tale accatastamento di vari rifiuti e la presenza di tracce di diversi liquidi dimostra la configurabilità del reato, posto che si sono comunque mescolati rifiuti anche pericolosi aventi codici identificativi diversi. Nella sentenza impugnata si è inoltre sottolineato che la commistione tra liquidi diversi era favorita dal fatto che, pur con la presenza di due cisterne, v'era carenza di strutture che permettessero un adeguato convogliamento delle acque meteoriche.

Le tracce di liquidi diversi contrariamente a quanto affermato dal ricorrente sono state rinvenute su tutta l'area anche se in misura prevalente nella zona adibita allo smontaggio dei motori.

Il mancato riferimento alle carenze strutturali nella contestazione non ha inciso sul principio di correlazione tra fatto contestato e fatto per il quale è stata affermata la responsabilità, in quanto il prevenuto è stato condannato per la miscelazione tra rifiuti diversi, come da contestazione e non per la mancanza di strutture, la quale mancanza costituisce solo una delle cause che ha favorito la miscelazione tra rifiuti liquidi.

Il reato non si è prescritto perché la regola contenuta nell'art. 159, comma 3 in forza della quale, in caso di sospensione per impedimento dell'imputato o del suo difensore, l'udienza non può essere differita oltre il sessantesimo giorno successivo alla prevedibile cessazione dell'impedimento, non è applicabile alla fattispecie, giacché deve essere applicata la disciplina previgente a norma dell'art. 10 della legge n. 251 del 2005, perché i termini prescrizionali erano più brevi. Una volta individuata la disciplina più favorevole riferibile alla fattispecie, questa deve essere applicata per intero non essendo consentita un'applicazione mista della vecchia e della nuova a seconda della convenienza per l'imputato, perché in tal modo si applicherebbe una terza disciplina, non prevista dal legislatore, diversa sia da quella precedente che da quella attuale (cfr. da ultimo Cass. nn. 2126, 21744 del 2008). Computando per intero il periodo di sospensione (dal 9 marzo del 2005 al 28 settembre del 2005, e dal 28 settembre del 2005 al 13 dicembre del 2006) la prescrizione maturerà l'8 febbraio del 2010.

(Omissis)

(1) RIFIUTI PERICOLOSI E DIVIETO DI MISCELAZIONE: LA CASSAZIONE «MESCOLA» ARGOMENTI DI DIVERSA NATURA.

1. In punto di fatto, la pronuncia in esame è stata occasionata dall'impugnazione innanzi alla Suprema Corte di cassazione di una sentenza pronunciata in grado di appello, la quale, in parziale riforma di quella resa dal Tribunale, nella sostanza riduceva la pena inflitta ad un imprenditore (poi ricorrente per cassazione) ai sensi dell'art. 51, comma 5, d.lgs. 22/97 (c.d. decreto Ronchi), «per aver effettuato attività non consentita di miscelazione dei rifiuti».

Nella ricostruzione della vicenda, riportata nella sentenza impugnata e riferita ad un sopralluogo sull'area di attività del ricorrente, si era potuto accertare che costui, titolare di impresa autorizzata alla raccolta, messa in sicurezza e demolizione di veicoli fuori uso e loro parti, «aveva raccolto e miscelato anche rifiuti di diverso genere». Tale condotta veniva accertata il 4 novembre del 2003.

Avverso la decisione del Tribunale, l'imprenditore aveva interposto appello; ma anche la riformulazione della sua condotta effettuata in sede di gravame, pur comportando un'attenuazione della pena, non è stata accettata dal soggetto condannato, il quale ha, in ultimo, adito la Cassazione, denunciando «l'erronea applicazione della norma sulla miscelazione», con travisamento della prova e violazione dell'art. 521 c.p.p. (*Correlazione tra l'imputazione contestata e la sentenza*): secondo la difesa, infatti, i giudici del merito avrebbero confuso la nozione di miscelazione di rifiuti di vario genere con la semplice presenza di rifiuti diversi sulla medesima area, desumendo così la miscelazione dalla mera presenza sul terreno di tracce di olio e di altri liquidi e dalla carenza di strutture idonee a convogliare le acque meteoriche, laddove le tracce di olio, effettivamente esistenti sull'area, si trovavano però solo nella parte di essa adibita allo smontaggio dei motori; inoltre, nel capo di imputazione, mancava addirittura ogni riferimento alla predetta carenza di strutture (1).

La Corte ha respinto il ricorso ritenendolo infondato. A supporto della loro tesi, i giudici hanno indicato come bisogna leggere la norma che vieta la miscelazione tra rifiuti, riportata nell'art. 9, d.lgs. 22/97 cit. (oggi sostanzialmente riprodotta nell'art. 187 del d.lgs. 152/2006, il c.d. T.U. ambientale).

Il divieto di cui trattasi – come del resto l'intero (o quasi) apparato normativo in materia di gestione dei rifiuti – è di derivazione comunitaria e risiede nell'art. 2, comma 2, della dir. 91/689/CEE; ed ancora, il suo contenuto è stato essenzialmente ribadito nell'art. 18 dell'ultima direttiva comunitaria in materia, vale a dire la dir. 2008/98/CE [sulla gestione dei rifiuti, che va ad abrogare, in maniera differita, la dir. 2006/12/CE e la 91/689/CEE cit. (2)].

Se, dunque, deve ritenersi lecito muovere dalla sola norma da ultimo introdotta, occorre rilevare che essa impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per garantire che «i rifiuti pericolosi non siano miscelati con altre categorie di rifiuti pericolosi o con altri rifiuti, sostanze o materiali», specificando, poi, che la miscelazione comprende anche «la diluizione di sostanze pericolose».

Tuttavia, in deroga al precetto appena riferito, la stessa disposizione (comma 2) consente agli Stati membri di «permettere la miscelazione», ma solo se [lett. a)] viene effettuata da enti/imprese autorizzati, [lett. b)] senza rischi per l'ambiente, contenendo l'impatto negativo della gestione dei rifiuti, e [lett. c)] con l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili.

L'art. 18 in parola conclude stabilendo che, qualora i rifiuti dovessero venir miscelati senza il rispetto di tutte le condizioni suddette, allora si deve procedere alla loro separazione, «ove possibile e necessario», per ottemperare quantomeno alla prescrizione dell'art. 13 (*Protezione della salute umana e dell'ambiente*) della direttiva. Tale precisazione rappresenta il fondamento della seconda condizione imposta dal par. 1, quella sopra indicata *sub* lett. b) dell'art. 18, che impone, in buona sostanza, di evitare il più possibile gli impatti negativi - sottoforma di odori, rumori e rischi per le matrici ambientali - potenzialmente connessi alla gestione dei rifiuti.

Come anticipato (e pure riferito dai giudici nella sentenza in commento) l'art. 18 cit. corrisponde alla sua precedente versione, risalente alla dir. 91/689/CEE (art. 2), sulla base della quale sono stati costruiti prima l'art. 9 del decreto Ronchi, poi l'art. 187 del T.U. ambiente.

In linea col dettato comunitario delle direttive richiamate, a detta dei giudici, la disposizione del decreto Ronchi (il che significa, anche come ricostruito, tutte quelle successive) non chiariva «in cosa consistesse l'operazione di miscelazione, la quale non era indicata neppure nell'art. 6 del d.lgs. n. 22 del 1997 relativo alle definizioni», specificando, poi, che «la stessa lacuna» è rimasta anche nel vigente T.U. ambiente.

2. Per tali ragioni, e nell'intento di fornire, per quanto possibile, una pertinente definizione e una sufficiente connotazione all'operazione (vietata) di miscelazione di rifiuti, la Suprema Corte è dovuta ricorrere alla definizione di «miscela di rifiuti» riportata nell'art. 2, n. 3, del regolamento CE n. 1013/2006, relativo alle spedizioni transfrontaliere di rifiuti.

Nella disposizione appena richiamata si stabilisce che detta «miscela di rifiuti» (parimenti vietata) consiste

(1) Con ulteriore memoria difensiva, poi, veniva eccepita la prescrizione del reato, non accolta.

(2) Ai sensi dell'art. 41 (*Abrogazione e disposizioni transitorie*), dir. 2008/98/CE, le direttive 75/439/CEE, 91/689/CEE e 2006/12/CE sono abro-

gate con effetto dal 12 dicembre 2010; tuttavia, già dall'entrata in vigore della nuova direttiva trovano applicazione una serie di disposizioni (indicate nella stessa norma abrogativa).

«nei rifiuti che risultano dalla mescolanza intenzionale o involontaria di due o più tipi di rifiuti diversi quando per tale miscela non esiste una voce specifica negli allegati II, IIIB, IV e IV A».

È opportuno riferire che gli allegati richiamati (inseriti nel regolamento) sono i seguenti: Allegato II (*Informazioni e documenti che corredano la notifica*), Allegato IIIB [*Rifiuti verdi addizionali in attesa dell'inclusione nei pertinenti allegati della convenzione di Basilea o della decisione OCSE di cui all'art. 58, par. 1, lett. b)*], Allegato IV [*Elenco dei rifiuti soggetti alla procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte (elenco ambra)*], Allegato IVA [*Rifiuti elencati nell'allegato III, ma soggetti all'obbligo di notifica e autorizzazione preventive scritte (art. 3, par. 3)*].

Ai presenti fini, ci si può limitare in questa sede a dire che gli allegati presi a riferimento dai giudici di legittimità assegnano dei codici a talune categorie di rifiuti nell'ambito di alcune operazioni oggetto del regolamento.

In pratica, per la Cassazione, quando una certa miscelazione di rifiuti, determinatasi volutamente o meno, non sia riconducibile ad alcuna delle categorie codificate nei predetti allegati, tale miscela si può qualificare come vietata, rientrando, evidentemente, nella previsione negativa di cui all'art. 19 del Capo 3 (*Obblighi generali*), dove, per l'appunto, si proibisce di mescolare i rifiuti indicati nel documento di notifica o sottoposto ai soli obblighi di informazione con «altri rifiuti» (senza alcuna specificazione), «dall'inizio della spedizione fino al ricevimento in un impianto di recupero o smaltimento».

Orbene, mutuando una definizione dalla normativa sulle spedizioni internazionali di rifiuti, la Cassazione ha così ritenuto che «tale definizione può in via analogica essere applicata anche alla normativa generale sui rifiuti e quindi la miscelazione potrebbe essere definita come l'operazione consistente nella mescolanza, volontaria o involontaria, di due o più tipi di rifiuti aventi codici identificativi diversi in modo da dare origine ad una miscela per la quale invece non esiste uno specifico codice identificativo». In tal modo, l'interpretazione giurisprudenziale ha voluto dare un contenuto alla previsione, ritenuta insufficiente, dell'art. 9 del decreto Ronchi (e così anche, stante la sostanziale identità, dell'art. 187 T.U. ambiente) per individuare le ipotesi di combinazione di rifiuti che la legge proibisce.

Sulla scorta di tale ragionamento, dunque, la Cassazione ha potuto dimostrare come la prova della miscelazione di rifiuti, contestata dal ricorrente, fosse invece legittimamente desumibile dal processo verbale di contestazione e dalla deposizione dei verbalizzanti che si erano recati sull'area dell'imprenditore incriminato. In quella occasione «si è infatti accertato che alcuni spazi erano occupati non solo da materiale ferroso proveniente dalla demolizione di autoveicoli (...) ma anche da rifiuti, ferrosi e non, di altro tipo, quali ad esempio vasche da bagno, termosifoni, elettrodomestici», vale a dire da tutte tipologie di rifiuti (speciali, pericolosi, RAEE etc.) non ricomprese nell'autorizzazione preventivamente rilasciata al ricorrente (che riguardava, lo si ricorda, la raccolta, messa in sicurezza e demolizione di veicoli fuori uso e loro parti).

Inoltre, poiché si era acclarata la presenza di olio non soltanto – come potrebbe essere ovvio, secondo la tesi ricorrente – nell'area sulla quale venivano smontati i motori dai veicoli da demolire, bensì «su tutta l'area» in cui si svolgeva l'attività del ricorrente, sebbene le predette tracce di liquido inquinante fossero prevalenti nella zona di smontaggio dei motori, questo elemento ha con-

sentito alla Cassazione di condividere la posizione dei giudici di prime cure, in quanto la presenza di tracce di diversi liquidi, unita al summenzionato accatastamento di varie e differenti tipologie di rifiuti, «dimostra la configurabilità del reato [*di gestione abusiva*] posto che si sono comunque mescolati rifiuti anche pericolosi [*si pensi, a titolo di esempio, ai RAEE uniti ad alcune parti ferrose derivanti dai veicoli nonché agli oli scuri da lubrificazione*] aventi codici identificativi diversi».

Peraltro, come sostenuto dal Tribunale e sottoscritto dalla Cassazione, siffatta commistione di liquidi diversi «era favorita dal fatto che, pur con la presenza di due cisterne, v'era carenza di strutture che permettessero un adeguato convogliamento delle acque meteoriche», ma questa precisazione, contrariamente a quanto la difesa attrice ha provato a sostenere, «non ha inciso sul principio di correlazione tra fatto contestato e fatto per il quale è stata affermata la responsabilità».

In pratica, la rilevata mancanza di appositi sistemi per convogliare a parte le acque piovane, ha fatto evidentemente sì che la loro caduta sull'area favorisse la dispersione di liquidi pericolosi (come gli oli lubrificanti) facilitandone la miscelazione con altri liquidi e rifiuti presenti sull'area stessa; pertanto, la predetta «carenza di strutture», lungi dal rappresentare un autonomo capo di imputazione, ha semplicemente contribuito a rafforzare la contestazione effettivamente sollevata, costituendo soltanto «una delle cause che ha favorito la miscelazione tra rifiuti liquidi», fornendo, così, un determinante elemento di prova.

3. La sentenza offre il destro, però, per talune riflessioni critiche di ordine penale che investono, in termini generali, la gestione dei rifiuti. Infatti, a partire dalla sentenza 19333/09, sembrerebbe possibile, nello specifico, connotare la miscelazione di rifiuti (vietata dal T.U.) al pari della miscela di rifiuti (anch'essa vietata) come descritta dal regolamento comunitario in tema di movimentazione internazionale di rifiuti; più in generale, sembrerebbe, così, lecito ricorrere a meccanismi di interpretazione analogica per risolvere eventuali dubbi in ordine all'applicazione di certe norme, andando a cercare il significato possibile di una disposizione in altre fonti di produzione normativa, purché accomunabili.

Nel caso in esame, infatti, le fonti normative accostate dalla Cassazione sarebbero del tutto compatibili e complementari, riguardando entrambe la gestione dei rifiuti, seppure in ambiti spaziali ben diversi (perché, in linea di massima, il T.U. si applica in ambito nazionale mentre il reg. 1013/2006 tende a disciplinare i rapporti di scambio tra Paesi diversi).

Se così fosse, si aprirebbero spiragli importanti nella interpretazione delle varie fasi di gestione dei rifiuti, che si troverebbe a vedere in certo senso ampliata e rafforzata la sua base giuridica e normativa, attraverso il ricorso al meccanismo dell'analogia. Nella sentenza, è bene tenerlo a mente, la miscelazione vietata di rifiuti viene identificata guardando all'*analoga* definizione [(«...») in via analogica (...)] adoperata dal legislatore comunitario nel reg. 1013/06 sulle spedizioni transfrontaliere.

A tale proposito, va detto che, in diritto, l'*analogia* è un procedimento logico di carattere interpretativo, utilizzato in relazione all'attività di giurisdizione; esso ha luogo allorché, a fronte di una lacuna dell'ordinamento giuridico, il giudice si veda nella necessità di dover offrire un criterio oggettivo di valutazione, in ordine a categorie di soggetti, di condotte o di rapporti, il cui *status* o la cui regolamentazione non appaia espressamente contemplata dalla lettera della norma. L'interpretazione per analogia consiste, quindi, nel ricavare una regola di giudizio per quel caso concreto che non appaia

espressamente disciplinato dalla legge, tramite l'applicazione dei principi generali dell'ordinamento giuridico (*analogia juris*), ovvero della norma prevista per un caso che appaia simile per *ratio* (*analogia legis*), come potrebbe ritenersi per il caso in esame. Nell'ordinamento giuridico italiano il ricorso all'analogia viene disciplinato dall'art. 12, comma 2, delle disposizioni sulla legge in generale (o preleggi), poste in capo al codice civile. Allo stesso tempo, esistono precisi divieti di ricorrere a tale meccanismo ermeneutico: oltre alle stesse preleggi (art. 14), detto principio giuridico (negativo) assume addirittura, nel diritto penale, rilievo costituzionale, stante il divieto espresso nell'art. 25 Cost., al cui comma 2 si legge che «Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

Orbene, nel caso in esame, la condotta incriminata risale, come detto, al 2003, dunque prima dell'entrata in vigore del reg. 1013/2006 cit., efficace invece dal luglio 2007 (art. 64, comma 1, reg. cit.). Questa circostanza rischierebbe di rendere censurabile l'operazione definita *analogica* dai magistrati di cassazione, perché potrebbe esporre il loro ragionamento ad una critica di ordine temporale, portando allo scontro tra quanto deciso e il generale principio di tassatività delle norme penali, di cui il divieto di analogia può ben esserne considerato uno dei possibili sviluppi, in considerazione del fatto che la caratterizzazione della condotta *ex art. 187*, fatta alla luce del regolamento comunitario, potrebbe ampliare il novero dei comportamenti vietati con (apparentemente) nuovi precetti (3).

Invero, al di là della terminologia adoperata, è legittimo sostenere che il ragionamento della Cassazione non abbia nulla di *analogico*, quantomeno nel senso giuridico del termine; esso non appare nulla più che un procedimento logico-esegetico di comparazione tra comportamenti e situazioni simili, quali sono, appunto, la «miscelazione» *ex art. 187 T.U. ambiente* e la «miscelazione» *ex reg. 1013/2006*.

In termini ancor più semplici, i giudici hanno avuto la necessità di offrirsi una possibile definizione di una certa condotta assunta come illegale e, dal momento in cui il soggetto istituzionale (il legislatore nazionale) a ciò deputato ha lasciato vivi dubbi e incertezze, essi hanno dovuto individuare i caratteri di quella condotta andando a verificarne l'esistenza, innanzitutto, in altri atti normativi. Opportunamente, allora, la loro scelta è ricaduta su altra normativa in tema di gestione di rifiuti (dunque, *eadem ratio*), ma di matrice comunitaria, quindi anche più autorevole (stante una paternità ormai inconfutabile del diritto dell'ambiente in genere – e della gestione dei rifiuti in particolare – da riconoscersi all'ordinamento comunitario).

Per concludere, può essere lecito ritenere che, sulla base di questo ragionamento, i giudici sarebbero potuti ricorrere anche ad altre fonti, se non addirittura a supporti extragiuridici, per offrire al loro ragionamento – ed al diritto nazionale, di cui essi rappresentano la pratica applicazione – un punto di partenza e un parametro di riferimento.

Paolo Costantino

(3) Per completezza di ragionamento, si segnala che all'epoca dei fatti oggetto di giudizio vigeva il reg. 259/93, poi sostituito dal vigente reg. 1013/06, nei cui allegati erano riportate bensì alcune miscele di rifiuti, con i rispettivi codici, che sono state ritrascritte anche nel regolamento successivo. Tuttavia, nella normativa del 1993 - applicabile *ratione temporis* ai fatti di causa - non vi era né una definizione né tantomeno un esplicito divieto riferito alla miscelazione di rifiuti.

Cass. Sez. III Pen. - 13-1-2009, n. 833 - Lupo, pres.; Petti, est.; Pascantando, P.M. (conf.) - Lettica, ric. (*Annulla con rinvio Trib. ries. Napoli 21 giugno 2008*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione dei rifiuti - Materia prima secondaria - Regime antecedente alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 4 del 2008 - Esclusione dalla disciplina dei rifiuti - Condizioni. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 181, 183, 256; d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4; d.m. 5 febbraio 1998)

In materia di rifiuti, prima delle modifiche introdotte dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, le materie prime secondarie, ancorché non provenienti da attività di recupero, dovevano considerarsi escluse dal campo d'applicazione della disciplina dei rifiuti a condizione che avessero sin dall'origine le caratteristiche della materia prima secondaria riportate nei decreti ministeriali sul recupero agevolato (1).

(Omissis)

Il ricorso è fondato.

Poiché la materia dei rifiuti ha subito recentemente diverse modificazioni, il primo problema che si pone consiste nell'individuazione della disciplina applicabile alla fattispecie.

Il sequestro in esame è stato disposto nel mese di maggio del 2008 allorché era già in vigore il d.lgs. n. 4 del 2008 che aveva modificato quello d.lgs. n. 152 del 2006.

Il d.lgs. n. 152 del 2006, art. 183, come sostituito dal d.lgs. n. 4 del 2008, art. 20, considera materia prima secondaria quella avente le «caratteristiche stabilite ai sensi dell'art. 181 *bis*».

Quest'ultimo articolo, introdotto con il d.lgs. n. 4 del 2008, art. 18 *bis*, dispone che non rientrano nella definizione di cui all'art. 183, comma 1, lett. a) - ossia nella definizione di rifiuto - le materie le sostanze ed i prodotti definiti dal decreto ministeriale di cui al comma 2 nel rispetto dei seguenti criteri, requisiti e condizioni:

a) siano prodotti da un'operazione di riutilizzo, di riciclo o di recupero di rifiuti;

b) siano individuate la provenienza, la tipologia e le caratteristiche dei rifiuti dai quali si possono produrre;

c) siano individuate le operazioni di riutilizzo, di riciclo o di recupero che le producono, con particolare riferimento alle modalità ed alle condizioni di esercizio delle stesse;

d) siano precisati i criteri di qualità ambientale, i requisiti merceologici e le altre condizioni necessarie per l'immissione in commercio, quali norme e *standard* tecnici richiesti per l'utilizzo, tenendo conto del possibile rischio di danni all'ambiente e alla salute derivanti dall'utilizzo o dal trasporto del materiale, della sostanza o del prodotto secondario;

e) abbiano un effettivo valore economico di scambio sul mercato.

Al comma 2 si precisa che i metodi di recupero dei rifiuti utilizzati per ottenere materie, sostanze e prodotti secondari, devono garantire l'ottenimento di materiali con caratteristiche fissate con d.m. ambiente e della tutela del territorio e del mare ai sensi della l. 23 agosto 1988, n. 400, art. 17 di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dello sviluppo economico, da emanarsi entro il 31 dicembre del 2008.

Al momento del sequestro tale decreto non era stato ancora emanato.

Pertanto in base al cit. art. 181 *bis*, comma 3, erano applicabili i d.m. 5 febbraio del 1998, d.m. 12 giugno del 2002, n. 161 ed il regolamento del 17 novembre 2005, n. 269, ossia i decreti sul recupero agevolato di rifiuti pericolosi e non pericolosi e relativo regolamento.

Siffatti decreti indicano le prescrizioni da osservare nelle attività di recupero e le caratteristiche che devono avere i materiali recuperati e per quanto concerne la fattispecie le caratteristiche che devono avere i rifiuti metallici, a seguito dell'attività di recupero, per essere considerati materie prime secondarie.

Il decreto correttivo n. 4/2008, ha apportato significative modifiche al d.lgs. n. 152 del 2006 nell'ambito dei rottami ferrosi, eliminando la definizione di «materie prime secondarie per attività siderurgiche e metallurgiche» e riconducendo quindi i rottami nel campo di applicazione dei rifiuti. In particolare la qualificazione di materia prima secondaria, allo stato attuale ed al momento del sequestro, poteva e può essere attribuita solo se il rottame proviene da un centro autorizzato di gestione e trattamento rifiuti e pre-

senta le caratteristiche rispondenti a quelle dettate nei citati decreti ministeriali.

Nella fattispecie il Tribunale ha omesso di svolgere indagini in merito alla provenienza ed alle caratteristiche del materiale sequestrato.

Di conseguenza il provvedimento impugnato deve essere annullato con rinvio.

Il giudice del rinvio dovrà in definitiva accertare l'osservanza del disposto di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, art. 181 *bis* inserito con il decreto correttivo n. 4 del 2008.

All'odierna udienza il difensore ha fatto presente che alla fattispecie non sarebbe applicabile il decreto correttivo n. 4 del 2008 poiché quel materiale era stato acquistato prima dell'entrata in vigore del citato decreto correttivo.

L'assunto non merita di essere condiviso per la ragione prima esposta ossia perché al momento del sequestro era già in vigore il decreto correttivo e, d'altra parte, non risulta dimostrato che il materiale in questione era stato acquistato prima dell'entrata in vigore del citato decreto. In ogni caso, quand'anche si volesse applicare la disciplina presagente ossia il d.lgs. n. 152 del 2006 nel testo anteriore alla modifica, la soluzione ossia l'annullamento con rinvio del provvedimento impugnato, sarebbe la stessa.

Invero, in base al d.lgs. n. 152 del 2006, art. 181, comma 13, nel testo originario la disciplina sui rifiuti non si applicava ai materiali, sostanze ed oggetti, che senza necessità di operazioni di trasformazioni, già presentavano le caratteristiche delle materie prime secondarie, salvo che il detentore volesse disfarsene.

Il d.lgs. n. 152 del 2006, definiva, all'art. 183, comma 1, lett. *u*) le cosiddette materie prime secondarie per attività siderurgiche e metallurgiche stabilendo che erano tali, quando la loro utilizzazione fosse certa:

1) i rottami ferrosi e non ferrosi derivanti da operazioni di recupero completo e rispondenti a specifiche CECA, AISI, CAEF o ad altre specifiche nazionali e internazionali, individuate entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della parte quarta del decreto;

2) i rottami o scarti di lavorazioni industriali o artigianali o provenienti da cicli produttivi o di consumo, esclusa la raccolta differenziata, che possedevano in origine le medesime caratteristiche riportate nelle specifiche di cui al numero precedente.

In definitiva con detto articolo si sono esclusi dalla disciplina dei rifiuti quei rottami che, anche senza essere processati in un impianto di trattamento di rifiuti, avevano caratteristiche commerciali conformi alle specifiche CECA, AISI, CAEF, UNI, EURO o altre specifiche nazionali da individuare con provvedimento del d.m. ambiente.

In altri termini il d.lgs. n. 152 del 2006, non si limitava ad escludere dalla disciplina dei rifiuti solo i materiali generati con determinate caratteristiche dalle operazioni di recupero ma anche i materiali, le sostanze o gli oggetti che senza necessità di operazioni di trasformazione, già presentavano le caratteristiche delle materie prime secondarie, dei combustibili o dei prodotti individuati ai sensi del cit. art. 181.

In particolare la disciplina di cui al cit. articolo, commi 6 e 13 (che è stata eliminata con il decreto correttivo n. 4 del 2008) comportava che si poteva prescindere dal processo di recupero che aveva portato all'esistenza della materia prima secondaria a condizione però che essa avesse le caratteristiche nominali di quelle indicate al punto 4 di ogni capitolo contenuto negli allegati ai decreti sul recupero (decreto 5 febbraio del 1998 sui rifiuti non pericolosi e d.m. n. 161 del 2002 sui rifiuti pericolosi).

Concludendo, in base al d.lgs. n. 152 del 2006 la disciplina sui rifiuti non si applicava alla materie prime secondarie, ancorché non provenienti da attività di recupero, che avessero *ab origine* le caratteristiche della materia prima secondaria riportata nei decreti sul recupero agevolato prima richiamati. Nella fattispecie non è stato svolto alcun accertamento sulla corrispondenza del materiale sequestrato ai decreti dianzi richiamati. Anzi sembra certa la non conformità posto che in base ai citati decreti il rottame metallico non doveva essere contaminato con materiale non metallico, mentre quello in esame era contaminato.

Quindi neppure in base al d.lgs. n. 152 del 2006, il materiale sequestrato poteva essere considerato escluso dalla disciplina sui rifiuti poiché non aveva le caratteristiche per essere considerato materia prima secondaria.

P.Q.M. la Corte, letto l'art. 623 c.p.p. annulla il provvedimento impugnato con rinvio al Tribunale di Napoli. (*Omissis*)

(1) I ROTTAMI FERROSI: MATERIA PRIMA SECONDARIA O RIFIUTO?

L'Italia, Paese notoriamente povero di materie prime, è costretto ad importare gran parte di ciò che usa per la trasformazione in prodotti nei vari processi industriali ed utilizza circa il 50 per cento di materie prime secondarie derivanti dai rifiuti.

Qualsiasi bene al termine del ciclo di vita viene dismesso ed avviato allo smaltimento, oppure in alternativa, ove possibile, al recupero ed al riciclo o riutilizzo. È di tutta evidenza che in una economia di mercato la possibilità di recupero di un bene dismesso è direttamente legata al suo valore residuo, nel senso che tanto maggiore è quest'ultimo, tanto più forte sarà la leva per favorirne il ritorno in ciclo.

I rottami ferrosi, in particolare, nel mercato delle materie secondarie recuperate, e quindi nell'industria del riciclaggio, costituiscono una voce di rilevante importanza. Le alte percentuali di riutilizzo del materiale recuperato, rispetto a quello vergine, indicano che il comparto recupero è un attore strategico per l'industria manifatturiera italiana perché offre un giacimento prezioso di materie che altrimenti dovrebbero essere importate.

Nel 2007 il fabbisogno d'acquisto di rottami di ferro delle acciaierie italiane è stato di circa 21,5 milioni di tonnellate, fabbisogno in gran parte soddisfatto dal commercio nazionale mediante la raccolta interna (15,2 milioni di tonnellate provenienti dal mercato nazionale) e per la restante parte attraverso l'approvvigionamento dall'estero (3,5 milioni di tonnellate circa, provenienti dai Paesi membri dell'Unione europea - 2,6 milioni di tonnellate circa, provenienti dai Paesi terzi *extra* UE).

Per il settore dei rottami di metalli non ferrosi, nel 2007 il consumo nazionale è ammontato a circa 2,0 milioni di tonnellate, mentre il gettito della raccolta nazionale ha raggiunto circa 1,6 milioni di tonnellate (1).

Quanto poi ai rottami di alluminio questi possono essere riciclati indefinitamente senza apprezzabili penalizzazioni qualitative, con ricadute positive sia dal punto di vista ecologico che economico. Messo in ombra tempo fa dall'alluminio primario, il secondario ha nel frattempo assunto una posizione largamente paritaria, fornendo un significativo contributo allo «sviluppo sostenibile».

A ben vedere è in questa realtà che va individuata la causa delle difficoltà nel nostro Paese nell'individuazione della definizione del «rifiuto», specie con riferimento alle categorie delle c.d. *materie prime secondarie*, e delle conseguenti numerose condanne cui l'Italia è stata sottoposta da parte della Corte europea per i pervicaci tentativi di sottrarre rifiuti industriali alla relativa disciplina comunitaria.

Tuttavia, per debito di obiettività, non va negato che l'incertezza normativa sulla qualificazione di rifiuto debba anche ricercarsi nella congerie di norme appartenenti ad ordinamenti diversi quali le norme internazionali, comu-

(1) Fonte: ASSOFERMET, Associazione nazionale dei commercianti in ferro e acciai, metalli non ferrosi, rottami ferrosi, ferramenta e affini,

nitare, nazionali e regionali non sempre omogenee e coerenti.

Le stesse pronunce della Corte di cassazione, ondivaghe in una prima fase, dopo la nota sentenza Niselli del novembre 2004 sono apparse molto più rispettose della normativa e della giurisprudenza comunitaria (2).

In materia di rifiuti nella legislazione comunitaria non si rinviene alcuna definizione giuridica del concetto di materia prima secondaria, ma soltanto una citazione, per cui la sua esistenza viene riconosciuta dal legislatore europeo sotto il mero profilo concettuale. Infatti nella direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE, l'art. 3, comma 1, lett. b), stabilisce che «Gli Stati membri adottano le misure appropriate per promuovere (...) in secondo luogo: il recupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo od ogni altra azione intesa ad ottenere materie prime secondarie (...)» (3).

Anche la legislazione nazionale (d.lgs. n. 4/2008, «secondo correttivo» del d.lgs. n. 152/2006) non contiene alcuna definizione di m.p.s. Invece nella versione originale del d.lgs. n. 152/2006 (in vigore dal 29 aprile 2006 fino al 12 febbraio 2008) le m.p.s. venivano definite dall'art. 183, comma 1, lett. q), con rinvio all'art. 181, commi 6, 12 e 13 (4).

La materia dei rifiuti solo di recente ha subito significative modificazioni con il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 che all'art. 181 *bis* ha previsto nuovi criteri e condizioni che debbono essere rispettati perché le materie, le sostanze ed i prodotti definiti dal decreto ministeriale di cui al comma 2 possano essere considerati non un rifiuto ma una materia prima secondaria:

a) siano prodotti da un'operazione di riutilizzo, di riciclo o di recupero di rifiuti;

b) siano individuate la provenienza, la tipologia e le caratteristiche dei rifiuti dai quali si possono produrre;

c) siano individuate le operazioni di riutilizzo, di riciclo o di recupero che le producono, con particolare riferimento alle modalità ed alle condizioni di esercizio delle stesse;

d) siano precisati i criteri di qualità ambientale, i requisiti merceologici e le altre condizioni necessarie per l'immissione in commercio, quali norme e *standard* tecnici richiesti per l'utilizzo, tenendo conto del possibile rischio di danni all'ambiente e alla salute derivanti dall'utilizzo o dal trasporto del materiale, della sostanza o del prodotto secondario;

e) abbiano un effettivo valore economico di scambio sul mercato.

Inoltre l'art. 181 *bis* stabilisce che:

«2. I metodi di recupero dei rifiuti utilizzati per ottenere materie, sostanze e prodotti secondari devono garantire l'ottenimento di materiali con caratteristiche fissate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della l. 23 agosto 1988, n. 400, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dello sviluppo economico, da emanarsi entro il 31 dicembre 2008.

3. Sino all'emanazione del decreto di cui al comma 2 continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti ministeriali 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269.

4. Nelle more dell'adozione del decreto di cui all'art. 181 *bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, comma 2, continua ad applicarsi la circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MIN» (5).

La nuova norma entrata in vigore con il d.lgs. n. 4/08 di fatto ha cancellato l'ultima parte del comma 6 dell'art. 183, sottraendo al potere autorizzatorio delle Regioni, ai sensi degli artt. 208, 209 e 214, la definizione delle materie prime secondarie oltre a quelle previste dalla normativa statale mediante decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministro delle attività produttive, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della l. 23 agosto 1988, n. 400.

Di conseguenza le uniche materie prime secondarie riconosciute erano quelle individuate dalla normativa statale sino alla data del 31 dicembre 2008, entro il quale termine avrebbe dovuto essere emanato il decreto del Ministro dell'ambiente.

Da un raffronto quindi tra il d.lgs. n. 152/06 e il d.lgs. n. 4/08 si evince che fino al 13 febbraio 2008 (data di entrata in vigore del decreto n. 4/08) le condizioni richieste per le materie prime secondarie potevano dedursi da quanto previsto nel d.m. 5 febbraio 1998; con il decreto correttivo n. 4/08 invece sono state fissate direttamente, divenendo di fatto effettive e pregiudiziali per la individuazione delle future materie prime secondarie, e di quelle che sarebbero state individuate dal decreto ministeriale previsto dall'art. 181 *bis* (6).

(2) Corte di giustizia CE Sez. II 11 novembre 2004, in causa C-457/02, Niselli, in questa Riv., 2005, 153, con nota di F. CAROLEO GRIMALDI - A. MAIO, *Ancora sulla nozione di rifiuto tra normativa comunitaria e normativa interna*, in *Nuovo dir.*, 2005, 389: «I rottami ferrosi, non riutilizzati in maniera certa e senza previa trasformazione nel corso di un medesimo processo di produzione o di utilizzazione, sono sostanze materiali di cui i detentori si sono disfatti. Essi conservano la qualifica di rifiuti finché non siano effettivamente riciclati in prodotti siderurgici, finché cioè non costituiscano i prodotti finiti del processo di trasformazione cui sono destinati. Nelle fasi precedenti, essi non possono ancora essere considerati riciclati, poiché il detto processo di trasformazione non è terminato. Viceversa, fatto salvo il caso in cui i prodotti ottenuti siano a loro volta abbandonati, il momento in cui i materiali in questione perdono la qualifica di rifiuto non può essere fissato ad uno stadio industriale o commerciale successivo alla loro trasformazione in prodotti siderurgici poiché, a partire da tale momento, essi non possono più essere distinti da altri prodotti siderurgici scaturiti da materie prime primarie». GIAMPIETRO, *La nozione comunitaria di rifiuto ed i suoi effetti dalla sentenza «Tombesi» alla sentenza «Niselli» ed oltre...*, in *Ambiente, consulenza e pratica per l'impresa*, n. 6/2005; ID., *Proposte ricostruttive della «nozione autentica di rifiuto»*, in *Riv. giur. amb.*, n. 2, 2004, 233; PAONE, *Commento della sentenza della Corte di giustizia 11 novembre 2004*, in *Foro it.*, 2005, IV, 16; ID., *La nozione di rifiuto tra diritto comunitario e diritto penale*, *ivi*, 2005, IV, 19.

(3) FICCO, *Gestire i rifiuti*, Milano, 2008; RAMACCI, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Roma, 2008; MARIOTTI - IANNANTUONI, *Il nuovo diritto ambientale*, Santarcangelo di Romagna, 2008, 278 e ss.

(4) GERMANÒ ed altri, *Commento al Codice dell'ambiente*, Torino, 2008, 468; in giurisprudenza cfr. Cass. Sez. III Pen. 7 novembre 2007, n. 44295,

P.G. in proc. Pellegrino, in *Ambiente e sviluppo*, 2008, 5, 443, con nota di VERGINE - PANELLA. Cfr., inoltre, Cass. Sez. III Pen. 19 settembre 2008, n. 35911, Rolando, *rv.* 241.092, in *Mass. giur. it.*, 2008: «In applicazione delle disposizioni del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 che, tra l'altro, ha abrogato l'art. 14, d.l. 138/2002 [art. 264, comma 1, lett. D] anche i rottami ferrosi non si sottraggono alla qualificazione di rifiuto. Le eccezioni alla applicazione della disciplina in materia di rifiuti, derivante dalla classificazione di determinate sostanze quali materia prima secondaria, ai sensi degli artt. 183, comma 1, lett. q), e 181, comma 13, o sottoprodotto, ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. n), del decreto legislativo, sono sempre subordinate alla condizione che il detentore non se ne sia disfatto».

(5) Detta circolare statuisce che: «I materiali, le sostanze e gli oggetti originati da cicli produttivi o di preconsumo, dei quali il detentore non si disfi, non abbia l'obbligo o l'intenzione di disfarsi e che quindi non conferisca a sistemi di raccolta o trasporto dei rifiuti, di gestione di rifiuti ai fini del recupero o dello smaltimento, purché abbiano le caratteristiche delle materie prime secondarie indicate dal d.m. 5 febbraio 1998 e siano direttamente destinate in modo oggettivo ed effettivo all'impiego in un ciclo produttivo, sono sottoposti al regime delle materie prime e non a quello dei rifiuti».

(6) Cass. Sez. III Pen. 7 novembre 2008, n. 41836, Castellano, *rv.* 241.505: «I requisiti delle materie prime secondarie sono attualmente fissati, con previsione diretta, dal d.lgs. n. 4/2008 e non devono più essere evinti per deduzione dalle prescrizioni del d.m. 5 febbraio 1998: ad essi deve adeguarsi l'emanando decreto ministeriale previsto dal comma 2 dello stesso art. 181 *bis* e sempre essi devono essere utilizzati quali criteri di riferimento per individuare quali possano essere considerate «materie prime secondarie», in via transitoria (art. 181 *bis*, comma 3), tra le numerose tipologie di materiali previste dal d.m. 5 febbraio 1998».

Con il d.lgs. 6 novembre 2008, n. 172, convertito in l. 30 dicembre 2008, n. 210 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale) il legislatore, all'art. 9 *bis*, comma 1, lett. a), ha stabilito che fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'art. 181 *bis*, comma 2, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, le caratteristiche dei materiali di cui al citato comma 2 si considerano altresì conformi alle autorizzazioni rilasciate ai sensi degli artt. 208, 209 e 210 del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006 e successive modificazioni, e del d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59.

Quanto alle procedure, necessarie per ottenere m.p.s. dai processi di recupero, queste sono stabilite con l'atto autorizzativo, nel caso di impianti autorizzati in regime ordinario, mentre nel caso di impianti operanti in procedura semplificata con il rispetto delle modalità stabilite dagli allegati al d.m. 5 febbraio 1998 (per i rifiuti non pericolosi) ed al d.m. n. 161/2002 (per i rifiuti pericolosi) (7).

Nel caso specifico dei rottami ferrosi, individuati al punto 3.1 dell'allegato 1 al d.m. 5 febbraio 1998, le attività di recupero da svolgere presso piattaforme sono disciplinate dalla lett. c) del punto 3.1.3, nel quale la messa in riserva viene individuata quale attività propedeutica alle successive attività di recupero (R4) consistenti nella selezione e in tutte quelle operazioni eventualmente necessarie per conferire ai materiali ferrosi quelle caratteristiche chimico-fisiche richieste dalla norma (8).

Stoccaggio, selezione ed eventualmente trattamento a secco o ad umido sono le attività di recupero per l'ottenimento di m.p.s. aventi caratteristiche conformi alle specifiche tecniche commerciali delle norme CECA, AISI, CAEF e UNI (9).

Non è escluso tuttavia che l'attività di recupero, per specifiche partite di rifiuti in ingresso, possa ridursi talvolta a poche se non a nessuna operazione di trattamento, qualora questi non richiedano interventi di selezione, pulizia o altro per il raggiungimento dei parametri obiettivo imposti dalla norma.

Nella sentenza che si annota, la polizia provinciale, nel corso di un controllo presso una azienda esercente l'attività di fonderia di alluminio e commercializzazione di metalli, aveva accertato che Lettica, legale rappresentante di detta azienda, acquistava come materie prime secondarie rottami di alluminio e altri metalli che dopo alcuni trattamenti preliminari conservava in varie aree recintate destinate a vari tipi di metallo. Inoltre rilevava che i trattamenti effettuati sui materiali ferrosi e non ferrosi acquistati consistevano in trattamenti preliminari rientranti nell'attività di recupero di un rifiuto. Per tale ragione il materiale acquistato dalla società rappresentata da Lettica, indagato per il reato di cui all'art. 256, d.lgs. n. 152/06, non poteva considerarsi escluso dalla disciplina sui rifiuti di cui al d.lgs. n. 152/06 citato così come modificato.

Il profilo di interesse della sentenza della S.C. in commento è duplice e riguarda sia il *tempus commissi delicti* sia la *disciplina della successione di leggi*. In ordine al momento consumativo del reato va dedotto che il sequestro pre-

ventivo del capannone contenente vari tipi di metallo destinati di trattamenti (l'eliminazione di contaminazioni con materiale non metallico, la riduzione volumetrica, la frantumazione in piccole pezzature, la fusione e trasformazione in lingotti) era stato operato dalla polizia giudiziaria nel maggio del 2008. L'assunto, quindi, della difesa che il materiale era stato acquistato prima del febbraio 2008, data di entrata in vigore del decreto correttivo n. 4/2008, non può essere accolto atteso che nell'impianto difensivo non vi è alcuna dimostrazione di quanto asserito.

Relativamente poi al problema della individuazione della disciplina applicabile, va rilevato che al momento del sequestro del materiale era già vigente il d.lgs. n. 4/2008 modificativo di quello n. 152 del 2006. Pertanto, la S.C. ha osservato che, «in base al comma terzo dell'art. 181 *bis* erano applicabili i decreti ministeriali del 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161 ed il regolamento 17 novembre 2005, n. 269, ossia i decreti sul recupero agevolato di rifiuti pericolosi e non pericolosi e relativo regolamento. Siffatti decreti indicano le prescrizioni da osservare nelle attività di recupero e le caratteristiche che devono avere i materiali recuperati e per quanto concerne la fattispecie le caratteristiche che devono avere i rifiuti metallici, a seguito dell'attività di recupero, per essere considerati materie prime secondarie. Il decreto correttivo n. 4/2008 ha apportato significative modifiche al d.lgs. n. 152/2006 nell'ambito dei rottami ferrosi, eliminando la definizione di «materie prime secondarie per attività siderurgiche e metallurgiche» e riconducendo quindi i rottami nel campo di applicazione dei rifiuti. In particolare la qualificazione di materia prima secondaria, allo stato attuale ed al momento del sequestro, poteva e può essere attribuita solo se il rottame proviene da un centro autorizzato di gestione e trattamento rifiuti e presenta le caratteristiche rispondenti a quelle dettate nei citati decreti ministeriali».

Il Tribunale di Napoli aveva osservato – erroneamente – che le attività poste in essere dall'indagato non erano attività di trattamento di un rifiuto per il suo recupero ma lavorazioni industriali di una materia prima secondaria, sottolineando che il «trattamento preliminare» non si identifica con una qualsivoglia operazione sul materiale, ma riguarda i trattamenti necessari per rendere il rifiuto utilizzabile come materia prima secondaria.

In sostanza, il Tribunale di Napoli affermava che non è rifiuto quel materiale che non ha una destinazione soggettiva all'abbandono, ma all'utilizzazione come materia prima secondaria.

La S.C., invece, correttamente ha annullato con rinvio l'ordinanza del Tribunale ritenendo che non avesse svolto le necessarie indagini in merito alla provenienza e alle caratteristiche del materiale oggetto di sequestro, né tantomeno avesse effettuato accertamenti sulla corrispondenza del materiale sequestrato ai decreti succitati, in base ai quali il rottame metallico non doveva presentare, come nella fattispecie presentava, contaminazioni con materiale non metallico.

Giuseppe Seccia - Benedetto Ronchi

(7) Cass. Sez. III Pen. 19 ottobre 2004, n. 40618, Bassi, in *Giur. it.*, 2005, 1705, con nota di DEBERNARDI. Sull'applicabilità del d.m. 5 febbraio 1998 ai rifiuti non pericolosi cfr. Cons. Stato, Sez. V 19 febbraio 2004, n. 675, in *Sanità pubblica*, 2004, 564.

(8) NOÈ, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Forlì, 2008, 224 e ss. In giurisprudenza si segnala Cass. Sez. III Pen. 6 febbraio 2008, n. 5804, P.R. in proc. G.S. ed altri, in *www.reteambiente.it*: «Con riferimento ai titolari di piattaforme, l'attività di recupero (cernita ed adeguamento volumetrico) deve essere assoggettata (nel precedente come nell'attuale regime giuridi-

co) ad autorizzazione o a «comunicazione» (ex artt. 27, 28 o 31, 33, d.lgs. n. 22/97, c.d. decreto Ronchi)».

(9) Le specifiche tecniche CECA, CAEF e UNIEN hanno valenza di natura commerciale e, quindi, attengono ai rapporti che intrattengono sul mercato le imprese che commercializzano i metalli ferrosi e non ferrosi. Tali norme commerciali individuano e specificano le caratteristiche che devono possedere tali rottami, i quali devono essere esenti da corpi estranei quali terre e rifiuti; non devono presentare al loro interno corpi cavi, sostanze pericolose e plastiche e tra l'altro fanno divieto di miscelazione di diverse categorie.

Corte d'app. Roma - 25-3-2009, n. 1300 - Evangelista, pres.; Maffei, est. - Saba e Mancini (avv. Ranucci) c. Comune di Vetralla (avv. Natoli).

Responsabilità civile - Disinfestazione - Natura di attività pericolosa - Fattispecie. (C.c., art. 2050)

L'attività di disinfestazione rientra tra le attività pericolose ex art. 2050 c.c., per i mezzi adoperati e per l'inquinamento che può derivarne, pertanto incombe sull'amministrazione resistente dimostrare di aver adottato tutte le misure idonee ad escludere pericoli per la pubblica incolumità (1).

(Omissis)

Con sentenza n. 614 del giorno 11 agosto 2004, il Tribunale di Viterbo respingeva la domanda, proposta da Saba Mario e Mancini Marco, nei confronti del Comune di Vetralla, volta ad ottenere, da quest'ultimo, il risarcimento dei danni, subiti dal gregge di loro proprietà e consistita nella morte di cinquantadue pecore gravide e nell'aborto di oltre trenta pecore, in conseguenza dell'avvelenamento di organofosforati, utilizzati dallo stesso Comune, per un servizio di disinfestazione - senza precauzione - effettuato il 28 ed il 29 settembre 2000 nella frazione Tre Croci. Avverso detta sentenza intraprendevano appello, innanzi a questa Corte, il Saba ed il Mancini che - con atto notificato a controparte il 27 ottobre 2005 - rassegnavano le conclusioni trascritte in epigrafe. Il Comune di Vetralla, già contumace in primo grado, si costituiva, sollecitando il rigetto del gravame (omissis). L'appello è fondato e va accolto. Ed, invero, il Tribunale, dopo aver riconosciuto l'esistenza del nesso causale tra l'esercizio dell'intervento di disinfestazione e la morte delle pecore, ha negato che fosse stata offerta dagli attori la prova della colpa del Comune convenuto. Segnatamente, per il primo giudice, gli attori non avevano precisato quali cautele - oltre alla pubblicazione del manifesto comunale che avvisava la cittadinanza dell'imminente disinfestazione - dovevano essere adottate dall'Amministrazione di Vetralla, per evitare danni alle persone ed agli animali (pag. 3 della sentenza impugnata). A conforto della motivazione di rigetto della domanda, il Tribunale sottolineava il fatto che gli attori avessero omissis di fornire la prova dell'adozione delle precauzioni necessarie ad impedire l'abbeveraggio del gregge «in pozzanghere d'acqua in cui la concentrazione degli antiparassitari poteva diventare letale» (pag. 3 della sentenza cit.). Avverso la decisione di prime cure il Saba ed il Mancini hanno formulato un unico, complesso motivo di gravame, lamentando l'«inaccettabile inversione dell'onere della prova», operata dal Tribunale, arrivando a sostenere che era compito degli attori di adottare le precauzioni necessarie, per evitare che gli animali entrassero in contatto con i veleni della disinfestazione (pag. 4 dell'atto di appello). Le censure colgono nel segno. È, infatti, indubbio che la disinfestazione disposta dal Comune di Vetralla, nel settembre 2000, costituisca attività pericolosa. Nella fattispecie trova, perciò, applicazione il disposto dell'art. 2050 c.c. Spettava, perciò, al Comune di Vetralla - e non certo agli attori - provare l'adozione di tutte le cautele necessarie ad impedire l'aspirazione di sostanze potenzialmente velenose, a seguito dell'attività di disinfestazione, disposta per i giorni 28/29 settembre 2000. All'uopo, non va sottaciato che i manifesti, stampati ed affissi dal Comune di Vetralla per divulgare l'imminente disinfestazione, si limitassero ad invitare «i cittadini interessati a tenere chiuse le finestre nel periodo citato, in quanto l'intervento sarà effettuato con apparecchiature nebulizzante, senza coinvolgimento della polizia municipale». Nulla, perciò, veniva detto sul pericolo che la nebulizzazione dei prodotti tossici disinfestanti poteva arrecare a campagne e pascoli, nell'agro del Comune di Vetralla. Quest'ultimo, pertanto, rimasto contumace in primo grado, non ha offerto alcuna prova liberatoria, in ordine all'adozione di tutte le misure idonee ad avvertire tutta la popolazione (e, quindi, anche le persone esercenti la pastorizia e l'allevamento di pecore, come gli odierni appellanti) sui rischi connessi all'utilizzazione *in loco* di prodotti tossici, soggetti agli agenti atmosferici. L'inquinamento e

l'avvelenamento delle pozze d'acqua - cui ebbero ad abbeverarsi le pecore del gregge di proprietà del Saba e del Mancini - devono essere, perciò, ricondotte alla responsabilità *ex art.* 2050 c.c. del Comune di Vetralla.

(Omissis) Conclusivamente, in totale riforma della sentenza impugnata, Il Comune di Vetralla, responsabile *ex art.* 2050 c.c., deve essere condannata a pagare. (Omissis)

(1) L'ATTIVITÀ DI DISINFESTAZIONE COSTITUISCE ATTIVITÀ PERICOLOSA EX ART. 2050 C.C.

La Corte d'appello di Roma, cassando la decisione del Tribunale di Viterbo, ha statuito che le operazioni di disinfestazione mediante pesticidi organofosforati, costituiscono attività pericolosa; in quanto tale, quindi, soggetta alla disciplina di cui all'art. 2050 c.c. Tale norma dispone che chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di un'attività pericolosa, per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, è tenuto al risarcimento, se non prova di avere adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno. Stabilendosi così una presunzione di responsabilità civile extracontrattuale, vinta solo con una prova liberatoria particolarmente rigorosa, essendo posto a carico dell'esercente l'attività pericolosa l'onere di dimostrare l'adozione di tutte le misure idonee ad evitare il danno. Al contrario, il giudice di prime cure, dopo aver qualificato probabile il nesso causale tra l'esecuzione dell'intervento e la morte degli animali, aveva osservato che ai fini della sussistenza del diritto del danneggiato al risarcimento del danno non basta che esista il nesso causale, ma occorre anche dimostrare il dolo o la colpa del danneggiante. In difetto dei quali, l'eventuale danno cagionato a terzi non sarebbe imputabile al danneggiante.

La controversia ha avuto alterni esiti, cagionati e determinati da un'incompatibile ricostruzione degli elementi costituenti l'istituto della responsabilità per svolgimento di attività pericolosa. Ciò offre l'opportunità per una riepilogazione della complessa materia. Come è noto, la responsabilità dell'esercente un'attività pericolosa è identificabile quale responsabilità per rischio oggettivamente evitabile. Solitamente, l'adozione di tali misure è rimessa alla piena discrezionalità dell'esercente in quanto il legislatore quasi mai fornisce «un aiuto». Però, pur trattandosi di una ipotesi attinente la presunzione di responsabilità (art. 2050 c.c.) e non una presunzione di colpa, occorre comunque che venga accertata l'esistenza del nesso eziologico tra l'esercizio dell'attività e l'evento dannoso. Tale prova, lo ribadiamo, è a carico del danneggiato. Da ciò consegue che l'esercente l'attività pericolosa non risponda del danno subito dal terzo qualora il comportamento di questi sia stato tale da «costituire una causa sopravvenuta da sola efficiente nella produzione dell'evento» oltre ad essere stata di per sé idonea a troncamento il nesso di causalità tra la condotta dell'esercente l'attività pericolosa e il verificarsi del danno.

La natura della responsabilità si fonda perciò, sostanzialmente, sul tradizionale concetto della responsabilità per colpa. Il legislatore, invero, non ha creduto di adottare alcuna delle soluzioni estreme, né quella che annetterebbe a tali attività una responsabilità oggettiva, né quella che vi ricollega l'ordinaria responsabilità per colpa, avendo adottato una soluzione intermedia per la quale, sempre mantenendo la colpa a base della responsabilità, non solo si è posta a carico del danneggiante la prova liberatoria, ma si è ampliato il contenuto del

dovere di diligenza che è posto a suo carico (1). Nel senso cioè che la disciplina voluta dal legislatore del 1942 con l'art. 2050 c.c. ha un significato peculiare: sottrarre alla regola generale dell'art. 2043 c.c. il fenomeno delle attività pericolose (2).

Conseguentemente, il danneggiato non deve provare il nesso causale tra il danno e l'omissione delle misure idonee ad evitarlo da parte dell'esercente, bensì, più semplicemente, il nesso eziologico tra l'attività pericolosa e il danno subito. In merito al nesso di causalità, nello specifico, va precisato che il danneggiato ha solo l'onere di provare l'esistenza del nesso causale tra l'attività pericolosa ed il danno subito; incombe invece sull'esercente l'attività pericolosa l'onere di provare di avere adottato tutte le misure idonee a prevenire il danno.

Attenta dottrina, invero, chiarisce che la responsabilità che grava sull'esercente dovrà essere una responsabilità per *rischio oggettivamente evitabile* (3). Secondo l'orientamento più recente postosi in dottrina, può sostenersi che responsabilità oggettiva non significa responsabilità assoluta. Il nesso eziologico, *rectius*, il suo accertamento è competenza del giudice di merito, così come la natura dell'attività e l'idoneità delle cautele prescritte dal legislatore. È necessario che il danno sia causalmente riconducibile all'attività pericolosa esercitata, con la conseguenza che l'art. 2050 non ricomprende nel suo ambito quei danni che non si pongono in rapporto immediato col carattere rischioso dell'attività stessa (4). Spetta all'esercente, invece, per evitare la condanna, la prova di aver adottato «tutte le misure idonee ad evitare il danno». A tal fine non sarà sufficiente la prova negativa di non aver commesso alcuna violazione delle norme di legge o di quelle dettate dalla prudenza, ma dovrà fornire la prova positiva di aver predisposto ogni misura adatta a prevenire l'evento dannoso cosicché il comportamento del danneggiato, o di un terzo, sia stato in grado da solo di produrre la causazione del danno e non sia solo una causa concorrente al verificarsi dell'evento lesivo. La prova dell'adozione di «tutte le misure idonee ad evitare il danno», che comporta il venir meno della responsabilità, deve tenere conto non solo delle misure previste da norme e regolamenti che disciplinano l'esercizio dell'attività e delle più avanzate conoscenze scientifiche, ma anche di misure di ordinaria diligenza e comune prudenza. In altre parole, va detto che non è sufficiente dimostrare la prova negativa, che consiste nella affermazione di non avere violato regole scaturite da norme positive o dettate dalla comune prudenza, ma occorre dimostrare di avere adottato tutte le misure possibili per impedire l'evento dannoso (c.d. prova positiva). Tale dimostrazione risulterà fondata solo qualora si dimostri che tra l'attività pericolosa e l'evento dannoso non ci sia un nesso di causalità. Al di là delle formule generali ed infelici è ormai chiaro che tale nesso viene interrotto solo dal fatto del terzo (5), o della vittima (6), o dalla identificazione di una causa estranea non imputabile (7) alla sfera giuridica dell'esercente. Nel sistema della prova liberatoria prevista dall'art. 2050 c.c.

la mancata adozione delle misure idonee ad evitare il danno dà luogo a responsabilità dell'esercente l'attività pericolosa solo in quanto (come nel caso di cui alla presente decisione) sia dotata di efficienza causale rispetto alla produzione dell'evento lesivo (8). Chi pone in essere un'attività pericolosa è tenuto ad organizzarla in forme tali che risulti scongiurata l'eventualità che la pericolosità si sostanzi in un danno concreto. La condotta del soggetto danneggiato ha effetto liberatorio solo se tale condotta ha provocato una interruzione del nesso di causalità materiale. Tale concetto era stato ribadito in una famosa pronuncia della Suprema Corte che ebbe modo di precisare che non è sufficiente provare che la condotta del danneggiato o di terzi sia stata la causa determinante per la produzione dell'evento dannoso ma occorre provare anche che sono stati adottati tutti gli accorgimenti idonei ad evitare il danno (9). Il contenuto della prova liberatoria è quindi duplice: nel senso che l'esercente può essere esonerato dalla responsabilità, se dimostra di aver adottato tutte le misure idonee a prevenire il danno, o se dimostra che lo stesso è derivato da una causa a lui non imputabile. Tra le misure precauzionali che occorre predisporre nello svolgimento delle attività di cui all'art. 2050 c.c. particolare importanza rivestono gli obblighi di avviso ai terzi del pericolo incombente che, come si è visto, nel caso concreto, han fatto sicuramente difetto. La giurisprudenza, al riguardo, adopera nella maggior parte dei casi una formula di vasta portata, ricollegando su un piano generale la responsabilità di cui al citato articolo, al mancato apprestamento, da parte di chi svolge l'attività pericolosa, di misure sufficienti ad impedire l'abusiva intromissione nella propria sfera giuridica o, quanto meno, a richiamare l'attenzione di chi voglia introdursi, dandogli la conoscenza dell'esistenza del pericolo e del divieto (10). Il primo problema *riguarda i doveri di informazione* che incombono sull'esercente, e l'eventuale efficacia liberatoria del loro assolvimento. Sicuramente sull'esercente grava il dovere di fornire ai terzi, mediante cartelli o altri strumenti idonei, le informazioni concernenti il pericolo dell'attività con riferimento alle modalità di esecuzione, di tempo, e di luogo in cui può verificarsi il danno.

Quanto alla nozione di attività pericolosa, il legislatore, sibiene in modo generico, offre alcune indicazioni ineludibili, dovendo trattarsi di attività pericolosa per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati. Preliminarmente si evince che con il termine attività si intende una successione continua e ripetuta di atti che si svolge nel tempo (11). In ordine al concetto di attività pericolosa vengono da subito in questione tutte quelle attività dotate di pericolosità intrinseca nettamente distinte da quelle attività che tale potenzialità non presentano. Si distingue, anche, tra pericolosità della condotta e pericolosità dell'attività in sé considerata (12). Nel primo caso, vi è una attività normalmente innocua che assume i caratteri della pericolosità per la condotta imprudente, imperita o negligente di colui che la esercita; nel secondo caso, l'attività è essa stessa potenzialmente dannosa

(1) Cfr., COMPORI M., *Esposizione al pericolo e responsabilità civile*, Milano, 1965, 283.

(2) Così, BIANCA C.M., *Diritto civile*, V, in *La responsabilità*, Milano, 1994, 704.

(3) Cfr., RODOTÀ S., *Il problema della responsabilità civile*, Milano, 1964, 164.

(4) Cfr., MONATERI P.G., *Art. 2050 e parametri giuridici di controllo sull'attività della p.a.*, in *Resp. civ. prev.*, 1982, 375.

(5) Cfr. Cass. 19 settembre 1970, n. 1582, inedita.

(6) Cfr. Cass. 25 gennaio 1960, n. 63, inedita.

(7) Cfr. Cass. 13 gennaio 1982, n. 182, inedita.

(8) Cfr. Cass. 20 luglio 1993, n. 8069, in *Resp. civ. prev.*, 1994, 61.

(9) Cfr. Cass. 29 maggio 1989, n. 2584, in *Giur. it.*, 1990, I, 1, 234.

(10) Cfr. Cass. 12 febbraio 1953, n. 352, inedita.

(11) Cfr. Cass. 24 febbraio 1983, n. 1425, in *Resp. civ. prev.*, 1983, 774.

(12) Cfr. GENTILE G., *Responsabilità per esercizio di attività pericolose*, in *Resp. civ. prev.*, 1950, 97.

per l'alta percentuale di sinistri che può causare per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati. D'altronde, atteso che manca una esaustiva elencazione da parte del legislatore, appare, in prima battuta, possibile ricorrere all'utilizzo della statistica, per cui la pericolosità di una attività la si desume dall'aver essa cagionato numerosi incidenti. In sostanza, la giurisprudenza contrappone alle fattispecie tipiche di attività pericolose (quelle elencate nel T.U. delle leggi di pubblica sicurezza e annesso regolamento, nonché nelle leggi speciali di prevenzione degli infortuni e tutela della pubblica incolumità), tutta una serie di attività pericolose atipiche, organizzate nell'ambito di un'impresa o compiute isolatamente, la cui individuazione è affidata «al prudente apprezzamento del giudice del merito, secondo nozioni che rientrano nella comune esperienza». Un ulteriore elemento da tenere a mente ci viene fornito, questa volta, dal legislatore che introduce nel citato articolo una qualificazione del tipo di attività pericolosa, indicando la «natura» o la «natura dei mezzi adoperati». Di conseguenza, talune attività sono pericolose in quanto tali (ad es. l'impiego di materiale esplosivo, la conduzione di una centrale termica, la gestione di informazioni elettroniche, ecc.) altre diventano pericolose a seguito dei mezzi, pericolosi appunto, con i quali vengono realizzate (ad es.: l'assemblaggio di tavole di compensato di per sé non rientra nel novero delle attività pericolose ma può diventarlo allorché venga usato un collante a base chimica che se inalato provoca bruciore agli occhi o, a maggior ragione, intossicazione). Va ribadito che, ai fini dell'accertamento della sussistenza della responsabilità *ex art* 2050 c.c., il giudizio sulla pericolosità dell'attività svolta, quando non è espresso dal legislatore, è rimesso alla valutazione del giudice di merito, insindacabile in sede di legittimità, ove coerentemente e logicamente motivata. Rispetto a tale accertamento di fatto l'onere di provare la sussistenza di un'attività pericolosa incombe su chi invoca l'applicazione dell'art. 2050 c.c. Pertanto, costituiscono attività pericolose quelle che comportano una rilevante probabilità (con riferimento ad un criterio statistico) del verificarsi del danno, per la loro stessa natura o per le caratteristiche degli strumenti utilizzati, non solo nel caso di danno come conseguenza di un'azione, ma anche nell'ipotesi di danno derivato da omissione di cautele. Per giurisprudenza consolidata vanno considerate attività pericolose quelle che determinano per i terzi situazioni di rilevante possibilità di danno. Ad avviso della Suprema Corte, il giudice di merito è competente anche per giudicare la idoneità di quegli elementi la cui presenza è richiesta dalla norma e/o da regole non codificate e il suo giudizio deve basarsi sulla complessità degli indizi in modo da potere esprimere una valutazione *ex ante*. Vi è da ricordare, infine, come nell'applicazione pratica dell'art. 2050 c.c. occorre tenere distinta – ai fini della stessa operatività della norma in parola – la nozione di attività pericolosa da quella di condotta pericolosa: si verifica la prima ipotesi allorché l'attività presenti una intrinseca potenzialità di danno a terzi; si verifica la seconda quando una attività che con le giuste precauzioni si presenta normalmente innocua si trasformi in pericolosa a causa della condotta di chi la esercita. Si ricorda, a questo proposito, la tesi, sostenuta sia dalla dottrina sia dai giudici, secondo la quale vanno annoverate tra le attività pericolose *ex art*. 2050 c.c. esclusivamente quelle che sono qualificate tali dalle leggi di pubblica sicurezza o da altre specifiche norme, oppure che abbiano il connotato della pericolosità insita nella loro natura.

Ivan Cimatti

Cons. Stato, Sez. IV - 3-3-2009, n. 1213 - Cossu, pres.; Greco, est. - Pederiva ed altri (avv. Palmieri e Giuffrè) c. Prov. aut. di Trento (avv. Florenzano) ed altri.

Ambiente - Nuovo Codice dell'ambiente - Procedura di VIA - Screening - Natura - Procedimento amministrativo. Ambiente - Procedura di screening - Omissione - Illegittimità conseguente degli atti successivi - Atti inerenti i profili urbanistico-edilizi - Illegittimità.

Lo screening, anche alla luce delle novità procedurali introdotte dal nuovo Codice ambientale, non individua una fase «meramente» interna (rectius endoprocedimentale) alla procedura di VIA, ma trattasi di un vero e proprio procedimento amministrativo, in quanto tale in grado di originare atti (o meglio provvedimenti amministrativi) autonomamente impugnabili (1).

L'omissione della obbligatoria procedura di verifica di assoggettabilità a VIA (screening) di un dato progetto, determina l'illegittimità di tutti gli atti della procedura approvativa di quest'ultimo, che avrebbero dovuto essere preceduti dallo screening, anche di quelli inerenti i profili urbanistico-edilizi, poiché non è ammissibile una logica scissione tra questi ultimi e i profili «strettamente» ambientali coinvolti nell'ambito del medesimo iter procedimentale (2).

(Omissis)

2. Principiando dal ricorso n. 9475 del 2006, relativo all'impugnazione degli atti relativi alla procedura di verifica preliminare dell'assoggettabilità a valutazione di compatibilità ambientale dell'intervento, va prioritariamente esaminato l'appello incidentale col quale la Provincia autonoma di Trento ripropone l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado, già respinta dal primo giudice.

L'Amministrazione assume la non impugnabilità degli atti relativi alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA (c.d. *screening*), ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale 22 novembre 1989, n. 13-11/leg e s.m.: ciò in quanto tali atti avrebbero carattere «intraprocedimentale», inserendosi all'interno del procedimento teso alla realizzazione dell'intervento, e pertanto non sarebbero lesivi, potendo e dovendo essere impugnati solo assieme agli atti conclusivi di tale più ampio procedimento.

Il motivo è infondato.

Ed invero, la disciplina provinciale della procedura di *screening* innanzi richiamata riproduce quella nazionale all'epoca vigente (d.p.r. 12 aprile 1996), condividendone la *ratio* di anticipazione della tutela ambientale, la quale si sostanzia nella previsione di sottoporre determinati interventi astrattamente idonei a cagionare un rilevante impatto sull'ambiente a una verifica preliminare, al fine di accertare la sussistenza dei presupposti per l'esperimento della procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA).

Orbene, fin dal loro ingresso nel loro ordinamento, le procedure di VIA e di *screening*, pur inserendosi sempre all'interno del più ampio procedimento di realizzazione di un'opera o di un'intervento, sono state considerate da dottrina e giurisprudenza prevalenti come dotate di autonomia, in quanto destinate a tutelare un interesse specifico (quello alla tutela dell'ambiente), e ad esprimere al riguardo, specie in ipotesi di esito negativo, una valutazione definitiva, già di per sé potenzialmente lesiva dei valori ambientali; di conseguenza, gli atti conclusivi di dette procedure sono stati ritenuti immediatamente impugnabili dai soggetti interessati alla protezione di quei valori (siano essi associazioni di tutela ambientale ovvero, come nel caso che occupa, cittadini residenti *in loco*).

Tali conclusioni appaiono oggi confortate dalla disciplina generale di cui all'art. 20 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ancorché *ratione temporis* non applicabile alla vicenda per cui è causa, che configura la stessa procedura di verifica dell'assoggettabilità a VIA, secondo l'opinione preferibile, come vero e proprio subprocedimento autonomo, caratterizzato da partecipazione dei soggetti interessati e destinato a concludersi con un atto avente natura provvedimentale, soggetto a pubblicazione.

(Omissis)

5. Miglior sorte non merita il secondo motivo d'appello, con il quale ci si duole della statuizione di inammissibilità dei motivi

aggiunti di primo grado, diretti contro la relazione di impatto acustico redatta nel luglio 2004, su richiesta dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente, dopo la conclusione con esito negativo della procedura di *screening*.

Sul punto, appaiono condivisibili le argomentazioni spese dal giudice di prime cure, che ha ritenuto meramente endoprocedimentale, e quindi non immediatamente impugnabile, la relazione di impatto acustico *de qua*.

Avverso tale conclusione, le critiche di parte appellante si fondano essenzialmente su due ordini di argomentazioni: da un lato, le censure mosse nei motivi aggiunti avrebbero dovuto comunque essere esaminate come vizi di legittimità della procedura di *screening*; in secondo luogo, l'essersi svolta la relazione d'impatto acustico in un momento successivo rispetto alla procedura di *screening* costituiva vizio eclatante di quest'ultima.

Tali doglianze appaiono inconferenti, in quanto muovono dall'erroneo presupposto che la più volte citata relazione d'impatto acustico fosse parte integrante della procedura di *screening*, o comunque dovesse rientrare in essa (e, quindi, precedere e non seguire il provvedimento conclusivo di detta procedura).

Può però obiettarsi, anzi tutto, che se quest'ultimo era l'avviso degli appellanti, esso avrebbe dovuto essere espresso censurando tempestivamente il provvedimento conclusivo della procedura di *screening* e, quindi, deducendo già nel ricorso introduttivo – e non, tardivamente e surrettiziamente, in sede di motivi aggiunti – il preteso vizio derivante dall'omesso svolgimento di uno studio d'impatto acustico nell'ambito della procedura in questione.

In realtà, da una piena lettura della documentazione in atti emerge una ricostruzione tutt'affatto diversa dell'*iter* procedimentale: molto semplicemente l'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente, a conclusione della procedura di *screening*, pur ritenendo non necessario l'esperimento della procedura di VIA, raccomandò l'effettuazione di uno studio sull'impatto acustico della variante, del quale potesse tenersi conto in sede di Conferenza di servizi per l'approvazione del relativo progetto.

In questo senso, la relazione *de qua* costituisce atto endoprocedimentale, ma non già interno alla procedura di *screening*, bensì al procedimento approvativo del progetto dell'opera pubblica per cui è processo: pertanto, eventuali vizi da cui essa risultasse affetta avrebbero dovuto esser fatti valere – semmai – in sede di impugnazione del provvedimento di approvazione del progetto (ciò che non è avvenuto, non risultando le censure in esame poi riprodotte, neanche in via derivata, nel successivo ricorso di cui all'odierno giudizio n. 2333 del 2008).

Alla luce di quanto osservato, va disattesa anche, siccome ultronea, la richiesta di consulenza tecnica d'ufficio già articolata dagli appellanti nel giudizio di primo grado, e qui riproposta.

6. Passando adesso all'esame del secondo appello qui riunito (n. 2333 del 2008), va esaminata l'eccezione di improcedibilità dello stesso, limitatamente alla posizione dell'appellante sig.ra Dorotéa Tamion, sollevata dall'Amministrazione provinciale nell'ultima memoria depositata.

L'eccezione va disattesa, non potendo in alcun modo configurarsi univocamente acquiescenza alla sentenza di primo grado sulla base della mera circostanza, riferita dall'Amministrazione, che la sig.ra Tamion avrebbe chiesto l'autorizzazione a realizzare un accesso alla propria abitazione dal realizzando tratto stradale.

7. Nel merito, l'appello è fondato, sotto l'assorbente profilo evidenziato col secondo motivo di impugnazione, con il quale si censurano le statuizioni del T.R.G.A. in ordine all'ulteriore doglianza articolata avverso la Conferenza di servizi del 24 agosto 2005, censurata per la mancata espressione di un nuovo parere di conformità urbanistica; al riguardo, vanno respinte le eccezioni di inammissibilità di tale censura sollevate dalle parti appellate, come meglio appresso si dirà.

7.1. Per meglio comprendere le conclusioni testé segnalate, giova ricostruire brevemente, *in parte qua*, la vicenda procedimentale e processuale che occupa.

Come già accennato, con precedente decisione di questa Sezione (n. 3116 del 2004) sono stati annullati gli atti pregressi della procedura di approvazione del progetto per cui è causa, stante il mancato preventivo esperimento della procedura di *screening*.

In sede di rinnovazione del procedimento, e dopo lo svolgimento dello *screening*, si è tenuta la citata Conferenza di servizi del 24 agosto 2005, in occasione della quale non si è ritenuto di

procedere a nuova verifica di conformità urbanistica, limitandosi a fare richiamo alla precedente Conferenza del 2002, stante anche l'identità del progetto esaminato.

Parte appellante assume l'illegittimità di un tale richiamo, dovendo la Conferenza del 2002 considerarsi «travolta» dalla citata decisione n. 3116 del 2004; in contrario, le parti appellate assumono che tale travolgimento non si evincerebbe dalla motivazione della predetta decisione, e che in ogni caso esso non coinvolgerebbe gli aspetti urbanistici, essendo stato l'annullamento determinato da carenze procedurali sotto diversi profili.

Questo Collegio reputa non necessario addentrarsi nell'esege- si della decisione n. 3116 del 2004, su cui pure si controverte *inter partes*, potendo la questione essere risolta applicando i generali principi in ordine agli effetti dell'illegittimità accertata e dichiarata in sede giurisdizionale.

Sotto tale profilo, è pacifico che, allorché sia accertata la sussistenza di un vizio di legittimità all'interno dell'*iter* di un procedimento amministrativo, questo investe non solo l'atto che direttamente lo riguarda, ma anche tutti gli atti successivi e consequenziali della sequenza procedimentale, e che, in sede di successiva rinnovazione degli atti, il procedimento deve riprendere dal momento in cui si era verificato il vizio accertato.

Orbene, se è vero che l'illegittimità nella specie accertata dalla decisione n. 3116 del 2004 consisteva nell'omissione della procedura di *screening*, non può dubitarsi del fatto che questa avrebbe dovuto precedere l'approvazione del progetto dei lavori, e quindi anche la Conferenza di servizi all'uopo convocata (ciò che, del resto, è avvenuto in sede di rinnovazione della procedura); con la conseguenza che la predetta illegittimità ha travolto tutti gli atti del procedimento che avrebbero dovuto essere preceduti dallo *screening*, ivi compresa la Conferenza di servizi del 2002.

Tale travolgimento, peraltro, non può che essere integrale, non potendosi artificiosamente scindersi tra aspetti urbanistici e aspetti ambientali (a parte l'opinabilità della distinzione e la sicura interferenza reciproca tra i due profili).

Ne discende che in nessun caso, pena la violazione del giudizio riveniente dalla ridetta decisione n. 3116 del 2004, in sede di nuova Conferenza di servizi del 2005, le motivazioni da esplicitare obbligatoriamente avrebbero potuto essere fatte *per relationem*, attraverso un mero richiamo a un atto precedente (il verbale della Conferenza del 2002) non più esistente nel mondo giuridico.

Va rimarcata anche la rilevanza non meramente formale del profilo *de quo*, atteso che il giudizio di conformità urbanistica formulato nel 2002 (e che, secondo la prospettazione che qui si condivide, era stato caducato e avrebbe dovuto essere rinnovato nel 2005) si era sostanziato nell'accertamento di una parziale non conformità dell'intervento alle prescrizioni del P.R.G., con contestuale approvazione (sia pure per una porzione del suolo diversa da quelle che interessano gli odierni appellanti) di una variante allo strumento urbanistico; attività tutte che non potevano darsi per presupposte, attraverso il mero ed esclusivo richiamo a un atto annullato.

(Omissis)

(1-2) LO *SCREENING* AMBIENTALE: DA SUGGERIZIONE LINGUISTICA A RIGOROSA GARANZIA PROCEDIMENTALE.

1. Con la sentenza n. 1213 del 3 marzo 2009, la VI Sezione del Consiglio di Stato è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della pronuncia del T.R.G.A. di Trento n. 327/2006 che aveva ritenuto inammissibile un ricorso proposto per l'annullamento delle determinazioni dell'ARPA del Trentino-Alto Adige, emanate in esito allo svolgimento di una procedura di *screening* regionale relativa ad un progetto (o meglio a una variante) di un'infrastruttura stradale.

La fattispecie portata al vaglio del Supremo giudice amministrativo, ha così fornito l'occasione a quest'ultimo per soffermare l'attenzione, o meglio per porre un'utile «lente di ingrandimento (giuridico)», su una peculiare (e anzi inderogabile) fase del più ampio e articolato *iter* pro-

cedimentale della VIA, attualmente delineato dalla Parte II del «nuovo» Codice ambientale (1).

Trattasi della c.d. fase di *screening* (dall'inglese *to screen*: esaminare) – anche detta di verifica di assoggettabilità a VIA – mediante la quale viene, in via preliminare, (*rectius* prima della presentazione dell'istanza di VIA) verificato dall'Autorità competente (alla VIA) se un determinato progetto debba essere o meno sottoposto alla procedura di Valutazione di impatto ambientale.

Ebbene, la disamina in tema di *screening* effettuata dal Consiglio di Stato, offre un utile *contributo chiarificatore in merito a due ordini di questioni giuridiche* (entrambe connesse a peculiari rapporti infraprocedimentali nei quali è parte l'anzidetta procedura): a) il primo, relativo alla *natura da attribuire a tale fase procedurale, rispetto al più ampio procedimento di VIA, alla luce del vigente quadro normativo*; b) il secondo, *ai rapporti intercorrenti tra la procedura di screening e la più ampia procedura approvativa di una determinata opera pubblica*.

2. Prima di affrontare, partitamente, i due profili anzidetti, è bene rammentare, sinteticamente, l'origine giuridica della fase di *screening*, la sua evoluzione normativa, nonché la specifica funzione dalla stessa assolta nell'ambito della più articolata procedura VIA della quale fa parte.

Al riguardo, va rammentato che la disciplina comunitaria della VIA (2), in relazione a determinate categorie progettuali considerate non in grado di incidere, sempre e comunque, negativamente sull'ambiente (categorie elencate nell'Allegato II alla dir. 85/337/CE), ha lasciato ai singoli Stati membri la possibilità di decidere se sottoporre le stesse a VIA, sulla base di due criteri di scelta quali: 1) la ricorrenza di *soglie dimensionali o altri parametri predeterminati* dai legislatori nazionali (ad esempio relativi alle modalità/qualità realizzative dei progetti); 2) *valutazione caso per caso*.

Lo Stato italiano, a ben vedere, ha deciso di avvalersi di entrambi i suddetti criteri e ciò già nel regime pre-vigente al nuovo Codice ambientale delineato principalmente dall'art. 6 della legge n. 349/86 (3) (che ha disciplinato la VIA di competenza Statale) e dal d.p.r. 12 aprile 1996 (4) (che ha disciplinato la VIA di competenza regionale, costituendo il punto di riferimento per le successive legislazioni in tema di VIA emanate dalle singole Regioni) (5).

Ed infatti, nell'ambito di tale regime, il legislatore nazionale aveva previsto che dei progetti di cui all'Allegato II della direttiva 85/337/CE, assegnati sotto tale profilo alla competenza delle Regioni, taluni di essi dovessero essere assoggettati a VIA (regionale) solo ove superiori a determinate soglie dimensionali; tal'altri, invece, solo a seguito di una apposita indagine caso per caso e cioè, appunto in esito ad una procedura di *screening*. La suddetta «ripartizione» – e quindi suddivisione delle «sorti» dei progetti recati dall'Allegato II alla direttiva Comunitaria – venne «cristallizzata» nell'art. 1, comma 6 del d.p.r. 12 aprile 1996 e nel relativo allegato B. La citata disposizione prevedeva, infatti, che

«per i progetti elencati nell'allegato B, che non ricadono in aree naturali protette, l'autorità competente verifica (...) se le caratteristiche del progetto richiedono lo svolgimento della procedura di valutazione d'impatto ambientale».

Pertanto nel previgente regime, lo *screening* era previsto esclusivamente nell'ambito della procedura VIA di competenza «regionale», mentre mancava una qualsivoglia previsione e disciplina di uno *screening* «statale».

Con l'entrata in vigore del citato d.lgs. n. 152/2006 (il «Codice ambientale»), nonché delle successive modifiche allo stesso apportate dal d.lgs. n. 4/2008, la procedura di *screening* è stata (ri)disciplinata, ed oggi trova la sua norma di riferimento nel «nuovo» art. 20 del Codice ambientale.

Nell'innovato contesto normativo, lo *screening* risulta obbligatorio oltre che per i progetti in passato recati dall'allegato B del d.p.r. 12 aprile 1996, e oggi elencati nei progetti di cui all'allegato IV del Codice soggetti a procedura VIA regionale (*screening* di competenza regionale), anche in relazione ai seguenti ulteriori progetti:

- progetti elencati nell'allegato II alla Parte II del Codice (che indica i progetti sottoposti a VIA nazionale) che servono esclusivamente o essenzialmente per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o prodotti e non sono utilizzati per più di due anni (*screening* di competenza statale);

- modifiche dei progetti elencati negli allegati II che comportino effetti negativi apprezzabili per l'ambiente (*screening* di competenza statale).

Così, nell'ambito della nuova disciplina procedurale della VIA risulta evidentemente allargato il campo oggettivo di applicazione dello *screening*, non più relativo ai soli progetti di competenza «regionale» ma anche a quelli sottoposti a VIA «statale» (in quest'ultimo caso, a quanto risulta – e ciò appare strano – limitatamente alle sole categorie progettuali suindicate), divenendo quindi tale fase uno dei principali passaggi della VIA, a prescindere da quale sia l'Autorità competente.

Alla luce di quanto sopra, pronunce giurisprudenziali come quelle in esame che si soffermano puntualmente sulle caratteristiche e le modalità procedurali di tale specifica fase della VIA, con uno sguardo anche alla nuova disciplina delineata dal Codice ambientale, risultano quanto mai necessarie poiché forniscono una prima «qualificata» lettura di un regime normativo, che pur riproducendo sostanzialmente il previgente *iter* procedimentale della VIA, presenta molteplici elementi di novità con i quali gli operatori giuridici (ma anche tecnici) saranno, necessariamente, chiamati a misurarsi.

3. Ciò premesso, venendo al primo dei suddetti profili esaminati nella sentenza in epigrafe, giova evidenziare come i giudici di Palazzo Spada, giungano a respingere una delle eccezioni di inammissibilità del ricorso proposte dalla parte appellata – e in particolare, l'eccezione di non (autonomia) impugnabilità degli atti della fase di *screening* stante il carattere *infraprocedimentale* dello stesso rispetto alla più ampia procedura di VIA – sulla scorta di un *iter* logico-

(1) Vale a dire il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - *Norme in materia ambientale* (in *G.U.* n. 88 del 14 aprile 2006, suppl. ord. n. 96), come da ultimo modificato dal secondo d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 - *Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale* (in *G.U.* n. 24 del 29 gennaio 2008, suppl. ord. n. 24).

(2) Si fa riferimento alla direttiva che ha introdotto la procedura VIA nell'ordinamento comunitario, la dir. 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE - *Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati* (in *G.U.C.E.* 5 luglio 1985, n. L 175). Tale direttiva è stata successivamente modificata ed integrata dalle seguenti direttive: 3 marzo 1997, 97/11/CE (in *G.U.C.E.* n. L 73 del 14 marzo 1997; 26 maggio 2003, 2003/35/CE, in *G.U.C.E.* n. L 156).

(3) L. 8 luglio 1986, n. 349 - *Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale* (in *G.U.* 15 luglio 1986, n. 162).

(4) D.p.r. 12 aprile 1996 - *Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, legge 146/1994* (in *G.U.* 7 settembre 1996, n. 210).

(5) Per una più approfondita disamina delle tappe principali dell'evoluzione normativa in tema di VIA, cfr., tra gli altri: G. FRANCESCO, *L'evoluzione normativa in tema di valutazione di impatto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1995, 769; M. PERNICE, *La disciplina di valutazione di impatto ambientale: esigenze di semplificazione e prospettive future*, in questa *Riv.*, 1998, 10; P. DELL'ANNO, *La VIA in Italia*, in *Gazzetta Ambiente*, n. 3/1999; R. FERRARA (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000.

argomentativo fondato su un sintetico, ma efficace, approfondimento in merito alla natura giuridica della «*verifica di assoggettabilità*».

In esito a tale disamina, i giudici respingono, infatti, la suddetta eccezione affermando che le procedure di VIA e di *screening*, «pur inserendosi sempre all'interno del più ampio procedimento di realizzazione di un'opera o di un'intervento, sono state considerate da dottrina e giurisprudenza prevalenti come *dotate di autonomia, in quanto destinate a tutelare un interesse specifico* (quello alla tutela dell'ambiente), e ad esprimere al riguardo, specie in ipotesi di esito negativo, una *valutazione definitiva, già di per sé potenzialmente lesiva dei valori ambientali*, di conseguenza, *gli atti conclusivi* di dette procedure sono stati ritenuti immediatamente impugnabili dai soggetti interessati alla protezione di quei valori». Tali conclusioni appaiono oggi confortate dalla disciplina generale di cui all'art. 20 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ancorché *ratione temporis* non applicabile alla vicenda per cui è causa, che configura la stessa procedura di verifica dell'assoggettabilità a VIA, secondo l'opinione preferibile, come vero e proprio subprocedimento autonomo, caratterizzato dalla partecipazione dei soggetti interessati e destinato a concludersi con un atto avente natura provvedimento, soggetto a pubblicazione.

Il Supremo Consesso amministrativo, ritiene quindi che lo *screening*, anche alla luce delle novità procedurali introdotte dal nuovo Codice ambientale, non individui una fase «meramente» interna, (*rectius*, *infraprocedimentale*) alla procedura di VIA, ma trattasi di un vero e proprio procedimento amministrativo, in quanto tale in grado di originare atti (o meglio provvedimenti amministrativi) autonomamente impugnabili.

Così, *per rilevare l'illegittimità della procedura di screening non è necessario attendere la conclusione del più ampio iter di VIA*, impugnando il provvedimento di compatibilità ambientale (vale a dire il provvedimento finale della VIA), unitamente a tutti gli atti presupposti, *ma è possibile (rectius, processualmente ammissibile) un'autonomia e immediata impugnazione degli atti dello screening ritenuti illegittimi*.

Orbene, la soluzione interpretativa fornita dai giudici di Palazzo Spada, ad avviso di chi scrive, risulta pienamente condivisibile in ragione di quanto segue.

Da una attenta disamina della procedura di *screening*, delineata dall'art. 20 del Codice ambientale, risulta evidente che tale fase procedurale abbia assunto nel nuovo regime una *piena dignità procedimentale*, assurgendo al ruolo di (*sub*) procedura autonoma rispetto alla VIA vera e propria (seppur alla stessa evidentemente connessa, in un rapporto di «propedeuticità»). Ed infatti, la nuova procedura delineata per la «verifica di assoggettabilità» è caratterizzata da una «forte» *procedimentalizzazione*, laddove sono fissate *specifiche e rigide scansioni, tra le quali, primarie, le scadenze temporali*. In tal senso basti considerare che il «nuovo» *screening* riproduce nella sua articolazione le principali fasi caratterizzanti l'iter procedurale della VIA e cioè: *a*) fase introduttiva - presentazione dell'istanza; *b*) pubblicità di avvio della procedura; *c*) fase istruttoria - presentazione delle osservazioni; *d*) fase conclusiva - decisione finale; *e*) pubblicità della decisione.

A tali considerazioni, già di per sé stesse sufficienti per riconoscere una piena autonomia procedurale allo *scree-*

ning, va aggiunto che, a differenza della procedura delineata nel previgente regime dall'art. 10 del d.p.r. 12 aprile 1996 (6), oggi tale fase, (*rectius sub*-procedimento) non può concludersi con un silenzio (rigetto) dell'Autorità competente, ma *deve necessariamente culminare in un provvedimento amministrativo esplicito* (del tutto autonomo rispetto a quello di VIA) che stabilisca se sia o meno necessario assoggettare a VIA un determinato progetto.

Ed infatti, ai sensi dell'art. 20, comma 4, entro la scadenza del termine di novanta giorni decorrenti dall'avviso di *screening*, l'Autorità competente è tenuta comunque ad esprimersi e a decidere se il progetto preliminare esaminato sia potenzialmente lesivo dell'ambiente e debba perciò essere sottoposto a VIA.

La procedura in parola non può quindi più concludersi con il silenzio dell'Autorità competente, in conformità con il divieto sancito in sede comunitaria (e fatto proprio dal legislatore nazionale) per le Amministrazioni preposte alla tutela di interessi pubblici «sensibili» come quelli «ambientali» di ricorrere a provvedimenti «impliciti». In materia ambientale, infatti, gli atti di autorizzazione non possono mai rivestire la «forma» del «silenzio provvedimento», poiché il legislatore, all'art. 20 della legge sul procedimento amministrativo, l. 7 agosto 1990, n. 241 (7) (sul cosiddetto «silenzio assenso» della P.A.), ha espressamente specificato che detto «silenzio» non può essere applicato agli atti e ai procedimenti riguardanti, tra l'altro, l'ambiente.

Ebbene, tenuto conto del suesteso nuovo regime normativo, appare risaltare l'indubbia fondatezza del percorso argomentativo seguito dai giudici del Consiglio di Stato nella sentenza in commento, dal quale nasce lo spunto per talune considerazioni, sia consentito dirlo, integrative della pronuncia in commento.

In primo luogo, alla luce del carattere autonomo dello *screening* surriferito, va precisato in senso rafforzativo del ragionamento seguito dai giudici di Palazzo Spada (e presumibilmente interrotto per focalizzare l'attenzione sulla normativa *ratione temporis* applicabile alla fattispecie sottoposta alla loro attenzione) che non tutti gli atti della procedura di *screening* saranno autonomamente e immediatamente impugnabili.

Ed infatti, qualora nel corso della procedura di verifica di assoggettabilità si riscontrino illegittimità (ad es. in una relazione tecnica), queste ultime potranno denunciarsi soltanto unitamente al provvedimento finale.

Al riguardo va rammentato, infatti, che sulla scorta di uno orientamento ormai consolidatosi nella giurisprudenza amministrativa, «l'impugnazione deve essere rivolta contro l'atto conclusivo del procedimento, che costituisce la fonte degli effetti giuridici (eventualmente) lesivi delle situazioni giuridiche dei privati. Tale regola subisce una eccezione soltanto nel caso in cui l'atto endoprocedimentale (per esempio: un parere vincolante per l'amministrazione competente, che avesse un contenuto negativo o sfavorevole per l'interesse pretensivo dell'interessato) determini un arresto procedimentale o prefiguri un contenuto del provvedimento finale sicuramente lesivo per il privato. In tal caso infatti l'interesse a reagire per porre rimedio alla lesione giuridica lamentata nasce con la piena conoscenza dell'atto endoprocedimentale e non occorre attendere la definizione del procedimento (8)».

(6) L'art. 10, comma 2, dell'abrogato d.p.r. 12 giugno 1996 così disponeva: «L'autorità competente si pronuncia entro i successivi sessanta giorni sulla base degli elementi di cui all'allegato D, individuando eventuali prescrizioni per la mitigazione degli impatti e monitoraggio delle opere e/o degli impianti. *Trascorso il termine suddetto, in caso di silenzio dell'autorità competente, il progetto si intende escluso dalla procedura*».

(7) L. 7 agosto 1990, n. 241 - *Nuove norme in materia di procedimento*

amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (in *G.U.* del 18 agosto 1990, n. 192).

(8) Cfr. T.A.R. Piemonte - Torino, Sez. II 17 marzo 2007, n. 1297, in *Ambiente*, 2007, 377; in tal senso, *ex multis* T.A.R. Sardegna - Cagliari, Sez. II 12 marzo 2008, n. 421, reperibile sul sito <http://www.giustizia-amministrativa.it>; Cons. Stato, Sez. IV 10 maggio 2007, n. 2199 in *www.leggiditalia.professionale.it*.

A tale conclusione si perviene attingendo alla giurisprudenza formatasi con riguardo alla natura lesiva degli atti endoprocedimentali della VIA, nel cui ambito è stato affermato che finanche il principale atto dell'istruttoria tecnica dell'*iter* di VIA, e cioè il parere della Commissione VIA, non è autonomamente impugnabile. Ed infatti nella pronuncia del T.A.R. Calabria - Reggio Calabria, Sez. I n. 325 del 4 maggio 2007 è stato espressamente rilevato che «il parere della Commissione VIA è un atto endoprocedimentale privo di effetti autonomi, come tale non suscettibile di separata impugnazione, che confluisce nel provvedimento finale, e non un atto presupposto la cui mancata impugnativa determinerebbe l'inammissibilità di quella avverso il provvedimento finale» (9).

4. La sentenza in commento, dopo aver sottolineato il carattere autonomo del procedimento di *screening*, si sofferma sui rapporti infraprocedimentali intercorrenti tra l'anzidetta procedura e l'intero procedimento approvativo dell'infrastruttura viaria, dedotto nel giudizio di primo grado.

Ed infatti gli appellanti eccepiscono, tra l'altro, che l'impugnata sentenza di primo grado risulta viziata da errore poiché avrebbe erroneamente interpretato una precedente decisione del Consiglio di Stato (n. 3116/2004) (10) – la quale aveva annullato gli atti approvativi del medesimo progetto infrastrutturale, per carenza di *screening* preventivo – non avendo riconosciuto a detta sentenza un'efficacia caducante dell'intera procedura approvativa del progetto e quindi anche della Conferenza di servizi decisoria (del 17 luglio 2002) che aveva, per l'appunto, approvato quest'ultimo sotto il profilo della conformità urbanistico-edilizia.

Ebbene, i giudici di Palazzo Spada, ritengono di accogliere la suddetta eccezione, rilevando che, a seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 3116/2004, era stata svolta, in sede di rinnovazione del procedimento approvativo, e dopo lo svolgimento dello *screening*, una nuova Conferenza di servizi del 24 agosto 2005, in occasione della quale non si era ritenuto di procedere a nuova verifica di conformità urbanistica, limitandosi a fare richiamo (*per relationem*) alla precedente Conferenza del 2002, stante anche l'identità del progetto esaminato. Tale *modus procedendi* si palesava, quindi, illegittimo nella misura in cui non teneva conto che l'intero *iter* approvativo svolto in assenza di *screening* e quindi anche la precedente Conferenza svolta in data 17 luglio 2003, era stato totalmente «travolto» dalla citata decisione n. 3116 del 2004.

I giudici del Consiglio di Stato rilevano, infatti, che è pacifico che «allorché sia accertata la sussistenza di un vizio di legittimità all'interno di un procedimento amministrativo, questo investe non solo l'atto che direttamente lo riguarda, ma anche tutti gli atti successivi e consequenziali della sequenza procedimentale, e che, in sede di successiva rinnovazione degli atti, il procedimento deve riprendere dal momento in cui si era verificato il vizio accertato».

Sulla scorta di tale premessa logico giuridica, i giudici – rilevato altresì il carattere *obbligatorio e preliminare*

della procedura di *screening* nell'ambito del più ampio *iter* approvativo del progetto infrastrutturale in questione – arrivano ad affermare che l'omissione di detta procedura ha inevitabilmente «travolto tutti gli atti del procedimento che avrebbero dovuto essere preceduti dallo *screening*, ivi compresa la Conferenza di servizi del 2002» che aveva determinato la conformità urbanistica dell'opera viaria.

Né, secondo i giudici, tale conclusione può essere smentita sulla base di una artificiosa scissione logica tra i profili strettamente ambientali (esaminati nella procedura di *screening*) e quelli urbanistico edilizi (esaminati in sede di Conferenza di servizi approvativa del progetto), tenuto conto della reciproca interferenza tra gli stessi, nonché del carattere «unitario» dell'*iter* approvativo di una qualsivoglia opera pubblica.

In altri termini, i giudici di Palazzo Spada affermano che l'*iter* approvativo di progetti sottoposti a VIA, o prima ancora allo *screening*, costituisce un *unicum* procedimentale nel cui ambito vengono valutati sia profili ambientali (per l'appunto mediante la procedura di VIA eventualmente preceduta dallo *screening*) che profili urbanistico-edilizi, secondo una sequenza logico-temporale che antepone la valutazione dei primi ai secondi e che non può essere in alcun modo alterata. Ancora, volendo provare a dare maggior nitidezza al concetto sopra esposto, può affermarsi che l'approvazione di opere pubbliche si snoda nell'ambito di una «catena» procedimentale, nella quale sono gli ingranaggi «ambientali» (o meglio una preliminare corretta valutazione dei profili di tutela ambientale) a far «ruotare» quelli «urbanistico-edilizi» e a condurre così verso una legittima approvazione del progetto. Diversamente, e cioè una approvazione di una opera sotto il profilo urbanistico-edilizio non preceduta dalla VIA (o, ove prevista, dalla verifica di assoggettabilità) risulterà irrimediabilmente illegittima e dovrà perciò essere riavviata *ex novo*.

Non può che plaudirsi alla affermazione del Consiglio di Stato nella sentenza in commento, laddove la stessa si inserisce nel solco di due indirizzi giurisprudenziali ormai consolidati: da un lato quello della illegittimità derivata, in base al quale vi è l'automatica caducazione di tutti gli atti e, in senso più ampio, procedimenti amministrativi che traggono origine o costituiscono la conseguenza logico-giuridica del precedente atto (o procedimento) viziato; d'altro lato, quello del carattere obbligatoriamente preventivo della procedura VIA o, ove previsto, dello *screening* (rispetto all'approvazione dell'opera) recependo, in tal modo, le indicazioni più volte pervenute dai giudici, comunitari (11) prima ancora che nazionali (12), oggi espressamente cristallizzate nell'art. 29, comma 1, del nuovo Codice ambientale ai sensi del quale, «i provvedimenti di autorizzazione o approvazione adottati senza la previa valutazione di impatto ambientale, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge».

Alfredo Scialò

(9) Cfr. T.A.R. Calabria - Reggio Calabria, Sez. I-4 maggio 2007, n. 325, in *Ambiente e sviluppo*, 2007, 11, 1019.

(10) Cons. Stato, Sez. IV 14 maggio 2004, n. 3116, in *Riv. giur. edil.*, 2004, 2022.

(11) Cfr. Corte di giustizia, Sez. II 3 luglio 2008, in causa C-215/06, in *www.ambientediritto.it*.

(12) Cfr. T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 11 agosto 2007, n. 726, in *www.ambientediritto.it* che afferma espressamente che «Il mancato

svolgimento della VIA prima dell'autorizzazione non costituisce una semplice irregolarità nella successione degli atti procedimentali ma è una violazione di legge che impedisce ai privati una partecipazione efficace all'azione amministrativa e condiziona le scelte successive della stessa amministrazione, indebolendo la tutela prevista per i beni della vita individuali e collettivi (proprietà, domicilio, salute, ambiente)». In tal senso cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV 2 ottobre 2006, n. 5760, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 360.

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I - 20-3-2009, n. 540 - Giallombardo, pres.; Valenti, est. - Industria Acqua Siracusana S.p.A. (avv. Anile ed altri) c. Agenzia regionale rifiuti e acque (Avv. distr. Stato) e altri.

Sanità pubblica - Rifiuti - Acque di falda emunte dalle falde sotterranee - Acque di falda emunte nell'ambito di interventi di bonifica di siti inquinati - Acque reflue industriali - Assimilabilità del regime giuridico - Esclusione. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 124, 125, 210, 242, 243)

Al comma 1, art. 243, d.lgs. 152/06, il legislatore prevede che «Le acque di falda emunte dalle falde sotterranee, nell'ambito degli interventi di bonifica di un sito, possono essere scaricate, direttamente o dopo essere state utilizzate in cicli produttivi in esercizio nel sito stesso, nel rispetto dei limiti di emissione di acque reflue industriali in acque superficiali di cui al presente decreto». La norma in parola introduce un peculiare regime diversificato per le acque di falda emunte nell'ambito di interventi di bonifica di siti inquinati, di per sé non idoneo tuttavia a parificarne il regime giuridico - per quanto attiene alla gestione e autorizzazione dei relativi impianti di trattamento - a quello proprio delle acque reflue industriali. Una lettura sistematica della previsione normativa in esame, in combinato disposto con le altre norme e con le ulteriori disposizioni di cui agli artt. 210, 242, 124 e 125, d.lgs. 152/06, non può infatti non tenere conto della particolare natura dell'oggetto dell'attività posta in essere, siccome individuata dal legislatore nei rifiuti liquidi (1).

(Omissis)

Costituisce oggetto principale della questione dedotta con il primo ricorso r.g. 2299/06, i cui effetti si riverberano altresì nel secondo ricorso r.g. 1436/07 qui riunito, la qualificazione come rifiuto o meno dei liquidi emunti dalle falde rispettivamente dalla ricorrente IAS e dalla intimata ERG nell'ambito dell'attività di bonifica del sito di rilevanza nazionale di Priolo Gargallo, siccome parte ricorrente ritiene che tali attività siano da ricomprendere nell'ambito della sola disciplina degli scarichi delle acque reflue.

Con la prima e la seconda censura, qui contestualmente esaminate, la IAS contesta rispettivamente la violazione dell'art. 243 e dell'art. 77 comma 1, lett. ff), d.lgs. 152/06 ritenendo errata la qualificazione delle acque emunte quali rifiuti liquidi, siccome ricorrebbero in specie altresì tutti gli estremi della nozione di «scarico».

Le censure sono da disattendere.

Occorre preliminarmente procedere ad una ricostruzione - quanto più esaustiva possibile - del dato normativo di riferimento, come desumibile essenzialmente dalle previsioni del d.lgs. 152/06. A ciò si aggiunga la complessità della questione qui dedotta, che investe un impianto biologico consortile (quello dell'IAS) in cui, oltre alla normale attività «ordinaria» già autorizzata, convergono oggi sia le acque emunte dalla IAS nella falda superficiale sottostante il proprio terreno, sia le acque emunte dalle altre imprese, sempre nell'ambito della bonifica del sito di rilevanza nazionale Priolo Garagallo, e in un primo tempo convogliate nell'impianto TAS (trattamento acque di superficie) della ERG. Il tutto in attesa della definizione dei lavori di completamento dell'impianto TAF (trattamento acque di falda), tanto che l'autorizzazione rilasciata, ed impugnata con il ricorso introduttivo r.g. 2299/06, è valida fino al 31 luglio 2007. Il «sistema» autorizzato con il provvedimento impugnato, nelle more della ultimazione dell'impianto TAF, costituisce l'unica soluzione tecnicamente perseguibile e concretamente percorribile per le operazioni di disinquinamento, tenuto conto dei quantitativi emunti. Sul punto convergono anche le difese delle altre Società resistenti. Si osserva sin d'ora, comunque, che la sopravvenienza dell'ulteriore provvedimento impugnato con il ricorso per motivi aggiunti non fa venire meno l'interesse alla coltivazione del ricorso introduttivo, siccome l'Amministrazione - su richiesta di riesame della IAS - si è limitata a rinnovare la precedente autorizzazione n. 93/06 mantenendone inalterati i contenuti precettivi qui aversati.

Costituisce punto incontrovertito, desumibile dagli atti di causa, che le acque di falda di cui si discute, emunte nell'ambito dell'attività di disinquinamento del sito, risultano contaminate non soltanto da idrocarburi e da sostanze chimiche provenienti dalle lavorazioni industriali dei siti limitrofi, ma anche da sostanze chi-

miche ulteriori non presenti nelle lavorazioni industriali della zona, sentore questo di un preesistente inquinamento dei terreni soprastanti la falda.

In linea del tutto generale, sul piano normativo si osserva che mentre la Parte III del d.lgs. 152/06 cit. contiene «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche», prevedendo la disciplina degli scarichi ed il relativo regime autorizzatorio, la successiva Parte IV regola la diversa e separata materia della gestione dei rifiuti e, ciò che maggiormente rileva in questa sede, la bonifica dei siti inquinati.

Ebbene, ai sensi dell'art. 185, nel testo applicabile *ratione temporis* alla presente controversia (né tanto meno le modifiche apportate alla suddetta norma dall'art. 2, comma 22, del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 revocano in dubbio le osservazioni che seguono), la disciplina della Parte IV, d.lgs. 152/06 non trova applicazione per gli scarichi idrici, esclusi i rifiuti liquidi costituiti da acque reflue. Va inoltre considerato che ai sensi del comma 5, art. 108, d.lgs. 152/06, proprio in relazione alle acque reflue industriali (la cui definizione è contenuta al comma 1, lett. b), art. 74), il legislatore ha previsto che «L'autorità competente può richiedere che gli scarichi parziali contenenti le sostanze della Tabella 5 del medesimo Allegato 5 siano tenuti separati dallo scarico generale e disciplinati come rifiuti». Tra le sostanze contenute nella predetta Tabella spiccano, per quanto rileva in specie, gli «Oli minerali persistenti e idrocarburi di origine petrolifera persistenti» (Tabella 5 All.to 5 alla parte terza, n. 12), che figurano come componenti significativi dei liquidi emunti dalle falde del sito da disinquinare. È quindi da disattendere l'assunto della parte ricorrente tendente ad escludere *a priori*, ai sensi dell'art. 243, d.lgs. 152/06, la riconduzione delle acque emunte in attività di disinquinamento della falda dal regime proprio dei rifiuti liquidi.

Ed invero si osserva ancora, a completamento ulteriore del quadro normativo, che l'Allegato D alla Parte IV del d.lgs. cit. contiene l'elenco dei rifiuti istituito conformemente all'art. 1, lett. a), della direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti e all'art. 1, par. 4, della direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi di cui alla decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000. Ebbene, con il codice 19.13.07* il legislatore individua chiaramente i rifiuti liquidi acquosi e concentrati acquosi prodotti dalle operazioni di risanamento delle acque di falda, contenenti sostanze pericolose: in specie, ai sensi del punto 3.4, i rifiuti contrassegnati nell'elenco con un asterisco * sono infatti rifiuti pericolosi ai sensi della direttiva 91/689/CEE e ad essi si applicano le disposizioni della medesima direttiva. Con il codice 19.13.08 sono individuati i rifiuti liquidi acquosi e concentrati acquosi prodotti dalle operazioni di risanamento delle acque di falda, diversi da quelli di cui alla voce 19.13.07 cit.

Il Collegio ritiene quindi di non poter condividere, anche in ragione del generale principio di prevenzione e cautela, la ricostruzione della *ratio* dell'art. 243, d.lgs. 152/06 adombrata dalla IAS ricorrente nel ricorso in esame. Al comma 1, art. 243 cit. il legislatore prevede che «Le acque di falda emunte dalle falde sotterranee, nell'ambito degli interventi di bonifica di un sito, possono essere scaricate, direttamente o dopo essere state utilizzate in cicli produttivi in esercizio nel sito stesso, nel rispetto dei limiti di emissione di acque reflue industriali in acque superficiali di cui al presente decreto». La norma in parola introduce un peculiare regime diversificato per le acque di falda emunte nell'ambito di interventi di bonifica di siti inquinati, di per sé non idoneo tuttavia a parificarne il regime giuridico - per quanto attiene alla gestione e autorizzazione dei relativi impianti di trattamento - a quello proprio delle acque reflue industriali. Una lettura sistematica della previsione normativa in esame, in combinato disposto con le altre norme già richiamate e con le ulteriori disposizioni di cui agli artt. 210, 242, 124 e 125, d.lgs. 152/06, non può infatti non tenere conto della particolare natura dell'oggetto dell'attività posta in essere, siccome individuati dal legislatore quali rifiuti liquidi (cfr. codici CER in narrativa).

Come osserva correttamente l'Avvocatura erariale, le acque di falda emunte nell'ambito dell'attività di disinquinamento non derivano certamente ed in via diretta dagli ordinari cicli produttivi delle aziende presenti nell'ambito del Consorzio A.S.I. di Siracusa, con ciò rendendone improbabile una aprioristica omologazione alle acque reflue industriali, come definite chiaramente dal comma 1, lett. b), art. 74, d.lgs.cit.

Ferma restando, quindi, la specifica natura del prodotto oggetto di trattamento (emungimento), con le connesse implica-

zioni in ordine al regime autorizzatorio dei relativi impianti, l'art. 243 cit. si limita ad autorizzarne lo scarico nelle acque di superficie purché siano rispettati gli stessi limiti di emissione delle acque reflue industriali.

Per altro, come evidenziato dall'Avvocatura erariale, la stessa IAS, già nell'istanza dell'11 gennaio 2005, richiamando l'esplicita indicazione fornita dal Ministero dell'ambiente, ha qualificato come rifiuti liquidi le acque estratte dalla falda acquifera, cui ha attribuito in via preventiva il codice CER 19.13.07*. Le stesse Società resistenti, nell'evidenziare il loro interesse alla conservazione *in parte qua* del provvedimento in esame, manifestano la preoccupazione - in caso di caducazione - per la possibile applicazione dell'art. 208, d.lgs. 152/06.

Non risulta utile alle tesi della società ricorrente, per quanto già evidenziato, il richiamo alla nozione degli scarichi *ex comma 1, lett. ff)*, art. 74, d.lgs. cit. contenuto nella seconda doglianza, siccome - ripetesi - non può prescindersi dalla effettiva natura del «refluo» trattato (*id est*: acque emunte da falda inquinata, classificate come rifiuti liquidi dallo stesso legislatore in applicazione di specifiche norme comunitarie) e considerato altresì quanto previsto dal già richiamato art. 185, d.lgs. cit.

Nel contesto del provvedimento impugnato, per altro, l'Agenzia regionale per i rifiuti e le acque richiama espressamente la propria nota n. 3202 del 6 luglio 2006, inviata congiuntamente alla ERG Raffinerie Mediterranee e alla IAS, con la quale era stato già precisato dalla P.A. che «la richiesta della ERG di trattamento nell'impianto TAS delle acque di falda contaminate (CER.19.13.07*) si limita ad una prima parte del trattamento. Infatti, come risulta dalla documentazione agli atti, il rifiuto liquido in uscita dall'impianto TAS è avviato direttamente all'impianto biologico consortile IAS al quale viene affidata la fase di depurazione completa ai sensi di legge, con la conseguenza che il gestore dell'impianto biologico consortile (I.B.C.) non può non essere coinvolto nella gestione del processo di trattamento. Il contratto di utenza con la IAS prevede che le acque che possono essere conferite all'I.B.C. di Priolo siano acque di processo nel rispetto dei parametri di accettabilità di cui all'All. 1 dello stesso contratto e non rifiuti liquidi provenienti dall'emungimento di falde contaminate. Alla luce delle osservazioni riportate, l'istanza di autorizzazione al trattamento dei rifiuti liquidi pericolosi, costituiti dalle acque contaminate (CER.19.13.07*) provenienti dalla messa in sicurezza e bonifica della falda sottostante il sito industriale di Priolo Gargallo, deve essere prodotta congiuntamente da ERG Raffinerie Mediterranee S.p.A. e da IAS S.p.A. nella considerazione che il processo di trattamento del rifiuto in questione avviene inizialmente nell'impianto TAS di ERG, ove il rifiuto viene posto in ingresso all'impianto e subisce una prima fase di trattamento per essere quindi avviato direttamente all'IAS ove subisce il trattamento definitivo nell'impianto biologico consortile atto alla restituzione nei limiti di emissione per le acque reflue industriali acque superficiali».

Ebbene, considerata la pregressa autorizzazione per l'attività ordinaria già rilasciata alla IAS con d.a. 225/7 del 7 maggio 1998, quella di cui si discute costituisce certamente un *aliquid novi* (riconducibile nell'ambito della tipologia «D9» delle operazioni di trattamento di rifiuti, di cui all'Allegato B alla Parte IV del d.lgs. 152/06) che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 210 e 124, superata la fase di emergenza gestita dal prefetto, necessita della relativa autorizzazione ai sensi e per gli effetti del menzionato art. 210.

Le considerazioni appena esposte non sono revocabili in dubbio mercè i richiami della I.A.S. a pronunce della giurisprudenza amministrativa più favorevoli alle tesi della ricorrente qui prospettate (orientamento per altro non ancora consolidato: cfr. Cons. giust. amm. ordinanza n. 228 del 7 aprile 2008 con cui è stata sospesa la sentenza in prime cure emessa dal T.A.R. Catania n. 1254/07).

(Omissis)

Con la terza doglianza, la IAS lamenta la violazione di legge in riferimento alla applicazione della procedura di VIA «postuma»: la richiesta formulata dal Servizio 2/VAS-VIA si porrebbe al di fuori dei limiti legali di applicabilità della disciplina sulla VIA che - per sua natura - è preventiva alla realizzazione dell'opera, siccome preordinata ad una valutazione *ex ante* dell'incidenza sull'ambiente. A tal fine richiama pronunce giurisdizionali e le conclusioni cui è pervenuta l'Adunanza generale del Consiglio di Stato.

La censura non può essere condivisa nei termini esposti, né risultano del tutto pertinenti i riferimenti giurisprudenziali evocati,

per altro condivisi dalla Sezione. Infatti non si dubita del valore preventivo del procedimento di VIA.

Tuttavia il principio non può assumere valenza assoluta nei sensi auspicati dalla parte ricorrente. Occorre infatti avere riguardo in specie non già alla attività ordinaria posta in essere dalla IAS sin dal 1998, bensì alle mutate condizioni di esercizio dell'impianto connesse alla «nuova» attività di emungimento e trattamento di rifiuti liquidi pericolosi. Rispetto alla sopravvenuta e modificata situazione, considerata la natura pericolosa del rifiuto liquido *ex novo* trattato (nuova attività), la richiesta di VIA non può essere considerata postuma, risultando quindi legittima. Né può trovare applicazione *ratione temporis* la «deroga» per gli impianti di carattere temporaneo contenuta del d.lgs. 152/06, considerata l'entrata in vigore della relativa disposizione rispetto al provvedimento di cui si discute.

Con ricorso per motivi aggiunti è stato infine impugnata la nota dell'A.R.T.A. di riscontro alle osservazioni avanzate dalla parte ricorrente.

Anche in questo caso, la accertata legittimità del provvedimento impugnato in prima istanza (la richiesta di avvio del procedimento VIA) induce a disattendere la formulata doglianza di illegittimità derivata (nelle sue ulteriori articolazioni *sub 1, 2 e 3*) proposta con il mezzo in esame. Per quanto riguarda gli altri profili relativi alla illegittima applicazione dell'art. 243 si rinvia ancora una volta alle considerazioni già svolte.

Del pari è infondata è la doglianza (la quarta) con cui si contestano vizi propri della nota *de qua* per difetto di istruttoria derivante dal mancato esame dei rilievi di parte, siccome tendenti ad escludere la natura pericolosa delle acque emunte, cui non andava attribuito il codice CER.19.13.07*.

La tesi prova troppo. La IAS cerca infatti di spostare l'attenzione dalla contestata e già delibata qualificazione giuridica come rifiuto liquido pericoloso delle acque emunte (nuova attività svolta *medio tempore* l'ultimazione dell'impianto TAF) a fronte della sussistenza dei presupposti generali in presenza dei quali l'Ass.to reg.le territorio ed ambiente, per quanto di relativa competenza, è chiamato ad operare in relazione alla VIA.

Per altro si osserva che nessuna obiezione è mossa dalla società ricorrente all'assunto dell'Amministrazione, di cui alla predetta nota (come riportata in corsivo nel ricorso in esame) secondo cui anche in presenza del diverso codice CER.19.13.08, la nuova attività di gestione di che trattasi sarebbe stata comunque attratta tra le tipologie di cui alla lett. *d*) dell'Allegato A al d.p.r. 12 aprile 1996 e, quindi, ugualmente da avviare a VIA.

In conclusione, i provvedimenti impugnati con i ricorsi in epigrafe resistono alle censure mosse con i rispettivi mezzi, risultando quindi legittimi.

(Omissis)

(1) IL REGIME GIURIDICO DELLE ACQUE DI FALDA EMUNTE NELLA BONIFICA DI SITI INQUINATI. IN CERCA D'AUTORE.

La sentenza che si propone qui alla considerazione dei lettori merita in effetti di essere attentamente meditata, sia perché essa si colloca nell'ambito di uno snodo normativo incerto e di azione amministrativa particolarmente rovente, sia perché la delicatezza della materia è oggetto di un contrasto giurisprudenziale acceso e doppiamente importante per la contemporanea presenza delle tesi derivanti dall'esame della Corte di cassazione penale (inevitabili nella materia della tutela ambientale) e di quelle derivanti dal diverso piano del controllo di legittimità dell'azione amministrativa ed elaborate dai Tribunali amministrativi regionali.

Per facilitare una immediatezza di approccio alla decisione in commento, e superare la frammentazione che essa inevitabilmente vive nella sentenza, pare opportuna una sinossi minima della situazione pervenuta all'attenzione del T.A.R. e che in sintesi consiste in ciò:

- il sito di Priolo viene individuato quale sito di interesse nazionale da bonificare in quanto contaminato;

- alcune società, ognuna per il proprio sito, effettuano lo sbarramento idraulico delle falde sotterranee contaminate con pozzi di emungimento;

- l'emungimento è operato da una società consortile che gestisce l'impianto biologico di depurazione delle acque emunte;

- in tale impianto vengono anche convogliati, tramite un *unico collettore*, anche tutti i reflui, civili e industriali provenienti dai Comuni e dagli insediamenti industriali produttivi presenti nel contesto di quel territorio;

- le acque emunte dalla consortile e quelle emunte dalle altre società sono avviate in testa all'impianto di depurazione miscelandosi con le altre acque reflue provenienti dal collettore fognario;

- in particolare, in ragione della interconnessione delle tubature a servizio delle imprese, le acque emunte dalle stesse confluiscano, miscelandosi, nell'impianto di trattamento delle acque superficiali (dell'impresa titolare di tale specifico impianto) ove si effettua il recupero, quindi la separazione dal resto delle acque, della frazione oleosa;

- tutta questa attività si svolge, in un primo tempo, in regime di emergenza, con l'autorizzazione di provvedimenti straordinari già adottati a suo tempo dal Prefetto di Siracusa dopo verifica tecnica delle caratteristiche delle acque in questione, le quali risultano contaminate da idrocarburi, da altre sostanze chimiche provenienti da lavorazioni industriali di siti vicini, e da sostanze chimiche residue da inquinamenti preesistenti in quanto estranee alle lavorazioni attuali;

- alla fine del periodo di emergenza la società consortile chiede di essere autorizzata a trattare nello stesso impianto di depurazione le acque emunte dalla falda sottostante la propria area e, insieme ad altre società, di essere autorizzata anche ad effettuare operazioni di trattamento delle acque di falda provenienti dalle operazioni di messa in sicurezza svolte dalle società stesse e recuperare i prodotti oleosi per avviare poi tali acque all'impianto biologico consortile;

- l'autorizzazione che viene rilasciata ai sensi dell'art. 210, d.lgs. 152/2006, tuttavia, contro le aspettative della società consortile, è per l'esercizio di operazioni di trattamento dei rifiuti costituiti dalle acque contaminate identificate con un determinato codice, trattando dunque le acque emunte provenienti dal sito della società consortile, insieme alle acque provenienti dall'impianto di trattamento acque superficiali (TAS) delle altre società, come rifiuti liquidi anziché come acque reflue;

- l'amministrazione peraltro, con separato provvedimento successivo a detta autorizzazione, richiede ulteriormente alla società consortile di avviare la procedura di VIA;

- di qui il ricorso principale della società consortile sulla questione del regime giuridico correttamente applicabile al tipo di acque emunte nel caso di specie, secondo lei scarichi idrici e non rifiuti liquidi, ed il suo ricorso immediatamente successivo sulla procedura di VIA, ritenuta illegittima in quanto imposta in presunta violazione della natura preventiva della VIA medesima.

Il T.A.R. di Palermo, è evidente, affronta il problema centrale con un notevole sforzo di approfondimento e completezza, consapevole della spaccatura che, come si accennava dianzi e di cui si darà poi sintetico conto, esiste nella giurisprudenza amministrativa su tale tema. Si vedrà

poi i margini entro i quali risultano convincenti gli approdi dei giudici amministrativi siciliani.

Dunque questi procedono a una ricostruzione del sistema normativo in materia con una ricognizione a tutto campo e pervengono alla conclusione che la fattispecie, sussunta dal provvedimento autorizzatorio impugnato, debba restare soggetta al regime giuridico dei rifiuti liquidi non potendo essere parificata a quello delle acque reflue industriali. Convince di ciò il Tribunale (non senza tuttavia una svista di non poco conto che si segnalerà in seguito) il fatto che da una interpretazione sistematica dell'art. 243, d.lgs. 152/2006 emergerebbe che tale norma avrebbe introdotto un «peculiare regime diversificato» per le acque di falda emunte nell'ambito di interventi di bonifica di siti inquinati, di per sé non idoneo tuttavia a parificarne il regime giuridico – per quanto attiene alla gestione e autorizzazione dei relativi impianti di trattamento – a quello proprio delle acque reflue industriali.

Il compito del Tribunale siciliano non era facile. Il tema del rapporto tra normativa sui rifiuti e quella sulla tutela delle acque è infatti uno dei più tormentati del nostro ordinamento, per via della successione delle leggi intervenute in materia e soprattutto per via del fatto che il legislatore, nelle opzioni effettuate nel tempo, non ha fatto, come dire, tesoro di se stesso, provocando – anziché affinamenti evolutivi di sistema, tramite sempre maggiore chiarezza di concetti ai quali riportare con certezza fattispecie delicate come quelle in materia di tutela ambientale – incertezze e ambiguità.

E non è quindi a caso il fatto che il T.A.R. Palermo ha bisogno di arrivare al suo punto di arrivo attraverso un faticoso meccanismo, certamente anche interpretativo sistematico, come è ovvio, ma come si vedrà anche un po' induttivo e non privo di qualche contorsionismo, per affermare la configurabilità del c.d. «regime peculiare diversificato» dell'art. 243, d.lgs. 152/2006 per le acque di falde emunte per bonifica.

E dunque, pur senza poter ripercorrere a fondo il percorso ordinamentale, va ricordato che le normative che si sono succedute nella regolamentazione della materia delle acque e dei rifiuti sono state costituite, nei tempi più vicini antecedenti il d.lgs. 152/2006, dal d.lgs. 22/1997 (il c.d. «decreto Ronchi») in materia di rifiuti e il d.lgs. 152/1999 in materia di acque.

Fondamentale per l'analisi dei rapporti tra queste normative rimane un primo grande arresto chiarificatore della Suprema Corte di cassazione penale (1), che parlò esplicitamente della necessità di una vera e propria *actio finium regundorum*, a cagione della palese porzione comune che tra di esse esisteva. Il nucleo centrale della analisi della Corte fu allora, *in primis* la ricognizione che il d.lgs. 152/1999 aveva: con l'art. 2, lett. *bb*) dato per la prima volta la definizione di «scarico» idrico, identificandolo con «qualsiasi immissione diretta tramite condotta di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili nelle acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla sua natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione»; e con l'art. 36, dopo aver vietato l'utilizzo per lo smaltimento di rifiuti degli impianti di trattamento di acque urbane, aveva precisato significativamente che «il produttore e il trasportatore di rifiuti costituiti da acque reflue sono tenuti al rispetto della normativa in materia di rifiuti

(1) Cass. Sez. III Pen. 3 agosto 1999, n. 2358, Belcari, in *Foro it.*, 1999, II, 691, con nota di AMENDOLA, *Acque di scarico e rifiuti liquidi: i nuovi confini*. La decisione in parola è da segnalare particolarmente, per la sua

chiarezza ricostruttiva dell'orizzonte legislativo per come allora si presentava e per l'utilità dei riferimenti concettuali che tuttavia ancora oggi presenta in materia.

del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e successive modificazioni e integrazioni». Sulla scorta poi della relazione governativa al d.lgs. 152/1999, siccome particolarmente significativa della chiara intenzione del legislatore di allora, la Corte rilevò che «non sembra dubitabile la scomparsa di quello che la giurisprudenza qualificava come scarico indiretto, ovvero la sua trasformazione in rifiuto liquido. Più esattamente, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 152/1999, se per scarico si intende il riversamento diretto nei corpi recettori, quando il collegamento tra fonte di riversamento e corpo ricettore è interrotto, viene meno lo scarico (indiretto) per fare posto alla fase di smaltimento del rifiuto liquido». Quindi, differenza consistente non nel profilo fisico del materiale ma nella diversa fase del processo di trattamento della sostanza, e dunque soltanto alla fase di scarico potevano applicarsi le disposizioni di tutela delle acque, in quanto fase di immissione diretta nel recettore.

La chiarezza dei confini così regolamentati dal d.lgs. 152/1999 e dalla lucida sua interpretazione operata dalla Corte di cassazione, che aveva chiarito la solo parziale sovrapposibilità della nozione di rifiuto a quella delle acque di scarico, è risultata alquanto appannata pochi anni dopo dal d.lgs. 152/2006 (c.d. Codice ambiente).

Anzitutto la attuale nozione di scarico è data dall'art. 74 del Codice, dove esso, con netta modifica di quanto era nell'art. 2, lett. *bb*) del d.lgs. 152/1999, è identificato come «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, di acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acque previsti dall'art. 114» (2). Quindi l'art. 74 del Codice elimina la convogliabilità diretta e lo stato di refluo.

L'art. 185 di tale Codice nel testo attuale (3) (*Limiti al campo di applicazione*) alla lett. *b*) del primo comma precisa che «Non rientra nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto: (...) *b*) in quanto regolati da altre disposizioni normative che assicurano tutela ambientale e sanitaria: 1) le acque di scarico, eccettuati i rifiuti allo stato liquido; (...), mentre la dizione del d.lgs. 152/1999, all'art. 8, lett. *e*), parlava di «acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido».

La dottrina specialistica (4) ritiene tuttavia, giustamente, che la diversità delle espressioni adoperate non sia dirimente, e cioè che le modifiche apportate dal d.lgs. 152/2006 su tali punti non abbiano comportato sostanziali differenze tra «rifiuti allo stato liquido» e «rifiuti liquidi costituiti da acque reflue»: sia perché questi ultimi erano già testualmente presenti come tali nell'art. 36 del d.lgs. 152/1999, sia perché l'intenzione legislativa contenuta nella Relazione al Codice circa il suo art. 185 utilizza in modo equivalente i termini, potendosi pertanto affermare che più che di sostanziali variazioni si tratti di una ennesima scarsità di attenzione nella redazione della norma.

Idem dicasi circa la nozione di «scarico» e per l'assenza del riferimento alla «immissione tramite condotta», sia perché lo scarico indiretto, abrogata la legge 319/1976 (c.d. «Legge Merli») che lo prevedeva, non era stato riprevisto dal d.lgs. 152/1999, sia perché la questione del «tramite condotta» a ben vedere sembra un falso problema se è vero che lo scarico presuppone di per sé un sistema di stabile deflusso che consenta appunto uno scarico. La dottrina citata suggerisce dunque che il criterio per il confine tra le due discipline in questione possa essere individuato utilizzando le indicazioni della Corte di cassazione antecedenti il d.lgs. 152/2006 e che portano a considerare che tra la vecchia e la nuova disciplina vi sia una sostanziale identità. E si tratta indubbiamente di un criterio ragionevole a cospetto delle esitazioni legislative a fare chiarezza.

Sotto questo profilo, in effetti, la Corte Suprema di cassazione (5) in una recente pronuncia è andata in tale direzione, atteso che: ha ribadito l'orientamento già espresso con la propria giurisprudenza sul punto, «secondo il quale la definizione di «scarico» contenuta nel d.lgs. 152/1999 non prevede come mezzo essenziale per l'esecuzione dello stesso, la presenza di tubazioni o apparecchiature costituenti una vera e propria «condotta», dovendo ritenersi che integra scarico in senso giuridico qualsiasi sistema di deflusso, oggettivo e duraturo, che comunque canalizza (senza soluzione di continuità, in modo artificiale o meno) i reflui dal luogo di produzione al corpo ricettore (...); e ha ritenuto che «Né tale interpretazione è contraddetta dal recente d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (...) ove la definizione di «scarico» è fornita dall'art. 74, lett. *ff*)» (6). E la direzione sembra appunto in coerente prosecuzione logica delle indicazioni con cui la stessa Corte di cassazione aveva poco prima dato continuità a un proprio orientamento chiarendo che «i rifiuti allo stato liquido sono costituiti da acque reflue di cui il detentore si disfa, senza versamento diretto, avviandoli allo smaltimento, trattamento o depurazione a mezzo di trasporto, in quanto, a differenza degli scarichi di reflui liquidi, non vengono convogliati in via diretta in corpi idrici ricettori, e di conseguenza lo smaltimento di tali rifiuti deve essere autorizzato anche se il detentore intende destinarli al recupero» (7). Già precedentemente infatti i giudici di legittimità avevano indicato che «La nozione di scarico, introdotta dal d.lgs. 152/1999 costituisce il parametro di riferimento per stabilire, per le acque di scarico e per i rifiuti liquidi, l'ambito di operatività delle normative in tema di tutela delle acque e dei rifiuti, sicché solo lo scarico di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili, diretto in corpi idrici ricettori, specificamente indicati, rientra in tale normativa; per contro, i rifiuti allo stato liquido, costituiti da acque reflue di cui il detentore si disfaccia senza versamento diretto nei corpi ricettori, avviandole cioè allo smaltimento, trattamento o depurazione a mezzo di trasporto su strada o comunque non canalizzato, rientrano nella disciplina dei rifiuti e il loro smaltimento deve essere autorizzato» (8). La Suprema

(2) E cioè delle «acque utilizzate per la produzione idroelettrica, per scopi irrigui e in impianti di potabilizzazione, nonché delle acque derivanti da sondaggi o perforazioni diversi da quelli relativi alla ricerca ed estrazione di idrocarburi».

(3) La norma è stata così modificata dall'art. 2, comma 22, d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

(4) RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Milano, 2007, 389 ss. Per una ricognizione sintetica ma completa della materia in un identico snodo interpretativo (scarichi acque reflue o rifiuti) relativo però ad acque di vegetazione e di sanse olivarie, cfr. anche ORTENZI, *Disciplina degli scarichi e dei rifiuti liquidi: dalla legge Merli al T.U. in materia ambientale*, in questa Riv., 2008, 715.

(5) Cass. Sez. III Pen. 3 ottobre 2006, n. 35888, De Marco, in *Cass. pen.*, 2008, 1361.

(6) Ancorché nel testo precedente alla modifica dell'art. 2, comma 22, d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 soprariferita.

(7) Cass. Sez. III Pen. 11 marzo 2004, n. 20679, Sangelli, in *Cass. pen.*, 2005, 9, 2702 s.m. Il parametro di riferimento rappresentato dalla esistenza di un sistema di convogliamento delle acque nel corpo ricettore, indipendentemente dalla loro natura inquinante è stato recentemente confermato in tema di rifiuti ospedalieri da Cass. Sez. III Pen. 16 gennaio 2008, n. 2246 (c.c.), Canaletti, in questa Riv. (M), 2008, 513, e in www.lexambiente.it/article3757.html.

(8) Cass. Sez. III Pen. 29 marzo 2000, n. 1383, Sainato, rv. 216.061.

Corte, poi, nell'analizzare la nuova formulazione dell'art. 74, lett. b) introdotta dal d.lgs. n. 4 del 2008, secondo cui sono da considerare «acque reflue industriali» qualunque tipo di acque reflue scaricate (e non più quindi «provenienti da» come recitava la precedente formulazione dello stesso articolo contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006) da edifici o impianti in cui si svolgono le attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche o di dilavamento, ha peraltro di recente precisato che tale formulazione «è strumentale unicamente a riaffermare la nozione di "scarico diretto" in maniera da riproporre in forma più chiara e netta la distinzione esistente tra acque di scarico da quella di rifiuti liquidi» (9).

Tuttavia, come si vedrà, dalla diatriba sulla terminologia legislativa sulle disposizioni distinte di acque reflue e rifiuti liquidi si ricava in realtà una scarsissimo ausilio ai fini di un sicuro spartiacque (è davvero il caso di dirlo) nella materia che ci occupa più direttamente, con riguardo cioè soprattutto alla corretta soluzione dello specifico problema dell'acqua di falda bonificata.

Ne appare prova il fatto che la giurisprudenza amministrativa (cioè quella peculiariamente chiamata non a verificare l'eventuale commissione di reati, che costituisce un'atmosfera a sé, ma a dirimere controversie di vario tipo gestionale tra operatori ambientali e P.A.) pur nel contrasto che la avvolge (10) ha sostanzialmente bisogno di compiere un'operazione ermeneutica che pervenga a un identico risultato: arrivare cioè a poter parlare di un regime «speciale» o «peculiare» che dir si voglia per quanto riguarda lo scarico di acque di falda emunte nel corso di bonifica: motivi diametralmente opposti e soluzioni diametralmente opposte, ma identica natura speciale del regime ottenuto interpretativamente.

Come dire, Catullo non avrebbe detto di meglio, *nec tecum nec sine te*.

Quindi illusione quella manifestata da molti, inizialmente, che l'art. 243 del Codice avesse davvero risolto *de plano* il contrasto interpretativo, sorto durante la vigenza del decreto Ronchi a cagione della evidente assenza di una indicazione normativa chiara; la quale, a sua volta, aveva favorito una incertezza giuridica tale da incoraggiare la scelta della P.A. di qualificare «prudenzialmente» le acque di falda emunte in sede di bonifica come «rifiuti liquidi», soggette ai fini dello smaltimento al trattamento in impianti autorizzati secondo le disposizioni sulla gestione dei rifiuti e non applicando la normativa degli scarichi idrici.

Attenta dottrina (11) ha messo in luce che una tale «opzione» non solo aveva contribuito a rendere più farraginosi i procedimenti di bonifica – arrecando ulteriori oneri amministrativi, sanzionatori ed economici in capo ai soggetti imprenditori operanti – ma in alcuni casi anche condotto a conclusioni paradossali. È stato così sottolineato come accadesse che «Nelle situazioni in cui, infatti, le acque di falda, emunte nell'ambito di procedimenti di bonifica, venivano sottoposte a procedimenti depurativi in impianti posti al servizio dell'attività industriale, e ubicati all'interno del sito da bonificare (...), si arrivava alla irragionevole e contraddittoria conclusione che nello stesso impianto si effettuava, contestualmente: un'attività di depurazione delle acque di processo (al fine di ricondurle entro i *limiti di emissione* previsti dalla normativa in *mate-*

ria di scarichi idrici). Un'attività di trattamento di "rifiuti" costituiti dalle acque di falda emunte (con caratteristiche simili a quelle di processo), da scaricare entro i *limiti, più severi, richiamati dal d.m. 471/99*, anche se confluenti nello stesso corpo ricettore mediante la medesima condotta».

Di qui, il ruolo attribuito all'art. 243 del Codice di tentare di colmare il vuoto normativo creatosi e le aspettative generali circa il fatto che ciò fosse davvero avvenuto: sembrava infatti confermata la scelta già operata dall'art. 9 del d.m. 471/1999, che già consentiva al proprietario incolpevole e a qualunque altro soggetto che vantasse un interesse qualificato sul sito di effettuare spontaneamente gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e ripristino ambientale, per liberare il sito dall'onere reale e sottrarsi agli effetti dell'applicazione del privilegio speciale immobiliare.

La questione, dal punto di vista concreto nell'agire d'impresa, non è certo di poco conto in linea generale se è vero che le maggiori aziende del Paese nel settore considerano di grande importanza la questione stessa, tanto da averla messa in primo piano alla propria attenzione operativa, sottolineando che «la protezione del suolo e delle falde acquifere rappresenta sempre più un elemento significativo per garantire la piena funzionalità degli ecosistemi e la sostenibilità delle attività operative» (12).

Il fulcro dello scontro diventa allora in effetti, paradossalmente, l'art. 243 del Codice, e i suoi lembi iniziano ad essere tirati in direzioni tra loro incompatibili.

Orbene, la norma testualmente prevede che:

«Le acque di falda emunte dalle falde sotterranee, nell'ambito degli interventi di bonifica di un sito, possono essere scaricate, direttamente o dopo essere state utilizzate in cicli produttivi in esercizio nel sito stesso, *nel rispetto dei limiti di emissione di acque reflue industriali in acque superficiali di cui al presente decreto*.

In deroga a quanto previsto dal comma 1 dell'art. 104, ai soli fini della bonifica dell'acquifero, è ammessa la reimmissione, previo trattamento, delle acque sotterranee nella stessa unità geologica dalla quale le stesse sono state estratte, indicando la tipologia di trattamento, le caratteristiche quali-quantitative delle acque reimmesse, la modalità di reimmissione e le misure di messa in sicurezza della porzione di acquifero interessato dal sistema di estrazione/reimmissione. Le acque reimmesse devono essere state sottoposte ad un trattamento finalizzato alla bonifica dell'acquifero. Non devono contenere altre acque di scarico o altre sostanze pericolose diverse per qualità e quantità da quelle presenti nelle acque prelevate».

Ma dove e perché, infatti, sorge il problema nei fatti.

Esso consiste in ciò: che l'*iter* cui sono assoggettate le acque di falda emunte sostanzialmente consiste nel loro trattamento in un impianto di depurazione di reflui, a ciò autorizzato, che abbia un proprio scarico soggetto ai limiti di legge relativi ai reflui industriali nei corpi recettori (fisati dall'Allegato 5, Parte III del d.lgs. 152/2006), per cui la scelta dell'amministrazione di imporre la sottoposizione delle acque di falda emunte ai più restrittivi limiti per i rifiuti liquidi dalle norme di cui all'art. 101 del d.lgs. 152/2006 potrebbe porsi in contrasto: con l'art. 28 del d.lgs. 152/1999, a mente del quale «tutti gli scarichi sono disciplinati in funzione del rispetto degli obiettivi di qua-

(9) Cass. Sez. III Pen. 2 luglio 2008, n. 26543, Erg Petroli S.p.A., in questa Riv., 2009, 192, con nota di SABBATINI, *Sulla nozione di scarico*.

(10) Si vedrà di qui a poco come il T.A.R. Palermo vada di avviso opposto addirittura al T.A.R. Catania.

(11) GIAMPIETRO - QUARANTA, *Gli orientamenti del giudice amministrativo sulla bonifica nel passaggio tra il vecchio ed il nuovo regime*, in *Ambiente&Sviluppo*, Milano, n. 4, 2008; Id. per estratto in www.giuristiambientali.it.

(12) Cfr. ENI, *Bilancio di sostenibilità 2008*.

lità dei corpi idrici e devono comunque rispettare i valori limite di emissione previsti nell'Allegato 5» (ora del d.lgs. 152/2006); con l'art. 243 del d.lgs. 152/2006; e con l'art. 242, comma 7 del medesimo d.lgs., che indica, tra gli effetti sostitutivi connessi all'approvazione del progetto di bonifica, l'autorizzazione allo «scarico delle acque emunte dalle falde», laddove l'utilizzo del termine «scarico», invece di «trattamento» o «smaltimento», dimostrerebbe che si è in presenza di reflui industriali e non di rifiuti liquidi.

Il solco interpretativo giurisprudenziale inizia ad essere tracciato dal T.A.R. Puglia (13), il quale, cogliendo peraltro per primo l'importanza della effettualità delle diverse situazioni concrete e quindi di una qual certa improduttività delle sole astrazioni interpretative, rileva che occorre stabilire con precisione quale sarebbe la destinazione delle acque trattate e quindi per determinare quali siano i limiti di emissione applicabili alle acque trattate con il sistema di emungimento e trattamento, occorre stabilire se le acque siano destinate, dopo trattamento, ad essere scaricate nei corpi idrici superficiali o se siano dirette ad essere reimmesse in falda: in tale ipotesi i limiti di emissione dovrebbero effettivamente coincidere con quelli (meno rigidi) previsti per gli scarichi idrici nei corpi recettori; oppure se esse siano destinate alla reimmissione in falda, seguito dei trattamenti di disinquinamento, secondo le previsioni di cui all'Allegato 3 al d.m. n. 471 del 1999: in tale ipotesi i limiti di emissione dovrebbero, invece, coincidere con quelli (più rigidi) previsti dall'Allegato 1, tabella «acque sotterranee» del d.m. n. 471 del 1999.

Altri giudici condividono subito dopo quest'ordine di idee in un arco di tempo quasi contemporaneo.

Così il T.A.R. Friuli (14), senza tentennamenti afferma, in fattispecie relativa a determinazioni assunte in sede di conferenza di servizi, che nel pronunciarsi circa la messa in sicurezza di emergenza della falda «erroneamente l'autorità procedente ha qualificato le acque emunte come rifiuti, essendo esse riconducibili, in realtà, al paradigma delle acque reflue di provenienza industriale, a termini dell'art. 243, comma 1 del d.lgs. n.152 del 2006, secondo cui (...). Pertanto i limiti da rispettare sono quelli della emissione in acque reflue industriali in acque superficiali di cui alla tabella 3 dell'Allegato 5 della Parte III del d.lgs. n. 152 del 2006 e non è necessaria l'autorizzazione di cui agli artt. 27 e 28 del d.lgs. n. 22 del 1997».

Il T.A.R. Catania (15), condividendo espressamente l'orientamento del T.A.R. Puglia sopra riferito, enuclea per primo il concetto di «specialità» della disciplina portata dall'art. 243 del d.lgs. n. 152 del 2006, nel senso tuttavia di affermare che tale norma «individua una disciplina per queste tipologie di acque reflue che può dirsi speciale rispetto alla nozione di scarico ordinaria e dalla quale si evince l'intenzione del legislatore di riferirsi, per la gestione delle acque di falda emunte nelle operazioni di MISE/bonifica, alla normativa sugli scarichi idrici e non a quella sui rifiuti. Da ciò consegue la non applicabilità, per

le stesse acque, della disciplina sui rifiuti, che è incompatibile con la prima ai sensi dell'art. 185, comma 1 del d.lgs. n. 152 del 2006 (che modifica parzialmente precedente art. 8 del d.lgs. n. 22 del 1997). L'art. 185, comma 1 del d.lgs. n. 152 del 2006, infatti, esclude dalla normativa sui rifiuti «gli scarichi idrici, esclusi i rifiuti liquidi costituiti da acque reflue» (16).

La sentenza del T.A.R. Palermo in commento, come è evidente, sposa anch'essa il concetto di specialità, ma esattamente al contrario rispetto all'analisi del T.A.R. Catania appena riferita ed arriva a parlare, in un intento palesemente distintivo dalla terminologia usata dai giudici catanesi, di «peculiare regime diversificato» per le acque di falda in questione.

I giudici palermitani si convincono infatti che «una lettura sistematica della previsione normativa in esame (...) non può infatti non tenere conto della particolare natura dell'oggetto dell'attività poste in essere, siccome individuati dal legislatore quale rifiuti liquidi (cfr. codici CER in narrativa). Come osserva correttamente l'avvocatura erariale, le acque di falda emunte nell'ambito dell'attività di disinquinamento non derivano certamente ed in via diretta dagli ordinari cicli produttivi delle aziende presenti (...) con ciò rendendone *improbabile* una aprioristica omologazione alle acque reflue industriali come definite chiaramente dal comma 1, lett. b), d.lgs. cit. Ferma restando quindi alla specifica natura del prodotto oggetto di trattamento (emungimento), con le connesse implicazioni in ordine al regime autorizzatorio dei relativi impianti, l'art. 243 cit. si limita ad autorizzarne lo scarico nelle acque di superficie purché siano rispettati gli stessi limiti di emissione delle acque reflue industriali».

Il convincimento dei giudici palermitani, è palese dalla testualità della motivazione, prende corpo attraverso l'assemblaggio di componenti che francamente non persuade.

Una di queste, che vorrebbe costituire un punto di forza dell'analisi della sentenza in commento, è data, secondo il T.A.R. Palermo, dal fatto che «ai sensi del comma 5, art. 108 del d.lgs. 152/06, proprio in relazione alle acque reflue industriali (...) il legislatore ha previsto che «L'autorità competente può richiedere che gli scarichi parziali contenenti le sostanze della tabella 5 del medesimo Allegato 5 siano tenuti separati dallo scarico generale e disciplinati come rifiuti». Tra le sostanze contenute nella predetta tabella spiccano, per quanto rileva in specie, gli «Oli minerali persistenti e idrocarburi di origine petrolifera persistenti» (...) che figurano come componenti significativi dei liquidi emunti dalle falde del sito da disinquinare. È quindi da disattendere l'assunto della parte ricorrente tendente ad escludere a priori, ai sensi dell'art. 243 del d.lgs. 152/06 la riconduzione delle acque emunte in attività di disinquinamento della falda del regime proprio dei rifiuti liquidi».

Rigore logico-giuridico sembra allora imporre un doppio ordine di rilievi che sorgono spontanei: il primo è che

(13) T.A.R. Puglia, Lecce 4 aprile 2007, n. 2247, in www.giustizia-amministrativa.it.

(14) T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 28 gennaio 2008, n. 90, in www.naturagiuridica.it.

(15) T.A.R. Catania, Sez. I 29 gennaio 2008, n. 207, in www.ambienteditratto.it/sentenze/TAR.

(16) Il T.A.R. Catania peraltro si è occupato in altre pronunzie di altri temi di grande rilievo in materia, ed è da segnalare quindi T.A.R. Catania, Sez. I 29 gennaio 2008 n. 200, in www.ambienteditratto.it/sentenze/TAR in particolare sulla disciplina transitoria di cui all'art. 256, comma 4 del d.lgs. 152/2006 sulla applicazione dei nuovi principi normativi anche ai procedimenti di bonifica

già arrivati alla approvazione progettuale, sul tipo di elemento soggettivo necessario per la responsabilità del proprietario del sito inquinato, e sullo spessore necessario delle prescrizioni in sede di conferenza di servizi. Il T.A.R. Catania stesso, peraltro, con ordinanza 19 giugno 2008, in www.giuristiambientali.it, ha rimesso alla Corte di giustizia CE alcune questioni pregiudiziali in tema di possibilità per l'Autorità amministrativa di imporre modifiche unilaterali delle metodologie di intervento ambientale proposte dalle imprese interessate ed approvate dietro apposite procedure amministrative, e di condizionare all'adempimento di tali modifiche lo svincolo di aree precedentemente soggette a recupero ambientale o comunque ricomprese nella perimetrazione di un sito di interesse nazionale.

se «l'autorità competente può richiedere che gli scarichi parziali contenenti le sostanze (...) siano tenuti separati dallo scarico generale (17) e disciplinati come rifiuti», questi scarichi non nascono con una natura giuridica di rifiuti e che la discrezionale facoltatività appannaggio della P.A. in materia (facoltatività sulla quale non mette conto affannarsi ma che potrebbe anche essere oggetto di dubbi di costituzionalità) anzi lo esclude; ed il secondo è che se così è, e non pare possa seriamente dubitarsi, è chiaro che l'art. 243, sul punto, non ha affatto l'autonomia normativa per rendere proponibile con certezza un'opzione legislativa da cui rilevare la «peculiarità di regime» che il T.A.R. Palermo gli annette con una certa qual fatica e contraddizione.

Lo sforzo peraltro è ulteriormente zavorrato da quella che appare una vera e propria svista (e però non leggera) che non aiuta a dare alla sentenza quella autorevolezza scientifica alla quale sino a quel punto essa tende.

Non può sottacersi infatti che se fosse vero ciò che il T.A.R., in un impeto incidentale afferma alla fine della motivazione sul punto, e cioè che «non risulta utile alla tesi della società ricorrente, per quanto già evidenziato, il richiamo alla nozione degli scarichi *ex* comma 1, lett. ff), art. 74, d.lgs. cit. contenuto nella seconda doglianza, siccome – ripetesi – non può prescindere dalle effettiva natura del «refluo» trattato (*id est*: acque emunte da falda inquinata, *classificate come rifiuti liquidi dallo stesso legislatore* in applicazione di specifiche norme comunitarie), ebbene se fosse vero ciò, il problema non si sarebbe neanche posto o dovuto porre: il che però non è, visto che il legislatore non classifica affatto tali acque come rifiuti liquidi, né esplicitamente né in modo implicito ma inequivoco, anzi le canalizza giuridicamente in direzione opposta, come altri T.A.R. hanno appunto rilevato.

D'altro canto va tuttavia detto che la sentenza in commento è stata condivisa da altri giudici in una sentenza immediatamente a ridosso (18) con un'analisi che, seppur basata anche su una maggior collocazione della normativa italiana in quella comunitaria, ugualmente non convince e che dunque pare utile segnalare qui sinteticamente in parallelo per completezza di commento in *subiecta* materia.

La sentenza «gemella» rileva come prima cosa che le acque emunte da una falda inquinata rientrano a buon diritto nella nozione comunitaria e nazionale di rifiuto liquido, essendo detta *nozione elastica* e comprensiva di qualunque sostanza non più direttamente utilizzabile, idonea ad arrecare un danno all'ambiente, come si evincerebbe dall'art. 1, lett. a) della direttiva 2006/12/CE [«qualunque sostanza od oggetto (...) di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi»]. A prescindere dalla dubbia solidità giuridica di una qualsivoglia «nozione elastica», il presupposto appare errato, essendo evidente che non ci si può fermare alla natura statica-originaria della acqua di falda contaminata ed omettere che di essa il detentore in realtà non può disfarsi *sic et simpliciter*, disperdendola «*telle quelle*» nell'ambiente dopo l'aspirazione dalla falda, ma che essa viene portata a depurazione (nei siti in bonifica per di più quasi mai senza stoccaggio intermedio) e quindi non è più idonea a arrecare danno all'ambiente quando addirittura può essere potenzialmente riutilizzata.

Quindi, elasticità di nozione di rifiuto liquido sia pure, ma non fino al punto che possa essere l'olfatto giuridico a indirizzarne il regime anziché la logica giuridica effettiva, soppiantata, insieme alla norma specifica di cui all'art. 243 del Codice, da una sorta di indiziarietà disorganica.

Lo stesso errore del T.A.R. Palermo, infatti, viene sostanzialmente mutuato dal T.A.R. Sardegna, esibendo il fatto che l'Allegato D alla Parte IV del d.lgs. 152/2006 include nell'elenco dei rifiuti «i rifiuti liquidi acquosi e concentrati prodotti dalle operazioni di risanamento delle acque di falda contenenti sostanze pericolose»: il che equivale solo a dire in realtà, e solo questo potrebbe affermarsi, che le operazioni di risanamento delle acque di falda *possono* alla fine contenere ancora sostanze pericolose in forma acquosa concentrata e che questi sono rifiuti liquidi, non tutte le acque di falda depurate, per di più, in ipotesi, totalmente.

Il che è poi la ragione profonda, ma palese, della *ratio* dell'art. 243 del Codice, che il legislatore non avrebbe evidentemente mai formulato se non avesse inteso riferirsi appunto alla circostanza, certo da verificarsi caso per caso ma non escludibile *a priori*, che le acque di falda una volta bonificate sono suscettibili di essere contenute nei limiti equivalenti a scarichi idrici, e che se non lo sono, e solo se non lo sono, possono e devono essere considerate in tesi e in concreto rifiuti liquidi.

La debolezza del risultato cui pervengono anche i giudici cagliaritari è del resto palesata nella sentenza stessa, là dove essa giunge alla conclusione – da un lato perplessa e dall'altro lato che promuove una arbitraria visione penalizzante – secondo cui «Da questa breve analisi *dovrebbe* emergere il sostanziale *favor* del legislatore nazionale – sulla *falsariga* delle indicazioni provenienti dall'ordinamento giuridico comunitario – ad una notevole estensione del concetto di rifiuto liquido *quanto meno laddove* sussistano i «requisiti sostanziali» della non riutilizzabilità e della potenzialità inquinante, essendo tutto sommato, a tacer d'altro, onere del privato destinatario delle operazioni di bonifica quello di poter usufruire del regime di cui all'art. 243, comma 1 della destinazione finale delle acque di falda emunte, attestando che le stesse saranno reimmesse nelle acque superficiali».

Alla fine, l'impressione netta che si avverte, quasi con stupore, è quella di trovarsi di fronte a un settore e una attività (dei privati e della P.A.) in realtà né più e né meno che abbandonata a sé stessa giuridicamente: norme specifiche, nessuna certezza, sentenze indiziarie, ologrammi di *favor legislatoris*.

E questo, si badi, in una materia che di tutto ha bisogno fuorché di certezze poco più che opinare.

È evidente infatti, per quanto sopra osservato, che (giusto o sbagliato che sia per la concreta tutela dell'ambiente) la tesi della «peculiarità» del regime di cui all'art. 243 del Codice intravista dalla sentenza in commento, a ben vedere, conduce anzitutto ad una sostanziale disapplicazione della norma: come dire, l'art. 243 parla di acque e di loro scarico, ma è come se non ne parlasse e intendesse tutt'altro. Questo, a sua volta, contemporaneamente favorisce opzioni delle amministrazioni sempre più spesso (come dimostrano le censure dei giudici amministrativi sulla frequentissima assenza di prescrizioni in sede di conferenze di servizi o addirittura con prescrizioni senza contraddittorio dopo l'approvazione dei progetti di bonifica) frutto molto più di facili rigidismi che di precauzioni ambientali, doverose in tesi ma in concreto non realmente ponderate. In tutto ciò, è ovvio, emerge padrona del campo la crisi dell'amministrare, che, già assai diffusa nel quadro del concreto operare nel nostro Paese, ancora una volta, nell'ombra, segna un punto.

Alessandro Savini

(17) E nella specie concreta non sembra lo fossero.

(18) T.A.R. Sardegna, Sez. II 21 aprile 2009, n. 549, in *www.ambiente*

Rassegna di fiscalità agraria

di GIUSEPPE FERRARA

1. IMPOSTE INDIRETTE.

1.1. Agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina.

A) Sui titoli di acquisto necessari per fruire dell'agevolazione.

L'Agenzia delle entrate, con la risoluzione 29 aprile 2009, n. 116/E, ha sancito che una società agricola in possesso dei requisiti fissati dall'art. 1, comma 3 del d.lgs. n. 99/2004, può usufruire delle agevolazioni fiscali per la formazione della piccola proprietà contadina di cui alla legge n. 604/1954 anche nel caso in cui l'acquisto del terreno agricolo consegua ad apposito decreto di trasferimento del Tribunale, conseguente ad una procedura esecutiva immobiliare.

Infatti, sebbene tale atto non sia espressamente contemplato tra quelli «agevolabili» ai sensi dell'art. 1 della legge n. 604, tuttavia la sua soggezione all'agevolazione *de qua* risulta coerente con la *ratio* di tale disposizione. E, ad ulteriore conferma di tale conclusione, la ricordata risoluzione richiama la più recente giurisprudenza della Corte di cassazione (v. Cass. 19 maggio 2008, n. 12609, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 5, 753; Cass. 4 ottobre 2005, n. 26394, in *Il Fisco*, 2006, 594) secondo la quale l'elencazione degli atti contenuta nel predetto art. 1 non è tassativa, avendo il legislatore inteso applicare il beneficio tributario a tutti gli atti funzionali alla formazione della piccola proprietà contadina.

Va rammentato, per completezza, che, secondo altro orientamento della Suprema Corte, invece, l'art. 1 della legge n. 604 sarebbe norma di stretta interpretazione, in quanto agevolativa; con la conseguenza che non sarebbe applicabile a fattispecie non espressamente contemplate da tale disposizione (v. Cass. 19 novembre 2007, n. 23900, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 11, 2131 e richiamata in questa Riv., 2008, *Rassegna*, 581).

B) Sulle fattispecie di decadenza dalle agevolazioni fiscali de quibus.

L'art. 3 della legge n. 604/1954 prevede che il contribuente il quale intenda beneficiare delle agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina ha l'onere di produrre, al momento del rogito notarile, apposito certificato dell'Ispezzorato provinciale dell'Agricoltura che attesti la sussistenza delle condizioni fissate nell'art. 2 della medesima legge.

Il successivo art. 4 dispone, poi, che, in luogo di tale certificato, il contribuente può produrre, al momento della stipula, un'attestazione provvisoria dalla quale risulti che l'IPA ha in corso gli accertamenti necessari alla verifica della sussistenza delle menzionate condizioni. In tale evenienza l'acquirente, a pena di decadenza dalle agevolazioni in questione, ha l'onere di produrre all'Agenzia delle entrate il certificato definitivo attestante la sussistenza delle condizioni fin dalla data del rogito, entro il termine di tre anni dalla sua registrazione.

La Commissione tributaria regionale di Bari, Sez. XV, con sentenza 12 febbraio 2009, n. 14, ha sancito che quando l'acquirente abbia beneficiato in via provvisoria delle agevolazioni in questione producendo il certificato provvisorio dell'IPA,

non costituisce causa di decadenza dal beneficio fiscale la circostanza che il certificato definitivo sia prodotto all'Agenzia delle entrate oltre il termine triennale di cui all'art. 4; ciò, nell'evenienza che tale ritardo sia dipeso da causa non imputabile al soggetto passivo ed, in specie, ad inefficienze della competente Amministrazione.

Tale pronuncia si conforma all'orientamento espresso in merito dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (v. Cass. 27 luglio 2002, n. 10939, in *Il Fisco*, 2002, 5981), ulteriormente avvalorata da quanto statuito dalla stessa Suprema Corte in relazione ad analoga problematica relativa alle agevolazioni in tema di imposta di registro concesse all'imprenditore agricolo professionale (v. Cass. 1° aprile 2003, n. 4957, in questa Riv., 2004, 645. Da ultimo, v. Cass. 22 febbraio 2008, n. 4644, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 2, 285).

1.2. Sulle agevolazioni previste per gli IATP (ora IAP).

I) La Nota I dell'art. 1 della Tariffa, parte I, allegata al d.p.r. n. 131/1986 prevede che «per gli atti traslativi stipulati da imprenditori agricoli a titolo principale (...) ai fini dell'applicazione dell'aliquota dell'8 per cento l'acquirente deve produrre al pubblico ufficiale rogante la certificazione della sussistenza dei requisiti» per l'attribuzione di tale qualifica. Stabilisce, inoltre, che «il beneficio predetto è esteso altresì agli acquirenti che dichiarino nell'atto di trasferimento di voler conseguire i sopra indicati requisiti e che entro il triennio producano la stessa certificazione». In mancanza della tempestiva produzione di tale documentazione, l'Agenzia delle entrate provvede al recupero dell'imposta di registro in misura ordinaria (ossia, con applicazione dell'aliquota del 15 per cento, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della Tariffa, parte I). L'art. 1, comma 5 *quater* del d.lgs. n. 99/2004 ha da ultimo prescritto che tale agevolazione opera, adesso, in beneficio degli IAP.

La giurisprudenza di merito ha pronunciato sul caso di un soggetto che aveva acquistato un terreno agricolo dichiarando nel rogito di voler acquisire la qualifica di IAP e, pertanto, fruendo del ricordato beneficio fiscale. Tale contribuente, peraltro, non produceva nel triennio all'Agenzia delle entrate l'occorrenza certificazione di avvenuta acquisizione dello *status* di IAP; talché quest'ultima gli notificava apposito avviso di liquidazione col quale recuperava l'imposta di registro (in misura ordinaria) non versata. Il soggetto passivo, nel proprio ricorso, sosteneva l'illegittimità della pretesa impositiva, in quanto aveva erroneamente dichiarato nel contratto di compravendita di non possedere la qualifica di IAP, nel mentre, al contrario, la stessa sarebbe stata acquisita sin da anni precedenti a quello della conclusione del contratto; peraltro, non produceva in giudizio alcuna documentazione a dimostrazione della propria allegazione.

La Commissione tributaria regionale di Bologna, Sez. XIV, con sentenza 13 gennaio 2009, n. 9, ha statuito per la legittimità delle pretese impositive avanzate dall'Ufficio finanziario, in quanto il contribuente non solo non ha ottemperato all'onere, conseguente alla dichiarazione resa nel rogito, di produrre all'Agenzia delle entrate della certificazione attestante il proprio *status* di IAP; di più, non ha comunque neppure pro-

vato in causa di aver posseduto, da data anteriore al contratto di compravendita, tale qualifica.

Ci pare che il pronunciamento, date le ricordate risultanze di causa, sia ineccepibile, perché coerente con quanto prescritto dall'art. 1 della Nota I della Tariffa, oltre che corretto alla luce del principio di ripartizione dell'onere probatorio di cui all'art. 2697 c.c.

Diversamente avrebbe potuto (*rectius* dovuto) disporre la Commissione tributaria, nel caso in cui, in corso di causa, il contribuente avesse dimostrato l'erroneità della propria dichiarazione in seno al rogito ed avesse provato il possesso della qualifica di IAP alla data del contratto. In tal caso, infatti, la *ratio* della norma agevolativa sarebbe risultata comunque soddisfatta e, quindi, illegittimo avrebbe dovuto dichiararsi il recupero dell'Ufficio finanziario.

Infine, va rammentato che la ricordata sentenza è conforme all'orientamento della Corte di cassazione secondo il quale, quando l'acquirente, in seno al rogito, abbia dichiarato di voler acquisire nel triennio la qualifica di IAP, ha l'onere, nello stesso termine, di produrre all'Agenzia delle entrate la certificazione attestante l'intervenuta acquisizione di tale *status* (v., da ultimo, Cass. 9 settembre 2008, n. 22694, reperibile sul sito <http://pluris-cedam.utetgiuridica.it>; Cass. 22 febbraio 2008, n. 4644, cit.; Cass. 1° aprile 2003, n. 4957, cit.).

II) La Commissione tributaria regionale di Bologna, Sez. XIV 29 gennaio 2009, n. 21 ha pronunciato in ordine ad un'ulteriore peculiare fattispecie.

Si tratta della stipula, da parte del contribuente, ai rogiti dello stesso Notaio ed in date molto prossime, di due atti di acquisto di terreni agricoli. In entrambi i rogiti l'acquirente dichiara di possedere la qualifica di IAP, ma produce il relativo certificato dell'IPA solo in sede di registrazione del primo contratto. Per cui, l'Ufficio finanziario, per il tramite di apposito avviso di liquidazione, revoca le agevolazioni fiscali di cui trattasi provvisoriamente concesse in relazione alla seconda compravendita, adducendo, appunto, la mancata produzione della certificazione prescritta dalla Nota I dell'art. 1 della Tariffa.

La menzionata pronuncia ha statuito l'illegittimità della pretesa impositiva avanzata dall'Agenzia delle entrate, facendo leva sull'art. 6, comma 4 della legge n. 212/2000 (il quale dispone che «al contribuente non possono, in ogni caso, essere richiesti documenti ed informazioni già in possesso dell'Amministrazione finanziaria»).

Si tratta, riteniamo, di conclusione condivisibile, perché giustificata dalla circostanza che il secondo atto di compravendita con riferimento al quale l'acquirente aveva omesso di produrre la certificazione di IAP era stato rogato immediatamente dopo la conclusione del primo rogito in relazione al quale, invece, la prescritta certificazione era stata prodotta all'Ufficio. Dunque, tale dato temporale ragionevolmente esclude che il contribuente possa aver perduto, tra i due atti, la qualifica di IAP; pertanto, è corretta l'interpretazione della Nota I della Tariffa operata dalla Commissione alla luce dei principi (che costituiscono criteri interpretativi della normativa tributaria) dello Statuto del contribuente, quale è quello di cui al citato art. 6, comma 4. Del resto, ci pare, ad identica conclusione avrebbe potuto giungersi pure invocando il principio di collaborazione e buona fede nel rapporto tra contribuente ed Amministrazione finanziaria, sancito dall'art. 10, comma 1 della medesima legge n. 212/2000.

2. IMPOSTE DIRETTE.

2.1. L'imposizione sull'attività di produzione e cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili, di carburanti, di prodotti chimici derivanti prevalentemente da prodotti del fondo.

I) L'art. 1, comma 369 della legge n. 296/2006, come modificato dall'art. 1, comma 178 della legge n. 244/2007, sta-

bilisce che «la produzione e cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo e di prodotti chimici derivanti da prodotti agricoli provenienti prevalentemente dal fondo, effettuate dagli imprenditori agricoli, costituiscono attività connesse ai sensi dell'art. 2135, comma 3 c.c. e si considerano produttive di reddito agrario, fatta salva l'opzione per la determinazione del reddito nei modi ordinari, previa comunicazione all'Ufficio» secondo le modalità stabilite nel d.p.r. n. 422/1997.

Il legislatore, dunque, ha espressamente qualificato tali attività, ove svolte da imprenditori agricoli, come connesse ai sensi dell'art. 2135, comma 3 c.c., produttive di reddito agrario, salva la facoltà del contribuente di optare per la tassazione secondo i canoni ordinari (ovvero, secondo le regole proprie del reddito d'impresa).

L'Agenzia delle entrate, con la circolare 6 luglio 2009, n. 32/E, ha formulato il proprio orientamento interpretativo in ordine alla disciplina fiscale applicabile alle predette attività.

Ha in primo luogo evidenziato che tale regolamentazione viene in rilievo non solo in capo alle persone fisiche, società semplici ed enti non commerciali che svolgono le attività di cui all'art. 2135 c.c.; ma pure in beneficio delle c.d. società agricole di cui al d.lgs. n. 99/2004 che, ai sensi dell'art. 1, comma 1093 della legge n. 296/2006, optano per l'imposizione su base catastale dei redditi ritratti dallo svolgimento dell'attività agricola.

Dopodiché, ha evidenziato che il predetto art. 1, comma 369 della legge n. 296 ha ampliato il novero delle attività connesse all'agricoltura di cui all'art. 2135 c.c., comprendendovi la produzione e cessione: *a*) di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche; *b*) di carburanti ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo; *c*) di prodotti chimici derivanti da prodotti agricoli ritratti prevalentemente dal fondo. Il legislatore ha inoltre stabilito che il reddito maturato per le predette attività sconta l'imposizione secondo i parametri catastali propri del reddito agrario, di cui all'art. 32 del t.u.i.r., fatta salva la facoltà del contribuente di optare per l'imposizione secondo le regole (ordinarie) del reddito d'impresa.

L'Agenzia delle entrate ha dipoi osservato che, nel mentre il menzionato comma 369 stabilisce espressamente che, affinché ricorra il requisito della connessione, la produzione e cessione di carburanti e prodotti chimici deve originare da prodotti ottenuti prevalentemente dal fondo; il requisito della prevalenza, invece, non è, a tal fine, espressamente prescritto per la produzione e cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche. Tuttavia, anche in tal caso, rileva la circolare n. 32/E, dovrà ricorrere tale requisito «in ragione dell'assimilazione operata dal legislatore di tale produzione alle attività agricole connesse».

L'Amministrazione finanziaria ha poi precisato cosa debba intendersi per «prevalenza».

Talché, ha osservato che: *a*) in via di principio, il requisito è soddisfatto nel caso in cui i prodotti utilizzati nello svolgimento delle attività connesse ed ottenuti dall'attività agricola principale sono superiori rispetto a quelli acquistati da soggetti terzi; *b*) laddove il confronto quantitativo non sia possibile, data la non comparabilità tra i beni prodotti per il tramite della attività principale e quelli ottenuti dalle attività connesse, si dovrà fare riferimento al c.d. parametro del valore. Dunque, sarà necessario rapportare il valore di mercato dei prodotti ottenuti dall'attività agricola principale, con il costo dei prodotti acquisiti da terzi; ed, ai fini della connessione il requisito della prevalenza risulterà integrato nel caso in cui il primo sia superiore al secondo; *c*) infine, nell'ipotesi in cui neppure risulti praticabile tale comparazione (ad esempio, perché il prodotto dell'attività principale non è suscettibile di valutazione, come nel caso dei residui zootecnici), sarà necessario

effettuare «una comparazione a valle del processo produttivo dell'impresa», tra l'energia derivante dall'utilizzazione dei prodotti dell'attività agricola principale e quelle discendente dai prodotti acquistati da terzi.

Ciò precisato, nel mentre le attività di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali, di prodotti chimici e di carburanti si caratterizzano per ciò che le relative attività hanno comunque ad oggetto prodotti ritratti dall'attività agricola principale, invece così non è per l'attività di produzione e cessione di energia elettrica fotovoltaica.

L'Agenzia delle entrate osserva, peraltro, che trattasi pur sempre di attività connessa la quale, quindi, presuppone un collegamento con l'attività agricola principale; collegamento che viene ritenuto consistente in ciò che, anzitutto, i terreni sui quali sono stati installati i pannelli fotovoltaici debbono essere nella disponibilità dell'imprenditore agricolo ed essere ubicati nello stesso Comune o in Comuni limitrofi a quelli in cui è svolta l'attività principale. Inoltre, la circolare 32/E, sulla base delle indicazioni fornite dal Ministero per le politiche agricole e forestali con nota n. 3896 del 27 luglio 2008, ha ulteriormente precisato quali sono i requisiti necessari per poter qualificare la produzione di energia fotovoltaica come connessa all'agricoltura, avuto riguardo alla potenza nominale di energia prodotta (ad. es., è sempre ritenuta connessa e, dunque, produttiva di reddito agrario la produzione di energia fotovoltaica derivante dai primi 200 KW di potenza nominale complessiva).

In ogni caso, la produzione e cessione di energia elettrica eccedente i limiti individuati dalla circolare dell'Agenzia delle entrate dà luogo a reddito d'impresa, quindi tassato secondo le regole proprie di tale categoria reddituale.

Si tratta di interpretazione, quella fornita dall'Amministrazione finanziaria, che assimila, in definitiva, la produzione e cessione di energia fotovoltaica a quella di qualunque altro prodotto agricolo ritratto dal fondo.

A nostro sommo avviso, invece, tale attività, in quanto, come rilevato dalla stessa circolare, non ha oggetto prodotti derivanti dall'esercizio delle attività principali, rientra nell'attività di fornitura di beni di cui all'art. 2135, comma 3 c.c.; con la conseguenza che, affinché si versi nell'ambito delle attività connesse, è necessario che l'attività di produzione di energia elettrica sia svolta dall'imprenditore agricolo mediante attrezzature della propria azienda normalmente impiegate nelle attività principali; ossia, è necessario che i pannelli fotovoltaici siano prettamente impiegate per fornire energia elettrica all'azienda agricola (ci permettiamo di rinviare, sul punto, a G. FERRARA, *Impresa agricola e produzione di energia*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2008, 33 e ss.).

II) L'Amministrazione finanziaria, con la circolare in esame, ha poi esaminato il trattamento fiscale della tariffa incentivante erogata dal Gestore del Sistema elettrico per l'elettricità prodotta mediante conversione fotovoltaica della fonte solare (tariffa che ha la funzione di reintegrare l'imprenditore dei costi di investimento iniziali sostenuti).

In via generale, per gli imprenditori agricoli, individuali e collettivi, che sono soggetti all'imposizione reddituale secondo i parametri catastali del reddito agrario, tali importi sono fiscalmente irrilevanti, perché assorbiti nella predetta imposizione catastale.

Costituiranno, invece, componenti positive di reddito d'impresa (ricavi) per le società agricole che non abbiano optato per l'imposizione su base catastale oltre che, in ogni caso, per gli imprenditori agricoli individuali e collettivi che producono energia fotovoltaica eccedendo i limiti – individuati nella circolare 32/E – della connessione, per la parte riferibile ai KW di energia prodotti oltre tali limiti.

III) La circolare dell'Agenzia delle entrate chiarisce, inoltre, che, all'atto dell'erogazione, da parte del Gestore del servizio elettrico, della tariffa incentivante, il medesimo dovrà operare la ritenuta a titolo di acconto del 4 per cento ogni

qual volta l'attività di produzione e cessione dell'energia fotovoltaica sia da qualificarsi commerciale e, dunque, produttiva di reddito d'impresa. E ciò si verifica, da un lato, nei confronti delle società agricole, anche quando abbiano optato per la tassazione secondo il reddito agrario, dato che l'art. 3 del d.m. 27 settembre 2007, n. 213 precisa che anche in tale evenienza il reddito dalle stesse prodotto «è considerato reddito d'impresa»; dall'altro lato, nel caso in cui l'attività di produzione e cessione di energia fotovoltaica sia svolta oltre i limiti della connessione.

IV) L'Amministrazione finanziaria ha poi illustrato il trattamento fiscale dei proventi acquisiti dagli imprenditori agricoli per la cessione dei c.d. certificati verdi di cui al d.lgs. n. 79/1999.

Correttamente la circolare n. 32/E, dopo aver qualificato tali certificati come beni immateriali strumentali equiparabili alle concessioni, licenze e similari, chiarisce che, qualora l'imprenditore agricolo, individuale e collettivo, sia soggetto al regime fiscale del reddito agrario, il corrispettivo di alienazione non risulterà imponibile, in quanto assorbito nella tassazione su base catastale.

Nel caso in cui, invece, venga prodotta energia fotovoltaica oltre i limiti della connessione, allora, dato che il reddito prodotto da tale attività eccedentaria andrà qualificato d'impresa, del pari i proventi della cessione dei certificati (riferibili all'energia prodotta oltre i limiti di connessione) costituiranno plusvalenze imponibili.

V) Infine, l'Agenzia delle entrate ha giustamente rilevato che le attività di produzione e cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili prodotte da imprenditori agricoli nei limiti della connessione, costituendo attività agricole, scontano l'aliquota IRAP agevolata dell'1,9 per cento, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 446/1997. Laddove tale attività sia svolta in eccedenza rispetto ai limiti di connessione, invece si verserà nell'attività di impresa commerciale e, pertanto, l'aliquota IRAP applicabile sarà quella ordinaria.

2.2. Attività di ortovivaiismo ed imposizione sui redditi.

L'art. 32, comma 1 del t.u.i.r. stabilisce che «il reddito agrario è costituito dalla parte del reddito medio ordinario dei terreni imputabile al capitale di esercizio ed al lavoro di organizzazione impiegati, nei limiti delle potenzialità del terreno, nell'esercizio di attività agricole su di esso». Il comma 2, lett. c) dispone, poi, che sono altresì produttive di reddito agrario le attività di cui all'art. 2135, comma 3 c.c. dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione, ancorché non svolte sul terreno, di prodotti ottenuti prevalentemente dallo svolgimento delle attività agricole principali con riferimento a beni individuati in apposito d.m.

La Corte di cassazione, con la sentenza 19 marzo 2009, n. 6611, richiamando il principio affermato dalla stessa Suprema Corte con sentenza 14 settembre 2004, n. 18488 (in *Giur. it.*, 2005, 415), con riferimento al previgente testo dell'art. 29, comma 2, lett. c), ha sancito che l'attività di commercializzazione svolta da un'impresa vivaistica in tanto origina reddito agrario, in quanto abbia ad oggetto, appunto, prodotti prevalentemente ritratti dall'esercizio dell'attività agricola principale.

Inoltre, valorizzando la prescrizione di cui al comma 1 dell'art. 29 (ora art. 32) – ossia, la previsione per cui l'attività deve essere svolta nei limiti delle potenzialità del terreno – ha statuito che la vendita non deve assumere dimensioni tecnico organizzative tali da assurgere ad attività del tutto autonoma.

Ha, infine, precisato, che in nessun caso la commercializzazione di prodotti vivaistici acquistati da terzi può essere qualificata come connessa all'agricoltura (e, dunque, fonte produttiva della categoria reddituale in esame) quando l'imprenditore agricolo ometta di svolgere qualsivoglia attività (di

manipolazione o trasformazione) su di essi, idonea ad inserirli nel proprio ciclo intermediario.

2.3. Le agevolazioni fiscali per le cooperative agricole.

La Corte di cassazione, con sentenza 5 febbraio 2009, n. 2745 (in *Corr. trib.*, 2009, 940 e ss., con nota di S. MULEO, *Doppio regime di esenzione per cooperative agricole ed attività connesse*), pronunciando sull'art. 10 del d.p.r. n. 601/1973 nella formulazione vigente nel 1998 [il quale stabiliva che le cooperative agricole e di piccola pesca nonché i loro consorzi sono esenti da IRPEG ed ILOR con riferimento ai redditi conseguiti mediante l'allevamento di animali con mangimi ottenuti per almeno un quarto dai terreni dei soci nonché mediante la manipolazione, trasformazione e alienazione, nei limiti stabiliti dall'art. 29, lett. c) del t.u.i.r., di prodotti agricoli e zootecnici e di animali conferiti dai soci nei limiti delle potenzialità del terreno], ha statuito che tale disposizione ha finalità ed oggetto diverso rispetto a quella di cui all'art. 12 della legge n. 904/1977 (la quale dispone che, ferme le agevolazioni previste dalla legge in beneficio delle cooperative, non concorrono a formare il reddito imponibile delle medesime le somme destinate a riserve indivisibili, a condizione che sia esclusa la possibilità di distribuirle ai soci sotto qualsiasi forma, sia durante la vita dell'ente, che all'atto del suo scioglimento).

Infatti, da un lato, l'art. 10 del d.p.r. n. 601 si rivolge specificamente alle imprese agricole ed ai risultati economici strettamente dipendenti dalle attività indicate in tale disposizione; dall'altro lato, l'art. 12 della legge n. 904 si indirizza, indistintamente, a tutte le società cooperative, riconoscendo l'esenzione fiscale senza alcuna condizione, con il solo limite della non distribuibilità ai soci delle riserve indivisibili.

Ne consegue che, in presenza dei presupposti fissati dalle norme ricordate, la cooperativa agricola può beneficiare di entrambe le agevolazioni fiscali.

2.4. Attività agrituristica.

L'Agenzia delle entrate, con la risoluzione 16 marzo 2009, n. 65/E, ha chiarito che la piscina costituisce, in linea di principio, un bene strumentale per l'esercizio dell'attività agrituristica; infatti, sono oggetto di quest'ultima attività «non solo i servizi di ospitalità e somministrazione, ma anche i particolari servizi aggiuntivi offerti al turista come, appunto, la piscina».

Ne discende che, per un verso, laddove l'imprenditore agricolo opti per la tassazione secondo i criteri ordinari, ai fini delle imposte dirette, il costo di costruzione di tale bene – purché, precisa l'Amministrazione, realizzato su un terreno relativo all'impresa agrituristica – è deducibile; per l'altro verso, ai fini IVA la relativa imposta passiva assoluta risulterà integralmente detraibile.

2.5. Sull'ammissibilità dell'accertamento c.d. sintetico nei confronti dell'imprenditore agricolo individuale.

La Corte di cassazione, con le sentenze 14 gennaio 2009, n. 694, 22 aprile 2009, n. 9505, 6 maggio 2009, n. 10385 (in corso di pubblicazione su questa Riv., con nota adesiva di G. FERRARA, *La legittima utilizzazione del c.d. metodo di accertamento sintetico ed induttivo nei confronti dell'imprenditore agricolo individuale e collettivo*) ha ribadito il proprio orientamento (già manifestato con, tra le altre, le pronunce 28 giugno 2006, n. 14948, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 6, 1702; 8 maggio 2003, n. 7005, in questa Riv., 2004, 492, con nota di BUGIANI, *Prelazione agraria, affitto simulato, rinuncia alla prelazione, recesso dal contratto d'affitto*; 13 agosto 2002, n. 12192, *ivi*, 2004, 422) secondo il quale l'Agenzia delle entrate può legittimamente procedere a rettificare il solo reddito agrario e dominicale dichiarato dalla persona fisica esercente l'impresa

agricola, utilizzando il c.d. metodo di accertamento sintetico di cui all'art. 38, comma 4 del d.p.r. n. 600/1973, in presenza dei presupposti all'uopo previsti da tale disposizione; ossia, che il reddito dichiarato si scosti per almeno un quarto da quello accertabile sinteticamente, per almeno due periodi d'imposta.

Tale criterio di accertamento, come noto, determina l'imputazione al soggetto passivo di un (presunto) reddito complessivo (senza che, dunque, l'Ufficio finanziario sia onerato di individuare le fonti di produzione del ritenuto maggior reddito) ritratto dalla acclarata disponibilità, in capo al contribuente; di beni – per quanto qui rileva – estranei all'esercizio della medesima azienda agraria.

La Suprema Corte ha ritenuto che tale conclusione non sia incompatibile con la quantificazione su base catastale del reddito (reddito agrario e dominicale) prodotto dall'imprenditore agricolo individuale; ciò, anche alla luce del principio affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza 25 luglio 1995, n. 377, in *Foro it.*, 1996, I, 3658 e in questa Riv., 1995, 551, con nota di LA MEDICA, *L'accertamento sintetico, ai fini IRPEF, è inapplicabile ai redditi dei terreni*), secondo cui l'accertamento c.d. sintetico del reddito complessivo è in tale fattispecie ammissibile quando emerga che il contribuente risulta titolare di una capacità di spesa che svela la disponibilità di un reddito superiore a quello effettivamente ritratto dall'attività agricola.

Ovviamente, sottolinea la ricordata giurisprudenza della Corte di cassazione, rimane in ogni caso salva la facoltà dell'esercente l'attività agricola, soggetto a tale accertamento, di dimostrare che la capacità di spesa che ha dato luogo alla determinazione sintetica del reddito trova origine in redditi che hanno già scontato l'imposizione, in proventi non tassabili, etc.

3. IVA.

3.1. Il trattamento fiscale della cessione dell'energia elettrica e calorica prodotta dall'imprenditore agricolo.

L'Agenzia delle entrate, con la ricordata circolare 6 luglio 2009, n. 32/E, ha chiarito (anche) il regime IVA applicabile alla cessione di energia elettrica e calorica prodotta dall'imprenditore agricolo.

Ha, dunque, in proposito osservato che viene il rilievo l'aliquota IVA del 10 per cento solo nella fattispecie di cui al n. 103 della Tabella A, parte III, allegata al d.p.r. n. 633/1972; ossia, nel caso in cui la cessione è effettuata per uso domestico; per uso di imprese estrattive, agricole e manifatturiere; ai clienti grossisti di cui all'art. 2, comma 5 del d.lgs. n. 16/1999.

In ogni altro caso troverà applicazione l'aliquota IVA ordinaria del 20 per cento.

4. ICI.

4.1. La soggezione ad ICI dei fabbricati rurali.

L'art. 23, comma 1 *bis* del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, introdotto dalla legge di conversione 27 febbraio 2009, n. 14, in vigore dal 1° marzo 2009, stabilisce che «ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 2 della l. 27 luglio 2000, n. 212, l'art. 2, comma 1, lett. a) del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 deve intendersi nel senso che non si considerano fabbricati le unità immobiliari, anche iscritte o iscrivibili nel catasto fabbricati, per le quali ricorrono i requisiti di ruralità di cui all'art. 9 del d.l. 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 febbraio 1994, n. 133 e successive modificazioni».

Il legislatore ha quindi chiarito, con norma di interpretazione autentica (come palesato anche dal fatto che viene

espressamente richiamato l'art. 1, comma 2 della legge n. 212/2000 che, appunto, alle disposizioni di interpretazione autentica fa riferimento), che non sono qualificabili come unità immobiliari iscritte o iscrivibili in catasto, agli effetti dell'art. 2, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 504, quelle rurali ai sensi dell'art. 9 del d.l. n. 557/1993, le quali, conseguentemente, sono escluse da ICI.

Abbiamo già espresso il convincimento che la previsione di cui al predetto art. 23, comma 1 *bis* non valga ad escludere la soggezione ad ICI dei fabbricati utilizzati strumentalmente dalle cooperative agricole (di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 288/2001) per i periodi d'imposta precedenti alla sua entrata in vigore; in relazione ai quali, dunque, la verifica della ruralità va compiuta avuto riguardo unicamente all'art. 9, comma 3 *bis* del d.l. n. 57/1993 nonché al disposto degli artt. 42 *bis* del d.l. n. 159/2007 e 2, comma 4 della legge n. 244/2007; disposizioni, queste, in base alle quali, a nostro parere, essa (ruralità) deve essere esclusa (ci permettiamo di rinviare a G. FERRARA, *L'esclusione da ICI dei fabbricati rurali per interpretazione autentica: fine della vexata quaestio?*, in questa Riv., 2009, 387). Tale conclusione è stata confermata da recente giurisprudenza di merito (v. Comm. trib. prov. Firenze, Sez. XX 12 maggio 2009, n. 43).

Orientamento contrario è stato, invece, manifestato da parte di altra giurisprudenza, la quale ha osservato che la disposizione in parola ha natura di norma di interpretazione autentica, con effetto retroattivo e, tra l'altro, non risulta censurabile, sotto qualsivoglia versante, per violazione dei parametri costituzionali.

Per cui, essa trova applicazione anche in relazione ad annualità antecedenti alla sua entrata in vigore determinando, per l'effetto, anche per i relativi periodi d'imposta, l'esclusione dalla soggezione ad ICI dei fabbricati utilizzati dalle cooperative agricole per l'esercizio delle proprie attività di trasformazione e vendita dei prodotti conferiti dai soci (v. Comm. trib. reg. Bologna, Sez. XXI 7 aprile 2009, n. 39).

Degno di rilievo è, poi, il pronunciamento di altra giurisprudenza, la quale ha tratto, dall'introduzione della norma interpretativa di cui all'art. 23, comma 1 *bis*, la conclusione dell'abrogazione implicita art. 2, comma 4 della legge n. 244/2007 [il quale stabilisce che «non è ammessa la restituzione di somme eventualmente versate a titolo di imposta comunale sugli immobili ai Comuni, per periodi d'imposta precedenti al 2008, dai soggetti destinatari delle disposizioni di cui alla lett. i) del comma 3 *bis* dell'art. 9 del d.l. 30 dicembre 1993, n. 557 (...) introdotto dall'art. 42 *bis* del d.l. n. 159/2007]. Si osserva, infatti, che tale disposizione era finalizzata alla tutela degli interessi dei Comuni, per impedire che l'art. 42 *bis* del d.l. n. 159/2007 (che aveva sancito la ruralità degli immobili strumentali delle cooperative agricole) potesse giustificare la proposizione di domande di rimborso da parte di quelle cooperative agricole che avevano ritenuto di assolvere l'ICI sui propri immobili strumentali. Il legislatore, peraltro, con la disposizione interpretativa di cui all'art. 23, comma 1 *bis* ha chiarito che tali cespiti sono esclusi da tassazione, rendendo così incompatibile con tale previsione quanto prescritto nel rammentato art. 2, comma 4 della legge n. 244; di qui, la ritenuta abrogazione implicita di quest'ultima disposizione (v. Comm. trib. prov. Reggio Emilia, Sez. I 18 maggio 2009, n. 94).

Tali dispute interpretative dovrebbero essere, peraltro, tutte superate, in virtù di quanto statuito dalla Corte costituzionale con la recentissima sentenza 22 luglio 2009, n. 227.

Quest'ultima, infatti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 2, comma 4 della legge n. 244/2007 (che, come detto, limitava il diritto al rimborso delle cooperative agricole, quanto all'ICI dalle stesse versata fino al 2008), proprio partendo dall'assunto per cui il legislatore, mediante l'art. 42 *bis* del d.l. n. 159/2007 e, da ultimo, l'art. 23, comma 1 *bis* del d.l. n. 207/2008, aveva sancito

to (*rectius*, chiarito in via interpretativa) che gli immobili strumentali delle cooperative agricole erano *tout court* esclusi dal ICI.

4.2. L'agevolazione prevista con riferimento ai terreni agricoli.

L'art. 9, comma 1 del d.lgs. n. 504/1992 stabilisce che «i terreni agricoli posseduti da coltivatori diretti o da imprenditori agricoli che esplicano la loro attività a titolo principale, purché dai medesimi condotti, sono soggetti all'imposta limitatamente alla parte di valore eccedente euro 25.882,84», con le riduzioni meglio ivi specificate.

La norma è chiara nel condizionare l'agevolazione fiscale a che a) il terreno agricolo sia nel possesso (ossia, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 504, sia oggetto di diritto reale) di un coltivatore diretto o imprenditore agricolo principale e b) costui lo conduca direttamente (ovvero, vi eserciti personalmente l'attività agricola).

Quindi, il beneficio fiscale è inapplicabile nel caso in cui il terreno (agricolo) sia nella titolarità di un imprenditore agricolo o di un coltivatore diretto, ma venga condotto a qualunque titolo da terzi soggetti; senza che rilevi che questi ultimi, a propria volta, vi svolgano le attività di cui all'art. 2135 c.c.

Pertanto, è da condividere la sentenza della Commissione tributaria regionale di Firenze, Sez. XXXII 10 luglio 2008, n. 38, la quale ha appunto statuito che il beneficio fiscale in questione non compete «a chi, tra coloro che sono proprietari di terreni (...) non espliciti (...) l'attività di imprenditore agricolo a titolo principale, a nulla rilevando che altri, non proprietari, esercitino attività agricola su detti terreni (in specie, condotto assistito da contratto di affitto agrario».

5. CONTRIBUTI CONSORTILI.

La Corte di cassazione, con sentenza 19 marzo 2009, n. 6605, in *Giust. civ. Mass.* 2009, 3, ha statuito che in relazione ai contributi consortili, nel caso in cui si verifichi il decesso del soggetto passivo, l'art. 109 del r.d. 8 maggio 1904, n. 368 onera gli eredi unicamente di comunicare al Consorzio l'intervenuto mutamento di intestazione del bene per effetto della successione *mortis causa*; senza, dunque, che vi sia l'obbligo di fornire, mediante la produzione di atti tipici, quale la denuncia di successione, l'indicazione degli estremi degli eredi la cui individuazione costituisce, invece, oggetto di specifico onere del medesimo Consorzio di bonifica. Ne consegue che risulta illegittima l'iscrizione a ruolo del contributo consortile operata nei riguardi di un contribuente deceduto con riferimento a periodi impositivi successivi alla morte di costui, ancorché la discendente cartella esattoriale sia stata notificata all'erede.

A nostro sommo avviso la pronuncia è condivisibile.

La fattispecie è quella per cui il Consorzio di bonifica notificava la cartella esattoriale recante l'iscrizione a ruolo dei contributi dovuti in relazione ad un certo immobile solo ad uno dei proprietari del medesimo; soggetti che lo avevano acquisito *iure hereditatis* e, quindi, *pro quota*, risultavano sottoposti alla relativa obbligazione impositiva. È perciò evidente che la inerente pretesa non potesse essere avanzata per intero solo nei riguardi di uno dei proprietari individuati dal Consorzio, per l'ovvia ragione che costui risultava obbligato solo in ragione della quota di propria spettanza. Questo è il motivo sostanziale della illegittimità della cartella di pagamento; vizio, questo, che, come rileva correttamente la Suprema Corte, non può essere escluso addebitando agli eredi l'omessa comunicazione, all'ente impositore, dei nuovi intestatari dell'immobile. □

MASSIMARIO

Giurisprudenza costituzionale

(a cura di FRANCESCO MAZZA)

Sanità pubblica - Rifiuti - Fanghi palabili - Deposito - Applicabilità terre e rocce - Legge Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 - Questione legittimità costituzionale - Inammissibilità. (L.r. 21 gennaio 2000, n. 3, art. 39, comma 6; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22)

Corte costituzionale - 11-3-2009, n. 79 - Amirante, pres.; Gallo, est. - Comm. trib. prov. Venezia c. Regione Veneto.

È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 6 della legge Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 contenente norme in materia di rifiuti, in quanto il giudice a quo non spiega perché la riduzione prevista per i fanghi palabili autonomamente considerati, se fanghi di dragaggio, alle voci CER 17.05.05 e 17.05.06 di cui alla direttiva del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del 9 aprile 2002 - applicazione del regolamento comunitario - sarebbe applicabile alla diversa categoria delle «terre e rocce» non contenenti sostanze pericolose, che corrispondono alla diversa 17.05.04 di cui alla citata direttiva ministeriale (1).

(1) In dottrina, sulla problematica relativa alla gestione ed al deposito dei rifiuti cfr. MARCHELLO - SERAFINI, *Diritto dell'ambiente*, Napoli, 2008, 399 e ss. Sulla annosa questione riguardante le terre e rocce da scavo cfr. MAZZA F., *La natura giuridica delle terre e rocce da scavo tra normativa interna e normativa comunitaria*, in questa Riv., 2007, 699 e ss.; ID., *Terre e rocce da scavo e nozione di rifiuto: la Corte di giustizia europea condanna lo Stato italiano*, *ivi*, 2008, 689 e ss.

*

Animali - Anagrafe canina - Ordinanze contingibili ed urgenti - Provincia autonoma Trento - Conflitto attribuzioni - Inammissibilità. (Cost., artt. 117, 118; d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670, artt. 8, 9, 10, 16; d.p.r. 28 marzo 1975, n. 474)

Corte costituzionale - 1-4-2009, n. 105 - Amirante, pres.; Saule, est. - Provincia autonoma Trento c. Pres. Cons. ministri.

È inammissibile il conflitto di attribuzioni sollevato dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dello Stato in relazione all'ordinanza 6 agosto 2008 del Ministero del lavoro intitolata «Ordinanza contingibile e urgente concernente misure per l'identificazione e la registrazione della popolazione canina» in quanto la Provincia autonoma si è limitata ad evidenziare alcune aree di sovrapposizione normativa tra la disciplina di cui all'ordinanza ministeriale citata e quella provinciale preesistente senza esplicitare il presupposto logico della lamentata lesione delle competenze normative ed amministrative spettanti in materia alla Provincia autonoma di Trento (1).

(1) In dottrina sulle ordinanze contingibili ed urgenti cfr. CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2004, 314 e ss.; ITALIA - LANDI - POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2006, 256 e ss.

*

Ambiente - Energia elettrica - Fonti rinnovabili - Impianti offshore - Mercato elettrico - L. 24 dicembre 2007, n. 244 - Violazione artt. 117 e 118 Cost. - Illegittimità costituzionale - Infondatezza. [Cost., artt. 117, 118; l. 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 158, lett. c); d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 287, art. 12, comma 3]

Corte costituzionale - 11-3-2009, n. 88 - Amirante, pres.; De Siero, est. - Pres. Cons. ministri c. Regione Toscana.

È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 158, lett. c) della l. 24 dicembre 2007, n. 244, proposta dalla

Regione Toscana con riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni in quanto l'autorizzazione di cui all'art. 12, comma 3, ex d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (attuazione della direttiva 2001/77/CE concernente la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) per gli impianti offshore rilasciata dal Ministero dei trasporti sentiti il Ministro dello sviluppo economico ed il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa concessione d'uso del demanio marittimo da parte della competente autorità, garantisce ampiamente l'esercizio delle competenze regionali in materia alla luce anche delle modalità di cui all'art. 12, comma 4 del citato d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (1).

(1) In tema di energia elettrica e fonti rinnovabili cfr. GENTILE - GONNELLI, *Manuale di diritto dell'energia*, Milano, 1994, *passim*; CASSESE S., *L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. giur. en. el.*, 2002, 185 e ss.; FONTANA M., *Lo sviluppo di fonti rinnovabili ed il risparmio energetico*, *ivi*, 2001, 585 e ss.; GENTILE G., *L'attuazione del mercato interno dell'elettricità*, *ivi*, 1999, 215 e ss.

*

Caccia e pesca - Caccia - Disciplina programmazione faunistica - Esercizio attività venatoria - L.r. Friuli-Venezia Giulia 6 marzo 2008, n. 6 - Illegittimità costituzionale - Fondatezza.

Caccia e pesca - Caccia - Esercizio attività venatoria - Aziende faunistico-venatorie - Uccellazione - Utilizzo impianti fissi a rete - L.r. Friuli-Venezia Giulia 6 marzo 2008, n. 6 - Illegittimità costituzionale - Fondatezza. [Cost., artt. 3, 18, 117, commi 1, 2, lett. d) e s); l.r. 6 marzo 2008, n. 6, art. 23, commi 8 e 9]

Caccia e pesca - Caccia - Esercizio attività venatoria - Uso impianti fissi a reti orizzontali (prodine) e verticali (roccoli e bressane) - Art. 44, L.r. Friuli-Venezia Giulia 6 marzo 2008, n. 6 - Illegittimità costituzionale - Fondatezza. [Cost., artt. 117, comma 2, lett. d) e s); l.r. 6 marzo 2008, n. 6, art. 44]

Corte costituzionale - 29-5-2009, n. 165 - Amirante, pres.; Saule, est. - Pres. Cons. ministri c. Regione Friuli-Venezia Giulia.

È costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, comma 2 Cost., l'art. 2, commi 2 e 3 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 6 marzo 2008, n. 6 che detta disposizioni per la programmazione faunistica e per l'esercizio dell'attività venatoria nella parte in cui sottopone al regime giuridico della zona faunistica delle Alpi tutto il territorio regionale ponendosi altresì in contrasto con gli artt. 10 e 11 della l. 11 febbraio 1992, n. 157, il cui combinato disposto individua nel territorio delle Alpi una zona faunistica a sé stante per le sue peculiari caratteristiche (1).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 23, commi 8 e 9 della l.r. Friuli-Venezia Giulia in quanto, nell'escludere che l'attività venatoria svolta all'interno delle aziende agro-turistico-venatorie sia considerata caccia, nonché nell'estendere il permesso di caccia nelle suddette aziende a tutto il periodo dell'anno, introduce una irragionevole deroga alla rigida disciplina sulle modalità di esercizio della caccia che contrasta con gli standards minimi ed uniformi di tutela della fauna, quali previsti dalla legislazione dello Stato (2).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 44 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 6 marzo 2008, n. 6 il quale prevede che la cattura degli uccelli avvenga esclusivamente attraverso l'uso di impianti fissi a reti orizzontali (prodine) e verticali (roccoli e bressane) e che le amministrazioni possano individuare un impianto compreso tra quelli attivati da destinare a cattura per l'allevamento amatoriale e ornamentale (3).

(1-3) In dottrina cfr. MAZZA P., *Attività prodromiche alla cattura della fauna selvatica e richiami elettroacustici*, in questa Riv., 2007, 45 e ss.; ID., *Predisposizione di reti e divieto della pratica venatoria dell'uccellazione*, *ivi*, 2007, 123 e ss.a

Giurisprudenza civile

(a cura di IVAN CIMATTI)

Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione - Legge n. 191 del 1992 - Carattere innovativo della disposizione - Successione per causa di morte - Normativa applicabile - Riferimento al momento dell'apertura della successione - Necessità - Fondamento - Successione legittima e non testamentaria - Irrilevanza. (C.c., art. 456; preleggi, art. 11; l. 19 febbraio 1992, n. 191)

Cass. Sez. II Civ. - 25-5-2009, n. 12060 - Mensitieri, pres.; Giusti, est.; Gambardella, P.M. (diff.) - Calderoni c. Calderoni e a. (Conferma App. Roma 14 giugno 2004)

La l. 19 febbraio 1992, n. 191, che ha eliminato il vincolo d'indivisibilità delle unità poderali, costituisce ius superveniens che innova la precedente disciplina; pertanto, non può trovare applicazione alle successioni apertesi in epoca anteriore alla sua entrata in vigore, sia in base al principio generale di irretroattività della legge, sia perché, al fine di stabilire la disciplina applicabile, bisogna fare riferimento non alla data di proposizione della domanda giudiziale, ma a quella di apertura della successione, atteso che la successione mortis causa, per il principio tempus regit actum, è disciplinata dalle norme operanti al momento della morte del de cuius, non rilevando in contrario che si verta in ipotesi di successione legittima (1).

(1) La Cassazione, colla decisione in questione, porta conferma al proprio consolidato orientamento giurisprudenziale, fra cui Cass. 11 maggio 2005, n. 9849, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, 1070; Cass. 15 maggio 1997, n. 4285, in questa Riv., 1997, 580. Il principio ritraibile dalla pronuncia appare sicuramente giusto ed esatto, considerato che la l. 19 febbraio 1992, n. 191 non è applicabile con riferimento ai fondi acquisiti *mortis causa*, allorché la successione si sia aperta prima del compimento dei trent'anni necessari per maturare il riscatto del fondo da parte del *de cuius*.

*

Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Giudizio per morosità - Sanatoria - Presupposti - Istanza dell'affittuario moroso - Difesa non incompatibile con l'esistenza del contratto - Necessità. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46, comma 6)

Cass. Sez. III Civ. - 28-5-2009, n. 12567 - Varrone, pres.; Calabrese, est.; Pratis, P.M. (conf.) - Cappai (avv. Lixia e a.) c. Cavesar s.r.l. (avv. Badanai e a.). (Conferma App. Cagliari 14 aprile 2004)

Nella controversia avente ad oggetto la risoluzione per inadempimento del conduttore di un contratto di affitto di fondo rustico, l'affittuario può beneficiare del termine di grazia previsto dall'art. 46, comma 6, della l. 3 maggio 1982, n. 203, alla duplice condizione che formuli in modo espresso la relativa istanza, e che le sue difese non risultino incompatibili con l'affermazione dell'esistenza del contratto. (Principio affermato dalla S.C. in riferimento ad una fattispecie in cui l'affittuario aveva contestato la natura agraria del contratto e la propria morosità) (1).

(1) Giustamente la Cassazione, colla pronuncia in commento, ha statuito, da una parte, che la concessione del termine di grazia, in relazione alle inadempimenti contrattuali d'indole patrimoniale commesse dal conduttore, presuppone una idonea e valida istanza in tal senso e, dall'altra, che l'inadempimento non sia insanabile e/o irreversibile. In tal senso si pone il consolidato orientamento giurisprudenziale della Cassazione, fra cui, Cass. 8 gennaio 2005, n. 259, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, 179; Cass. 24 maggio 2003, n. 8236, in questa Riv., 2004, 31, con nota di CIMATTI I., *Sulla validità del con-*

trato in violazione del diritto di prelazione, Cass. 7 marzo 2001, n. 3340, in *Giust. civ.*, 2002, 191; Cass. 15 aprile 2000, n. 4916, in questa Riv., 2001, 714, con nota di TIRIBOCCHI S., *Efficacia traslativa del preliminare e istanza di parte per la sanatoria della morosità nel contratto di affitto di fondo rustico*, Cass. 23 dicembre 1998, n. 12838, *ivi*, 2000, 690, con nota di Busetto G., *Sanatoria della morosità e istanza di parte*, Cass. 3 ottobre 1994, n. 8029, *ivi*, 1996, 779; Cass. 23 agosto 1989, n. 3745, in *Giur. agr. it.*, 1990, 223.

*

Contratti agrari - Affitto - Procedimento civile - Termini processuali - Sospensione - Controversie in materia agraria - Sospensione feriale dei termini - Applicabilità - Esclusione - Fondamento. (C.p.c., art. 409; l. 7 gennaio 1969, n. 742, artt. 1, 3)

Cass. Sez. III Civ. - 11-6-2009, n. 13546 - Varrone, pres.; Calabrese, est.; Pratis, P.M. (conf.) - D'Avino (avv. Oliva e a.) c. Festa. (Cassa senza rinvio App. Napoli 15 febbraio 2005)

Alle controversie agrarie - ivi comprese quelle in materia di contratti di affitto di fondi rustici - non si applica la sospensione dei termini processuali nel periodo feriale prevista dall'art. 1 della l. 7 ottobre 1969, n. 742, per effetto dell'esclusione indicata nell'art. 3 della stessa legge, che fa riferimento alle cause previste, tra le altre disposizioni, dall'art. 409 c.p.c., il cui n. 2) include le controversie relative ai rapporti di mezzadria, di colonia parziaria, di compartecipazione agraria, di affitto a coltivatore diretto, nonché ai rapporti derivanti da altri contratti agrari (1).

(1) In tal senso, fra le altre, Cass. 18 gennaio 2006, n. 820, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 98; Cass. 30 maggio 2003, n. 8772, in questa Riv., 2004, 31, con nota redazionale.

*

Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione - Terreni ad effettiva destinazione agricola - Indennità - Determinazione - Utilizzo delle tabelle - Necessità - Potere del giudice di disapplicazione delle tabelle per violazione di legge - Sussistenza - Limiti - Fattispecie. (D.l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5 bis, comma 4; l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 15, 16; l. 8 agosto 1992, n. 359)

Cass. Sez. I Civ. - 24-7-2009, n. 17394 - Vittoria, pres.; Cultrera, est.; Pivetti, P.M. (diff.) - Anas S.p.A. (Avv. gen. Stato) c. Sacaim S.p.A. e a. (Cassa con rinvio App. Bari 18 marzo 2003)

L'indennità di espropriazione per i terreni agricoli deve essere determinata secondo i criteri di cui agli artt. 15 e 16 della legge n. 865 del 1971, richiamata dall'art. 5 bis, comma 4, della legge n. 359 del 1992, ovvero commisurata al valore agricolo medio, secondo i tipi di coltura effettivamente in atto, contemplati dalle tabelle redatte dalle competenti commissioni, le quali sono disapplicabili dal giudice per vizi di legittimità, e non sostituendo ad esse, per ragioni di opportunità, le proprie autonome valutazioni (nella specie si è cassata la sentenza che aveva triplicato l'indennità calcolata secondo il valore agricolo medio, nella convinzione di una maggior aderenza al pregio effettivo dello specifico terreno espropriato) (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. Sez. I Civ. 7 aprile 2006, n. 8243, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 983; Cass. Sez. I Civ. 13 maggio 2005, n. 10119, *ivi*, 2005, 1100.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Sanità pubblica - Rifiuti pericolosi - Accertamento della pericolosità - Decisione CE n. 532 del 2000 - Criteri - Individuazione. (L. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256; dec. Commissione CE 3, maggio 2000, n. 532)

Cass. Sez. III Pen. - 11-5-2009, n. 19882 - Onorato, pres.; Petti, est.; D'Ambrosio, P.M. (conf.) - Carboni, ric. (*Conferma App. Perugia 8 luglio 2008*)

In tema di gestione dei rifiuti, a seguito della entrata in vigore del nuovo elenco dei rifiuti pericolosi dal 1° gennaio 2002 (decisione CE 3 maggio 2000, n. 532 e s.m.), l'accertamento della pericolosità di un rifiuto prescinde dal riferimento alla sostanza in esso contenuta per i rifiuti contrassegnati da un asterisco, per i quali vige una presunzione assoluta di pericolosità mentre, per i rifiuti in relazione ai quali la pericolosità viene fatta derivare dalle sostanze pericolose in essi contenute, è necessaria un'analisi per accertare se tali sostanze eccedano i limiti stabiliti (1).

(1) Giurisprudenza consolidata. In termini cfr. Cass. Sez. III 5 maggio 2004, n. 21024, Eoli, rv. 229.226.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Smaltimento di rifiuti prodotti da terzi in assenza di autorizzazione - Resti di agrumi - Assoggettamento alla disciplina dei rifiuti - Condizioni.

Cass. Sez. III Pen. - 14-5-2009, n. 20248 - Onorato, pres.; Teresi, est.; D'Angelo, P.M. (parz. diff.) - Belmonte, ric. (*Annulla in parte con rinvio Trib. Partinico 15 ottobre 2008*)

Si applica la disciplina in materia di rifiuti, anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (cosiddetto Testo Unico ambientale), agli scarti vegetali costituiti da resti di agrumi in stato di putrefazione, non essendo gli stessi qualificabili né come ammendante vegetale semplice, per l'irreversibilità del processo fermentativo, né come ammendante vegetale compostato, attesa la mancanza di un preliminare processo di trasformazione e stabilizzazione (1).

(1) Giurisprudenza costante sul punto. In senso conforme si veda Cass. Sez. III 1° aprile 2005, n. 12366, Fatta, in questa Riv., 2006, 254, con nota di L. MAZZA, *Regime giuridico dei rifiuti e scarti della lavorazione industriale degli agrumi*.

*

Ambiente - Inquinamento atmosferico - Aria - Emissioni - Impianti di frantumazione di materiali da cava.

Cass. Sez. III Pen. - 18-6-2009, n. 25522 - Onorato, pres.; Teresi, est.; Passacantando, P.M. (conf.) - Lusardi, ric. (*Conferma App. Genova 1° aprile 2008*)

Gli impianti di frantumazione di materiali di cava rientrano nella previsione dell'art. 1 del d.p.r. n. 203/1988 (ora art. 279, comma 1 del d.lgs. n. 152/2006) per la loro oggettiva attitudine a dare luogo ad emissioni in atmosfera (1).

(1) Giurisprudenza consolidata. In senso conforme si veda Cass. Sez. III 22 novembre 1995, n. 11334, Morelli, rv. 203.266; Cass. Sez. III 11 novembre 2005, n. 40954, Agnello, in *Ragiusan*, 2006, 188.

*

Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Attività di raccolta e trasporto rifiuti in forma ambulante - Necessità dell'autorizzazione - Esclusione - Condizioni - Reato - Insussistenza. (C.p., art. 2; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51, 58; l. 9 dicembre 1998, n. 428)

Cass. Sez. III Pen. - 14-5-2009, n. 20249 - Onorato, pres.; Franco, est.; D'Angelo, P.M. (diff.) - Pizzimenti, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Latina, Sez. dist. Terracina 3 ottobre 2008*)

L'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti non pericolosi prodotti da terzi, effettuata in forma ambulante, non integra il reato di gestione non autorizzata dei rifiuti, a condizione, da un lato, che il soggetto sia in possesso del titolo abilitativo per l'esercizio di attività commerciale in forma ambulante e, dall'altro, che si tratti di rifiuti che formano oggetto del suo commercio (1).

(1) Nello stesso senso della massima in rassegna cfr. Cass. Sez. III 13 settembre 2005, n. 33310, Casale, in *Foro it.*, 2006, 513.

*

Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Trasporto non autorizzato dei rifiuti - Mezzi di proprietà di terzi - Confisca - Legittimità. (C.p., art. 240; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 53, comma 2)

Cass. Sez. III Pen. - 19-5-2009, n. 20935 - Onorato, pres.; Marini, est.; D'Ambrosio, P.M. (parz. diff.) - Anselmi, ric. (*Annulla in parte senza rinvio App. Firenze 19 dicembre 2007*)

In tema di gestione dei rifiuti, va disposta la confisca obbligatoria, prevista dall'art. 53, comma 2, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 del mezzo impiegato per il trasporto non autorizzato di rifiuti, pur quando sia in proprietà di un terzo legato da un rapporto contrattuale al soggetto responsabile dell'illecito (1).

(1) Giurisprudenza costante; da ultimo cfr. Cass. Sez. III 8 agosto 2001, n. 30903 (c.c.), Maio, in *Cass. pen.*, 2003, 2433, rv. 219.934.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Bellezze naturali (protezione delle) - Imposizione vincolo - Perfezionamento - Pubblicazione dell'elenco nell'albo pretorio - Conseguenze. (L. 29 giugno 1939, n. 1497, art. 2, ult. comma)
Edilizia e urbanistica - Concessione edilizia - Realizzazione in zona soggetta a vincolo paesaggistico - Illegittimità - Interferenza con vincolo paesaggistico - Esclusione.

Cons. giust. amm. Reg. Sicilia - 15-12-2008, n. 1057 - Trovato, pres.; Falcone, est. - N.D. e P.F. (avv. Madonia) c. Soprintendenza beni culturali e ambientali, Sezione beni paesaggistici di Palermo (Avv. distr. Stato).

L'imposizione del vincolo su una bellezza naturale d'assieme si perfeziona già nel momento in cui, ai sensi dell'art. 2, ult. comma, l. 29 giugno 1939, n. 1497, l'elenco delle località predisposto dalla Commissione ivi prevista e nel quale è compresa detta bellezza, viene pubblicato nell'albo pretorio del Comune interessato, sicché da tale data decorre il termine per la relativa impugnazione (1).

Il rilascio illegittimo della concessione edilizia perché adottato in assenza dell'autorizzazione paesaggistica, non interferisce con il vincolo paesaggistico, la cui tutela va comunque perseguita (2).

(1) Il Consiglio ha confermato la sentenza del T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 6 luglio 2005, n. 1124 (non risulta edita).

Sulla prima massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI 1° marzo 1995, n. 212, in *Cons. Stato*, 1995, I, 392; Sez. V 23 febbraio 2001, n. 1039, *ivi*, 2001, I, 388; Cons. giust. amm. Reg. Sic., 2 maggio 2000, n. 201, *ivi*, 2000, I, 1532.

*

Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Controversie - Fase erogazione del contributo - Competenza dell'A.G.O. - Ritiro del contributo per vizio di legittimità del provvedimento o per contrasto con pubblico interesse - Competenza del giudice amministrativo.

Cons. Stato, Sez. V - 9-6-2009, n. 3532 - La Medica, pres.; Russo, est. - L.R. (avv. Gingolani) c. Regione Marche (n.c.).

La controversia in materia di pagamento di un contributo in materia agricola riguardante non già la fase discrezionale della concessione (la quale si esaurisce con il provvedimento che lo delibera e che viene emesso), ma quella della sua erogazione, ed in specie concernente l'esatto adempimento degli obblighi assunti o imposti e la verifica di esigibilità del credito del beneficiario, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, involgendo questioni aventi natura e consistenza di diritti soggettivi; la posizione del privato torna, invece, ad essere di interesse legittimo ove l'amministrazione ritiri il contributo sulla base di un vizio di legittimità del proprio provvedimento o per contrasto con il pubblico interesse, per cui la relativa controversia rientra nella competenza del giudice amministrativo (1).

(1) Il Consiglio ha dichiarato il difetto di giurisdizione annullando senza rinvio la sentenza del T.A.R. Marche 1° agosto 2005, n. 947. In giuri-

sprudenza, in senso conforme v.: Cons. Stato, Sez. V 14 aprile 2008, n. 1603; Sez. VI 5 novembre 2007, n. 5700 e 22 marzo 2007, n. 1375, in *Giurisd. amm.*, rispettivamente, 2008, I, 473, 2007, I, 1470 e 388. La massima va condivisa.

*

Usi civici - Regione Sicilia - Procedimento di legittimazione - Controversia - Violazione delle norme sul procedimento - Giurisdizione del giudice amministrativo - Sussiste.

Usi civici - Regione Sicilia - Procedimento di legittimazione - Requisito dell'occupazione - Rudere in stato di abbandono - Insuscettibilità di occupazione - Conseguenze - Non legittimabilità. (L.r. Sicilia 16 aprile 2003, n. 4, art. 12, comma 1)

Usi civici - Regione Sicilia - Procedimento di legittimazione - L.r. Sicilia 16 aprile 2003, n. 4, art. 12, comma 1 - Eccezione contrasto con artt. 3, 41, 42 e 97 Cost. - Manifesta infondatezza. (Cost., artt. 3, 41, 42 e 97; l.r. Sicilia 29 dicembre 2003, n. 21, art. 22)

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II - 5-12-2008, n. 1695 - Monteleone, pres. ed est. - M. s.r.l. (avv. ti Armao, Caldarera, Giuffrida e Traviano) c. Assessorato regionale agricoltura e foreste e Commissario liquidazione usi civici (Avv. distr. Stato) e Comune Lipari (avv. Merlo).

In tema di usi civici nella Regione Sicilia, rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la controversia sulla violazione delle norme relative al procedimento di legittimazione, in quanto si verte sul rapporto pubblicistico tra le parti avente ad oggetto l'esercizio del potere amministrativo e non l'accertamento della qualità del suolo (1).

Nella Regione Sicilia, ai sensi dell'art. 12, comma 1, l.r. 16 aprile 2003, n. 4, che riserva la speciale procedura di legittimazione degli usi civici ivi prevista ai «soggetti occupatori di terre di uso civico», affinché possa ritenersi sussistente la occupazione di un bene è necessario che lo stesso sia suscettibile di utilizzazione da parte del suo fruitore, mentre va escluso che tale possibilità sussista relativamente a ruderi fatiscenti in totale stato di abbandono che non essendo effettivamente utilizzabili non sono suscettibili di occupazione e, quindi, non legittimabili (2).

È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, l.r. Sicilia 29 dicembre 2003, n. 21, per violazione degli artt. 3, 41, 42 e 97 Cost., sul rilievo di una disparità di trattamento tra aree edificate e quelle libere, in quanto occorre considerare che si tratta di usi civici, ovvero di diritti reali spettanti alla collettività su terreni di proprietà di Comuni o di terzi, la cui legittimazione, comportando la sottrazione del bene alla collettività non può che essere concepita in termini di eccezionalità (3).

(1-3) Sulla prima massima, v. Cass. Sez. Un. 29 aprile 2008, n. 10814, in *Giurisd. amm.*, 2008, III, 353.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Integrazione della definizione di rifiuto inerte ai fini dell'applicazione dell'art. 22, par. 1, lett. f), della direttiva 2006/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive. *Dec. Commissione 30 aprile 2009 n. 2009/359/CE*. (G.U.U.E. 1° maggio 2009, n. L 110)

Integrazione dei requisiti tecnici per la caratterizzazione dei rifiuti di cui alla direttiva 2006/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive. *Dec. Commissione 30 aprile 2009, n. 2009/360/CE*. (G.U.U.E. 1° maggio 2009, n. L 110)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Lapin Poron liha (DOP)]. *Reg. Commissione 5 maggio 2009, n. 366/2009*. (G.U.U.E. 6 maggio 2009, n. L 112)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Znojenské pivo (IGP)]. *Reg. Commissione 5 maggio 2009, n. 367/2009*. (G.U.U.E. 6 maggio 2009, n. L 112)

Modifica del reg. (CE) n. 796/2004 recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui al reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, nonché modalità di applicazione della condizionalità di cui al reg. (CE) n. 479/2008 del Consiglio. *Reg. Commissione 8 maggio 2009, n. 380/2009* (G.U.U.E. 9 maggio 2009, n. L 116)

Approvazione di modifiche minori del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Bleu du Vercors-Sassenage (DOP)]. *Reg. Commissione 12 maggio 2009, n. 387/2009*. (G.U.U.E. 13 maggio 2009, n. L 118)

Modifica del reg. (CE) n. 338/97 del Consiglio relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio. *Reg. Commissione 14 maggio 2009, n. 407/2009*. (G.U.U.E. 19 maggio 2009, n. L 123)

Prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare (rifusione). *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 6 maggio 2009, n. 2009/39/CE*. (G.U.U.E. 20 maggio 2009, n. L 124)

Ripartizione tra consegne e vendite dirette delle quote latte nazionali fissate per il periodo 2008/2009 nell'allegato IX del reg. (CE) n. 1234/2007 del Consiglio. *Reg. Commissione 20 maggio 2009, n. 416/2009*. (G.U.U.E. 21 maggio 2009, n. L 125)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Mariánskolázeňské oplatky (IGP)]. *Reg. Commissione 20 maggio 2009, n. 417/2009*. (G.U.U.E. 21 maggio 2009, n. L 125)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Petit Épeautre de Haute Provence (IGP)]. *Reg. Commissione 20 maggio 2009, n. 418/2009*. (G.U.U.E. 21 maggio 2009, n. L 125)

Registrazione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette e delle indicazioni geografiche protette [Kiwi de l'Adour (IGP)]. *Reg. Commissione 20 maggio 2009, n. 419/2009*. (G.U.U.E. 21 maggio 2009, n. L 125)

Agenzia europea dell'ambiente e rete europea d'informazione

e di osservazione in materia ambientale (versione codificata). *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 23 aprile 2009, n. 401/2009*. (G.U.U.E. 21 maggio 2009, n. L 126)

Approvazione di modifiche non secondarie del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Kölsch (IGP)]. *Reg. Commissione 25 maggio 2009, n. 430/2009*. (G.U.U.E. 26 maggio 2009, n. L 127)

Modalità di applicazione del reg. (CE) n. 479/2008 del Consiglio in ordine allo schedario viticolo, alle dichiarazioni obbligatorie e alle informazioni per il controllo del mercato, ai documenti che scortano il trasporto dei prodotti e alla tenuta dei registri nel settore vitivinicolo. *Reg. Commissione 26 maggio 2009, n. 436/2009*. (G.U.U.E. 27 maggio 2009, n. L 128)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Modifica del disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Merlara». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 21 aprile 2009*. (G.U. 5 maggio 2009, n. 102)

Modifica del decreto 21 luglio 2005, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Canebrato di Moliterno stagionato in fondaco». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 30 aprile 2009*. (G.U. 12 maggio 2009, n. 108)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Uva di Puglia». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 30 aprile 2009*. (G.U. 12 maggio 2009, n. 108)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Amarene Brusche di Modena». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 30 aprile 2009*. (G.U. 12 maggio 2009, n. 108)

Modifica del decreto 20 ottobre 2007, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Cipolla di Medicina». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 30 aprile 2009*. (G.U. 12 maggio 2009, n. 108)

Modifica del decreto 12 gennaio 2006, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Salamme Piemonte». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 30 aprile 2009*. (G.U. 12 maggio 2009, n. 108)

Condizioni tecniche per l'accesso nel 2009 alla riserva nazionale di cui all'art. 3 del decreto 24 marzo 2005. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 27 marzo 2009*. (G.U. 13 maggio 2009, n. 109)

Modifica del disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Dolcetto delle Langhe Monregalesi». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 22 aprile 2009*. (G.U. 13 maggio 2009, n. 109)

Modifica del disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Malvasia di Castelnuovo Don Bosco». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 22 aprile 2009*. (G.U. 14 maggio 2009, n. 110)

Modifica del disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Collina Torinese». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 22 aprile 2009*. (G.U. 14 maggio 2009, n. 110)

Riconoscimento della denominazione di origine controllata e garantita del vino «Sanzo» o «Moscato di Scanzo» ed approvazione del relativo disciplinare di produzione. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 28 aprile 2009*. (G.U. 19 maggio 2009, n. 114)

Modifica del decreto 23 ottobre 2006, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Ricotta di Bufala Campana». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 30 aprile 2009*. (G.U. 22 maggio 2009, n. 117)

Disposizioni nazionali applicative del reg. (CE) n. 479/08 del Consiglio, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 8 maggio 2009*. (G.U. 26 maggio 2009, n. 120)

LEGISLAZIONE REGIONALE

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Regolamento recante criteri per il rilascio dei permessi annuali di caccia in esecuzione dell'art. 39, comma 1, lett. g), della l.r. 6 marzo 2008, n. 6 (Disposizioni per la programmazione faunistica e per l'esercizio dell'attività venatoria). Approvazione. *D.P.R. 16 ottobre 2008, n. 274*. (B.U. 29 ottobre 2008, n. 44)

LIGURIA

Modifica alla l.r. 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico). *L.R. 7 ottobre 2008, n. 35*. (B.U. 8 ottobre 2008, n. 13)

LOMBARDIA

Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale. *L.R. 5 dicembre 2008, n. 31*. (B.U. 10 dicembre 2008, n. 50)

PIEMONTE

Norme per la tutela della salute, il risanamento dell'ambiente, la bonifica e lo smaltimento dell'amianto. *L.R. 14 ottobre 2008, n. 30*. (B.U. 16 ottobre 2008, n. 42)

Provvedimenti urgenti di adeguamento al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137). *L.R. 1° dicembre 2008, n. 32*. (B.U. 4 dicembre 2008, n. 49)

TRENTINO-ALTO ADIGE

(Provincia di Bolzano)

Disciplina dell'agriturismo. *L.P. 19 settembre 2008, n. 7*. (B.U. 30 settembre 2008, n. 40/I-II)

UMBRIA

Norme per la tutela e lo sviluppo del patrimonio ittico regionale, la salvaguardia degli ecosistemi acquatici, l'esercizio della pesca professionale e sportiva e dell'acquacoltura. *L.R. 22 ottobre 2008, n. 15*. (B.U. 29 ottobre 2008, n. 48)

VENETO

Interventi per la tutela e valorizzazione della produzione di rose tipiche e di qualità. *L.R. 14 novembre 2008, n. 18*. (B.U. 18 novembre 2005, n. 95)

Modifiche della l.r. 12 dicembre 2003, n. 40 «Nuove norme per gli interventi in agricoltura» e successive modificazioni. *L.R. 14 novembre 2008, n. 20*. (B.U. 18 novembre 2008, n. 95)

LIBRI

La commercializzazione dei prodotti agricoli nel diritto italiano e comunitario, di IRENE CANFORA, Cacucci Editore, Bari, 2008, pp. 19-207, € 18,00.

Irene Canfora affronta attraverso una organica esposizione «un punto nodale nell'individuazione della disciplina giuridica dedicata all'agricoltura» (p. 19): la materia della vendita dei prodotti agricoli tradizionalmente dibattuta allo scopo di esperire un'*actio finium regundorum* delle regole proprie, attingendo nel processo conoscitivo a quelle esigenze vitali di ricerca degli sbocchi di mercato da inquadrare ed interpretare nell'ambito del fenomeno economico.

Ha buone ragioni l'A., per sottolineare (p. 22) che il passaggio dalla disciplina applicabile all'agricoltura a quella applicabile alle attività commerciali è contrassegnato dalla interpretazione del ruolo da attribuire alla vendita e alla trasformazione dei prodotti.

Fin dall'inizio le dispute che hanno accompagnato le proposte di riforma del codice del commercio mostrano una costante lacerazione tra istanze di conservazione dell'ordine giuridico e fermenti di innovazione, alimentate da un'inequivocabile tendenza ad un allargamento delle *operazioni* relative all'agricoltura verso il mercato, per offrire soluzioni alternative di regolamento degli interessi da soddisfare.

L'angolazione scelta per lo studio è, perciò, quella di analizzare un'esperienza che si svolge nella realtà, cercando di colmare gli spazi precedentemente lasciati scoperti dal legislatore in ragione di un giudizio di indifferenza per la collocazione dei prodotti.

Considerando la esclusione dall'ambito del commercio della vendita che il proprietario facesse dei prodotti del proprio fondo, Tullio Ascarelli (*Appunti di diritto commerciale*, I, *Parte generale*, Catania, 1931, 42) ha scritto con nettezza: «Siamo qui di fronte ad un atto essenzialmente civile e la ragione di questo carattere essenzialmente civile della conduzione agraria è storica, così

come è storica la ragione del carattere commerciale degli atti essenzialmente commerciali: la tradizionale antitesi tra attività mercantile e attività agricole».

In seguito, né pure la formulazione dell'art. 2135 c.c. ha fatto venir meno la dialettica emergente dalla valutazione delle situazioni e delle vicende del mondo reale filtrate attraverso il criterio della normalità, tanto che l'A. ha cura di richiamare la lettura offerta da Enrico Bassanelli (p. 52-53), volta a separare l'attività di alienazione da quella di trasformazione e a distinguere tra le stesse modalità di alienazione, parlando di *errore* in cui è incorso il codice civile, nel considerare «l'alienazione dei prodotti agricoli alla stessa stregua della trasformazione dei medesimi, quasi che entrambi costituiscano eccezioni all'art. 2195».

L'acquisizione di questa premessa consente, quindi, all'A. di ripercorrere l'itinerario scientifico di ricomposizione della problematica, delineando il punto da cui partire, in modo da evitare «la sovrapposizione dei due diversi piani, quello della vendita intesa come immissione sul mercato dei prodotti agricoli e quello delle modalità organizzative della vendita, che possono essere agricole o meno, a seconda della valutazione effettiva in base al criterio di normalità» (p. 60).

A mettere in crisi la flessibilità del criterio individuato è stata ancora una volta l'attenzione ad un più stabile e soddisfacente rapporto tra prodotto e mercato. Già Emilio Romagnoli, in uno scritto *minore* (*Frontiere legislative fra agricoltura e industria*, Catania, 1980) aveva, del resto, anticipato che «un'agricoltura altamente professionalizzata, tende a prolungare il ciclo produttivo dalla semplice coltivazione del fondo (od, allevamento, o silvicoltura) a tutte quelle attività che pongono l'agricoltore a diretto contatto con il mercato, eliminando ogni intermediazione».

Esaminando le conseguenze della novella del 2001 rispetto all'esperienza economica e di crescente trasformazione dell'impresa l'A. aggancia, così, alla diversa configurazione della commercia-

lizzazione dei prodotti «quella proiezione del soggetto economico verso una produzione complessa, che tiene conto dell'integrazione dell'impresa agricola all'interno della filiera di produzione» (p. 81), instaurando il definitivo contatto con il mercato.

Precisa, in proposito, Bernardino Libonati (*L'impresa e le società*, Milano, 2004, 10) come al pari dell'attività commerciale quella agricola «è destinata anch'essa ovviamente al mercato e non si restringe alla mera produzione per il consumo», ponendo, perciò, fine all'antica disputa aperta da Giuseppe Ferri con l'intervento al Congresso di Palermo del 1952 «*L'impresa agraria è impresa in senso tecnico*».

La disponibilità di concetti e categorie rinnovate permette, quindi, all'A. di muoversi con sicurezza nella ricostruzione scientifica dei fenomeni di integrazione tra i produttori nei riguardi della catena distributiva oltre che di vendita diretta per accrescere la propria competitività, promuovendo rapporti dialettici con i consumatori, dopo aver scandagliato la regolamentazione comunitaria del mercato e la sua incidenza sugli istituti presenti nel diritto nazionale.

Significativo, ad esempio, è il dato emergente dalla disciplina in materia di aiuti di stato che stabilisce la non agrarietà della vendita dei prodotti agricoli effettuata in locali separati.

In ogni caso, la strada imboccata a livello comunitario è quella di riguardare la commercializzazione dei prodotti agricoli in base ad una organizzazione di filiera, individuandosi, da parte dell'A., tre differenti profili di intervento normativo dipendenti dal grado di coinvolgimento dei soggetti economici: la filiera lunga di produzione, i distretti e, appunto, la vendita diretta.

I singoli materiali vengono, in conseguenza, ordinati e trovano coerente compostezza nella trama logica preventivamente ordita delle regole di mercato, in particolare, nel settore ortofrutticolo; dei sistemi territoriali di qualità destinati a creare e potenziare reti di vendita comune tra i produttori; della vendita diretta al consumatore alla quale, oggi, il legislatore nazionale riconosce un trattamento speciale sia sul piano delle deroghe alla disciplina del commercio che degli strumenti di incentivazione.

Da questo punto di vista, la distinzione del modello di conferimento dei prodotti ad un'organizzazione intermediaria della catena distributiva da quello di accesso diretto al mercato di consumo appare utile «al fine di evidenziare da un lato le forme di regolamentazione e incentivazione proprie della vendita diretta da parte degli agricoltori, dall'altro gli strumenti di tutela dell'impresa agricola, sia ai fini della concentrazione dell'offerta, sia nell'ottica di una regolamentazione dei contratti di fornitura mediante gli schemi normativi predisposti nell'ambito delle filiere di produzione dai più recenti interventi normativi, ed infine per valutare la disciplina applicabile per quanto concerne le garanzie su cui possono fare affidamento gli acquirenti del bene» (p. 153).

I singoli aspetti richiamati risultano, poi, oggetto di un'analisi compiuta a misura della rilevanza delle corrispondenti situazioni sociali ed economiche di interesse.

Ciò che costituisce l'oggetto di un approfondimento congeniale a mettere a punto, nel caso dell'integrazione verticale, le relazioni tra *cooperazione* e *conflitto* che – come scrive Antonio Jannarelli (*Cooperazione e conflitto nel sistema agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, 336) – rappresentano «una preziosa cifra per analizzare i fenomeni che attualmente sono al centro dello scenario economico e sociale in cui si colloca l'odierna produzione agricola e offrono materia di riflessione per i giuristi e per i legislatori», oltre ad individuare, nell'assetto dei rapporti di vendita diretta, la centralità del consumatore, con accrescimento di più originali ambiti di indagine dei bisogni e degli interessi degli individui e della società, per la valorizzazione della qualità territoriale e della sicurezza alimentare.

Stefano Masini

Riqualificazione ambientale delle reti idrografiche minori,

MARIO DI FIDIO, GIAN BATTISTA BISCHETTI, Hoepli, Milano, 2008, pp. 353, € 36,00.

Innumerevoli sono le minacce dell'uomo ai corsi d'acqua (sottrazione di spazi vitali, alterazione del bilancio idrico, canalizzazione, inquinamento, ecc.). Dopo un lungo periodo in cui

l'attenzione si è soprattutto concentrata sui problemi legati all'inquinamento, la direttiva quadro europea sulle acque 60/2000/CE ha messo in moto (anche) un più ampio e completo processo di riqualificazione naturale e ambientale delle reti idrografiche, aprendo nel contempo nuovi spazi alla partecipazione degli enti locali e degli interessati, la cui importanza cresce in proporzione inversa alle dimensioni dei corsi d'acqua.

Questa pubblicazione è dedicata proprio ai problemi specifici della riqualificazione dei piccoli corsi d'acqua e dei loro bacini idrografici, che complessivamente interessano una parte rilevante del territorio italiano: si stima infatti che circa la metà della rete idrografica di un bacino sia rappresentata da aste di prim'ordine.

Per la riqualificazione dei corsi d'acqua minori, gli strumenti di pianificazione delle istituzioni superiori (Autorità di bacino, Regioni), con funzioni complessive di governo dell'intero sistema idrografico, si limitano a fornire, nel migliore dei casi, principi e obiettivi generali, che non sono sufficienti.

Questa lacuna è stata brillantemente colmata da questo volume, data anche la complessità dei problemi da affrontare, che non consente il passaggio diretto alla dimensione progettuale senza direttive tecniche dettagliate, modelli d'intervento e anche forme intermedie di pianificazione, da sviluppare in collaborazione con gli enti locali (c.d. programmazione negoziata), nell'ambito dei singoli sottobacini idrografici, i quali hanno proprie esigenze d'analisi, valutazione e proposte, in parte diverse da quelle dei grandi bacini.

Oggi le maggiori carenze dei programmi italiani si riscontrano, infatti, nei sottobacini idrografici e sollecitano la messa a punto di nuovi strumenti, come quelli messi in campo dagli Autori, strumenti che dovranno essere sempre più analitici, concreti e partecipati.

Nel testo si fa poi ampio riferimento anche a quello che accade in altri Paesi europei (in particolare Europa centrale), che risultano in uno stato più avanzato nell'applicazione della direttiva quadro e hanno sviluppato sistemi innovativi per il rilevamento naturale e ambientale del reticolo idrico, per la gestione ecosostenibile delle acque pluviali e per la riqualificazione dei corsi d'acqua e delle aree adiacenti.

Sempre più numerosi, inoltre, sono gli interventi di ripristino effettivamente realizzati in Europa su corsi d'acqua di varie dimensioni: questi sistemi, complessivamente poco noti qui da noi, meritano l'attenzione a loro dedicata da questo libro, poiché sono frutto di lunghe e proficue esperienze, realizzate in ambienti almeno in parte simili a quelli italiani, grazie a normative locali, che spesso hanno anticipato quelle comunitarie.

Partendo dal «Programma di riqualificazione naturale e ambientale» di un piccolo corso d'acqua dell'Isola bergamasca (il torrente Grandone), gli Autori sottolineano la novità concettuale e la concretezza operativa di molte azioni progettate (in capo a diversi soggetti pubblici e privati), resa possibile dalla scala dettagliata alla quale sono state sviluppate le operazioni di rilevamento, valutazione e proposta.

Il testo è ricco di metodi tecnici analitici, che forniscono strumenti di lavoro direttamente utilizzabili da varie categorie di professionisti (ingegneri, urbanisti, architetti, naturalisti), chiamati a collaborare con i Comuni e le Autorità idrauliche.

Si deve in ogni caso far presente che la riqualificazione di un corso d'acqua, anche di piccole dimensioni, non è paragonabile a un progetto tradizionale (definito in tutti i particolari e realizzato da un unico soggetto responsabile in un tempo determinato), ma si configura piuttosto come un processo continuo nel tempo, che coinvolge numerosi attori pubblici e privati, distribuiti nell'intero bacino idrografico, con la necessità di periodiche verifiche e correzioni, per tener conto delle trasformazioni intervenute sul territorio e dell'efficacia delle misure adottate.

Non basta quindi progettare ed eseguire le singole misure programmate, ma si deve anche assicurare un adeguato sistema di governo dell'intero processo, attraverso strumenti di monitoraggio, coordinamento, promozione e partecipazione: quest'ultimo tema, discusso con maestria nella presente pubblicazione, ha grande importanza per la riqualificazione dei corsi d'acqua. L'esperienza illustrata rientra nel grande alveo della programmazione negoziata, anche attraverso strumenti di diritto privato e si caratterizza per la maggior autonomia dei soggetti operanti a livello locale.

Fulvio Di Dio