

L'incertezza del diritto è prorogata fino al 31 dicembre 2004!?

Andrea Quaranta

Esattamente un anno dopo la pubblicazione della legge n. 200/2003, che – nel differire i termini “transitori” previsti dall’art. 62, comma 11, del D.Lgs. n. 152/99 – aveva riaperto, con l’inciso “ancorché non autorizzati”, l’annoso dibattito dottrinale riguardante la nozione di **scarico esistente**ⁱ, introducendo, di fatto, una sorta di *sanatoria per gli scarichi esistenti ma non autorizzati*, il nostro legislatore ha stabilito, con la legge n. 192 del 28 luglio 2004 (di conversione, con modifiche, del D.L. n. 144 del 04 giugno 2004, recante differimento della disciplina sulla qualità delle acque di balneazione) che *“i termini transitori di cui all’art. 10-bis del d.l. n. 147 del 24 giugno 2003, convertito con modificazioni, dalla legge n. 200 del 01 agosto 2003, sono differiti al 31 dicembre 2004”*.

Com’è noto, il legislatore del 1999 aveva optato – senza peraltro riuscire a mettere la parola fine al dibattito dottrinale – per una nozione di *scarico esistente in senso giuridico*ⁱⁱ.

Nel dettare la disciplina del periodo transitorio, infatti, stabiliva che, *“fatte salve le disposizioni specifiche previste dal presente decreto, i **titolari degli scarichi esistenti** devono adeguarsi alla nuova disciplina entro tre anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, anche nel caso di scarichi per i quali l’obbligo di autorizzazione è stato introdotto dalla presente normativa. I titolari degli **scarichi esistenti e autorizzati** procedono alla richiesta di autorizzazione in conformità alla presente normativa allo scadere dell’autorizzazione e comunque non oltre quattro anni dall’entrata in vigore del presente decreto”* (art. 62, comma 11, del D.Lgs. n. 152/99), creando – nell’indicare come soggetti destinatari di tale disciplina non solo i titolari degli **scarichi esistenti**, ma anche i titolari degli **scarichi esistenti ed autorizzati** – una ovvia confusione in coloro che si apprestavano a dare attuazione alla normativa e, soprattutto, a quelli che dovevano verificarne la corretta applicazioneⁱⁱⁱ.

Anche la Suprema Corte di Cassazione, con una copiosa giurisprudenza, ancorata ai principi generali di tutela delle acque, si è sempre schierata favore di una nozione di scarico esistente in senso giuridico^{iv}, con la conseguenza di attribuire il potere di usufruire del periodo di tre anni per l’adeguamento ai nuovi limiti ai soli scarichi già esistenti ed autorizzati, al momento dell’entrata in vigore del D.Lgs 152/99, e di equiparare quelli esistenti, ma non autorizzati, a quelli nuovi.

Equiparazione che, tuttavia, destava molte perplessità – anche in seguito all’introduzione della definizione di scarichi esistenti^v, con la quale il legislatore ha cercato di chiarire il confine tra scarichi legali preesistenti e scarichi illegali, ponendo dei limiti all’applicabilità dell’intricata e controversa disciplina riguardante il periodo transitorio – soprattutto fra coloro che si chiedevano se non valesse la pena di prevedere (con apposito atto legislativo) una disciplina premiale, che, a determinate e rigorose condizioni, incoraggiasse e favorisse il rientro nella

legalità di alcune situazioni perduranti di scarichi, rimasti nelle pieghe della confusa e stratificata normativa previgente (statale e regionale)^{vi}.

La previsione contenuta nell'art. 10-bis della cit. legge 200 del 2003^{vii} (*"I termini di cui all'articolo 62, comma 11, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, relativi agli scarichi esistenti, ancorché non autorizzati, sono differiti fino ad un anno a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto"* – cioè fino al 03 agosto 2004), e la successiva circolare esplicativa del Ministero dell'Ambiente-Dipartimento per le risorse idriche – nella quale il Direttore Generale Mascazzini ha voluto precisare che la proroga introdotta dalla legge n. 200/2003 *"può ricomprendere esclusivamente gli scarichi [...] per i quali l'autorizzazione ai sensi della nuova disciplina sia stata richiesta, ma la stessa non sia stata ancora rilasciata dall'ente competente"*^{viii} – hanno contribuito ad aumentare il livello di confusione, rendendo più difficile non solo il compito dell'interprete, ma anche quello degli operatori del settore e degli stessi organi di controllo.

Ad un anno esatto dalla pubblicazione della legge n. 200/2003, in tale stratificato e nebuloso quadro (normativo-dottrinale-giurisprudenziale), in cui – da ultimo – è intervenuta un'importante sentenza della Cassazione^{ix}, con la quale il giudice di legittimità ha colto l'occasione per ribadire la nozione di "scarichi esistenti" di cui al novellato D.Lgs. n. 152/99 e negare, di conseguenza, che l'inciso contenuto nel cit. art. 10-bis possa essere interpretato estensivamente (in modo da ricomprendere tutti gli scarichi esistenti, autorizzati e non, dando così origine, come da più parti temuto, ad una sostanziale sanatoria per tutti gli scarichi abusivi), il nostro legislatore, come si è visto, con la legge n. 192/2004, è intervenuto nuovamente sulla materia.

L'art. 1 del D.L. n. 144/2004 (differimento dei termini per l'ossigeno disciolto), prima della conversione in legge, stabiliva che *"la disciplina prevista dal decreto-legge 13 aprile 1993, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 giugno 1993, n. 185, e successive modificazioni, è differita al 31 dicembre 2006 (comma 1). La disciplina di cui al comma 1 è assicurata dall'approvazione od all'aggiornamento dei piani d'ambito, che devono contenere le misure di adeguamento dei sistemi di collettamento e depurazione, volti a rendere le acque reflue idonee al riutilizzo e conformi agli obiettivi di qualità di cui al decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, e dal rispetto delle prescrizioni comunitarie in materia"*. In sede di conversione, è stato aggiunto un periodo al secondo comma, stabilendo che *"i termini di cui all'art. 10-bis del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 147, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 200, sono differiti al 31 dicembre 2004"*.

Oltre a prendere atto della "tempestività" del legislatore – la legge n. 192/2004 è stata pubblicata in G.U. proprio nel giorno in cui sarebbe scaduto il termine previsto dalla legge n. 200/2003 – e dell'inusuale metodo utilizzato – che ha inserito tale proroga (della proroga)

all'interno di un provvedimento disciplinante una materia diversa rispetto a quella di cui all'art. 62, comma 11, del D.Lgs. n. 152/99 – non si può non rimanere, ancora una volta, perplessi, di fronte al *modus operandi* del legislatore. Il quale ha compiuto un ulteriore passo...indietro.

Si può, infatti, discutere sia sul rigore stabilito (a seguito dell'“interpretazione autentica”) dalla legge quadro, sia sull'opportunità e sulle ragioni che hanno indotto il legislatore – con l'art. 10-bis – a prorogare i termini di cui all'art. 62, comma 11, del D.Lgs. n. 152/99 e ad introdurre, nello stesso tempo, una norma di così problematica interpretazione (e di difficile compatibilità – sia logica che giuridica – con la stessa definizione “autentica” di scarico esistente).

Ciò che desta maggior preoccupazione è la scelta di voler continuare a rinviare nel tempo la fine del regime transitorio, trasformando, nei fatti, una situazione temporanea in una transitorietà..... permanente.

Scelta che rischia di (continuare a) violare gli elementari principi di *certezza e prevedibilità del diritto* (una situazione che è tanto più grave se solo si pensa che incide su responsabilità di natura penale...).

Salvo ulteriori (e probabili?!) proroghe, l'incertezza del diritto è prorogata fino al 31 dicembre 2004.

ⁱ Da un lato vi erano coloro che sostenevano la nozione dell'**esistenza di fatto dello scarico idrico** (già in essere all'entrata in vigore del decreto e non autorizzato, da intendersi quindi in senso materiale), dall'altro, invece, quelli favorevoli ad una **nozione “di diritto”**, in base alla quale esistente sarebbe stato solo lo scarico autorizzato (nozione giuridico-formale).

ⁱⁱ Il D.Lgs. n. 152/99 stabiliva che “*si intendono come esistenti alla data dell'entrata in vigore del presente decreto gli scarichi: a) gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane per i quali siano già state completate tutte le procedure relative alle gare d'appalto e all'assegnazione lavori; b) gli scarichi di acque reflue industriali in esercizio e già autorizzate*” (definizione, questa, contenuta nella nota 1 dell'allegato 5 del D.Lgs. n. 152/99).

ⁱⁱⁱ Problemi interpretativi sorsero anche dal raffronto fra le disposizioni transitorie e quelle sanzionatorie, dal momento che nelle prime, il legislatore si riferiva, genericamente, a coloro che *effettuano scarichi già esistenti di acque reflue* (e, quindi, sembrava far riferimento alla sola esistenza in senso materiale dello scarico, senza altre distinzioni), mentre, nelle seconde, riappariva l'autorizzazione come elemento chiave ai fini della qualificazione o meno dello scarico come esistente (il legislatore, quindi, lasciava intendere di volersi riferire agli scarichi esistenti in senso giuridico). Sul punto, v. F. Giampietro, *Testo unico sulle acque: primissima bozza...*, in *Ambiente, Consulenza e pratica per l'impresa*, IPSOA, n. 10/1998; L. Butti, *Osservazioni sulla “bozza” del T.U. a tutela delle acque: prime note sul nuovo sistema sanzionatorio*, in *Ambiente, Consulenza e pratica per l'impresa*, n. 10/1998.

^{iv} Cass., sez. III, 06 luglio 1999, Masiello; Cass., sez. III penale, 14 giugno 1999, Scrocca. Per un approfondimento, v. A. Quaranta, *L'interpretazione restrittiva della Suprema Corte di Cassazione sulla nozione di scarico esistente*, su www.giuristiambientali.it

^v Operata con il D.Lgs. n. 258/00. Tale definizione, contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. cc-bis del novellato D.Lgs. n. 152/99 – secondo la quale sono esistenti “*gli scarichi di acque reflue urbane che alla data del 13 giugno 1999 sono in esercizio e conformi al regime autorizzativo previgente ovvero di impianti di trattamento di acque reflue urbane per i quali alla stessa data siano già state completate tutte le procedure relative alle gare di appalto e all'assegnazione lavori; gli scarichi di acque reflue domestiche che alla data del 13 giugno 1999 sono in esercizio e conformi al regime autorizzativo previgente; gli*

scarichi di acque reflue industriali che alla data del 13 giugno 1999 sono in esercizio e già autorizzati – ha costituito una sorta di “interpretazione autentica”.

^{vi} Sul punto, v. F. Giampietro, *Regime transitorio nel D.Lgs. n. 152/99: norme incompatibili e ruolo del giudice penale*, in *Ambiente IPSOA*, n. 7/2000, in cui l'autore – nel sottolineare le inique conseguenze alle quali avrebbe potuto condurre l'interpretazione del periodo transitorio, secondo la quale lo stesso si sarebbe dovuto applicare ai soli titolari degli scarichi di acque reflue esistenti ed autorizzati – fa riferimento non solo al caso di chi, in ipotesi, non abbia mai conseguito l'autorizzazione allo scarico alla data del 13 giugno 1999, ma anche a quello di colui che, alla stessa data, effettui lo scarico in regime di autorizzazione tacita, o di autorizzazione scaduta, ma con domanda di rinnovo, rimasta inutilmente pendente innanzi all'ente competente a rinnovarla. O, ancora, all'ipotesi di autorizzazione formale, ritenuta dal giudice penale macroscopicamente illegittima e, quindi, inesistente; P. Giampietro, *Il D.Lgs. n. 152/99 al vaglio della Cassazione:...ed è già confusione*, in *Ambiente, IPSOA*, n. 11/1999, in cui l'autore critica fortemente la decisione della Cassazione; In senso contrario, V. Paone, *Scarichi esistenti e adeguamento al D.Lgs. n. 152/99*, in *Ambiente, IPSOA*, n. 6/2000.

^{vii} Sull'argomento, v. C. Diani, *Art. 62, comma 11, D.Lgs. n. 152/1999: una transitorietà ormai stabile?*, in *Ambiente, Consulenza e pratica per l'impresa*, n. 8/2004.

^{viii} Con la conseguenza che il termine di proroga del 03 agosto 2004 non vale “*per coloro che devono richiedere l'autorizzazione e che fino ad ora hanno scaricato in assenza di atto amministrativo rilasciato dall'ente competente, in quanto trattasi di scarichi non esistenti giuridicamente e pertanto abusivi*”, e che ai titolari degli scarichi che non risultano in regola con l'attuale normativa dovranno essere applicate le sanzioni amministrative previste dal D.Lgs. n. 152/99. Per un esame approfondito del contenuto della circolare esplicativa, v. S. Giampietro, *Una nuova sanatoria per gli scarichi abusivi*, in *Ambiente, Consulenza e pratica per l'impresa*, n. 8/2004; L. Vergine, *A proposito della L. 192/2004*, su www.lexambiente.com.

^{ix} Cassazione Penale, Sez. III, n. 985/2004, 20 gennaio 2004, Pres. Svignano; Est. Novarese; PM Meloni; Imp. Marziano.