

Il "riordino disarticolato" della disciplina a tutela delle acque nel T. U. Ambientale

Andrea Quaranta

Da una prima lettura della parte III del Testo Unico Ambientale (T.U.A.¹, nella quale le tre materie trattate – difesa del suolo, lotta alla desertificazione, tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche – sono state presentate dal Governo "*fra loro fortemente interconnesse e consequenziali*"), sono emersi diversi **aspetti problematici**.

L'art. 73 del T.U.A. ribadisce, sostanzialmente, gli obiettivi già espressi nel D.Lgs. n. 152/99 (prevenzione e riduzione dell'inquinamento, risparmio idrico, uso sostenibile e durevole delle risorse idriche), da realizzare attraverso:

1. l'individuazione degli **obiettivi minimi di qualità ambientale** e per **specificata destinazione dei corpi idrici**
2. l'individuazione di misure per la **prevenzione e la riduzione dell'inquinamento** nelle **zone vulnerabili** e nelle **aree sensibili** (artt. 91-94);
3. una **tutela integrata** sia degli aspetti **quantitativi** e **qualitativi**
4. la previsione di un **regime autorizzatorio** (artt. 124-127) e l'**adozione di misure** volte al **controllo degli scarichi e delle emissioni nelle acque** superficiali secondo un **approccio combinato** (128-132);
5. la previsione di **sanzioni** adeguate (137-140).

Il D.Lgs. si prefigge, in sostanza, di **riorganizzare sistematicamente tutta la legislazione in materia**, abrogando le principali leggi di settore degli ultimi anni².

Diversamente da quanto accade per altre parti del testo unico, gli interventi operati dal Governo nella Sezione relativa alla tutela delle acque, possono apparire, ad una lettura non approfondita, meno innovativi dell'attuale normativa della materia: tuttavia, anche nel caso di specie permangono una **serie di novità**, che rappresentano, per un verso, **vere e proprie ingerenze dell'apparato statale** tese alla marginalizzazione del ruolo delle Regioni e delle Autonomie locali ben oltre il dettato costituzionale e, per altro verso, **non sono solo "profili correttivi di istituti che negli anni di vigenza delle attuali disposizioni, avevano manifestato elementi di criticità o suscitato controversie interpretative e problematiche applicative"** come ha sostenuto il Governo (mi riferisco, ad es., alla modifica

¹ D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 *Norme in materia ambientale*. Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 88 del 14-4-2006 (*Suppl. Ordinario n. 96*).

² Su tutte, la L. n. 183/89 sulla difesa del suolo e tutela delle acque; la c.d. L. Galli, n. 36/94, sui servizi idrici; il D.Lgs 152/99, sulla gestione e tutela delle acque; il primo art della 267/99, in attuazione del DL 180/99, cd Sarno.

della nozione di scarico, all'introduzione, nella definizione di acque reflue industriali, del criterio "qualitativo" in sostituzione di quello della "provenienza"; alla generica definizione di sostanze pericolose).

In particolare, sotto il primo profilo, occorre segnalare alcune perplessità, che riguardano, come ha sottolineato la Conferenza Unificata delle Regioni nel parere negativo del 26 gennaio 2006:

- la ripetuta subordinazione della potestà normativa (e politica) regionale ad atti ministeriali, di natura prettamente amministrativa³;
- l'insistente previsione di casi in cui le potestà di pianificazione e programmazione risultano sottoposte alla "supervisione" del Ministero⁴;
- la riappropriazione da parte dello Stato di funzioni amministrative già decentrate a livello locale⁵;
- l'emanazione da parte del Governo di norme molto dettagliate in ambiti di competenza del sistema Regioni-Autonomie locali⁶

La **lettura dell'articolo 117 Cost. fornita dall'Esecutivo**, quindi, **appare rigida**, in quanto si fonda su un ipotizzato riparto di attribuzioni che nega l'interferenza con la competenza esclusiva statale di quelle di competenza concorrente regionale (ad es: governo del territorio, tutela della salute etc...).

Al riguardo, la Corte costituzionale si è espressa diversamente, sostenendo:

- che la **tutela dell'ambiente non può (e non deve) essere configurabile come una "sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata"**, dal momento che si intreccia inestricabilmente con interessi e competenze regionali⁷

³ A titolo di esempio l'articolo 113 in merito alla disciplina regionale delle acque meteoriche di dilavamento e di prima pioggia e l'articolo 114 in materia di disciplina di restituzione delle acque

⁴ Questo è ciò che avviene per i Piani di tutela delle acque: l'art. 121 prevede che le Regioni trasmettano tale piano, tra l'altro già soggetto al parere vincolante delle Autorità di bacino, al Ministero dell'ambiente, per le "verifiche di competenza".

⁵ Si vedano l'articolo 91, laddove viene demandato al Ministro e non più alle Regioni la facoltà di designare aree sensibili, o l'articolo 104, ove è prevista la competenza ministeriale e non più regionale per l'autorizzazione dello scarico di acque risultanti dall'estrazione di idrocarburi nelle unità geologiche profonde

⁶ E' il caso dei **distretti idrografici** (art. 74, comma 2, lett. o): *l'area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che costituisce la principale unità per la gestione dei bacini idrografici*, di nuova istituzione, e delle **relative Autorità**, con le quali si è abbandonata la logica del bacino idrografico quale unità di riferimento per la pianificazione e la programmazione degli interventi (sono state abrogate le vigenti autorità di bacino di rilievo nazionale, interregionale e regionale (art. 63, comma 3). Tali organismi sono di **totale emanazione ministeriale**.

⁷ Per tali motivi, se le determinazioni statali rispondono, da un lato, ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, dall'altro tale necessità non esclude la possibilità che le leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente o di quella residuale, possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, fissando se del caso criteri più restrittivi di quelli statali (Cfr. Sentenze 273/1998; 382/1999; 54/2000; 507/2000; 407/2002; 536/2002; 307/2003; 311/2003; 331/2003; 222/2003; 259/2004; 111/2005; 214/2005).

- **l'affermazione dello spirito di corresponsabilità e leale collaborazione**, che non possono essere attribuite, nel loro insieme, ad un'**unica materia**, "*perché concernono posizioni non omogenee, ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa*"⁸;
- un'**applicazione del principio di sussidiarietà ampia e diffusa** ma che, in quanto tale, "*quando assume carattere ascendente verso lo Stato deve essere **limitato a quanto strettamente indispensabile per garantire esigenze unitarie** per lasciar spazio a quella discendente verso Regioni ed Enti locali al fine di una più diretta e immediata risposta alle esigenze del territorio*"⁹.

Sotto il secondo profilo la principale innovazione riguarda la nozione di scarico, definito dall'art. 74, comma 1, lett. ff) come "*qualsiasi immissione di acque reflue in 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 all'articolo 114*".

Con l'eliminazione al riferimento di qualunque immissione "diretta" nell'ambiente "tramite condotta" (od opere destinate allo scopo), il T.U.A. ha sconvolto la paziente opera certosina di ricostruzione giurisprudenziale, che è riuscita, negli anni, a comporre i numerosi interpretativi ed applicativi sopra evidenziati, ma soprattutto, ha rimesso in discussione il difficile rapporto con la normativa sui rifiuti, ritenuta universalmente la disciplina di chiusura del sistema, atta ad evitare che restino prive di controllo le rilevanti ipotesi di introduzione di sostanze nei corpi ricettori in assenza di condotta evidenziate dal Governo"¹⁰.

La prima analisi del c.d. T.U.A. ha evidenziato non solo diverse incongruenze e problematiche, ma anche ritocchi sostanziali che rischiano di andare in direzione opposta all'obiettivo di riordino della materia ambientale.

L'**apparato definitorio** – basilare chiave di lettura dell'intera disciplina di settore – risulta duplicato nelle varie sezioni con refusi, ridondanze e incongruenze; le disposizioni inerenti la **gestione delle risorse idriche**, che hanno carattere di principio generale fondamentale, sono state relegate nella parte finale¹¹; la **gestione del demanio idrico** è trattata contestualmente

⁸ Sentenze 370/2003; 50/2005; 62/2005; 219/2005; 231/2005.

⁹ Sentenze 303/2003; 6/2004; 242/2005.

¹⁰ Per un approfondimento dell'evoluzione giurisprudenziale della nozione di scarico, v. A. Quaranta, *La nozione di immissione occasionale fra la disciplina delle acque e la normativa sui rifiuti*, in *Ambiente, Consulenza e pratica per l'impresa*, n. 2/2005; L. Prati, *La Cassazione ritorna sulla nozione di scarico*, in *Ambiente, Consulenza e pratica per l'impresa*, n. 1/2004

¹¹ Si pensi, a titolo di esempio, al principio di pubblicità di tutte le acque, cardine dell'intero sistema di tutela e gestione. In una vera rivisitazione organica della materia, avrebbe avuto una ben diversa collocazione al fine di improntare l'intera disciplina conseguente, a partire dalla stessa difesa del suolo nella sua accezione storica anche di difesa "delle" acque.

(e in modo frammentario) in due diverse sezioni, ripercorrendo parti di istituti contenuti nel D.Lgs. n. 152/99 e nella legge Galli, "senza compiere quel riordino e quella compenetrazione tra i due corpi normativi che da tempo si auspicava per consentire alle Regioni di porre rimedio ai danni provocati da una precedente gestione da parte della burocrazia statale praticamente inesistente¹²"; allo stesso modo sono state affrontate le problematiche relative al **bilancio idrico e alla sua pianificazione**, dimenticando la stretta interconnessione esistente tra bilancio idrico e pianificazione dell'economia idrica; la Direttiva 2000/60/CE è stata **recepita solo formalmente**; sono stati violati i *principi e criteri direttivi della legge delega* n. 308/2004; sono state **accentrate le competenze** in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, con conseguente esclusione della Regione; le **competenze relative alla pianificazione**, programmazione e gestione degli interventi nei settori della difesa del suolo, della tutela quali-quantitativa e della gestione delle risorse idriche, sono state frammentate, ed è **mancato qualsiasi coordinamento** tra i piani di settore e tra questi e gli strumenti di pianificazione vigente; infine, la **modificazione della nozione di scarico** rischia, come si è sottolineato, di rendere vano il lungo lavoro giurisprudenziale volto a stabilire la linea di confine fra la normativa sui rifiuti e quella posta a tutela delle acque.

Come si potrà notare, ce n'è abbastanza per concludere che, nonostante le affermazioni fatte dal Governo nel presentare questo "monumento" riorganizzativo della materia, siamo, in realtà, ancora **molto lontani** dal poter parlare di un testo unico ambientale, in cui le varie discipline siano effettivamente coordinate, semplificate e compenstrate, in un'ottica di tutela ambientale integrata.

Per un approfondimento delle novità relative alla parte terza del T.U.A., si rinvia a A. Quaranta, Il "riordino disarticolato" della disciplina a tutela delle acque, di prossima pubblicazione su Ambiente & Sviluppo, IPSOA.

¹² In questi termini si è espressa la cit. Conferenza Unificata.