

II DM 367/2003 e la direttiva del Ministero dell'ambiente del 27 maggio 2004

Massimo Medugno

1. Non è facile riassumere i contenuti del DM 367; né questa può essere l'occasione per svolgere una disamina approfondita. Possiamo ricordare le due principali finalità:

- a) dare esecuzione alla sentenza della Corte di Giustizia del 1° ottobre 1998, che ha condannato lo Stato Italiano per non aver adottato i programmi di riduzione dell'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose, previsti dall'art. 7 della Direttiva 76/464/CEE, con la fissazione di obiettivi di qualità in particolare per le 99 sostanze individuate nella Comunicazione della Commissione del 22 giugno 1982 ¹;
- b) dare attuazione agli artt. 4 e 5 del D.Lgs. 152/1999, che prevedono si debba raggiungere, entro il 31.12.2008, uno stato di qualità chimico tale da garantire la tutela della salute umana, come obiettivo intermedio, rispetto a quello più avanzato, del buono stato chimico da raggiungere entro il 2015, per la tutela dell'intero ecosistema acquatico, complessivamente per le sostanze pericolose individuate a livello comunitario, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Queste, ovviamente, sono le finalità principali, ma l'allegato B dello stesso DM 367, sembra modificare, anche in maniera significativa, delle disposizioni contenute nel DLgs 152/99. Infatti, secondo l'art. 2, comma 10 del DM cit., "ai fini del raggiungimento degli standard di qualità (...), il punto 1.2 dell'allegato 5 del decreto legislativo n. 152 del 1999 è modificato dall'allegato B del presente regolamento."

La pubblicazione del Decreto n. 367, quindi, aveva determinato una serie di incertezze a livello interpretativo e operativo. Il principio di preferenza di una norma successiva appariva prevalente rispetto a quello della gerarchia delle fonti...

La recente Direttiva 27 maggio 2004 del Ministro dell'Ambiente pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 137 del 14 giugno u.s. (["Disposizioni interpretative delle norme relative agli standard di qualità nell'ambiente acquatico per le sostanze pericolose"](#)), consente il coordinamento con la normativa vigente (DLgs 152/99 in materia di acque), oltre che con il DLgs 99/92 sull'utilizzo dei fanghi in agricoltura.

Si rammenta che la Direttiva è un atto di indirizzo ed esplica una funzione di coordinamento in vista di risultati di interesse comune e secondo un disegno unitario.

2. Più che scontato il disorientamento del lettore di fronte al DM 367, certamente “utente professionale”, ma che, tuttavia, non può ignorare che il diritto disciplina, tra le altre cose, anche la sua stessa “creazione” e regola i rapporti fra le diversi fonti del diritto secondo il principio di gerarchia delle fonti e quello di preferenza della norma successiva.

Questo sarà il tema che intendo svolgere nelle (poche) righe che seguono, nell’ottica di approfondire il metodo, più che il merito, convinto che la forma e le norme sulle fonti, in questo caso, siano anche sostanza e che da esse non si possa prescindere (altrimenti c’è il rischio concreto del “federalismo caso per caso”..).

Si dà per scontato, in questa breve trattazione, che tutti conoscano, ormai, i contenuti del DM 367 e, in particolare, di quelli riportati nell’Allegato B allo steso.

In questa sede è appena il caso di ricordare, rispetto alle indicazioni riportate nell’allegato B al DM 367, che l’allegato B del DM 367 riguarda questioni disciplinate, ad esempio, dall’art. 28 (comma 3 campionamento al punto di immissione, comma 4 separazione delle acque), dall’art. 34 (ancora separazione delle acque), dall’art. 52 (controllo sostanze pericolose) del DLgs 152, dal DLgs 372/99 di recepimento della Direttiva IPPC (che non prevede l’“imposizione” delle BAT....) e del DLgs 99/92 sull’utilizzo dei fanghi in agricoltura (recepimento di una direttiva europea, tra l’altro...).

Rispetto al “metodo” e, quindi, alla natura delle prescrizioni contenute negli allegati va considerato che la giurisprudenza con riferimento alle regole di prelievo contenute negli allegati al DLgs 152/99, ha affermato che esse vanno valutate secondo un criterio direttivo e non precettivo in quanto vanno interpretate in senso conforme e, comunque, compatibile, alla disciplina contenuta nel corpo della legge ².

Se gli allegati non contenessero criteri direttivi, ma precettivi, si giungerebbe alla conclusione che basta un Decreto Ministeriale, anzi un allegato di un decreto per vanificare la delega ambientale, se non nel merito, almeno sotto il profilo del metodo (basta infatti un DM, senza che sia necessario un travagliato iter parlamentare, per modificare il DLgs 152...).

A questa conclusione si potrebbe giungere se si considerasse che l’art. 3, comma 4 del DLgs 152/99 (che prevede la possibilità di modificare i suoi allegati per adeguarli a sopravvenute esigenze o nuove acquisizioni) ha “delegificato” la disciplina delle sostanze pericolose (addirittura nei fanghi di depurazione...).

Ma, in realtà, la possibilità di modifica riguarda gli allegati e non il corpo normativo del Dlgs 152/99 o, ancora, quanto disposto dal Dlgs 99/92 sull'utilizzo dei fanghi in agricoltura.

In effetti, la norma "delegificante" è prevista dall'art. 3, comma 5 del Dlgs 152, secondo il quale: "Ai sensi dell'articolo 20 della legge 16 aprile 1987, n. 183, con decreto dei Ministri competenti per materia, si provvede alla modifica degli allegati al presente decreto per dare attuazione alle direttive che saranno emanate dall'Unione Europea, per le parti in cui queste modificano modalità esecutive e caratteristiche di ordine tecnico delle direttive dell'Unione Europea recepite dal presente decreto."

Tuttavia, nelle premesse al Decreto 367 questo comma non è espressamente citato e ciò fa ritenere che non ci sia avvalsi di questa base giuridica.

In ogni caso la "delegificazione", come precisato dal citato comma 5 dell'art. 3, opera per le parti delle Direttive che modificano modalità esecutive e caratteristiche di ordine tecnico delle direttive dell'Unione Europea recepite dallo stesso DLgs 152³.

Pertanto, una "delegificazione limitata" che trova la sua "ratio" più probabile, nel fatto che il DLgs 152 venne approvato e pubblicato mentre la Direttiva 2000/60 era ancora in corso di elaborazione. Infatti, il Decreto italiano aveva l'obiettivo di "anticipare" molti contenuti dell'allora proposta di Direttiva.

Note:

Consultare anche:

- **Il DM 367/03 e problematiche connesse con la sua applicazione pratica-**
Alderano Mannozi

Il Decreto del Ministero dell'Ambiente n° 367 del 06/11/2003, di recepimento della direttiva comunitaria 76/467 e successive integrazioni, scaturisce dalla necessità di definire le corrette modalità per controllare l'immissione di sostanze pericolose per l'ambiente e, di riflesso, per la salute umana. [Continua](#)

- Avverso in DM n. 367/2003 è stato proposto (ed è tuttora pendente) ricorso al TAR Lazio da 11 società petrolifere per l'annullamento del medesimo regolamento [Continua](#)

¹ Anche se le sostanze "normate" sono 160 e, quindi, di più delle 99 dalla Comunicazione. Sono addirittura molte di più volendo considerare la Decisione 2455/2001 relativa all'istituzione di un elenco di sostanze prioritarie e che ne elenca, se non erro, 33. A ciò va aggiunto che il DM 367 introduce delle soglie più restrittive rispetto allo stesso elenco riportato dall'ultima Decisione citata. In merito all'approccio della Commissione in materia di standard può essere utile ricordare quanto sta accadendo sulla proposta di direttiva per la definizione di strategie per la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento.

Nella Relazione alla stessa proposta, la Commissione difende la scelta di non elencare nuove norme di qualità da applicare in tutta la UE a tutti i corpi idrici sotterranei, "data la naturale variabilità della

composizione delle acque in questione e l'attuale carenza di conoscenze e dati desunti dal monitoraggio" (pag. 6). Continua la Relazione che questa decisione è perfettamente coerente con i principi di buon governo e che l'elaborazione e l'attuazione della politica ambientale si baserà su conoscenze scientifiche, economiche, dati ambientali e sull'uso di appositi indicatori.

² S. Beltrame *"I controlli sugli scarichi idrici nel DLgs n. 152/99. Campionamento e analisi delle acque reflue industriali"* In La Nuova disciplina delle acque, Tecniche Nuove, maggio 2001.

³ A parte il rilievo di opportunità in quanto l'ultima Legge Comunitaria prevede il recepimento della Direttiva 2000/60, i decreti delegificanti dell'art. 3, comma 5 prevedono il concerto dei Ministeri competenti, quindi oltre a quello dell'Ambiente, quello della Salute (che ha effettivamente dato il concerto per il DM 367...), i dicasteri Attività Produttive e delle Politiche Agricole (tra i ministeri concertanti al DLgs 152).

Ma, forse, il DM 367 doveva essere diverso ed ha subito qualche taglio improvviso o, al limite, è stato pubblicato in una versione non corretta. Solo così si spiega anche il punto 2 dell'Allegato A allo stesso quando si riferisce "al comitato tecnico previsto all'art. 3 del presente regolamento", che non trova alcun riscontro nell'articolato.