

# Secondo decreto correttivo del TUA: i ritocchi sulla tutela delle acque

✓ Andrea Quaranta

All'indomani dell'entrata in vigore del c.d. «Testo Unico Ambientale» sono state numerose le critiche rivolte al Governo per il metodo utilizzato nell'approvazione (che, ingenuamente, allora si pensava) «definitiva» della annunciata riforma ambientale, e pungenti sono stati i commenti relativi ai contenuti di una normativa che - lungi dall'apportare al più che frammentato sistema normativo ambientale italiano almeno una ventata semplificatoria - non ha risolto i gravi problemi in cui, da anni, si dibatte il nostro Paese, incapace di dotarsi di una normativa ambientale seria, coordinata ed efficace, al fine di contrastare le sempre più drammatiche «emergenze» ambientali (1).

In particolare, con riferimento alle norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche, è stato sottolineato che le novità introdotte - volte alla sistematica riorganizzazione di tutta la legislazione in materia, e presentate dal Governo «fra loro fortemente interconnesse e consequenziali» - da un lato hanno rappresentato vere e proprie ingerenze dell'apparato statale tese alla marginalizzazione del ruolo delle Regioni e delle Autonomie locali ben oltre il dettato costituzionale, e, dall'altro, non si sono limitate semplicemente a inserire «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 sostenuto dall'allora Governo (2).

Le successive vicende hanno confermato la precarietà di tali scelte, ed evidenziato, di conseguenza, la necessità di un cambio di rotta: dopo un primo, conciso decreto correttivo (3) - relativo al regime riguardante i distretti idrografici e il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche - e in seguito alle ben note vicende estive (4), il 29 gennaio u.s. è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il D.Lgs n. 4/2008, con il quale il legislatore delegato ha portato a compimento l'*iter* di approvazione del secondo decreto legislativo recante ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs n. 152/2006, che ha riguardato, *inter alia*, la parte III del c.d. «TUA».

Entrando nel dettaglio, di seguito saranno analizzate le modifiche apportate dal legislatore delegato nel settore *de quo*.

## Il ritorno allo *status quo antea*

Alcune modifiche, di carattere definitorio, hanno comportato il ritorno alle disposizioni dettate dal D.Lgs. n. 152/1999:

- **acque reflue industriali:** com'è noto, il D.Lgs n. 152/

### Note:

- ✓ Studio Prof. Avv. Franco Giampietro - Ricerche e consulenze ambientali - Roma

(1) Per un approfondimento, si vedano:

- F. Giampietro, *Né T.U. né Codice dell'ambiente...ma un unico contenitore per discipline differenziate*, in questa *Rivista*, 2006, 5, pag. 405;
- C. Rapisarda Sassoon, *Per il Codice dell'Ambiente occorre un nuovo capitano*, in questa *Rivista*, 2006, 5, pag. 409 e in AA.VV., *Commento al Testo Unico ambientale*, a cura di F. Giampietro, IPSOA, Milano, 2006, pag. 9 e segg.;
- L. Butti, *Le nuove norme in materia di ambiente: aspetti da salvaguardare, profili discutibili e occasioni mancate*, in *Ambiente e Sicurezza*, 2006, 10;
- A. L. De Cesaris, *Una nuova disciplina per l'ambiente?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, IPSOA, 2007, 2.

Occorre ricordare che, già prima della sua entrata in vigore, la Conferenza Unificata Stato-Regione aveva espresso un parere fortemente negativo, e il Presidente della Repubblica aveva sollevato alcune obiezioni, relative al mancato vaglio del Consiglio di Stato, al mancato coinvolgimento delle associazioni ambientaliste, anche in forma puramente consultiva, al parere negativo della Conferenza Stato-Regioni, giunto...dopo l'approvazione definitiva del Consiglio dei Ministri.

(2) A titolo esemplificativo, basti pensare alla modifica 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.

Per un approfondimento, si vedano:

- A. Quaranta, *Il «riordino disarticolato» della disciplina a tutela delle acque*, in e in AA.VV., *Commento al Testo Unico ambientale*, a cura di F. Giampietro, Ipsoa, Milano, 2006, pag. 65 e segg. e in questa *Rivista*, 2006, 5, pag. 443;
- G. Garzia, *La difesa del suolo e il sistema di pianificazione nel nuovo testo unico*, in questa *Rivista*, 2006, 5, pag. 452;
- A. Muratori, *La riforma dei Servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani nel nuovo «Codice dell'Ambiente»*, in questa *Rivista*, 2006, 5, pag. 431.

(3) D.Lgs 8 novembre 2006, n. 284, Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale.

(4) Mi riferisco all'«incidente di percorso», nel procedimento di approvazione del c.d. decreto legislativo correttivo n. 2 del D.Lgs. n. 152/2006.

Per un approfondimento, si vedano:

- F. Giampietro, *La sorte del secondo decreto correttivo del Testo Unico Ambientale: prime riflessioni*, sul sito [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it).

Per un approfondimento sulla bozza del secondo decreto correttivo, si veda:

- F. Giampietro, *Primi rilievi sul secondo schema di decreto correttivo del D.Lgs n. 152/2006*, in questa *Rivista*, 2006, 11, pag. 989.

2006 ha inserito un criterio **qualitativo** accanto a quello della provenienza - attribuendo, in questo modo, maggiore importanza alla qualità intrinseca del refluo rispetto alla sua origine (5) - specificando che per acque meteoriche di dilavamento (escluse da tale definizione) si devono intendere «anche quelle venute in contatto con sostanze o materiali, anche inquinanti, non connessi con le attività esercitate nello stabilimento».

Con il secondo correttivo il legislatore delegato ha ritenuto opportuno **ripristinare la disciplina anteriore al Testo Unico**, per rendere la norma conforme al diritto comunitario (6): tuttavia, in questo modo, sembra essersi vanificato uno dei pochi tratti apprezzabili della precedente riforma.

Occorre sottolineare, infatti, che - da un lato - più che dalla astratta provenienza, l'impatto ambientale dell'acqua scaricata nel corpo recettore (e, di conseguenza, la necessità di sottoporre la stessa ad una disciplina più o meno restrittiva) dipende dalla sua qualità e - dall'altro - la specificazione relativa alle acque meteoriche contribuiva a rendere più intelligibile la norma (7).

Analogo ritorno alle definizioni contenute nel D.Lgs. n. 152/1999 (e per le medesime motivazioni sopra delineate) è avvenuto in relazione alle definizioni di **acque reflue urbane** - nel TUA era stato omissivo il riferimento, ora ripristinato, alle sole «acque reflue domestiche» (8) - e **rete fognaria** - sulla cui struttura («sistema di condotte per la raccolta ed il convogliamento delle acque reflue urbane») il legislatore delegato aveva introdotto la specificazione relativa alle tipologie di reflui ivi convogliabili (anche le acque reflue domestiche e quelle industriali), oltre a quella riguardante il luogo di recapito (quello finale...).

Nel solco del «ritorno al passato», un particolare plauso merita la reintroduzione - con qualche accorgimento semantico (9) - della previgente definizione di scarico, da sempre al centro di ampi dibattiti sia in dottrina che in giurisprudenza.

Non si vogliono, in questa sede, ripercorrere le lunghe e complesse vicende interpretative relative alla nozione *de qua*, per la quale si rimanda il lettore ai numerosi e dettagliati contributi pubblicati sulla rivista (10): ciò che preme

### Note:

(5) Art. 74, comma 1, lett. h), del D.Lgs. n. 152/2006: qualsiasi tipo di acque reflue provenienti da edifici od installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, differenti qualitativamente dalle acque reflue domestiche e da quelle meteoriche di dilavamento, intendendosi per tali anche quelle venute in contatto con sostanze o materiali, anche inquinanti, non connessi con le attività esercitate nello stabilimento.

(6) Come ha sottolineato il Consiglio di Stato nel suo parere del 5 novembre 2007, «ciò ha reso necessario anche intervenire sull'art. 182, mediante sop-

pressione del comma 8, che per taluni rifiuti consente il trattamento negli impianti di depurazione delle acque reflue.

Le modifiche rendono pertanto le norme conformi al diritto comunitario (direttiva CEE 271/1991)».

Il nuovo testo dell'art. 74, comma 1, lett. h) è il seguente:

«acque reflue industriali»: qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento.

(7) Sotto il vigore della precedente normativa, infatti, l'intento del legislatore era quello di espungere il più possibile dal D.Lgs. n. 152/1999 le acque meteoriche, in mancanza di un'apposita disciplina regionale: di conseguenza non pareva fosse possibile l'equiparazione delle stesse alle acque reflue industriali anche quando provenivano dalle aree esterne di un'azienda, e contenevano sostanze inquinanti.

Impossibilità che, stante il tenore della nuova definizione di acque reflue industriali, era venuta meno.

Ad ogni modo, è necessario ricordare che la giurisprudenza anteriore all'entrata in vigore del TUA aveva già raggiunto lo stesso risultato pratico

Si vedano, *ex multis*:

- Cass. Pen. sez. III, n. 12186/1999;
- Cass. Pen., sez. III, n. 1359/2005, Germondani.

Tale indirizzo è stato successivamente confermato, sia dalla Suprema Corte di Cassazione:

- Cass. Pen., sez. III, n. 33839/2007,

sia dal Giudice amministrativo:

- TAR Toscana, sez. I sent. n. 1044/2007.

Per un approfondimento della giurisprudenza in materia di acque meteoriche, prima e dopo l'entrata in vigore del TUA, si veda:

- G. Amendola, *Acque di dilavamento, rifiuti e Cassazione*, sul sito [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com);
- V. Vattani, *Il confine tra le acque meteoriche di dilavamento e lo scarico di rifiuti liquidi*, sul sito [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com);
- V. Vattani, *Le acque dilavanti i piazzali di cava cessano la loro natura di acque meteoriche ed assumono quella di acque reflue industriali*, sul sito [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com).

(8) Un accenno alla problematica è contenuto in:

- M. Chilosi, *Difesa del suolo e tutela delle acque accorpate nel nuovo testo di riforma*, in *Ambiente e Sicurezza*, 2006, 9, pag. 115.

(9) La nuova definizione di scarico è la seguente:

«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 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» (in corsivo l'«accorgimento semantico» preannunciato nel testo, ndr).

(10) Per un'analisi, si vedano, in questa *Rivista*:

- A. Quaranta, *Il «riordino disarticolato» della disciplina a tutela delle acque*, in questa *Rivista*, 2006, 5, pag. 443 (anche in AA.VV., *Commento al Testo Unico ambientale*, a cura di F. Giampietro, Ipsoa, 2006, pag. 65 e segg.);
- F. Giampietro, *Scarico, immissione e rifiuto liquido nel D.Lgs. n. 152/1999: disciplina complessa o eterogenea?*, 1999, 8, pag. 751;
- V. Paone, *La Cassazione ritorna sul rispetto dei limiti e sulla nozione di scarico*, 2002, 5, pag. 473;
- M. Chilosi, M. Zalin, *La difficile distinzione tra scarichi e rifiuti*, 2003, 6, pag. 581;
- L. Prati, *La Cassazione ritorna sulla nozione di «scarico»*, 2004, 1, pag. 75;
- L. Pietrini, *L'iter della nozione di scarico fra normativa, giurisprudenza e dottrina*, 2006, 1, pag. 13;
- B. Albertazzi, *La «nozione di scarico» nella disciplina della tutela delle acque dall'inquinamento*, 2006, 6, pag. 517;
- M.G. Cosentino, *Legge Merli e D.P.R. n. 915: un problema ancora aperto (e un'occasione perduta...)*, 1997, 3, pag. 236;

(segue)

sottolineare a chi scrive è che - nonostante un'autorevole dottrina, seppur mossa dalle migliori intenzioni, abbia sostenuto il contrario (11) - la nozione di scarico introdotta dal «testone (12)» aveva, indubbiamente, creato qualche scompiglio negli operatori, oltre che parecchi grattacapi al Giudice di legittimità, costretto ad arrabattarsi in qualche modo per sostenere che - nonostante l'eliminazione del riferimento a qualunque immissione «diretta» nell'ambiente «tramite condotta» (od opere destinate allo scopo) - la paziente opera certossina di ricostruzione interpretativa giurisprudenziale non era perduta, e che, dunque, non era stato minimamente rimesso in discussione il difficile rapporto di coordinamento con la normativa sui rifiuti (13).

Certo, lo sforzo ermeneutico, dottrinale e giurisprudenziale, merita sicuramente tutta la solidarietà da parte di coloro che hanno a cuore la più ampia tutela possibile dell'ambiente, ma il «passo indietro» effettuato dal legislatore delegato offre sicuramente maggiore stabilità (e serenità) interpretativa, non solo ai fini di una più semplice ed intelleggibile lettura del dato normativo - per di più inserita in un testo che ambisce ad essere unico...- ma anche per una più completa ed efficace tutela dell'ambiente (14).

Infine, il riaffiorare della disciplina dettata dal D.Lgs n. 152/1999 si ha anche in relazione alla diluizione degli scarichi contenenti le sostanze della tabella 5 dell'allegato 5: come è stato giustamente sottolineato dal Consiglio di Stato, nel parere del 5 novembre 2007, «la modifica (15) (*rectius*: il ritorno alle previgente normativa...) è in funzione antielusiva dei tentativi di diluizione delle sostanze pericolose con acque reflue urbane, al fine di conseguire maggiori valori limite, e non dà luogo a critiche».

## Le modifiche apportate al TUA

### L'abrogazione tout court

Oltre alle summenzionate norme, che riconducono la disciplina nell'alveo di quella *ante* riforma, il secondo decreto correttivo contiene modifiche volte, di volta in volta, ad **abrogare, sostituire o integrare** la normativa di cui al TUA.

Sotto il primo profilo, i commi 3, 7 e 8 del secondo decreto correttivo eliminano:

1. il riferimento alla fognatura dinamica nella definizione di agglomerato;
2. a definizione di «valore limite di emissione» di cui all'art. 74, comma 2, lett. gg), del TUA: tale lettera,

### Note:

(continua nota 10)

- P. Giampietro, *Quanta ressa (rissa?) ai confini...fra le «acque di scarico» e i «rifiuti»*, 1998, 7, pag. 171;

- P. Giampietro, *Il nuovo T.U. sulle acque, ovvero del millennium bug della normativa antinquinamento...*, 1999, 7, pag. 581;
- A. Muratori, *Disciplina degli scarichi: profili tecnici e amministrativi*, 1999, 8, pag. 774;
- B. Albertazzi, *Il decreto sulle acque e la normativa sui rifiuti...un difficile coordinamento*, 1999, 9, pag. 830;
- P. Giampietro, *Variazioni sul tema: lo scarico e i suoi attributi...*, 1999, 11, pag. 1013;
- F. Giampietro, *La riforma della riforma: il D.Lgs n. 258/2000 a tutela delle acque dall'inquinamento*, 2000, 11, pag. 1105;
- C. Diani, *Immissione diretta: artificialità del sistema di convogliamento dei reflui*, 2003, 6, pag. 587.

(11) Si vedano, sul sito [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com):

- M. Santoloci, *Confine tra acque di scarico e rifiuti allo stato liquido: il D.Lgs 152/2006 conferma la distinzione con qualche certezza in più. Nessun ritorno allo «indiretto»*;
- V. Vattani, *Nessun ritorno allo «scarico indiretto» con il D.Lgs n. 152/2006*.

La Cassazione conferma la sua storica posizione sullo scarico e si pronuncia, inoltre, in materia di: bonifica dei siti inquinati, acque meteoriche di dilavamento e getto pericoloso di cose, sul sito [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com).

(12) L'espressione è contenuta nell'articolo *Rifiuti e scarichi: i profili sanzionatori*, della Proff.ssa A.L. Vergine, pubblicato su questa *Rivista*, 2006, 5, pag. 475.

(13) Si veda:

- Cass. Pen., sez. III, n. 35888/2006

Sul punto, si vedano:

- L. Ramacci, *Lo scarico è uno scarico*, in *La nuova Ecologia*, febbraio 2007;
- Cass. Pen., sez. III, n. 2246/2008;
- Cass. Pen., sez. III, n. 40191/2007.

In quest'ultima sentenza, in particolare, la Cassazione, dopo aver affermato, *sic et simpliciter*, che:

«nonostante il mancato riferimento nella definizione di scarico all'immissione tramite condotta e nonostante qualche imprecisione terminologica, ritiene che si possa escludere un ritorno allo scarico indiretto che era previsto dall'articolo 1 lettera a) della legge Merli e che non è stato riproposto nel decreto legislativo n. 152 del 2006.

Quindi anche in base al citato decreto legislativo per scarico si deve intendere l'immissione nel corpo recettore tramite condotta o comunque tramite un sistema di canalizzazione anche se non necessariamente costituito da tubazioni», afferma, incredibilmente, che «tale interpretazione si impone, sia per evitare i contrasti e le incertezze sorte in passato sulla nozione di scarico, sia perché attualmente è all'esame del Governo uno schema di decreto correttivo, emanato in base all'articolo 1, comma 6, della legge delega 15 dicembre 2004, n. 308, in forza del quale sono consentite modificazioni ed integrazioni [...] dirette a ripristinare la precedente nozione di scarico con il riferimento all'immissione diretta tramite condotta».

È evidente che basare la propria tesi su una futura riforma della riforma - peraltro incerta (almeno quanto ai tempi), se solo si considera la «leggerezza» con la quale sembra che (a volte) vengono «condotte» alcune riforme... - non equivale certo a imprimere forza e conferire...certezza ad un diritto ambientale quanto mai logoro.

(14) Sull'importanza dell'esatta individuazione del confine fra disciplina delle acque e quella dei rifiuti, si veda:

- M. Santoloci, *...ma perché è tanto importante il confine «acque di scarico»/«rifiuti allo stato liquido»? sul sito [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com)*.

(15) Volta a chiarire che la diluizione dei valori limite di emissione, in sede di autorizzazione, avviene non solo quando l'impianto di trattamento di acque reflue industriali, che tratta sostanze pericolose, riceva acque reflue contenenti sostanze pericolose non sensibili al tipo di trattamento, ma anche nel caso di convogliamento nell'impianto di acque reflue, industriali o urbane, non idonee contenenti sostanze diverse, ma comunque non utili ad una modifica o riduzione delle sostanze pericolose.

infatti, duplicava - ma... in termini non equivalenti - la nozione di cui al comma 1, lett. oo) dello stesso art. 74 (16);

3. in tema di **assimilabilità alle acque reflue domestiche**, ogni limitazione relativa ai liquami di allevamento (art. 101, comma 7, del TUA: di qui il dubbio che, in seguito a tale soppressione, tali liquami possano essere scaricati nell'ambiente, quali acque reflue domestiche, in assenza di alcuna depurazione (17).

### Le sostituzioni

Sotto il secondo profilo, il D.Lgs. n. 4/2008:

1. in tema di criteri generali della disciplina degli scarichi, l'ultimo periodo del comma 5 dell'art. 101 stabilisce, ora, che «l'autorità competente, in sede di autorizzazione **prescrive** che lo scarico delle acque di raffreddamento, di lavaggio, ovvero impiegate per la produzione di energia, sia separato dagli scarichi terminali contenenti le sostanze di cui al comma 4»: in sostanza, l'Autorità non ha più la semplice facoltà - ma l'obbligo - di prescrivere la separazione degli scarichi, ivi indicati, da quelli, (parziali) contenenti le sostanze di cui ai numeri 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 15, 16, 17 e 18 della tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del TUA;
2. in relazione agli scarichi in reti fognarie, il nuovo comma 3 dell'art. 107 - nello stabilire laconicamente che «non è ammesso, senza idoneo trattamento e senza specifica autorizzazione dell'autorità competente, lo smaltimento dei rifiuti, anche se triturati, in fognatura» - sancisce la **scomparsa** dell'eccezione contemplata nei precedenti testi, sia pure con formulazioni parzialmente diverse (18);
3. per quanto concerne gli scarichi di sostanze pericolose, il nuovo art. 108, comma 2, sancisce l'**obbligo** - in luogo della facoltà - per l'Autorità competente in sede di rilascio dell'autorizzazione di fissare valori-limite di emissione più restrittivi di quelli fissati ai sensi dell'articolo 101, commi 1 e 2, nel caso in cui risulti che questi ultimi impediscano o pregiudichino il conseguimento degli obiettivi di qualità previsti nel Piano di tutela, anche per la compresenza di altri scarichi di sostanze pericolose;
4. con riferimento ai criteri generali dell'autorizzazione agli scarichi:
  - il comma 2 dell'art. 124, nell'affrontare il tema concernente gli scarichi consortili, se da un lato *conferma* una parte dell'innovativo sistema, introdotto dal TUA (*id est*: la possibilità di usufruire dell'agevolazione, diretta a sollevare le imprese consorziate dall'obbligo di un'espressa e distinta autorizzazione, **anche** nel caso in cui «uno o più stabilimenti conferiscano ad un terzo soggetto, titolare dello scarico finale, le acque reflue provenienti dalle loro

attività») dall'altro ne **attenua**, tuttavia, la portata, negando tale possibilità alle imprese che effettuano scarichi in comune, ma senza essersi costituiti in consorzio;

- l'art. 124, comma 7, da un lato prevede un termine di novanta giorni (in luogo dei sessanta previsti dal testo del 2006) per la conclusione del procedimento amministrativo e, dall'altro, elimina la fattispecie di «**silenzio-assenso**» introdotta con il Testo Unico, che aveva sollevato dubbi di compatibilità con l'orientamento della Corte di Giustizia europea, se-

### Note:

(16) Contribuendo, per questa via, a rendere ancora più complicato il già non agevole lavoro interpretativo.

Ora le due definizioni sono state accorpate. La nuova definizione è la seguente:

«oo) valore limite di emissione: limite di accettabilità di una sostanza inquinante contenuta in uno scarico, misurata in concentrazione, oppure in massa per unità di prodotto o di materia prima lavorata, o in massa per unità di tempo; i valori limite di emissione possono essere fissati anche per determinati gruppi, famiglie o categorie di sostanze. I valori limite di emissione delle sostanze si applicano di norma nel punto di fuoriuscita delle emissioni dall'impianto, senza tener conto dell'eventuale diluizione; l'effetto di una stazione di depurazione di acque reflue può essere preso in considerazione nella determinazione dei valori limite di emissione dell'impianto, a condizione di garantire un livello equivalente di protezione dell'ambiente nel suo insieme e di non portare carichi inquinanti maggiori nell'ambiente».

(17) Il dubbio è stato prontamente sollevato da

- G. Amendola, *Acque reflue da allevamenti di bestiame decreto correttivo: un passo indietro?* sul sito [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com).

Si ricorda che l'art. 101, comma 7, lett. b) del D.Lgs. n. 152/2006, assimilava alle acque reflue domestiche le acque reflue

«b) provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame che, per quanto riguarda gli effluenti di allevamento, praticano l'utilizzazione agronomica in conformità alla disciplina regionale stabilita sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali di cui all'articolo 112, comma 2, e che dispongono di almeno un ettaro di terreno agricolo per ognuna delle quantità indicate nella Tabella 6 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto».

Per completezza - e per sottolineare la tortuosità del percorso legislativo, che complica e moltiplica gli sforzi sistematici ed interpretativi - occorre ricordare che la versione ufficiale, uscita in Gazzetta, è, sul punto, difforme da quella visionata dal Consiglio di Stato (che prevedeva, in aggiunta alla formulazione originaria contenuta nel TUA, la parola «anche», per chiarire che la disciplina regionale dell'utilizzazione agronomica delle acque reflue provenienti dall'allevamento imprenditoriale del bestiame si basa non solo sui criteri e norme tecniche generali di cui all'art. 112, comma 2, bensì «anche» su di essi), il quale - nel parere datato 5 novembre 2007, nel concordare con la soluzione allora proposta - poneva l'accento sull'importanza dello scopo della norma, volta ad una maggiore severità in un settore in cui, attraverso l'espedito della fertirrigazione, non adeguatamente limitata e regolamentata, si renderebbe possibile lo smaltimento di rifiuti pericolosi da parte della criminalità organizzata.

(18) In particolare, il TUA faceva riferimento ai rifiuti organici provenienti dagli scarti dell'alimentazione, misti ad acque provenienti da usi civili, trattati mediante l'installazione, preventivamente comunicata all'ente gestore del servizio idrico integrato, di apparecchi dissipatori di rifiuti alimentari che ne riducano la massa in particelle sottili, previa verifica tecnica degli impianti e delle reti da parte del gestore del servizio idrico integrato che è responsabile del corretto funzionamento del sistema.

condo il quale lo strumento del silenzio-assenso è da ritenersi incompatibile con la legislazione ambientale (19);

5. in merito **all'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato** (art. 147 del TUA) e **scelta della forma di gestione e procedure di affidamento** (art. 150), il comma 13 dell'art. 2 del D.Lgs n. 4/2008 sostituisce le parole «unicità della gestione» con «unitarietà della gestione».

Scopo della norma è quello di garantire una gestione con criteri unitari, ma non necessariamente con un unico gestore nell'ambito di ciascun bacino.

Si tratta di una scelta che lascia perplessi, perché rischia di non rendere operativi gli obiettivi del superamento della frammentazione verticale delle gestioni e dell'adeguatezza delle dimensioni gestionali, necessari per superare le note inefficienze nella gestione delle risorse idriche, e di farci ripiombare nella situazione precedente l'entrata in vigore del Testo Unico, e, dunque, ad un numero di gestori potenzialmente pari al numero di Comuni che fanno parte dell'ATO (20);

6. infine, per quanto concerne l'autorità d'ambito territoriale ottimale, l'art. 2, comma 14, ha inciso sull'art. 148, comma 5, del TUA, che contemplava una residua ipotesi di **facoltatività** dell'adesione al sistema idrico integrato per i Comuni con popolazione fino a 1000 abitanti.
7. A differenza di quanto previsto in un primo momento (abolizione *tout court*), il D.Lgs n. 4/2008 mantiene tale ipotesi residua, limitandosi a porre la condizione della gestione dell'intero servizio idrico, previo consenso della competente Autorità d'ambito (21).

### Le integrazioni

Sotto il terzo, e ultimo, profilo, infine, l'unica integrazione riguarda la disciplina dei **fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue**, in relazione alle quali la modifica - secondo cui «ferma restando la disciplina di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile, e alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione (22)» - contribuisce a chiarire le condizioni in presenza delle quali i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti

### Alcune considerazioni finali

Giunti a questo punto...quali considerazioni conclusive? Alla luce dell'analisi svolta, mi sembra di poter affermare

che anche il secondo decreto correttivo si inserisca nel *bailamme* della ruspante politica (non solo...) ambientale nostrana, che neanche il Testo Unico ambientale - presentato in pompa magna come prima opera di riordino, semplificazione e coordinamento dell'intricata selva di leggi e leggine - è riuscito a snellire.

Certo, alcune delle disposizioni ivi contenute si muovono, positivamente, nel senso di riportare, da un lato, la disciplina nei binari faticosamente costruiti nel corso degli anni - attraverso successive elaborazioni, soprattutto giurisprudenziali, che hanno contribuito, almeno in parte, a far ordine nella complessa ed affastellata normativa in

### Note:

(19) Com'è noto, la Corte di Giustizia, in una importante decisione (28 febbraio 1991 - Causa C-360/87, in *Riv.it.dir.pubbl.com.*, 1992, pag. 901 e segg., ha osservato che:

«il rifiuto, la concessione o la revoca delle autorizzazioni devono risultare da un provvedimento esplicito e seguire regole procedurali precise, nelle quali venga rispettato un determinato numero di condizioni necessarie, dalle quali sorgono diritti e obblighi in capo ai singoli. Ne consegue che un'autorizzazione tacita non può considerarsi compatibile con le prescrizioni della direttiva, tanto più che una siffatta autorizzazione non consente la realizzazione di indagini preliminari, né di indagini successive e di controlli».

Per un approfondimento, si vedano:

- F. Caringella, *Corso di Diritto amministrativo - Tomo II*, Milano, 2005, pag. 1421;
- M.P. Chiti, *I signori del diritto comunitario: la corte di giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1991, pag. 815.

Le modifiche - ha sottolineato il Consiglio di Stato nel citato parere, «rendono la disciplina coerente con il sistema vigente, e in particolare con la legge n. 241 del 1990, che, da un lato, all'art. 2 fissa in 90 giorni il termine per provvedere sulle istanze di provvedimento (se i singoli regolamenti non dispongono diversamente) e che, dall'altro lato, all'art. 20, esclude il meccanismo del silenzio - assenso, tra l'altro, proprio in materia ambientale».

Per l'estensione del principio del provvedimento esplicito dalla materia ambiente alla materia «energia», si consulti, da ultimo, il parere del Consiglio di Stato, n. 4389 del 18 dicembre 2007.

(20) Le medesime obiezioni sono state sollevate dal Consiglio di Stato, il quale - nel sottolineare che un conto è l'unicità di gestore, un altro è la pluralità di gestori (ancorché questi ultimi operino secondo criteri unitari) - non ha mancato di notare che:

«la modifica esula dai limiti del potere correttivo e integrativo, perché non risulta giustificata da una esigenza pratica specifica; e, inverso, il testo attuale del decreto legislativo consente già temperamenti al sistema del gestore unico, come si evince dall'art. 200. Quest'ultimo, da un lato impone la definizione dell'ambito territoriale ottimale secondo una pluralità di criteri e parametri, sicché l'ATO non ha carattere rigido ma flessibile e adeguabile alle realtà locali (commi 1 e 2), e, dall'altro lato consente una pluralità di ATO nell'ambito di un medesimo Comune ove di dimensioni maggiori di quelle medie di un singolo ambito (comma 5), e l'adozione, da parte delle Regioni, di modelli alternativi o derogatori dell'ATO (comma 7)».

(21) Si tralascia, in questa sede, l'analisi dell'art. 2, comma 11, del D.Lgs n. 4/2008 (che sostituisce radicalmente l'art. 161), in quanto oggetto di un dettagliato intervento da parte di:

- E. Falcone, *Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche*, in questa *Rivista*, 2008, 4, pag. 327.

(22) In corsivo l'integrazione operata nel secondo decreto correttivo.

materia (23) - e di specificarne, dall'altro, il contenuto (24).

Tuttavia non mancano **aspetti criticabili** - che riguardano, in particolare, la definizione di acque reflue industriali, i criteri di assimilabilità dei liquami di allevamento alle acque reflue urbane, l'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato - che rappresentano un **passo indietro** rispetto ai (peraltro già esigui) progressi che il «testo» aveva avviato.

Ad avviso di chi scrive, non si tratta di esprimere un giudizio sulla bontà o meno (o...«più o meno»...) della ennesima riforma (della riforma...): non sembra utile, infatti, né tantomeno serio, effettuare la somma algebrica degli aspetti positivi e di quelli negativi, sopra delineati, per giustificare, o condannare, *in toto*, le modifiche, sull'onda della sterile contrapposizione ideologica.

Specie quando, come nel caso, si deve affrontare il più ampio problema della riforma del diritto dell'ambiente...

Il problema, tuttora irrisolto sta altrove, e riguarda l'inefficienza e l'approssimazione della «tecnica legislativa», la miopia delle scelte contingenti, la scarsa disponibilità a cercare una composizione degli interessi in gioco e l'incapacità di trovare delle soluzioni condivise e sostenibili: insomma, l'assenza di un chiaro disegno politico, capace di programmare con coerenza e affidabilità il governo dell'ambiente, di farci uscire dal pantano del «provvisorio» in cui troviamo e di offrire una prospettiva diversa e di più ampio respiro per il futuro.

Sono questi - insieme ad una generale presa di coscienza delle problematiche ambientali, troppo spesso utilizzate come «spauracchio» per dividere anziché rendere consapevoli - i principali nodi da affrontare, e risolvere, prima di qualsiasi velleità riformatrice.

Altrimenti, il rischio è quello di perseverare a mettere delle «pezze» qua e là, ma di lasciare irrisolto il problema della resistenza e della **qualità del «tessuto» legislativo originario** (il c.d. TUA).

In conclusione, il secondo decreto correttivo, *in parte qua*, non è altro che un ennesimo contributo allo stuolo di leggi, leggine, modifiche, integrazioni, riforme, contro-riforme, mezze riforme, che non riesce ad evidenziare né gli obiettivi né la direzione di marcia di una politica legislativa di medio-lungo periodo attraverso la declamata ma tortuosa (...) codificazione del 2006.

### Note:

(23) Mi riferisco, in particolare, alla sostanziale reintroduzione della previgente definizione di scarico; a quella relativa alla diluizione degli scarichi contenenti sostanze pericolose; all'abolizione del silenzio-assenso. Peraltro, tali risultati hanno pagato il costo di tempi lunghi e di non infrequenti oscillazioni giurisprudenziali...

(24) Definizione di valori limite di emissione; disciplina dei fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue.

### CD-ROM

## Ambiente - Raccolta delle annate arretrate

Aggiornamento: Annuale

Struttura base: € 280,00 + IVA 20%

Prezzo speciale riservato agli abbonati alla rivista

Ambiente: € 140,00 + IVA 20%

Prezzo aggiornamento: € 140,00 + IVA 20%



Il Cd-Rom è la raccolta delle annate della rivista Ambiente - Consulenza e pratica per l'impresa. La struttura della rivista è riprodotta integralmente rispettando la suddivisione nelle varie sezioni.

Attraverso **diversi metodi di ricerca** (l'indice analitico, l'indice degli autori, l'indice cronologico della documentazione, la ricerca per riferimento di pubblicazione, per estremi o a testo libero) l'utente può accedere in modo semplice e veloce a tutta la documentazione.

### Per informazioni

#### ● Servizio Informazioni Commerciali

(tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)

#### ● Agente Ipsoa di zona ([www.ipsoa.it/agenzie](http://www.ipsoa.it/agenzie))

#### ● [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it)