

Collana diretta da Vittorio Italia

COMMENTARIO

alle leggi sull'ambiente

Articoli da 53 a 176

Introduzione di Roberto Leonardi

~~~~~

Irene Abondio  
Federica Campolo  
Edi Fabris  
Roberto Leonardi  
Marco Pedersoli  
Maria Francesca Tropea

~~~~~

Aggiornato a febbraio 2023

Keditore
ey

Edizione MARZO 2023

Copyright © MMXXIII

KEY EDITORE SRL

VIA GIAMBELLINO 4

20146 MILANO

P.I./C.F. 02613240601

ISBN 978-88-279-1206-5

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione, di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

La Casa Editrice, pur assicurando la massima cura nella preparazione del volume, declina ogni responsabilità per i possibili errori od omissioni, nonché per gli eventuali danni risultanti dall'uso delle informazioni ivi contenute.

Stampato da Furlan Grafica Via Garegnano, 41 Milano 20156

Collana diretta da Vittorio Italia

COMMENTARIO
alle leggi sull'ambiente

Articoli da 53 a 176

Introduzione di Roberto Leonardi

Irene Abondio
Federica Campolo
Edi Fabris
Roberto Leonardi
Marco Pedersoli
Maria Francesca Tropea

Gli autori

Roberto Leonardi è professore associato di Diritto amministrativo e titolare dei corsi di Diritto amministrativo, Legislazione dei Beni Culturali e Impresa, ambiente e sviluppo sostenibile presso l'Università degli Studi di Brescia, Dipartimento di Giurisprudenza.

È membro dell'Osservatorio Termoutilizzatore del Comune di Brescia e responsabile dell'area giuridica del Laboratorio Brixia Accessibilità Lab, Laboratorio interdipartimentale di ricerca istituito nel 2013 presso l'Università degli Studi di Brescia per svolgere attività di ricerca interdisciplinare sull'accessibilità.

È membro del Collegio docenti del Dottorato di ricerca in Business & Law istituito presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia, del Comitato editoriale della Rivista Giuridica dell'edilizia e del Comitato scientifico della Rivista giuridica europea.

È socio dell'Associazione Italiana di Diritto dell'Ambiente.

È responsabile scientifico di diversi progetti di ricerca, tra cui, il progetto Motus, Il Movimento: Autonomia per il Singolo, Risorsa per la Comunità, presso l'Ateneo bresciano.

È autore di 100 pubblicazioni scientifiche nell'ambito del diritto amministrativo sostanziale e processuale, in materia ambientale e di beni culturali. Nel 2010 ha pubblicato la monografia La tutela cautelare nel processo amministrativo, Giuffrè editore e nel 2021 la monografia La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti dissensi e silenzi, Giappichelli editore.

Irene Abondio, Avvocato, Dottoranda di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Brescia.

Federica Campolo, Avvocato, Dottoranda di ricerca Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Brescia.

Edi Fabris, Segretario comunale.

Marco Pedersoli, Avvocato, Funzionario pubblico.

Maria Francesca Tropea, Avvocato, Dottore di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Brescia.

L'opera

Il secondo volume, a cura di Roberto Leonardi, Autore della Prefazione, consiste in un commento, articolo per articolo o per blocchi di articoli, della Parte Terza del Codice dell'Ambiente, in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse

idriche (Articoli 53-176, Legge n. 152/2006 e ss.mm.ii.).

Il commento è stato effettuato seguendo criteri di interpretazione letterale e sistematica tenuto conto degli orientamenti giurisprudenziali più recenti.

INDICE GENERALE

INTRODUZIONE

di *Roberto Leonardi*

PARTE TERZA

NORME IN MATERIA DI DIFESA DEL SUOLO E LOTTA ALLA DESERTIFICAZIONE, DI TUTELA DELLE ACQUE DALL'INQUINAMENTO E DI GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE

SEZIONE I

NORME IN MATERIA DI DIFESA DEL SUOLO E LOTTA ALLA DESERTIFICAZIONE

TITOLO I

PRINCIPI GENERALI E COMPETENZE

CAPITOLO I

COMMENTO AGLI ARTT. 53-72 BIS

(NORME IN MATERIA DI DIFESA DEL SUOLO E LOTTA ALLA DESERTIFICAZIONE:
PRINCIPI GENERALI)

di *Federica Campolo*

1. Cenni alla evoluzione della normativa.....	34
1.1. Riparto di competenze	36
2. Definizioni	37
3. L'attività conoscitiva	38
3.1. Il ruolo dell'ISPRA.....	39
3.2. Il ruolo dell'ANCI.....	39
4. L'attività di pianificazione, di programmazione e di attuazione	41

CAPITOLO II

COMMENTO AGLI ARTICOLI DA 57 A 63

(NORME IN MATERIA DI DIFESA DEL SUOLO E LOTTA ALLA DESERTIFICAZIONE:
COMPETENZE)

1. Competenza del Presidente del Consiglio dei ministri	56
---	----

1.1. Comitato dei ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo	60
2. Il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) e il Piano per la transizione ecologica	61
3. Le competenze del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica	64
4. La conferenza Stato-regioni.....	65
5. L'ISPRA	67
6. Le competenze delle regioni	68
6.1. Opere di sbarramento, dighe di ritenuta e traverse	69
6.2. Il vincolo idrogeologico	72
7. Gli enti locali e altri soggetti	73
8. Le Autorità di bacino distrettuale	74

TITOLO II

I DISTRETTI IDROGRAFICI, GLI STRUMENTI, GLI INTERVENTI

CAPITOLO III

COMMENTO DELL'ART 64

(NORME IN MATERIA DI DIFESA DEL SUOLO E LOTTA ALLA DESERTIFICAZIONE:
I DISTRETTI IDROGRAFICI)

1. Distretti idrografici	83
--------------------------------	----

CAPITOLO IV

COMMENTO AGLI ART. DA 65 A 68 BIS

(NORME IN MATERIA DI DIFESA DEL SUOLO E LOTTA ALLA DESERTIFICAZIONE:
GLI STRUMENTI)

1. Valore, finalità e contenuti del piano di bacino distrettuale	92
1.1. Misure di salvaguardia	97
1.2. Ulteriori questioni di legittimità costituzionale	98
2. Adozione ed approvazione dei piani di bacino	99
2.1. Garanzie partecipative	101
3. I piani di stralcio (PAI).....	102
4. Procedura per l'adozione dei progetti di piano di stralcio.....	104

4.1. Modifiche della perimetrazione e/o classificazione delle aree a pericolosità e rischio	106
5. I contratti di fiume	107

CAPITOLO V

COMMENTO DAGLI ARTT. 69 A 72 BIS

(NORME IN MATERIA DI DIFESA DEL SUOLO E LOTTA ALLA DESERTIFICAZIONE:
GLI INTERVENTI)

1. Programmi di intervento	115
2. Adozione dei programmi e attuazione degli interventi	117
3. Finanziamento	119

SEZIONE II

TUTELA DELLE ACQUE DALL'INQUINAMENTO

TITOLO I

PRINCIPI GENERALI E COMPETENZE

CAPITOLO VI

COMMENTO AGLI ARTT. 73-90

di Maria Francesca Tropea

1. Premessa	136
2. Le finalità di tutela delle acque dall'inquinamento	137
3. Gli strumenti per il perseguimento delle finalità di tutela delle acque	139
4. Le definizioni rilevanti in materia di tutela delle acque dall'inquinamento	141
5. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela delle acque dall'inquinamento	143
5.1. I poteri sostitutivi	145
5.2. Gli obblighi informativi e la garanzia di partecipazione	145
5.3. Il ruolo dei consorzi di bonifica e di irrigazione	146

TITOLO II

OBIETTIVI DI QUALITÀ

CAPITOLO VII

COMMENTO AGLI ARTT. DA 76 A 78 UNDECIES

(OBIETTIVO DI QUALITÀ AMBIENTALE E OBIETTIVO DI QUALITÀ
PER SPECIFICA DESTINAZIONE)

1. Premessa	164
2. Le definizioni rilevanti in materia di obiettivi di qualità ambientale e di qualità per specifica destinazione	165
3. Il ruolo del piano di tutela delle acque.....	166
4. Le competenze regionali in materia di definizione degli obiettivi di qualità.....	168
5. Le modalità di perseguimento degli obiettivi di qualità	168
5.1. Il deterioramento temporaneo dello stato del corpo idrico	169
5.2. Casi in cui le Regioni non violano le disposizioni dell'art. 77: il comma 10-bis	170
6. Il recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque: standard di qualità ambientale per le acque superficiali	170
6.1. Il recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque: le zone di mescolamento....	172
6.2. Il recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque: l'inventario dei rilasci da fonte diffusa, degli scarichi e delle perdite e il ruolo dell'ISPRA.....	173
6.3. Il recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque: l'inquinamento transfrontaliero.....	174
6.4. Il recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque: metodi di analisi per le acque superficiali e sotterranee	175
6.5. Il recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque: requisiti minimi di prestazione per i metodi di analisi.....	175

6.6. Il recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque: calcolo dei valori medi	176
6.7. Il recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque: garanzia e controllo di qualità	177
6.8. Il recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque: l'aggiornamento dei piani di gestione	177
7. Obiettivo di qualità per specifica destinazione	179

TITOLO III

OBIETTIVI DI QUALITÀ

CAPITOLO VIII

COMMENTO DAGLI ARTT. 80 A 90 (ACQUE A SPECIFICA DESTINAZIONE)

1. Acque a specifica destinazione: premessa	187
2. Acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile	188
2.1. Acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile: deroghe.....	189
2.2. Acque utilizzate per l'estrazione di acqua potabile	190
3. Acque di balneazione	191
4. Acque dolci idonee alla vita dei pesci	191
4.1. Acque idonee alla vita dei pesci: l'accertamento della qualità	193
4.2. Acque destinate alla vita dei pesci: le deroghe	194
5. Acque destinate alla vita dei molluschi: premessa.....	194
5.1. Acque destinate alla vita dei molluschi: la designazione	195
5.2. Acque destinate alla vita dei molluschi: l'accertamento della qualità.....	197
5.3. Acque destinate alla vita dei molluschi: le deroghe.....	197
5.4. Acque destinate alla vita dei molluschi: le norme sanitarie.....	198

TITOLO III

TUTELA DEI CORPI IDRICI E DISCIPLINA DEGLI SCARICHI

CAPO I

AREE RICHIEDENTI SPECIFICHE MISURE DI PREVENZIONE DALL'INQUINAMENTO E DI RISANAMENTO

CAPITOLO IX

COMMENTO AGLI ARTICOLI 91 (“AREE SENSIBILI”), 92 (“ZONE VULNERABILI DA
NITRATI DI ORIGINE AGRICOLA”), 93 (“ZONE VULNERABILI DA PRODOTTI
FITOSANITARI E ZONE VULNERABILI ALLA DESERTIFICAZIONE”) E 94 (“DISCIPLINA
DELLE AREE DI SALVAGUARDIA DELLE ACQUE SUPERFICIALI E SOTTERRANEE
DESTINATE AL CONSUMO UMANO”)

di Edi Fabris

1. Premessa	207
2. La nozione di “scarico”	208
3. Analisi dell’art. 91: le aree sensibili.....	211
4. Analisi dell’art. 92: le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola	214
5. Analisi dell’art. 93: le zone vulnerabili da prodotti fitosanitari e zone vulnerabili alla desertificazione.....	219
6. Analisi dell’art. 94: aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano.....	221

CAPO II

TUTELA QUANTITATIVA DELLA RISORSA

E RISPARMIO IDRICO

CAPITOLO X

COMMENTO AGLI ARTICOLI 95 (“PIANIFICAZIONE DEL BILANCIO IDRICO”), 96 (“MODIFICHE AL REGIO DECRETO 11 DICEMBRE 1933, N. 1775”), 97 (“ACQUE MINERALI NATURALI E DI SORGENTI”), 98 (“RISPARMIO IDRICO”) E 99 (“RIUTILIZZO DELL'ACQUA”)

di Edi Fabris

1. Premessa	233
2. Analisi dell'art. 95: la tutela quantitativa della risorsa	234
3. Esame del comma 2: i Piani di tutela	235
4. Esame del comma 4: il minimo deflusso vitale nei corpi idrici	237
5. Esame del comma 5: il censimento delle utilizzazioni.....	237
6. Analisi dell'art. 96: il Regio Decreto 11 dicembre 1933, n. 1775	239
7. Esame del comma 1: le modalità di presentazione delle domande di nuove concessioni e utilizzazioni.....	240
8. Esame del comma 2: i criteri di scelta per il rilascio della concessione idrica	240
9. Esame del comma 4: autorizzazione o concessione per la derivazione o utilizzazione delle acque	241
10. Esame del comma 8: durata delle concessioni	243
11. Analisi dell'art. 97: acque minerali naturali e di sorgenti.....	244
12. Analisi dell'art. 98: risparmio idrico	245
13. Analisi dell'art. 99: riutilizzo dell'acqua	246

CAPO III

TUTELA QUALITATIVA DELLA RISORSA: DISCIPLINA DEGLI SCARICHI

CAPITOLO XI

COMMENTO AGLI ARTICOLI 100 (“RETI FOGNARIE”), ART. 101 (“CRITERI GENERALI DELLA DISCIPLINA DEGLI SCARICHI”) ART. 102 (“SCARICHI DI ACQUE TERMALI”), ART. 103 (“SCARICHI SUL SUOLO”), ART. 104 (“SCARICHI NEL SOTTOSUOLO E NELLE ACQUE SOTTERRANEE”), ART. 105 (“SCARICHI IN ACQUE SUPERFICIALI”), ART. 106 (“SCARICHI DI ACQUE REFLUE URBANE IN CORPI IDRICI RICADENTI IN AREE SENSIBILI”), ART. 107 (“SCARICHI IN RETI FOGNARIE”) E 108 (“SCARICHI DI SOSTANZE PERICOLOSE”)

1. Premessa	261
2. Analisi dell’art. 100: le reti fognarie	263
3. Analisi dell’art. 101. Esame del comma 1: il rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e dei valori limite. L’autorizzazione allo scarico	265
4. Esame del comma 2: La competenza delle Regioni	267
5. Esame dei commi 3 e 4: Il campionamento da parte dell’Autorità competente.....	268
6. Esame del comma 5: il divieto di diluizione.....	269
7. Esame del comma 7: le acque reflue assimilate alle acque domestiche.....	270
8. Analisi dell’art. 102: gli scarichi di acque termali	272
9. Analisi dell’art. 103: la gerarchia degli scarichi.....	275
10. Analisi dell’art. 104: gli scarichi nelle acque sotterranee e nel sottosuolo	276
11. Analisi dell’art. 105: gli scarichi in acque superficiali	278
12. Analisi dell’art. 106: gli scarichi di acque reflue urbane in corpi idrici ricadenti in aree sensibili	279
13. Analisi dell’art. 107: gli scarichi in reti fognarie.....	279
14. Esame del comma 3	281
15. Analisi dell’art. 108: gli scarichi di sostanze pericolose	282

CAPO IV

ULTERIORI MISURE PER LA TUTELA DEI CORPI IDRICI

CAPITOLO XII

COMMENTO AGLI ARTICOLI 109 (“IMMERSIONE IN MARE DI MATERIALE DERIVANTE DA ATTIVITÀ DI ESCAVO E ATTIVITÀ DI POSA IN MARE DI CAVI E CONDOTTE”), 110 (“TRATTAMENTO DI RIFIUTI PRESSO IMPIANTI DI TRATTAMENTO DELLE ACQUE REFLUE URBANE”), 111 (“IMPIANTI DI ACQUACOLTURA E PISCICOLTURA”), 112 (“UTILIZZAZIONE AGRONOMICA”), 113 (“ACQUE METEORICHE DI DILAVAMENTO E ACQUE DI PRIMA PIOGGIA”), 114 (“DIGHE”), 115 (“TUTELA DELLE AREE DI PERTINENZA DEI CORPI IDRICI”) E 116 (“PROGRAMMI DI MISURE”)

1. Premessa	294
2. Analisi dell’art. 109: l’immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte	295
3. Analisi dell’art. 110: il trattamento di rifiuti presso impianti di trattamento delle acque reflue urbane.....	300
4. Analisi dell’art. 111: gli impianti di acquacoltura e piscicoltura	302
5. Analisi dell’art. 112: l’utilizzazione agronomica.....	303
6. Esame del comma 2	304
7. L’utilizzo agronomico delle acque di vegetazione prodotte da frantoi oleari	307
8. L’utilizzo agronomico del digestato	309
9. Analisi dell’art. 113: le acque meteoriche di dilavamento e acque di prima pioggia	310
10. Esame dei commi 1, 2 e 3: casistiche, competenza e regime sanzionatorio	311
11. Esame del comma 4: il divieto di scarico o di immissione diretta di acque meteoriche nelle acque sotterranee.....	314
12. Analisi dell’art. 114: le dighe.....	314
13. Analisi dell’art. 115: la tutela delle aree di pertinenza dei corpi idrici.....	317
14. Analisi dell’art. 116: i programmi di misure	319

TITOLO IV

STRUMENTI DI TUTELA

CAPITOLO XIII

COMMENTO AGLI ARTT. 117-132

(PIANI DI GESTIONE E PIANI DI TUTELA DELLE ACQUE)

di *Irene Abondio*

1. Introduzione	330
2. Il piano di gestione	331
3. Il rilevamento delle caratteristiche del bacino idrografico	334
4. Il recupero dei costi relativi ai servizi idrici	335
5. Il rilevamento dello stato di qualità dei corpi idrici	337
6. I Piani di tutela delle acque	338
7. Informazione e consultazione pubblica	341
8. La trasmissione delle informazioni e delle relazioni.....	345

CAPITOLO XIV

COMMENTO AGLI ARTT. DA 124 A 127

(AUTORIZZAZIONE AGLI SCARICHI)

1. Cenni introduttivi	350
2. Criteri generali	350
2.1. La responsabilità	352
2.2. La disciplina delle acque reflue domestiche, termali e di reti fognarie.....	353
2.3. Domanda di autorizzazione e la procedura autorizzatoria	354
2.4. I commi dal 7 al 12.....	354
3. Domanda di autorizzazione agli scarichi di acque reflue industriali.....	356
4. Approvazione dei progetti degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane	358
5. Fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue	358

CAPITOLO XV

COMMENTO DAGLI ARTT. 128 A 132

(CONTROLLO DEGLI SCARICHI)

1. Soggetti tenuti al controllo	364
---------------------------------------	-----

2. Accessi e ispezioni	366
3. Inosservanza delle prescrizioni	366
4. Controllo degli scarichi di sostanze pericolose	368
5. Interventi sostitutivi	368

TITOLO V

SANZIONI

CAPITOLO XVI

COMMENTO AGLI ARTICOLI 133-136

(SANZIONI AMMINISTRATIVE)

di *Roberto Leonardi*

1. La nozione di scarico	375
2. Le sanzioni amministrative	376
3. Competenza e giurisdizione per gli illeciti amministrativi	378

CAPITOLO XVII

COMMENTO DEGLI ARTICOLI 137-140

(SANZIONI PENALI)

di *Roberto Leonardi*

1. Lo scarico non autorizzato	383
2. Le diverse ipotesi di reato	386
3. Le sanzioni per l'attività di molluschicoltura	389
4. Obblighi del condannato	390
5. La circostanza attenuante	390

SEZIONE III

GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE

TITOLO I

PRINCIPI GENERALI E COMPETENZE

CAPITOLO XVIII

COMMENTO AGLI ARTT. 141-176

di Marco Pedersoli

1. Articolo 141 - ambito di applicazione e breve excursus storico398
2. Articolo 142 – Il riparto delle competenze401
3. Articolo 143 - La proprietà delle infrastrutture e delle risorse403
4. Articoli 144, 145 e 146 - Tutela e uso della risorsa in ottica di risparmio idrico.....405

TITOLO II

SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

CAPITOLO XIX

COMMENTO AGLI ARTT. DA 147 A 158 BIS

1. Articolo 147 - Profili organizzativi del servizio idrico integrato422
2. Articolo 149 – Il piano d’ambito426
3. Articolo 149 bis – L’affidamento del servizio idrico.....429
4. Articoli 151, 152 e 153– La gestione del servizio idrico.....431
5. Articoli 154, 155 e 156 – Determinazione e riscossione della tariffa435
6. Articoli 157, 158 e 158 bis – Realizzazione delle opere necessarie439

TITOLO III

VIGILANZA, CONTROLLI E PARTECIPAZIONE

CAPITOLO XX

COMMENTO AGLI ARTT. DA 159 A 169

1. Articolo 161 – Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche449

2. Articolo 162 – Partecipazione, garanzia e informazione degli utenti	451
3. Articoli 163 e 164 – Aree di salvaguardia e aree protette	452
4. Articoli 165, 166, 166 bis, 167 e 168 – Controlli e usi della risorsa.....	453
5. Articolo 169 – Piani, studi e ricerche.....	457

SEZIONE IV

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

CAPITOLO XXI

COMMENTO AGLI ARTT. DA 170 A 176

1. Articoli 170, 171, 172, 173, 174, 175 e 176 – Disposizioni transitorie e finali	469
---	-----

INTRODUZIONE

di *Roberto Leonardi*

La difesa del suolo e la tutela delle acque sono due profili profondamente connessi e di cui si occupa il d.lgs. n. 152/2006, il Codice dell'ambiente, nella sua Parte III, di cui ci occuperemo nelle pagine che seguono, dedicata alla *"Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche"*.

In tali ambiti, il Codice introduce diversi strumenti di tutela allo scopo di preservare la risorsa suolo sia dalle diverse forme di inquinamento, ma anche in relazione ad uno sfruttamento sostenibile dello stesso a beneficio delle generazioni future, ancor più in relazione alla recente riforma costituzionale dell'art. 9, c. 3, Cost., ad opera della l. cost. n. 1/2022, nel quale espressamente si afferma che la Repubblica *"Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni"*.

In ambito nazionale la l. n. 183/1989 ha affrontato, per la prima volta, il tema della difesa del suolo con un approccio unitario mediante interventi riguardanti la pianificazione, programmazione e attuazione degli interventi in materia di acque. Tale legge pensò al territorio come vero e proprio sistema, in cui gli interventi di tutela dovessero essere considerati unitariamente nell'utilizzazione sociale, economica e produttiva delle risorse *"acqua"* e *"suolo"*. La disciplina della difesa del suolo nell'indicato quadro degli interventi in materia di acque, è stata ricondotta dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 83/2016, nella materia della *"tutela dell'ambiente"*, con la precisazione, però, che fosse necessario il coinvolgimento delle regioni per quanto attiene le funzioni statali di programmazione e finanziamento degli interventi di prevenzione del rischio idrogeologico.

In ambito europeo è stata approvata la Direttiva 2000/60/CE, del 23 ottobre 2000, che ha istituito un *"Quadro per l'azione comunitaria in materia di acque"*. Gli obiettivi generali della Direttiva sono:

- (i) ampliamento della protezione delle acque superficiali e sotterranee;
- (ii) raggiungimento del *"buono stato"* delle acque;
- (iii) gestione delle risorse idriche sulla base di *"bacini idrografici"*;
- (iv) previsione di azioni volte a coniugare i limiti delle emissioni e *standard* di qualità;

- (iv) riconoscimento, per tutti i servizi idrici, di un giusto prezzo che tenga adeguatamente conto del loro costo economico reale;
- (v) promozione, da parte degli Stati membri, della partecipazione dei cittadini alle scelte in materia di acque.

La medesima Direttiva ha poi previsto l'introduzione del "*distretto idrografico*" definito quale "*area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere*".

Relativamente a ciascun distretto idrografico, è stata imposta agli Stati membri la predisposizione del "*piano di bacino*" recante il programma delle misure finalizzate al raggiungimento del "*buono stato*" delle acque.

La Direttiva 2000/60/CE è stata recepita in Italia con il d.lgs. n. 152/2006 con la Parte III citata.

Nello specifico, si osserva come l'art. 53, c. 2, del richiamato Codice oltre a riprodurre le disposizioni contenute nell'art. 1, c. 2, dell'abrogata L. n. 183/1989, ne abbia ampliato l'obiettivo specificando che le norme, di cui alla richiamata Parte III, sono volte ad "*assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione*".

Tra le novità più significative introdotte dal d.lgs. n. 152/2006 si segnalano:

- i) la ridefinizione delle unità territoriali di riferimento della difesa del suolo; l'art. 64, nella sua formulazione originaria, ripartiva l'intero territorio nazionale in 8 "*distretti idrografici*", ognuno dei quali ricomprende un numero variabile di bacini nazionali, interregionali e regionali già costituiti ai sensi della l. n. 183/1989;
- ii) l'istituzione della "*autorità di bacino distrettuale*", espressamente definita quale ente pubblico economico, "*che opera in conformità agli obiettivi della presente Sezione ed uniforma la propria attività a criteri di efficienza, efficacia, economicità e pubblicità*".

Un ulteriore impulso ai fini della salvaguardia del suolo e della risorsa idrica si è successivamente concretizzato con la Comunicazione della Commissione, del 14 novembre 2012, di definizione del "*Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee*", con il quale è stata definita una "*strategia*" a lungo termine volta a garantire un approvvigionamento idrico adeguato dal punto di vista qualitativo per tutti gli usi legittimi, nonché ad integrare gli obiettivi della politica sulle acque all'interno di altre politiche

settoriali.

Nel Piano si sottolinea che: *“Le principali cause degli impatti negativi sullo stato delle acque sono interconnesse. Vi rientrano i cambiamenti climatici, l’uso del suolo, attività economiche come la produzione energetica, l’industria, l’agricoltura e il turismo, lo sviluppo urbano e i cambiamenti demografici.*

Le conseguenze si manifestano sotto forma di emissioni di inquinanti, di un utilizzo eccessivo delle acque (stress idrico), di modifiche fisiche ai corpi idrici e di eventi estremi come alluvioni e siccità”.

Quanto allo specifico profilo della *“efficienza idrica nell’UE”*, nel Piano viene precisato che: *“L’uso sostenibile delle acque europee, soprattutto in termini quantitativi, costituisce una vera e propria sfida per i gestori delle risorse idriche, alla luce dei fenomeni globali come i cambiamenti climatici e gli sviluppi demografici”.*

Il Piano considera, altresì, l’aspetto legato alla *“vulnerabilità delle acque”*, evidenziando che *“dai dati della valutazione d’impatto del Piano emerge che negli ultimi decenni in Europa si è registrato un trend di crescita della siccità fluviale e dei danni correlati alle alluvioni.*

Ciò evidenzia la necessità di migliorare la resilienza dell’ecosistema acquatico per adeguarsi ai cambiamenti climatici, che probabilmente eserciteranno un’ulteriore pressione sotto forma di temperature dell’acqua più elevate e specie esotiche più invasive. Al contempo è necessario vagliare misure basate su un approccio integrato alla gestione delle catastrofi e volte nello specifico a contrastare gli effetti di eventi estremi, come siccità e alluvioni, la cui frequenza e intensità e i cui danni ambientali ed economici sembrano essere aumentati nel corso degli ultimi trent’anni.

Sul punto il Piano ricorda che la Direttiva 2007/60/CE del 23 ottobre 2007, relativa alla *“valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni”*, ha prescritto agli Stati membri l’elaborazione, entro il 2015, di *“piani di gestione del rischio di alluvioni”* i quali dovranno essere coordinati con i *“piani di gestione dei bacini idrografici”*, ed essere, altresì, presi in considerazione nell’elaborazione di piani di gestione intersettoriali e multirischio. L’auspicio della Commissione è che attraverso le indicate misure si realizzi *“un miglioramento dell’uso del suolo e della pianificazione territoriale, tenendo debitamente conto dei cambiamenti climatici, della resilienza alle catastrofi e alle esigenze di adattamento”.*

Successivamente la Commissione ha pubblicato, in data 26 febbraio 2019, la relazione *“concernente l’attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e della direttiva sulle alluvioni (2007/60/CE)”* nella quale si dà atto dei progressi realizzati a partire dal primo ciclo di piani di gestione del

rischio alluvioni.

Nelle conclusioni la Commissione affronta il tema dei cambiamenti climatici, osservando come gli stessi abbiano una *“incidenza sempre maggiore sulle risorse idriche europee. La conformità alla legislazione dell’UE in materia di acque sta già contribuendo alla gestione degli effetti dei cambiamenti climatici, consentendo di prevedere più casi di siccità e alluvioni. Le politiche dell’UE in materia di acque hanno un notevole potenziale di mitigazione dei cambiamenti climatici, a condizione che siano prese sin da ora misure efficaci”*.

In tale quadro europeo e nazionale si muoveranno le analisi degli articoli del Codice che seguiranno, mentre in questa sede ci si limiterà a qualche breve nota introduttiva.

La modifica della struttura del suolo può essere prodotta da cause naturali, quali le calamità naturali o i fenomeni atmosferici, ma ancor più può essere generato dalle attività umane, in tutte le sue declinazioni, quali le attività industriali, agricole o silvicole, ma anche dalla pianificazione del territorio, dall’ampliamento urbano e in generale dall’attività turistica.

Si delinea proprio in questo contesto la stretta relazione tra la risorsa suolo e la risorsa acqua, e di conseguenza tra la difesa del suolo e la tutela delle acque, da una parte in una forma di reciproca delimitazione, se si pensa alle acque di superficie e alle conseguenziali problematiche connesse alla pianificazione del territorio in zone sottoposte naturalmente alla forza erosiva di corsi d’acqua; dall’altra la loro connessione riguarda le acque non di superficie e la loro compenetrazione implica una forte probabilità di inquinamento anche quando la contaminazione abbia avuto ad oggetto una sola specifica risorsa.

Allo stesso tempo è di tutta evidenza la centralità del valore del *“bene acqua”*, anche sotto il profilo economico, ma ancor di più in relazione alla sua progressiva scarsità, a tal punto da indurre le autorità pubbliche ad inserire il tema della tutela delle risorse idriche nell’ambito della più ampia politica ambientale.

Da qui si evidenzia anche una evoluzione anche in relazione alle diverse declinazioni della tutela di tale risorsa.

Difatti, da un’attenzione delle politiche ambientali orientate prevalentemente sull’impiego economico della risorsa idrica, a titolo meramente esemplificativo potremmo citare l’uso nell’industria e in agricoltura, ovvero orientate ancora al controllo umano sulla risorsa idrica al fine di tutelare l’incolumità pubblica, attraverso ad esempio lo strumento dei vincoli idrogeologici, si è giunti a sostenere un sistema di tutela e di protezione volto a prendere in considerazione profili qualitativi e

quantitativi della risorsa idrica in una politica ambientale avente ad oggetto l'acqua con una tutela di più ampio respiro.

Prende così l'avvio una definizione estremamente ampia di politica integrata dell'acqua, sia in relazione alla sua quantità, che ne condiziona l'utilizzo, ma anche in relazione alla sua qualità, che ne compromette l'uso, sia umano, ma anche nei suoi molteplici impieghi economici, ma senza dimenticare, al contempo, l'unitarietà del "*bene acqua*", la cui protezione ha avuto tradizionalmente due fondamentali ambiti di disciplina: la tutela dell'acqua da diverse forme d'inquinamento e la complessa questione della gestione delle risorse idriche.

Pur nell'unitarietà del "*bene acqua*", il d.lgs. n. 152/2006 ha mantenuto distinte nella sua Parte III la tutela delle acque dall'inquinamento, disciplinata nella Sezione II, e la gestione delle risorse idriche nella Sezione III, introducendo un complesso articolato avente ad oggetto l'intero sistema delle acque al fine non solo di preservarlo dalle diverse problematiche inerenti l'inquinamento, ma anche per garantire una sua corretta gestione come valore intrinseco per garantire allo stesso tempo i profili quantitativi e qualitativi della risorsa idrica, guidati sempre dal principio di pubblicità di tutte le acque.

La Parte III del d.lgs. n. 152/2006 è stata da ultimo modificata ad opera della l. n. 221/2015 (cd. legge sulla *green economy*), la quale, nello specifico ambito della difesa del suolo e della tutela delle acque, ha ridefinito la delimitazione territoriale dei distretti idrografici e dei bani idrografico al loro interno collocati.

La medesima legge ha provveduto alla riconfigurazione dell'organizzazione interna delle autorità di bacino distrettuale, con nuove competenze ad esse attribuite, oltre all'introduzione del cd. *contratto fiume*, strumento volontario di programmazione strategica e negoziata che, concorrendo alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione adottati nell'ambito del distretto idrografico, persegue la tutela e la corretta gestione delle risorse idriche, oltre alla valorizzazione dei territori fluviali.

PARTE TERZA

**NORME IN MATERIA DI DIFESA DEL SUOLO E LOTTA ALLA
DESERTIFICAZIONE, DI TUTELA DELLE ACQUE
DALL'INQUINAMENTO E DI GESTIONE
DELLE RISORSE IDRICHE**

SEZIONE I

**NORME IN MATERIA DI DIFESA DEL SUOLO E
LOTTA ALLA DESERTIFICAZIONE**

TITOLO I

PRINCIPI GENERALI E COMPETENZE

CAPITOLO I

COMMENTO AGLI ARTT. 53-72 BIS

(NORME IN MATERIA DI DIFESA DEL SUOLO E LOTTA ALLA
DESERTIFICAZIONE: PRINCIPI GENERALI)

di *Federica Campolo*¹

Art. 53. Finalità.

1. Le disposizioni di cui alla presente sezione sono volte ad assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione.

2. Per il conseguimento delle finalità di cui al comma 1, la pubblica amministrazione svolge ogni opportuna azione di carattere conoscitivo, di programmazione e pianificazione degli interventi, nonché preordinata alla loro esecuzione, in conformità alle disposizioni che seguono.

3. Alla realizzazione delle attività previste al comma 1 concorrono, secondo le rispettive competenze, lo Stato, le regioni a statuto speciale ed ordinario, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province, i comuni e le comunità montane e i consorzi di bonifica e di irrigazione.

Art. 54. Definizioni.

1. Ai fini della presente sezione si intende per:

[a) suolo: il territorio, il suolo, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali;]

b) acque: le acque meteoriche e le acque superficiali e sotterranee come di seguito specificate;

c) acque superficiali: le acque interne, ad eccezione delle sole acque sotterranee, le acque di transizione e le acque costiere, tranne per quanto riguarda lo stato chimico, in relazione al quale sono incluse anche le acque territoriali;

d) acque sotterranee: tutte le acque che si trovano sotto la superficie del suolo nella zona di saturazione e a contatto diretto con il suolo o il sottosuolo;

e) acque interne: tutte le acque superficiali correnti o stagnanti e tutte le acque sotterranee all'interno della linea di base che serve da riferimento per definire

¹ Dottoranda di ricerca presso l'Università degli Studi di Brescia – Dipartimento di Giurisprudenza e Avvocato.

il limite delle acque territoriali;

f) fiume: un corpo idrico interno che scorre prevalentemente in superficie, ma che può essere parzialmente sotterraneo;

g) lago: un corpo idrico superficiale interno fermo;

h) acque di transizione: i corpi idrici superficiali in prossimità della foce di un fiume, che sono parzialmente di natura salina a causa della loro vicinanza alle acque costiere, ma sostanzialmente influenzati dai flussi di acqua dolce;

i) acque costiere: le acque superficiali situate all'interno rispetto a una retta immaginaria distante, in ogni suo punto, un miglio nautico sul lato esterno dal punto più vicino della linea di base che serve da riferimento per definire il limite delle acque territoriali, e che si estendono eventualmente fino al limite esterno delle acque di transizione;

l) corpo idrico superficiale: un elemento distinto e significativo di acque superficiali, quale un lago, un bacino artificiale, un torrente, un fiume o canale, parte di un torrente, fiume o canale, nonché di acque di transizione o un tratto di acque costiere;

m) corpo idrico artificiale: un corpo idrico superficiale creato da un'attività umana;

n) corpo idrico fortemente modificato: un corpo idrico superficiale la cui natura, a seguito di alterazioni fisiche dovute a un'attività umana, è sostanzialmente modificata;

o) corpo idrico sotterraneo: un volume distinto di acque sotterranee contenute da una o più falde acquifere;

p) falda acquifera: uno o più strati sotterranei di roccia o altri strati geologici di porosità e permeabilità sufficiente da consentire un flusso significativo di acque sotterranee o l'estrazione di quantità significative di acque sotterranee;

q) reticolo idrografico: l'insieme degli elementi che costituiscono il sistema drenante alveato del bacino idrografico;

r) bacino idrografico: il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta;

s) sottobacino o sub-bacino: il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare in un punto specifico di un corso d'acqua, di solito un lago o la confluenza di un fiume;

t) distretto idrografico: 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;

u) difesa del suolo: il complesso delle azioni ed attività riferibili alla tutela e salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e collettori, degli specchi

lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché del territorio a questi connessi, aventi le finalità di ridurre il rischio idraulico, stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, ottimizzare l'uso e la gestione del patrimonio idrico, valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate;

v) dissesto idrogeologico: la condizione che caratterizza aree ove processi naturali o antropici, relativi alla dinamica dei corpi idrici, del suolo o dei versanti, determinano condizioni di rischio sul territorio;

z) opera idraulica: l'insieme degli elementi che costituiscono il sistema drenante alveato del bacino idrografico;

z-bis) Autorità di bacino distrettuale o Autorità di bacino: l'autorità competente ai sensi dell'articolo 3 della *direttiva 2000/60/CE* del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, e dell'articolo 3 del *decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49*;

z-ter) Piano di bacino distrettuale o Piano di bacino: il Piano di distretto.

Art. 55. Attività conoscitiva.

1. Nell'attività conoscitiva, svolta per le finalità di cui all'*articolo 53* e riferita all'intero territorio nazionale, si intendono comprese le azioni di:

a) raccolta, elaborazione, archiviazione e diffusione dei dati;

b) accertamento, sperimentazione, ricerca e studio degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio;

c) formazione ed aggiornamento delle carte tematiche del territorio;

d) valutazione e studio degli effetti conseguenti alla esecuzione dei piani, dei programmi e dei progetti di opere previsti dalla presente sezione;

e) attuazione di ogni iniziativa a carattere conoscitivo ritenuta necessaria per il conseguimento delle finalità di cui all'*articolo 53*.

2. L'attività conoscitiva di cui al presente articolo è svolta, sulla base delle deliberazioni di cui all'*articolo 57*, comma 1, secondo criteri, metodi e standard di raccolta, elaborazione e consultazione, nonché modalità di coordinamento e di collaborazione tra i soggetti pubblici comunque operanti nel settore, che garantiscano la possibilità di omogenea elaborazione ed analisi e la costituzione e gestione, ad opera del Servizio geologico d'Italia - Dipartimento difesa del suolo dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) di cui all'*articolo 38 del decreto legislativo 31 luglio 1999, n. 300*, di un unico sistema informativo, cui vanno raccordati i sistemi informativi regionali e quelli delle province autonome.

3. È fatto obbligo alle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, nonché alle istituzioni ed agli enti pubblici, anche economici, che comunque raccolgano dati nel settore della difesa del suolo, di trasmetterli

alla regione territorialmente interessata ed al Servizio geologico d'Italia - Dipartimento difesa del suolo dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), secondo le modalità definite ai sensi del comma 2 del presente articolo.

4. L'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI) contribuisce allo svolgimento dell'attività conoscitiva di cui al presente articolo, in particolare ai fini dell'attuazione delle iniziative di cui al comma 1, lettera e), nonché ai fini della diffusione dell'informazione ambientale di cui agli *articoli 8 e 9 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195*, di recepimento della direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003, e in attuazione di quanto previsto dall'*articolo 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144*, e altresì con riguardo a:

- a) inquinamento dell'aria;
- b) inquinamento delle acque, riqualificazione fluviale e ciclo idrico integrato;
- c) inquinamento acustico, elettromagnetico e luminoso;
- d) tutela del territorio;
- e) sviluppo sostenibile;
- f) ciclo integrato dei rifiuti;
- g) energie da fonti energetiche rinnovabili;
- h) parchi e aree protette.

5. L'ANCI provvede all'esercizio delle attività di cui al comma 4 attraverso la raccolta e l'elaborazione dei dati necessari al monitoraggio della spesa ambientale sul territorio nazionale in regime di convenzione con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sono definiti i criteri e le modalità di esercizio delle suddette attività. Per lo svolgimento di queste ultime viene destinata, nei limiti delle previsioni di spesa di cui alla convenzione in essere, una somma non inferiore all'uno e cinquanta per cento dell'ammontare della massa spendibile annualmente delle spese d'investimento previste per il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Per l'esercizio finanziario 2006, all'onere di cui sopra si provvede a valere sul fondo da ripartire per la difesa del suolo e la tutela ambientale.

Art. 56. Attività di pianificazione, di programmazione e di attuazione.

1. Le attività di programmazione, di pianificazione e di attuazione degli interventi destinati a realizzare le finalità di cui all'articolo 53 riguardano, ferme restando le competenze e le attività istituzionali proprie del Servizio nazionale di protezione civile, in particolare:

- a) la sistemazione, la conservazione ed il recupero del suolo nei bacini

idrografici, con interventi idrogeologici, idraulici, idraulico-forestali, idraulico-agrari, silvo-pastorali, di forestazione e di bonifica, anche attraverso processi di recupero naturalistico, botanico e faunistico;

b) la difesa, la sistemazione e la regolazione dei corsi d'acqua, dei rami terminali dei fiumi e delle loro foci nel mare, nonché delle zone umide;

c) la moderazione delle piene, anche mediante serbatoi di invaso, vasche di laminazione, casse di espansione, scaricatori, scolmatori, diversivi o altro, per la difesa dalle inondazioni e dagli allagamenti;

d) la disciplina delle attività estrattive nei corsi d'acqua, nei laghi, nelle lagune ed in mare, al fine di prevenire il dissesto del territorio, inclusi erosione ed abbassamento degli alvei e delle coste;

e) la difesa e il consolidamento dei versanti e delle aree instabili, nonché la difesa degli abitati e delle infrastrutture contro i movimenti franosi, le valanghe e altri fenomeni di dissesto;

f) il contenimento dei fenomeni di subsidenza dei suoli e di risalita delle acque marine lungo i fiumi e nelle falde idriche, anche mediante operazioni di ristabilimento delle preesistenti condizioni di equilibrio e delle falde sotterranee;

g) la protezione delle coste e degli abitati dall'invasione e dall'erosione delle acque marine ed il ripascimento degli arenili, anche mediante opere di ricostituzione dei cordoni dunosi;

h) la razionale utilizzazione delle risorse idriche superficiali e profonde, con una efficiente rete idraulica, irrigua ed idrica, garantendo, comunque, che l'insieme delle derivazioni non pregiudichi il minimo deflusso vitale negli alvei sottesi nonché la polizia delle acque;

i) lo svolgimento funzionale dei servizi di polizia idraulica, di navigazione interna, nonché della gestione dei relativi impianti;

l) la manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere e degli impianti nel settore e la conservazione dei beni;

m) la regolamentazione dei territori interessati dagli interventi di cui alle lettere precedenti ai fini della loro tutela ambientale, anche mediante la determinazione di criteri per la salvaguardia e la conservazione delle aree demaniali e la costituzione di parchi fluviali e lacuali e di aree protette;

n) il riordino del vincolo idrogeologico.

2. Le attività di cui al comma 1 sono svolte secondo criteri, metodi e standard, nonché modalità di coordinamento e di collaborazione tra i soggetti pubblici comunque competenti, preordinati, tra l'altro, a garantire omogeneità di:

a) condizioni di salvaguardia della vita umana e del territorio, ivi compresi gli abitati ed i beni;

b) modalità di utilizzazione delle risorse e dei beni, e di gestione dei servizi

connessi.

Sommario: 1. Cenni alla evoluzione della normativa – 2. Definizioni – 3. L'attività conoscitiva – 4. L'attività di pianificazione, di programmazione e di attuazione.

1. Cenni alla evoluzione della normativa

La Parte III del D.lgs. n. 152 del 2006, dedicata alle “norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche”, è suddivisa in tre Sezioni, la prima delle quali detta specificamente “norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione” ed è composta di due Titoli. Il primo, rubricato “principi generali e competenze” va dall'art. 53 all'art. 63 e ricomprende due capi, uno avente ad oggetto i “principi generali”, l'altro le “competenze”; il secondo Titolo, che ricomprende gli artt. da 64 a 72 *bis*, si compone, invece, di tre Capi, rispettivamente riferiti a distretti idrografici, strumenti e interventi.

La trattazione congiunta della tutela del suolo e delle acque costituisce una soluzione piuttosto recente, realizzata per la prima volta con la L. n. 183 del 1989, “Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo”, quando si era maturata la consapevolezza che il legame indissolubile tra queste risorse necessitava di un approccio unitario.

L'art. 1 della L. n. 183 del 1989, infatti, al suo primo comma identifica la finalità della normativa nell' “assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi”.

Invero, in passato la tematica della protezione dell'acqua, trattata in via autonoma, ha trovato maggiore spazio nel nostro ordinamento rispetto alle problematiche legate al suolo.

Da segnalare, in proposito, il R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, “Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici”, in cui venivano riuniti i diversi interventi normativi fino ad allora elaborati in tema di acque.

L'amministrazione, in particolare, aveva potere di intervento per armonizzare e coordinare gli usi delle acque, nell'interesse della collettività.

La disciplina del regime delle concessioni ivi presente, conseguenza della sua proprietà pubblica, secondo gli interpreti costituiva il principale strumento di tutela di questa risorsa.

Un'evoluzione della disciplina di cui alla L. n. 183 del 1989 si è avuta grazie al recepimento, proprio con il D.lgs. n. 152 del 2006, della Direttiva 2000/60/CE, nota come Direttiva Quadro sulle Acque, la quale mirava a raggiungere i seguenti obiettivi:

- ampliare la protezione delle acque, sia superficiali che sotterranee;
- raggiungere lo stato di "buono" per tutte le acque entro il 31 dicembre 2015;
- gestire le risorse idriche sulla base di bacini idrografici indipendentemente dalle strutture amministrative;
- procedere attraverso un'azione che unisca limiti delle emissioni e standard di qualità;
- riconoscere a tutti i servizi idrici il giusto prezzo che tenga conto del loro costo economico reale;
- rendere partecipi i cittadini delle scelte adottate in materia.

Fine essenziale del Codice dell'ambiente, in materia di tutela del suolo e delle acque, era proprio quello di riordinarne la disciplina normativa, partendo dai principi della L. n. 183 del 1989 e integrandoli con quelli enunciati nella citata Direttiva.

Più specificamente, l'art. 1, comma 9, lett. c) della legge delega n. 308 del 2004, c.d. legge delega ambientale, si poneva l'obiettivo di "rimuovere i problemi di carattere organizzativo, procedurale e finanziario che ostacolano il conseguimento della piena operatività degli organi amministrativi e tecnici preposti alla tutela e al risanamento del suolo e del sottosuolo, superando la sovrapposizione tra i diversi piani settoriali di rilievo ambientale e coordinandoli con i piani urbanistici" oltre a quello di "semplificare il procedimento di adozione e approvazione degli strumenti di pianificazione con la garanzia della partecipazione di tutti i soggetti istituzionali coinvolti e la certezza dei tempi di conclusione dell'iter procedimentale".

L'art. 53 del D.lgs. n. 152 del 2006, al suo primo comma, individua le finalità e gli obiettivi della normativa, riprendendo il testo dell'art. 1, comma 1 della L. n. 183 del 1989, e ampliandone la formulazione attraverso il riferimento al risanamento idrogeologico del territorio, da attuarsi tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione.

Significativo, per comprendere l'ambito di intervento della disciplina in esame, quanto chiarito dalla sentenza della **Corte Costituzionale n. 85 del 26 febbraio 1990**, che definisce la difesa del suolo non una materia in senso proprio, ma un obiettivo da raggiungere tramite una complessa pianificazione dei diversi settori in essa coinvolti.

Il secondo comma, che ripropone integralmente la L. n. 183 del 1989, individua in azioni di carattere conoscitivo, di programmazione e pianificazione, nonché di successiva esecuzione, le modalità con cui le finalità sopra offerte possono essere raggiunte, rinviando, per la loro specificazione, agli articoli successivi.

Si segnala che **Corte Cost., 23 luglio 2009, n. 232** ha affermato che la normativa in esame è volta a garantire un certo stato del suolo, paragonandola alle norme che dettano standard qualitativi e limiti all'inquinamento di aria e acqua, e non, invece, a disciplinare le diverse forme di insediamento dell'uomo, come quelle abitative o industriali.

1.1. Riparto di competenze

L'ultimo comma dell'art. 53 effettua una elencazione dei soggetti pubblici competenti alla realizzazione di tali attività: lo Stato, le regioni a statuto speciale ed ordinario, le province autonome di Trento e Bolzano, le province, i comuni e le comunità montane e i consorzi di bonifica e di irrigazione.

La specificazione delle rispettive competenze è da individuarsi agli artt. da 57 a 63.

Va osservato che l'ultimo comma dell'art. 1 della L. n. 183 del 1989, in merito alle competenze, precisava che "le disposizioni della presente legge costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica nonché principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione".

Tale previsione, non più presente nell'art. 53 del D.lgs. n. 152 del 2006, si ritrova – con i necessari adattamenti conseguenti alla riforma del titolo V della Costituzione – all'art. 176, ultima norma della Parte III del Codice, il quale dispone che le norme ivi presenti, che riguardano materie di legislazione concorrente, costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.

Sul punto, la già citata **Corte Cost., 26 febbraio 1990, n. 85**, con riferimento alla legge del 1989, aveva rilevato che la difesa del suolo,

coinvolgendo funzioni e materie di competenza sia statale sia regionale o provinciale, deve essere perseguita attraverso la cooperazione tra questi soggetti.

2. Definizioni

L'art. 54 è dedicato alla definizione di concetti rilevanti per l'interpretazione o corretta applicazione della normativa dettata nella Sezione I della Parte III del Codice, in materia di tutela del suolo e lotta alla desertificazione. Il successivo art. 74 contiene, invece, le specifiche definizioni applicabili alla Sezione II, dedicata alla tutela delle acque dall'inquinamento.

Nella precedente legge n. 183 del 1989 tale elencazione – limitata a suolo, acque, corso d'acqua, bacino idrografico e sub-bacino – era contenuta nello stesso art. 1 che individuava le finalità della normativa. L'ampliamento dei concetti che trovano definizione nel Codice è dato, in parte, dal recepimento della Direttiva n. 2000/60/CE, in parte, dall'iniziativa dello stesso legislatore nazionale e, in particolare, con riferimento alle nozioni di difesa del suolo, dissesto idrogeologico, opera idraulica e reticolo idrografico.

Di interesse la pronuncia **Corte Cost. n. 159 del 27 giugno 2012**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, della legge della regione Toscana 5 agosto 2011, n. 41, nella parte in cui prevedeva che, ai fini di cui all'art. 185, comma 3 del Codice, disciplinante i casi di esclusione dall'ambito di applicazione della Parte IV, ricadesse nella nozione di "acque superficiali", oltre all'intera area occupata dal "corpo idrico", così come previsto dall'art. 54, comma 1, lett. l) e n), anche la fascia territoriale di pertinenza, limitrofa ad esso, sino ad un massimo di dieci metri dal ciglio di sponda o dal piede esterno dell'argine, ove esistente. Ciò in quanto l'introduzione di una definizione più ampia di quella statale, determinando un effetto derogatorio al regime in materia di rifiuti e riduzione del livello di tutela, costituisce violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

Di qualche anno precedente, la pronuncia **Corte Cost., 29 maggio 2009, n. 164**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della regione Valle d'Aosta n. 22 del 16 ottobre 2006, che ha sottratto le zone contermini ai laghi artificiali al regime di tutela imposto dall'art. 142 del D.lgs. n. 42 del 2004, che non distingue tra laghi naturali e artificiali.

L'equiparazione tra laghi naturali e artificiali è, inoltre, desumibile dagli artt. 54 e 74 del Codice dell'ambiente.

Dalle pronunce della Corte Costituzionale sopra esaminate può dedursi che le definizioni dettate dall'articolo 54 non hanno un'operatività limitata alle sole norme di cui alla Sezione I della Parte III del Codice, ma fungono da generale parametro interpretativo della normativa statale e regionale in materia.

3. L'attività conoscitiva

L'art. 55 del Codice riempie di contenuto la prima delle attività indicate dall'art. 53 e spettanti all'amministrazione, per garantire la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione.

I suoi primi tre commi ripropongono il contenuto, senza rilevanti modificazioni, dell'art. 2 della L. n. 183 del 1989.

Il primo comma specifica il contenuto dell'attività conoscitiva.

In particolare, dalla lettera a) alla lettera d) il legislatore fornisce un'elencazione puntuale della tipologia di azioni in questa ricomprese, mentre alla lettera e) è inserita una clausola residuale che permette di ricomprendere in questa tipologia di attività ogni ulteriore azione, non espressamente indicata, che risulti funzionale al conseguimento delle finalità di cui all'art. 53 del Codice.

Il comma 2 chiarisce che i criteri, le modalità e gli standard di raccolta sono stabiliti sulla base delle deliberazioni di cui all'art. 57, comma 1 del Codice, che detta la competenza del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, per l'approvazione dei provvedimenti concernenti i metodi e i criteri, anche tecnici, per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 55.

Dato essenziale per lo svolgimento dell'attività conoscitiva è la collaborazione tra i diversi soggetti pubblici operanti nel settore, al fine di garantire uno svolgimento omogeneo delle azioni all'uopo previste.

3.1. Il ruolo dell'ISPRA

Elemento fondamentale per garantirne l'uniforme e coordinato svolgimento è la previsione di un unico sistema informativo, gestito dall'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), cui gli ulteriori sistemi informativi regionali e provinciali debbono essere raccordati.

L'ISPRA è un ente pubblico di ricerca, sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia tecnica, scientifica, organizzativa, finanziaria, gestionale, amministrativa, patrimoniale e contabile.

Il comma 3 – a completamento dell'opera di coordinamento – impone alle amministrazioni e agli altri soggetti operanti nel settore di trasmettere i dati raccolti in materia di difesa del suolo sia alla regione interessata sia all'ISPRA.

Il comma 2 e il comma 3 ora esplicitati costituiscono un'indispensabile modalità organizzativa volta a coordinare tutte le elaborazioni e la raccolta di dati sul tema.

Va segnalato che il testo originale dell'articolo attribuiva i compiti ora assegnati all'ISPRA – in forza del decreto 21 maggio 2010 n. 123 del Ministero dell'Ambiente e per la Tutela del Territorio e del Mare “Regolamento recante norme concernenti la fusione dell'APAT, dell'INFS e dell'ICRAM in un unico istituto, denominato Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), a norma dell'articolo 28, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133” – all'APAT (Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici) e, in particolare, al Servizio geologico di Italia, Dipartimento difesa del suolo.

3.2. Il ruolo dell'ANCI

Gli ultimi due commi dell'art. 55 delineano il ruolo dell'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) nello svolgimento dell'attività conoscitiva finalizzata alla tutela del suolo e costituiscono una novità rispetto alla L. n. 183 del 1989.

L'ANCI tutela e rappresenta gli interessi generali dei Comuni, delle Unioni dei Comuni, dei Comuni montani e delle altre forme associative,

delle Città metropolitane e di tutti gli enti di derivazione comunale.

Il comma 4 specifica che ANCI collabora all'attuazione delle azioni previste dal comma 1 dell'art. 55 e, in particolare, all'attuazione di ogni iniziativa a carattere conoscitivo ritenuta necessaria per le finalità di cui all'art. 53 del Codice. Viene, dunque, lasciato a quest'associazione ampio margine di intervento.

Ancora, l'attività conoscitiva di ANCI deve essere finalizzata anche alla diffusione dell'informazione ambientale di cui agli artt. 8 e 9 del D.lgs. n. 195 del 2005, che hanno recepito la Direttiva 2003/4/CE del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, e in attuazione dell'art. 1 della L. n. 144 del 1999, recante "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali".

Il comma 4 estende, infine, le azioni dell'ANCI nell'ambito dell'attività conoscitiva per la tutela del suolo anche ad altri settori, quali inquinamento dell'aria; inquinamento delle acque, riqualificazione fluviale e ciclo idrico integrato; inquinamento acustico, elettromagnetico e luminoso; tutela del territorio; sviluppo sostenibile; ciclo integrato dei rifiuti; energie da fonti energetiche rinnovabili e parchi e aree protette.

L'ultimo comma precisa che l'attività conoscitiva dell'ANCI è inoltre finalizzata alla raccolta ed elaborazione dei dati necessari al monitoraggio della spesa ambientale, da svolgersi unitamente al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. Il monitoraggio della spesa risulta fondamentale per garantire un efficiente e continuato svolgimento delle azioni previste dall'articolo. Specifica, inoltre, che un decreto ministeriale dovrà definire i criteri e le modalità di esercizio del monitoraggio, indicando una quantità minima di risorse economiche da destinarsi a tali finalità. Tale previsione è stata adempiuta con l'adozione del D.M. 2 maggio 2006, mentre prima il suo ruolo in materia ambientale era specificato dall'Accordo quadro triennale del 24 luglio 2003 "Organica collaborazione in tema di politica ambientale", prorogato fino al 31 dicembre 2009.

Anche questo articolo è stato oggetto del controllo di legittimità costituzionale a seguito dell'impugnazione presentata da diverse regioni (Emilia-Romagna, Calabria, Toscana, Piemonte, Valle d'Aosta, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata), in relazione agli artt. 117 e 118 della Costituzione. Con la Pronuncia **Corte Cost. 23 luglio 2009, n. 232** il giudice delle leggi ha dichiarato l'infondatezza della

questione con riferimento al secondo comma dell'art. 55.

In particolare, la Corte Costituzionale ha affermato che tale articolo, ove attribuisce all'APAT (oggi ISPRA) il compito di costituire e gestire un sistema informativo unico, non viola il principio di leale collaborazione, poiché il "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati trattasi di una materia rientrante, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. r) Cost., tra quelle di competenza esclusiva dello Stato, che, pertanto, non richiede forme di coinvolgimento delle regioni.

Ancora, con la stessa sentenza è stata dichiarata la conformità alla Costituzione del comma 4 dell'art. in esame.

La Corte Costituzionale ha infatti affermato che l'attribuzione all'ANCI del compito di contribuire allo svolgimento dell'attività conoscitiva non sottrae alle regioni alcuna competenza e non è pertanto idonea a ledere le loro attribuzioni.

4. L'attività di pianificazione, di programmazione e di attuazione

L'art. 56 prosegue con il proposito di riempire di contenuto le ulteriori azioni – dopo quella di carattere conoscitivo illustrata all'articolo precedente – indicate all'art 53, per assicurare la salvaguardia del suolo. Vengono così elencate le specifiche attività di pianificazione, programmazione e attuazione, a tal scopo realizzabili.

Da questa elencazione emerge lo stretto legame esistente tra salvaguardia del suolo e delle acque, poiché molte delle azioni ivi contemplate riguardano la conservazione, la salvaguardia, il controllo di bacini idrografici, corsi d'acqua, laghi, mari ecc.

Rilevante, in questo primo comma, la clausola di salvezza posta a garanzia del rispetto delle competenze e delle attività già assegnate in materia al Servizio nazionale di protezione civile, istituito con L. n. 225 del 1992, la cui disciplina è oggi confluita nel Codice della protezione civile, D.lgs. n. 1 del 2018. Questo, al suo art. 1, comma 1 definisce la protezione civile come "il sistema che esercita la funzione di protezione civile costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo".

Il primo comma dell'art. 56 in esame ricalca, seppur con qualche modifica, l'art. 3 della L. n. 183 del 1989.

In particolare, il Codice dell'ambiente ha rimosso le lettere h), o) e q), previste dalla precedente normativa.

La lettera h) aveva ad oggetto "risanamento delle acque superficiali e sotterranee allo scopo di fermarne il degrado e, rendendole conformi alle normative comunitarie e nazionali, assicurarne la razionale utilizzazione per le esigenze della alimentazione, degli usi produttivi, del tempo libero, della ricreazione e del turismo, mediante opere di depurazione degli effluenti urbani, industriali ed agricoli, e la definizione di provvedimenti per la trasformazione dei cicli produttivi industriali ed il razionale impiego di concimi e pesticidi in agricoltura".

Questa previsione ha trovato in seguito collocazione nel TU in materia di acque, il D.lgs. 152/1999, recante "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della Direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti dalle fonti agricole".

Oggi tale normativa è confluita in gran parte nel Codice dell'ambiente e, più precisamente, nella Parte III, Sezione II. La lettera o), invece, faceva riferimento alla "la gestione integrata in ambiti ottimali dei servizi pubblici nel settore, sulla base di criteri di economicità e di efficienza delle prestazioni", attività che oggi, con riferimento al servizio idrico integrato è disciplinata all'art. 147 del Codice.

Con riferimento alla lettera q) della L. n. 183 del 1989, riguardante "l'attività di prevenzione e di allerta svolta dagli enti periferici operanti sul territorio", si segnala che questa è oggi di competenza del Servizio nazionale di protezione civile.

Il secondo comma dell'articolo in commento ribadisce la necessità che i diversi soggetti pubblici chiamati a svolgere le citate attività agiscano in modo coordinato al fine di garantire omogenee condizioni di salvaguardia delle persone e del territorio oltre che uniformi modalità di utilizzazione delle risorse e gestione dei servizi.

Sul punto, il precedente testo legislativo faceva richiamo alle deliberazioni del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e previa delibera del Consiglio dei ministri, di cui all'articolo 4, comma 1 del D.lgs. n. 183 del 1989, atte a definire standard comuni. Oggi, ai sensi dell'art. 57 del Codice, è il Presidente del Consiglio dei Ministri che, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, approva, con proprio decreto, su proposta del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, le deliberazioni relative a metodi e criteri, anche

tecnici, per lo svolgimento delle attività di pianificazione, di programmazione e di attuazione.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 70 del 28 marzo 2012, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, comma 12, ultima parte, della legge della regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 - il quale prevede il finanziamento con fondi comunitari (risorse Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR), da parte della regione, della realizzazione di condotte sottomarine lungo i canali artificiali con più elevato carico inquinante del litorale Domitio-Flegreo, per lo sversamento a fondale delle portate di magra - per violazione sia del primo che del secondo comma, lett. s), dell'art. 117, Cost.

Scopo della disposizione impugnata era quello di allontanare in alto mare, mediante condotte sottomarine, le acque reflue dei canali affluenti nel tratto costiero. Si trattava di un rimedio provvisorio in attesa della realizzazione di progetti per la depurazione delle acque inquinate.

La disposizione regionale è stata definita come "macroscopicamente derogatoria" delle norme di indirizzo comunitario sull'inquinamento del mare e, in particolare, della Direttiva n. 2000/60/CE che promuove la protezione delle acque territoriali e marine, tra i requisiti minimi del programma di misure adottande dagli Stati membri, la quale sancisce che queste non possano in nessun caso condurre, in modo diretto o indiretto, ad un aumento dell'inquinamento delle acque.

Inoltre, la norma regionale è stata ritenuta contrastante con il Codice dell'ambiente, che delinea obiettivi di qualità dei corpi idrici, individuando specifici valori che sono inderogabili dalle regioni, con obbligo di pretrattamento degli scarichi più nocivi.

Rileva, in questa prospettiva, l'art. 56 in esame, che nell'indicare le attività di pianificazione, programmazione e attuazione prevede, alla lettera h), "la razionale utilizzazione delle risorse idriche superficiali e profonde, con una efficiente rete idraulica, irrigua ed idrica, garantendo, comunque, che l'insieme delle derivazioni non pregiudichi il minimo deflusso vitale negli alvei sottesi nonché la polizia delle acque".

CAPITOLO II

COMMENTO AGLI ARTICOLI DA 57 A 63

(NORME IN MATERIA DI DIFESA DEL SUOLO E LOTTA ALLA DESERTIFICAZIONE: COMPETENZE)

Art. 57. Presidente del Consiglio dei Ministri, Comitato dei Ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo.

1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, approva con proprio decreto:

a) su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare:

1) le deliberazioni concernenti i metodi ed i criteri, anche tecnici, per lo svolgimento delle attività di cui agli *articoli 55 e 56*, nonché per la verifica ed il controllo dei piani di bacino e dei programmi di intervento;

2) i piani di bacino, sentita la Conferenza Stato-regioni che si pronuncia entro trenta giorni dalla richiesta di parere, decorsi i quali si procede anche in mancanza del parere;

3) gli atti volti a provvedere in via sostitutiva, previa diffida, in caso di persistente inattività dei soggetti ai quali sono demandate le funzioni previste dalla presente sezione;

4) ogni altro atto di indirizzo e coordinamento nel settore disciplinato dalla presente sezione;

b) su proposta del Comitato dei Ministri di cui al comma 2, il programma nazionale di intervento.

2. Il Comitato dei Ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Comitato presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, è composto da quest'ultimo e dai Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, delle attività produttive, delle politiche agricole e forestali, per gli affari regionali e per i beni e le attività culturali, nonché dal delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di protezione civile.

3. Il Comitato dei Ministri ha funzioni di alta vigilanza ed adotta gli atti di indirizzo e di coordinamento delle attività. Propone al Presidente del Consiglio dei Ministri lo schema di programma nazionale di intervento, che coordina con quelli delle regioni e degli altri enti pubblici a carattere nazionale, verificandone l'attuazione.

4. Al fine di assicurare il necessario coordinamento tra le diverse amministrazioni interessate, il Comitato dei Ministri propone gli indirizzi delle politiche settoriali direttamente o indirettamente connesse con gli obiettivi e i contenuti della pianificazione di distretto e ne verifica la coerenza nella fase di approvazione dei relativi atti.

5. Per lo svolgimento delle funzioni di segreteria tecnica, il Comitato dei Ministri si avvale delle strutture delle Amministrazioni statali competenti.

6. I principi degli atti di indirizzo e coordinamento di cui al presente articolo sono definiti sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Art. 57-bis. Comitato interministeriale per la transizione ecologica.

1. È istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) con il compito di assicurare il coordinamento delle politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione, ferme restando le competenze del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile.

2. Il CITE, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, o, in sua vece, dal Ministro della transizione ecologica, è composto dai Ministri della transizione ecologica, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del lavoro e delle politiche sociali e delle politiche agricole alimentari e forestali. Ad esso partecipano, altresì, gli altri Ministri o loro delegati aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche poste all'ordine del giorno.

3. Il CITE approva il Piano per la transizione ecologica, al fine di coordinare le politiche in materia di:

a) riduzione delle emissioni di gas climalteranti;

b) mobilità sostenibile;

c) contrasto del dissesto idrogeologico e del consumo del suolo;

c-bis) mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici;

d) risorse idriche e relative infrastrutture;

e) qualità dell'aria;

f) economia circolare;

f-bis) bioeconomia circolare e fiscalità ambientale, ivi compresi i sussidi ambientali e la finanza climatica e sostenibile.

4. Il Piano individua le azioni, le misure, le fonti di finanziamento, il relativo cronoprogramma, nonché le amministrazioni competenti all'attuazione delle singole misure. Sulla proposta di Piano predisposta dal CITE è acquisito il

parere della Conferenza unificata di cui all'*articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*, che è reso nel termine di venti giorni dalla data di trasmissione.

La proposta di Piano è contestualmente trasmessa alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione.

Il Piano è approvato in via definitiva dal CITE entro trenta giorni dall'espressione dei pareri ovvero dall'inutile decorso dei termini di cui al secondo e al terzo periodo.

4-bis. Dopo l'approvazione definitiva del Piano da parte del CITE, il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato trasmette alle Camere, entro il 31 maggio di ogni anno, una relazione annuale sullo stato di attuazione del Piano, dando conto delle azioni, delle misure e delle fonti di finanziamento adottate.

5. Il CITE delibera sulla rimodulazione dei sussidi ambientalmente dannosi di cui all'*articolo 68 della legge 28 dicembre 2015, n. 221*.

5-bis. La Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte per la transizione ecologica e per la riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi, di cui al *comma 98 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160*, è soppressa e i relativi compiti sono attribuiti al Comitato tecnico di supporto di cui al comma 7 del presente articolo.

5-ter. All'*articolo 68, comma 2, della legge 28 dicembre 2015, n. 221*, il secondo periodo è sostituito dal seguente: «Il Ministro della transizione ecologica invia alle Camere e al Comitato interministeriale per la transizione ecologica, entro il 15 luglio di ogni anno, una relazione concernente gli esiti dell'aggiornamento del Catalogo e le proposte per la progressiva eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi e per la promozione dei sussidi ambientalmente favorevoli, anche al fine di contribuire alla realizzazione del Piano per la transizione ecologica».

6. Il CITE monitora l'attuazione del Piano, lo aggiorna in funzione degli obiettivi conseguiti e delle priorità indicate anche in sede europea e adotta le iniziative idonee a superare eventuali ostacoli e ritardi.

7. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è istituito un Comitato tecnico di supporto del CITE, composto da due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui uno nominato dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, e da un rappresentante per ciascuno dei Ministeri di cui al comma 2, designati dai rispettivi Ministri, con il compito di istruire le questioni all'ordine del giorno del CITE. Ai componenti del Comitato tecnico di supporto del CITE non spettano compensi, gettoni di

presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

8. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della transizione ecologica, è adottato il regolamento interno del CITE, che ne disciplina il funzionamento. Le deliberazioni del CITE sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

9. La Presidenza del Consiglio dei ministri assicura il supporto tecnico e organizzativo alle attività del CITE nell'ambito delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente.

10. Le attività di cui al presente articolo sono svolte nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Art. 58. Competenze del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

1. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato nelle materie disciplinate dalla presente sezione, ferme restando le competenze istituzionali del Servizio nazionale di protezione civile.

2. In particolare, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare:

a) formula proposte, sentita la Conferenza Stato-regioni, ai fini dell'adozione, ai sensi dell'*articolo 57*, degli indirizzi e dei criteri per lo svolgimento del servizio di polizia idraulica, di navigazione interna e per la realizzazione, gestione e manutenzione delle opere e degli impianti e la conservazione dei beni;

b) predisporre la relazione sull'uso del suolo e sulle condizioni dell'assetto idrogeologico, da allegare alla relazione sullo stato dell'ambiente di cui all'*articolo 1, comma 6, della legge 8 luglio 1986, n. 349*, nonché la relazione sullo stato di attuazione dei programmi triennali di intervento per la difesa del suolo, di cui all'*articolo 69*, da allegare alla relazione previsionale e programmatica. La relazione sull'uso del suolo e sulle condizioni dell'assetto idrogeologico e la relazione sullo stato dell'ambiente sono redatte avvalendosi del Servizio geologico d'Italia - Dipartimento difesa del suolo dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA);

c) opera, ai sensi dell'*articolo 2, commi 5 e 6, della legge 8 luglio 1986, n. 349*, per assicurare il coordinamento, ad ogni livello di pianificazione, delle funzioni di difesa del suolo con gli interventi per la tutela e l'utilizzazione delle acque e per la tutela dell'ambiente.

3. Ai fini di cui al comma 2, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare svolge le seguenti funzioni:

- a) programmazione, finanziamento e controllo degli interventi in materia di difesa del suolo;
- b) previsione, prevenzione e difesa del suolo da frane, alluvioni e altri fenomeni di dissesto idrogeologico, nel medio e nel lungo termine al fine di garantire condizioni ambientali permanenti ed omogenee, ferme restando le competenze del Dipartimento della protezione civile in merito agli interventi di somma urgenza;
- c) indirizzo e coordinamento dell'attività dei rappresentanti del Ministero in seno alle Autorità di bacino distrettuale di cui all'*articolo 63*;
- d) identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali e alla difesa del suolo, nonché con riguardo all'impatto ambientale dell'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali, delle opere di competenza statale e delle trasformazioni territoriali;
- e) determinazione di criteri, metodi e standard di raccolta, elaborazione, da parte del Servizio geologico d'Italia - Dipartimento difesa del suolo dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), e di consultazione dei dati, definizione di modalità di coordinamento e di collaborazione tra i soggetti pubblici operanti nel settore, nonché definizione degli indirizzi per l'accertamento e lo studio degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio;
- f) valutazione degli effetti conseguenti all'esecuzione dei piani, dei programmi e dei progetti su scala nazionale di opere nel settore della difesa del suolo;
- g) coordinamento dei sistemi cartografici.

Art. 59. Competenze della conferenza Stato-regioni.

1. La Conferenza Stato-regioni formula pareri, proposte ed osservazioni, anche ai fini dell'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento di cui all'*articolo 57*, in ordine alle attività ed alle finalità di cui alla presente sezione, ed ogni qualvolta ne è richiesta dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

In particolare:

- a) formula proposte per l'adozione degli indirizzi, dei metodi e dei criteri di cui al predetto *articolo 57*;
- b) formula proposte per il costante adeguamento scientifico ed organizzativo del Servizio geologico d'Italia - Dipartimento difesa del suolo dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e per il suo coordinamento con i servizi, gli istituti, gli uffici e gli enti pubblici e privati che svolgono attività di rilevazione, studio e ricerca in materie riguardanti,

- direttamente o indirettamente, il settore della difesa del suolo;
- c) formula osservazioni sui piani di bacino, ai fini della loro conformità agli indirizzi e ai criteri di cui all'articolo 57;
 - d) esprime pareri sulla ripartizione degli stanziamenti autorizzati da ciascun programma triennale tra i soggetti preposti all'attuazione delle opere e degli interventi individuati dai piani di bacino;
 - e) esprime pareri sui programmi di intervento di competenza statale.

Art. 60. Competenze dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale – ISPRA.

1. Ferme restando le competenze e le attività istituzionali proprie del Servizio nazionale di protezione civile, l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) esercita, mediante il Servizio geologico d'Italia - Dipartimento difesa del suolo, le seguenti funzioni:

- a) svolgere l'attività conoscitiva, qual è definita all'articolo 55;
- b) realizzare il sistema informativo unico e la rete nazionale integrati di rilevamento e sorveglianza;
- c) fornire, a chiunque ne formuli richiesta, dati, pareri e consulenze, secondo un tariffario fissato ogni biennio con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Le tariffe sono stabilite in base al principio della partecipazione al costo delle prestazioni da parte di chi ne usufruisca.

Art. 61. Competenze delle regioni.

1. Le regioni, ferme restando le attività da queste svolte nell'ambito delle competenze del Servizio nazionale di protezione civile, ove occorra d'intesa tra loro, esercitano le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali, ed in particolare:

- a) collaborano nel rilevamento e nell'elaborazione dei piani di bacino dei distretti idrografici secondo le direttive assunte dalla Conferenza istituzionale permanente di cui all'articolo 63, comma 4, ed adottano gli atti di competenza;
- b) formulano proposte per la formazione dei programmi e per la redazione di studi e di progetti relativi ai distretti idrografici;
- c) provvedono alla elaborazione, adozione, approvazione ed attuazione dei piani di tutela di cui all'articolo 121;
- d) per la parte di propria competenza, dispongono la redazione e provvedono all'approvazione e all'esecuzione dei progetti, degli interventi e delle opere da realizzare nei distretti idrografici, istituendo, ove occorra, gestioni comuni;

e) provvedono, per la parte di propria competenza, all'organizzazione e al funzionamento del servizio di polizia idraulica ed a quelli per la gestione e la manutenzione delle opere e degli impianti e la conservazione dei beni;

f) provvedono all'organizzazione e al funzionamento della navigazione interna, ferme restando le residue competenze spettanti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

g) predispongono annualmente la relazione sull'uso del suolo e sulle condizioni dell'assetto idrogeologico del territorio di competenza e sullo stato di attuazione del programma triennale in corso e la trasmettono al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare entro il mese di dicembre;

h) assumono ogni altra iniziativa ritenuta necessaria in materia di conservazione e difesa del territorio, del suolo e del sottosuolo e di tutela ed uso delle acque nei bacini idrografici di competenza ed esercitano ogni altra funzione prevista dalla presente sezione.

2. Il Registro italiano dighe (RID) provvede in via esclusiva, anche nelle zone sismiche, alla identificazione e al controllo dei progetti delle opere di sbarramento, delle dighe di ritenuta o traverse che superano 15 metri di altezza o che determinano un volume di invaso superiore a 1.000.000 di metri cubi. Restano di competenza del Ministero delle attività produttive tutte le opere di sbarramento che determinano invasi adibiti esclusivamente a deposito o decantazione o lavaggio di residui industriali.

3. Rientrano nella competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano le attribuzioni di cui al *decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1959, n. 1363*, per gli sbarramenti che non superano i 15 metri di altezza e che determinano un invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi. Per tali sbarramenti, ove posti al servizio di grandi derivazioni di acqua di competenza statale, restano ferme le attribuzioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il Registro italiano dighe (RID) fornisce alle regioni il supporto tecnico richiesto.

4. Resta di competenza statale la normativa tecnica relativa alla progettazione e costruzione delle dighe di sbarramento di qualsiasi altezza e capacità di invaso.

5. Le funzioni relative al vincolo idrogeologico di cui al *regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267*, sono interamente esercitate dalle regioni.

6. Restano ferme tutte le altre funzioni amministrative già trasferite o delegate alle regioni.

Art. 62. Competenze degli enti locali e di altri soggetti.

1. I comuni, le province, i loro consorzi o associazioni, le comunità montane, i consorzi di bonifica e di irrigazione, i consorzi di bacino imbrifero montano e

gli altri enti pubblici e di diritto pubblico con sede nel distretto idrografico partecipano all'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo nei modi e nelle forme stabilite dalle regioni singolarmente o d'intesa tra loro, nell'ambito delle competenze del sistema delle autonomie locali.

2. Gli enti di cui al comma 1 possono avvalersi, sulla base di apposite convenzioni, del Servizio geologico d'Italia - Dipartimento difesa del suolo dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e sono tenuti a collaborare con la stessa.

Art. 63. Autorità di bacino distrettuale.

1. In ciascun distretto idrografico di cui all'articolo 64 è istituita l'Autorità di bacino distrettuale, di seguito denominata "Autorità di bacino", ente pubblico non economico che opera in conformità agli obiettivi della presente sezione e uniforma la propria attività a criteri di efficienza, efficacia, economicità e pubblicità.

2. Nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nonché di efficienza e riduzione della spesa, nei distretti idrografici il cui territorio coincide con il territorio regionale, le regioni, al fine di adeguare il proprio ordinamento ai principi del presente decreto, istituiscono l'Autorità di bacino distrettuale, che esercita i compiti e le funzioni previsti nel presente articolo; alla medesima Autorità di bacino distrettuale sono altresì attribuite le competenze delle regioni di cui alla presente parte. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, anche avvalendosi dell'ISPRA, assume le funzioni di indirizzo dell'Autorità di bacino distrettuale e di coordinamento con le altre Autorità di bacino distrettuali.

3. Sono organi dell'Autorità di bacino: la conferenza istituzionale permanente, il segretario generale, la conferenza operativa, la segreteria tecnica operativa e il collegio dei revisori dei conti, quest'ultimo in conformità alle previsioni della normativa vigente. Agli oneri connessi al funzionamento degli organi dell'Autorità di bacino si provvede con le risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, nel rispetto dei principi di differenziazione delle funzioni, di adeguatezza delle risorse per l'espletamento delle stesse e di sussidiarietà. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono disciplinati l'attribuzione e il trasferimento alle Autorità di bacino di cui al comma 1 del presente articolo del personale e delle risorse strumentali, ivi comprese le sedi, e finanziarie delle Autorità di bacino di cui alla *legge 18 maggio 1989, n. 183*, salvaguardando

l'attuale organizzazione e i livelli occupazionali, previa consultazione delle organizzazioni sindacali, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica e nell'ambito dei contingenti numerici da ultimo determinati dai provvedimenti attuativi delle disposizioni di cui all'articolo 2 del *decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 7 agosto 2012, n. 135*, e successive modificazioni. Al fine di garantire un più efficiente esercizio delle funzioni delle Autorità di bacino di cui al comma 1 del presente articolo, il decreto di cui al periodo precedente può prevederne un'articolazione territoriale a livello regionale, utilizzando le strutture delle sopresse Autorità di bacino regionali e interregionali.

4. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 3, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con le regioni e le province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico, sono individuate le unità di personale trasferite alle Autorità di bacino e sono determinate le dotazioni organiche delle medesime Autorità. I dipendenti trasferiti mantengono l'inquadramento previdenziale di provenienza e il trattamento economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento dell'inquadramento; nel caso in cui tale trattamento risulti più elevato rispetto a quello previsto per il personale dell'ente incorporante, è attribuito, per la differenza, un assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti. Con il decreto di cui al primo periodo sono, altresì, individuate e trasferite le inerenti risorse strumentali e finanziarie. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

5. Gli atti di indirizzo, coordinamento e pianificazione delle Autorità di bacino di cui al comma 1 sono adottati in sede di conferenza istituzionale permanente, convocata, anche su proposta delle amministrazioni partecipanti o del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal segretario generale, che vi partecipa senza diritto di voto. Alla conferenza istituzionale permanente partecipano i Presidenti delle regioni e delle province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico o gli assessori dai medesimi delegati, nonché il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, o i Sottosegretari di Stato dagli stessi delegati, il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e, nei casi in cui siano coinvolti i rispettivi ambiti di competenza, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, o i Sottosegretari di Stato dagli stessi delegati. Possono essere

invitati, in funzione consultiva, due rappresentanti delle organizzazioni agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e un rappresentante dell'ANBI-Associazione nazionale consorzi di gestione e tutela del territorio e acque irrigue, per i problemi legati alla difesa del suolo e alla gestione delle acque irrigue. Per la partecipazione alla conferenza sono esclusi emolumenti, compensi, gettoni di presenza o rimborsi comunque denominati. La conferenza istituzionale permanente è validamente costituita con la presenza di almeno tre membri, tra i quali necessariamente il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e delibera a maggioranza dei presenti. Le delibere della conferenza istituzionale permanente sono approvate dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, fatta salva la procedura di adozione e approvazione dei Piani di bacino. Gli atti di pianificazione tengono conto delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente.

6. La conferenza istituzionale permanente:

a) adotta criteri e metodi per l'elaborazione del Piano di bacino in conformità agli indirizzi e ai criteri di cui all'articolo 57;

b) individua tempi e modalità per l'adozione del Piano di bacino, che può articolarsi in piani riferiti a sotto-bacini o sub-distretti;

c) determina quali componenti del Piano di bacino costituiscono interesse esclusivo delle singole regioni e quali costituiscono interessi comuni a più regioni;

d) adotta i provvedimenti necessari per garantire comunque l'elaborazione del Piano di bacino;

e) adotta il Piano di bacino e i suoi stralci;

f) controlla l'attuazione dei programmi di intervento sulla base delle relazioni regionali sui progressi realizzati nell'attuazione degli interventi stessi e, in caso di grave ritardo nell'esecuzione di interventi non di competenza statale rispetto ai tempi fissati nel programma, diffida l'amministrazione inadempiente, fissando il termine massimo per l'inizio dei lavori. Decorso infruttuosamente tale termine, all'adozione delle misure necessarie ad assicurare l'avvio dei lavori provvede, in via sostitutiva, il Presidente della regione interessata che, a tal fine, può avvalersi degli organi decentrati e periferici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

g) delibera, nel rispetto dei principi di differenziazione delle funzioni, di adeguatezza delle risorse per l'espletamento delle funzioni stesse e di sussidiarietà, lo statuto dell'Autorità di bacino in relazione alle specifiche condizioni ed esigenze rappresentate dalle amministrazioni interessate, nonché i bilanci preventivi, i conti consuntivi e le variazioni di bilancio, il regolamento di amministrazione e contabilità, la pianta organica, il piano del

fabbisogno del personale e gli atti regolamentari generali, trasmettendoli per l'approvazione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e al Ministro dell'economia e delle finanze. Lo statuto è approvato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

7. Il segretario generale è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

8. Il segretario generale, la cui carica ha durata quinquennale:

a) provvede agli adempimenti necessari al funzionamento dell'Autorità di bacino;

b) cura l'istruttoria degli atti di competenza della conferenza istituzionale permanente, cui formula proposte;

c) promuove la collaborazione tra le amministrazioni statali, regionali e locali, ai fini del coordinamento delle rispettive attività;

d) cura l'attuazione delle direttive della conferenza operativa;

e) riferisce semestralmente alla conferenza istituzionale permanente sullo stato di attuazione del Piano di bacino;

f) cura la raccolta dei dati relativi agli interventi programmati e attuati nonché alle risorse stanziare per le finalità del Piano di bacino da parte dello Stato, delle regioni e degli enti locali e comunque agli interventi da attuare nell'ambito del distretto, qualora abbiano attinenza con le finalità del Piano medesimo, rendendoli accessibili alla libera consultazione nel sito internet dell'Autorità.

9. La conferenza operativa è composta dai rappresentanti delle amministrazioni presenti nella conferenza istituzionale permanente; è convocata dal segretario generale che la presiede. Possono essere invitati, in funzione consultiva, due rappresentanti delle organizzazioni agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e un rappresentante dell'ANBI-Associazione nazionale consorzi di gestione e tutela del territorio e acque irrigue, per i problemi legati alla difesa del suolo e alla gestione delle acque irrigue. Per la partecipazione alla conferenza sono esclusi emolumenti, compensi, gettoni di presenza o rimborsi comunque denominati. La conferenza operativa delibera a maggioranza dei tre quinti dei presenti e può essere integrata, per le attività istruttorie, da esperti appartenenti a enti, istituti e società pubbliche, designati dalla conferenza istituzionale permanente e nominati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, senza diritto di voto e senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica e nel rispetto del principio di invarianza della spesa.

La conferenza operativa esprime parere sugli atti di cui al comma 10, lettera

a), ed emana direttive, anche tecniche qualora pertinenti, per lo svolgimento delle attività di cui al comma 10, lettera b).

10. Le Autorità di bacino provvedono, tenuto conto delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente:

a) a elaborare il Piano di bacino distrettuale e i relativi stralci, tra cui il piano di gestione del bacino idrografico, previsto dall'articolo 13 della *direttiva 2000/60/CE* del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, e successive modificazioni, e il piano di gestione del rischio di alluvioni, previsto dall'articolo 7 della *direttiva 2007/60/CE* del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, nonché i programmi di intervento;

b) a esprimere parere sulla coerenza con gli obiettivi del Piano di bacino dei piani e programmi dell'Unione europea, nazionali, regionali e locali relativi alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche.

11. Fatte salve le discipline adottate dalle regioni ai sensi dell'articolo 62 del presente decreto, le Autorità di bacino coordinano e sovrintendono le attività e le funzioni di titolarità dei consorzi di bonifica integrale di cui al *regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215*, nonché del Consorzio del Ticino - Ente autonomo per la costruzione, manutenzione ed esercizio dell'opera regolatrice del Lago Maggiore, del Consorzio dell'Oglio - Ente autonomo per la costruzione, manutenzione ed esercizio dell'opera regolatrice del Lago d'Iseo e del Consorzio dell'Adda - Ente autonomo per la costruzione, manutenzione ed esercizio dell'opera regolatrice del Lago di Como, con particolare riguardo all'esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere idrauliche e di bonifica, alla realizzazione di azioni di salvaguardia ambientale e di risanamento delle acque, anche al fine della loro utilizzazione irrigua, alla rinaturalizzazione dei corsi d'acqua e alla fitodepurazione.

Sommario: 1. Competenza del Presidente del Consiglio dei ministri – 2. Il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) e il Piano per la transizione ecologica – 3. Competenze del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica – 4. La Conferenza Stato-regioni – 5. L'ISPRA – 6. Le competenze delle regioni – 7. Gli enti locali e altri soggetti – 8. Le Autorità di bacino distrettuale.

1. Competenza del Presidente del Consiglio dei ministri

L'art. 57 apre il Capo II, finalizzato a precisare le specifiche competenze spettanti ai soggetti pubblici che intervengono nella difesa del

suolo. Tale disciplina riprende quella dettata dagli artt. da 4 a 9 della L. n. 183 del 1989, apportandovi delle rilevanti modifiche.

Questo articolo è dedicato al Presidente del Consiglio dei ministri e al Comitato dei ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo.

Il primo comma dell'articolo in esame, alla lettera a), stabilisce che il Presidente del Consiglio, su proposta del Ministero della transizione ecologica e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, approva con proprio decreto:

- le deliberazioni relative ai metodi e ai criteri necessari per lo svolgimento dell'attività conoscitiva, di cui all'art. 55 e delle attività di pianificazione, programmazione e di attuazione, oltre che quelli funzionali alla verifica e al controllo dei piani di bacino e dei programmi di interventi;
- i piani di bacino, previa consultazione della Conferenza Stato-regioni;
- l'esercizio del potere sostitutivo, previa diffida, in caso di persistente inerzia dei diversi soggetti competenti allo svolgimento delle attività previste dalla Sezione del Codice in esame;
- ogni altro atto di indirizzo e coordinamento in materia.

La distribuzione delle competenze in materia di difesa del suolo denota un approccio fortemente centralista.

Si segnala che la L. n. 183 del 1989 prevedeva che il Ministero competente a proporre le deliberazioni in materia fosse quello delle infrastrutture.

Il punto 2 di questo primo comma, relativo ai piani di bacino, ha subito una recentissima modifica per mezzo dell'art. 23, comma 5, lett. a), D.L. 30 aprile 2022, n. 36, recante "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)", convertito, con modificazioni, dalla L. 29 giugno 2022, n. 79. Più precisamente, il legislatore ha specificato che la Conferenza Stato-regioni deve pronunciarsi entro trenta giorni dalla richiesta di parere, decorsi i quali si procede anche in mancanza del parere.

Si tratta di una misura acceleratoria, risultato di quel percorso di semplificazione dell'attività amministrativa avviato in risposta alla pandemia da Covid-19, che trova i suoi principali risultati nei diversi interventi normativi, c.d. decreti semplificazione, approvati a partire dal 2020, che hanno modificato in misura non irrilevante la stessa legge sul procedimento, L. n. 241 del 1990.

Come noto, l'art. 16 della L. n. 241 del 1990 disciplina in via generale l'attività consultiva della pubblica amministrazione che, per espressa previsione del suo comma 3, non è applicabile "in caso di pareri che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini".

L'articolo 16 citato è stato oggetto di modifica da parte D.L. n. 76 del 2020, c.d. decreto semplificazioni, convertito dalla L. n. 120 del 2020, che, per quanto di interesse, ha introdotto un meccanismo di superamento dell'inerzia da parte dell'organo consultivo cui sia stato richiesto un parere obbligatorio.

In precedenza, infatti, in questi casi era lasciata alla discrezionalità dell'amministrazione la scelta di procedere o meno indipendentemente dall'espressione del parere, mentre oggi l'amministrazione è tenuta a portare a termine il procedimento in ogni caso, allo scadere del termine previsto per l'emissione del parere.

La modifica all'art. 57 del D.lgs. n. 152 del 2006 riporta anche nei procedimenti rientranti nella sua sfera d'azione, che, come accennato, sarebbero esclusi dall'applicazione dell'art. 16 della legge sul procedimento, l'innovativa disciplina volta a superare l'inerzia degli organi consultivi, al fine di evitare pericolosi stalli dell'azione amministrativa.

Secondo la lettera b) del comma 1 dell'articolo in analisi, invece, il Presidente del Consiglio dei ministri, sempre previa deliberazione del Consiglio dei ministri, adotta, su proposta del Comitato dei ministri di cui al comma successivo, il programma nazionale di intervento.

Tale previsione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Consulta.

L'art. 57 è stato oggetto, su iniziativa di diverse regioni, del sindacato di legittimità della **Corte Costituzionale, che si è espressa con la sentenza n. 232 del 23 luglio 2009.**

In particolare, il c. 1, lett. b), del D.lgs. n. 152 del 2006 è stato dichiarato incostituzionale nella parte in cui non prevede che il programma nazionale di intervento sia approvato con il previo parere della Conferenza unificata Stato-regioni.

Secondo il giudice costituzionale, infatti, il programma nazionale di intervento è un atto che, per l'ampiezza del proprio contenuto, è suscettibile di produrre significativi effetti indiretti anche nella materia del governo del territorio, di competenza legislativa concorrente.

Pertanto, in forza dell'operare del principio di leale collaborazione, è

necessario il coinvolgimento delle regioni.

Diversamente, non sono state ritenute fondate le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 57.

Più dettagliatamente, è stato ritenuto legittimo l'art. 57, comma 1, lettera a), n. 1, con riferimento agli artt. 76 e 117 della Costituzione e al principio di legalità, nella parte in cui attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di deliberare i metodi e i criteri, anche tecnici, per lo svolgimento delle attività di cui agli artt. 56 e 57 del Codice.

Secondo la Consulta, da un lato, non risulta violato il principio di legalità, poiché appaiono correttamente individuate le attività in relazione alle quali il Presidente del Consiglio può deliberare, dall'altro, non vi è contrasto con i criteri di riparto di competenze legislative, poiché si tratta di materia – quella ambientale – riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

La Corte Costituzionale osserva come un'intesa con le regioni non appaia necessaria, poiché l'attività dello Stato si sostanzia nella definizione di indicazioni metodologiche, volte a uniformare le attività di cui agli artt. 56 e 57 del Codice.

Ancora, non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, lettera a), n. 2, proposte in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, nella parte in cui prevede che i piani di bacino siano approvati con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza Stato-regioni.

Infatti, osserva la Consulta che i piani di bacino, costituendo lo strumento fondamentale di pianificazione in materia di difesa del suolo e delle acque, rientrano nella materia della tutela dell'ambiente. Con la conseguenza che la loro approvazione non necessita dell'intesa in sede di conferenza Stato-regioni, trovando gli interessi regionali adeguata protezione nella forma di collaborazione prevista dalla norma impugnata.

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, lettera a), n. 3, in riferimento agli artt. 117, comma 5, 118 e 120, comma 2, della Costituzione e al principio di legalità, nella parte in cui prevede l'attività sostitutiva del Governo "in caso di persistente inattività" dei soggetti titolari delle funzioni. Ciò perché la norma in oggetto non configura una distinta fattispecie di potere sostitutivo statale esercitabile al di fuori delle condizioni costituzionalmente previste.

È infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 57 ove attribuisce al Comitato dei ministri "funzioni di alta vigilanza", senza la specificazione dell'ambito nazionale dell'oggetto di

essa. Questo perché, secondo la Corte, la competenza in tema di funzioni di vigilanza coincide con quella relativa all'attività oggetto di vigilanza, che è statale.

Altresì infondata è la questione di legittimità costituzionale relativa ai commi 1, lettera a), n. 4), 3, 4 e 6 proposta in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, sul presupposto che tali disposizioni, nell'assegnare specifici poteri al Presidente del Consiglio dei ministri e al Comitato dei ministri per gli interventi nel settore, avrebbe illegittimamente attribuito allo Stato una funzione di indirizzo e coordinamento in una materia di potestà legislativa concorrente.

Afferma la Corte Costituzionale, infatti, che la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione di cui agli artt. 53 e ss. del Codice appartengono non ad un ambito materiale di potestà legislativa concorrente, bensì alla materia tutela dell'ambiente, di competenza statale esclusiva.

A nulla rileva la considerazione per cui l'art. 52 del D.lgs. n. 112 del 1998 prevedeva che l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento alla difesa del suolo, pur rientrando tra i compiti di rilievo nazionale, dovesse avvenire attraverso intese nella Conferenza unificata. Invero, rileva la contestuale menzione, accanto alla legge n. 59 del 1997 ed al D.lgs. n. 112 del 1998, dell'art. 117 della Costituzione, che attribuisce la tutela dell'ambiente alla competenza esclusiva dello Stato, e del flessibile principio di sussidiarietà, che consente allo Stato di riservare a sé le funzioni amministrative in una materia di competenza esclusiva, allorché, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, sia ravvisata l'esigenza di un loro esercizio unitario.

Dalla lettura coordinata di tali disposizioni la Corte Costituzionale afferma che nessun carattere di intangibilità può attribuirsi alle previsioni delle predette norme ordinarie e, nella specie, dell'art. 52 del D.lgs. n. 112 del 1998.

1.1. Comitato dei ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo

I commi da 2 a 5 dell'art. 57 definiscono le competenze del Comitato dei ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo.

Il comma 2 ne delinea la composizione.

In particolare, il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio

dei ministri o, su sua delega, dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, ed è composto da quest'ultimo e dai Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, delle attività produttive, delle politiche agricole e forestali, per gli affari regionali e per i beni e le attività culturali, nonché dal delegato del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di protezione civile.

La composizione del Comitato denota la trasversalità della materia della difesa del suolo e della lotta alla desertificazione, capace di intrecciarsi con differenti materie ed interessi.

Il comma 4 specifica il principale compito del Comitato, che è quello di proporre gli indirizzi delle politiche settoriali connesse con gli obiettivi e i contenuti della pianificazione di distretto, al fine di garantire l'effettivo coordinamento tra le amministrazioni interessate.

La L. n. 183 del 1989 prevedeva anch'essa la figura del Comitato, accanto al Presidente del Consiglio dei ministri.

Questo, tuttavia, aveva una denominazione differente "Comitato dei ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo" e vedeva il coinvolgimento di differenti ministeri rispetto all'attuale normativa.

Nella versione vigente è scomparso il riferimento ai "servizi tecnici nazionali", poiché questi sono stati soppressi con il D.lgs. n. 300 del 199 e le loro attribuzioni sono confluite verso altri enti, come l'ISPRA.

2. Il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) e il Piano per la transizione ecologica

Il D.L. 1° marzo 2021, n. 22, recante "disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri", convertito, con modificazioni dalla L. 22 aprile 2021, n. 55 ha introdotto nel Codice dell'ambiente l'art. 57 *bis*, nel capo dedicato alle competenze, immediatamente dopo gli articoli aventi ad oggetto quelle del Presidente del Consiglio dei ministri e del Comitato dei ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo.

Questo articolo istituisce, in particolare, il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE), che è chiamato ad approvare il Piano per la transizione ecologica (PTE): questi costituiscono dei nuovi strumenti attraverso cui il nostro Paese mira ad attuare un innovativo modello di sviluppo.

Secondo attenta dottrina la transizione ecologica – che costituisce una

delle chiavi della ripresa post Covid-19 – può essere definita come l'insieme delle strategie, finalizzate a gettare le basi di una società attenta agli equilibri planetari, aventi ad oggetto vari sistemi complessi e che hanno come punto di forza la sostenibilità.

Il PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), approvato nel 2021 dall'Italia per rilanciarne l'economia dopo la pandemia, dedica un intero paragrafo alla transizione ecologica, ideale di sviluppo finalizzato a incrementare la competitività del sistema produttivo, promuovendo nuove attività imprenditoriali e, di conseguenza, un maggior tasso di occupazione.

La transizione ecologica, pertanto, non è finalizzata alla sola implementazione delle politiche di tutela dell'ambiente, ma, attraverso un approccio di tipo integrato, ambisce a costruire un nuovo modello di società, incidendo sul sistema economico, sociale, ambientale e istituzionale.

Va solo accennato in questa sede che la transizione ecologica di cui al PNRR segue il percorso segnato, prima, dall'Agenda 2030 dell'ONU e dall'Accordo di Parigi del 2015 e, in seguito, dal c.d. *European Green Deal*, presentato l'11 dicembre 2019 dalla Commissione europea.

In questo quadro il CITE costituisce una cabina di regia, uno strumento di coordinamento per l'attuazione delle politiche di transizione ecologica, che vede il coinvolgimento di competenze amministrative diverse, sulla scia di quell'approccio integrato che, come accennato, costituisce la base per rimodellare la società, secondo i principi della transizione ecologica.

Si tratta di un organismo che va ad aggiungersi al Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), previsto dal D.L. n. 111 del 2019, che ha provveduto a cambiare denominazione e obiettivi al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), istituito con L. n. 48 del 1967. Sul punto è stato evidenziato che non è stato realizzato “un mero cambio nominalistico”, bensì “un cambiamento sostanziale che coincide con una delle sfide principali del Paese: il rilancio della crescita secondo criteri di sostenibilità, anche attraverso l'innovazione del nostro sistema produttivo, in ossequio all'Agenda ONU 2030 e ai programmi dell'Unione Europea”.

Il comma 1 dell'art. 57 *bis* del Codice dell'ambiente chiarisce i rapporti tra questi due comitati interministeriali, stabilendo che il CITE svolge i propri compiti istituzionali, senza però interferire nelle specifiche attività di competenza del CIPESS.

Il CITE, ai sensi del comma 2 dell'articolo in esame, è composto dai Ministri dell'ambiente, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del lavoro e delle politiche sociali e delle politiche agricole alimentari e forestali.

A questi componenti permanenti si aggiungono, di volta in volta, i ministeri competenti per le diverse materie previste dall'ordine del giorno.

Compito principale del CITE è l'approvazione del PTE, così da coordinare le politiche adottate in materia di riduzione delle emissioni di gas climalteranti; mobilità sostenibile; contrasto del dissesto idrogeologico e del consumo del suolo; mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici; risorse idriche e relative infrastrutture; qualità dell'aria; economia circolare; bioeconomia circolare e fiscalità ambientale, ivi compresi i sussidi ambientali e la finanza climatica e sostenibile.

Il CITE, inoltre, come dettato dal comma 6, provvede al monitoraggio dell'attuazione e all'aggiornamento del Piano. Il suo regolamento interno è stato adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 luglio 2021.

Tra le competenze del CITE il comma 5 dell'articolo in esame ricomprende le delibere sulla rimodulazione dei sussidi che hanno impatto sull'ambiente, di cui all'articolo 68 della legge 28 dicembre 2015, n. 221.

Il successivo comma 5 bis in esame attribuisce al CITE i compiti in precedenza attribuiti alla Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte per la transizione ecologica e per la riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi, di cui al comma 98 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, che è stata soppressa.

Ad ausilio del CITE il comma 7 delinea un Comitato tecnico di supporto, composto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri nonché da un rappresentante per ogni Ministero componente il Comitato, che ha il compito di istruire le questioni poste all'ordine del giorno dal CITE.

La collocazione di tale disciplina nella Sezione del Codice dedicata alla difesa del suolo e alla lotta alla desertificazione non sembra del tutto appropriata, poiché il CITE e il PTE costituiscono strumenti che, come ricordato, impattano su tutta la materia disciplinata dal D.lgs. n. 152 del 2006, e, peraltro, non esauriscono in questa la loro rilevanza.

Il PTE è stato approvato dal CITE con delibera n. 1 dell'8 marzo 2022, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 15 giugno 2022, n. 138, definito dal Comitato come una prima versione, che dovrà essere integrata con un secondo documento, corredato da dati quantitativi e specifici

cronoprogrammi.

Nella premessa al Piano è precisato che questo “intende fornire un inquadramento generale sulla strategia per la transizione ecologica italiana e dà un quadro concettuale che anche accompagna gli interventi del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”.

Il comma 4 dell’articolo in esame specifica dettagliatamente l’iter da seguire per l’approvazione del PTE, che vede il coinvolgimento sia della Conferenza unificata Stato, città ed autonomia locali sia delle Commissioni parlamentari competenti per materia, con la precisa indicazione dei termini entro cui queste sono tenute a rilasciare i pareri loro richiesti.

Nell’ottica della maggiore celerità ed efficienza dell’azione amministrativa, il Piano viene approvato in via definitiva anche senza aver ottenuto i pareri richiesti, se questi non giungono nei termini indicati, evitando così il crearsi di una situazione di stallo, in linea con le modifiche apportate all’art. 16 della L. n. 241 del 1990 dal D.L. 16 luglio 2020, n. 76.

3. Le competenze del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica

Il primo comma dell’art. 58 stabilisce che il Ministero esercita, in relazione alle materie di questa Sezione, le funzioni e i compiti assegnati allo Stato, ferme restando le attività istituzionali spettanti al Servizio nazionale di protezione civile.

Il secondo comma, invece, effettua un’elencazione delle macro-attività di competenza del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, da svolgersi, quando previsto, con l’ausilio e la partecipazione di altri soggetti pubblici, quali la Conferenza Stato-regioni e l’ISPRA.

L’ultimo comma specifica nel dettaglio le funzioni, correlate alle attività elencate nel comma precedente, che il Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica è chiamato a svolgere.

L’art. 58 è stato oggetto, in diversi punti e secondo differenti motivazioni, di giudizio di legittimità costituzionale, a seguito dell’impugnazione presentata da alcune regioni.

La Corte Costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 232 del 23 luglio 2009, affermando l’illegittimità dell’art. 58, c. 3, lett. a), e d) del D.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui non prevede che le funzioni in esso indicate siano esercitate previo parere della Conferenza unificata, poiché la

significativa incidenza delle funzioni ministeriali sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio impone il coinvolgimento delle regioni.

Sul punto, la Corte Costituzionale ha però precisato che la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 58, comma 3, lettera a) non riguarda il potere di controllo, anch'esso attribuito al Ministro per l'ambiente, degli interventi in materia di difesa del suolo, considerato che queste funzioni sono riferibili esclusivamente ad attività di competenza statale.

Invece, non sono state considerate fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 3, lettera b), proposte in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione.

Secondo la Consulta, la disposizione impugnata rientra nella materia tutela dell'ambiente e non in quella del governo del territorio, pur restando salve, per espressa previsione della norma censurata, le attribuzioni regionali in materia di protezione civile.

In relazione al principio di leale collaborazione, ha precisato che il suo rispetto è assicurato dalla necessità di acquisire il parere della Conferenza unificata anche in caso di programmazione e finanziamento riguardanti la prevenzione del rischio idrogeologico.

Infondato risulta pure il denunciato contrasto con l'art. 76 della Costituzione: riferendosi la disposizione impugnata all'attività di previsione e prevenzione funzionale allo specifico scopo della difesa del suolo, ne deriva che la norma non fa venir meno le competenze attribuite alle regioni dall'art. 108, comma 1, lettera a), del D.lgs. n. 112 del 1998, che si riferiscono in generale all'attività di previsione e prevenzione dei rischi in materia di protezione civile.

4. La conferenza Stato-regioni

L'art. 59 prosegue nel delineare le competenze dei soggetti coinvolti nelle attività di difesa del suolo e lotta alla desertificazione.

Questo si occupa della Conferenza Stato-regioni, a cui sono attribuiti i medesimi compiti in precedenza assegnati, nel vigore della L. n. 183 del 1989, al Comitato nazionale per la difesa del suolo, soppresso dall'art. 7 del D.lgs. n. 281 del 1997.

Attraverso questo cambiamento non è stata modificata solamente la veste formale dell'organismo previamente competente, ma è stato introdotto l'obbligatorio coinvolgimento delle regioni nelle attività

elencate dall'articolo, mentre il Comitato nazionale per la difesa del suolo aveva competenze "nell'ambito di un sistema intra-governativo di amministrazione", che prevedeva comunque forme di collaborazione con Regioni e Province.

La Conferenza Stato-regioni viene istituita con la L. n. 400 del 1988 che, al suo art. 12, disciplina la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. Il d.P.C.M. 2 luglio 1996 ha, invece, introdotto la Conferenza Stato, città e autonomie locali.

Quest'ultima, in forza della L. n. 59 del 1997, ha riunito in sè, per le materie e i compiti in comune, la Conferenza Stato-regioni.

La Conferenza Stato-regioni possiede una forza politica di grande rilievo, riuscendo a portare avanti forme di tutela e rivendicazioni degli interessi territoriali più forti rispetto a quelle emergenti in sede parlamentare.

L'art. 59 è stato oggetto di giudizio di legittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 76, 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 232 del 23 luglio 2009 ne ha dichiarato l'infondatezza, sulla base di diverse ragioni:

- non sussiste la violazione dell'art. 1, comma 9, lettera c), della legge delega n. 308 del 2004, poiché tale disposizione non impone al Governo di riservare agli organismi a composizione mista Stato-regioni tutte le attribuzioni che gli stessi vantavano in precedenza;
- è stata ritenuta del tutto generica la censura relativa al contrasto con i principi generali della legge di delegazione;
- è stata esclusa la violazione degli artt. 117 e 118, oltre che del principio di leale collaborazione, poiché la previsione da parte della norma censurata, di adeguate forme di collaborazione istituzionale (mediante la formulazione di pareri, proposte ed osservazioni);
- è stato ritenuto erroneo il presupposto su cui si fonda la censura di violazione dell'art. 119 della Costituzione, non vertendosi in una materia di competenza legislativa concorrente, ma di competenza esclusiva statale.

5. L'ISPRA

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) è stato istituito dall'art. 28 della L. n. 133 del 2008, che ha convertito con modificazioni il D.L. n. 112 del 2008, attraverso la fusione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) e il Dipartimento per i servizi tecnici nazionali della Presidenza del Consiglio. Questo è un ente pubblico di ricerca, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia tecnica, scientifica, organizzativa, finanziaria, gestionale, amministrativa, patrimoniale e contabile.

Con Decreto del Ministero dell'ambiente 21 maggio 2010 n. 123, nell'ISPRA sono confluiti ulteriori enti: l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (APAT), l'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM) e l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS).

L'art. 1 del sopracitato decreto chiarisce che L'ISPRA è un istituto tecnico-scientifico di cui il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica – alla cui vigilanza è sottoposto – si avvale per svolgere le proprie attribuzioni.

Il Ministero, inoltre, impartisce all'ISPRA le direttive generali, da seguire nello svolgimento delle attività istituzionali.

L'art. seguente, al comma 1, specifica l'ambito di attività dell'Istituto, indicando che questo “svolge attività di ricerca, consulenza strategica, assistenza tecnico-scientifica, sperimentazione e controllo, conoscitiva, di monitoraggio e valutazione, nonché di informazione e formazione, anche post-universitaria, in materia ambientale, con riferimento alla tutela delle acque, alla difesa dell'ambiente atmosferico, del suolo, del sottosuolo, della biodiversità marina e terrestre e delle rispettive colture, nonché alla tutela della natura e della fauna omeoterma, esercitando le funzioni già di competenza dell'APAT, dell'ICRAM e dell'INFS”.

Ancora, ai sensi del comma 2 dell'art. 2 del Decreto del Ministero dell'ambiente n. 123 del 2010, l'ISPRA cura il coordinamento del Sistema nazionale delle Agenzie e dei controlli in materia ambientale (SNPA), istituito dalla L. n. 132 del 2016, “Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale”.

Il sistema è composto da 19 agenzie regionali (ARPA) e da due agenzie provinciali autonome (APPA).

Con riferimento alla materia della difesa del suolo e della lotta alla desertificazione, va segnalato che il Sistema nazionale delle Agenzie ambientali, provvede annualmente alla pubblicazione del Report “Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici”, il quale “fornisce il quadro aggiornato dei processi di trasformazione della copertura del suolo e permette di valutare il degrado del territorio e l’impatto del consumo di suolo sul paesaggio e sui servizi ecosistemici.”

Il Report più recente è stato pubblicato con delibera del Consiglio SNPA n. 32 del 2022.

6. Le competenze delle regioni

Il Codice dell’ambiente, con l’art. 61, prosegue nella elencazione delle competenze attribuite ai diversi soggetti operanti nel settore della difesa del suolo e della lotta alla desertificazione, occupandosi delle regioni.

La materia ambientale coinvolge diversi settori di competenza sia statale sia regionale, per questa ragione il primo comma dell’articolo in esame esordisce con il richiamo al riparto di attribuzioni previsto dalla Costituzione, così come delineato a seguito della L. cost. n. 3 del 2001, secondo il principio di sussidiarietà verticale. Il comma successivo provvede però a elencare in modo preciso i compiti spettanti alle regioni, che sono i seguenti:

- a) collaborano nel rilevamento e nell’elaborazione dei piani di bacino dei distretti idrografici secondo le direttive assunte dalla Conferenza istituzionale permanente di cui all’articolo 63, comma 4, ed adottano gli atti di competenza;
- b) formulano proposte per la formazione dei programmi e per la redazione di studi e di progetti relativi ai distretti idrografici;
- c) provvedono alla elaborazione, adozione, approvazione ed attuazione dei piani di tutela di cui all’articolo 121;
- d) per la parte di propria competenza, dispongono la redazione e provvedono all’approvazione e all’esecuzione dei progetti, degli interventi e delle opere da realizzare nei distretti idrografici, istituendo, ove occorra, gestioni comuni;
- e) provvedono, per la parte di propria competenza, all’organizzazione e al funzionamento del servizio di polizia idraulica ed a quelli per la

gestione e la manutenzione delle opere e degli impianti e la conservazione dei beni;

f) provvedono all'organizzazione e al funzionamento della navigazione interna, ferme restando le residue competenze spettanti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

g) predispongono annualmente la relazione sull'uso del suolo e sulle condizioni dell'assetto idrogeologico del territorio di competenza e sullo stato di attuazione del programma triennale in corso e la trasmettono al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare entro il mese di dicembre;

h) assumono ogni altra iniziativa ritenuta necessaria in materia di conservazione e difesa del territorio, del suolo e del sottosuolo e di tutela ed uso delle acque nei bacini idrografici di competenza ed esercitano ogni altra funzione prevista dalla presente sezione.

Quest'ultima lettera costituisce una norma di chiusura, che garantisce alle regioni un ampio margine di intervento, che va oltre le specifiche attività sopra elencate, consentendo di assumere ogni ulteriore iniziativa in materia, nei settori di loro competenza, ove lo ritengano necessario.

Si ricorda che, come sancito dalla fondamentale pronuncia della **Corte Costituzionale n. 407 del 2002**, in relazione all'ambiente, proprio in quanto materia trasversale, spetta allo Stato la determinazione di tutti gli aspetti che necessitano di una disciplina unitaria sul territorio nazionale, mentre alle regioni è consentito di implementare i livelli di tutela fissati a livello centrale, al fine del raggiungimento degli obiettivi di loro competenza. È fatto, invece, divieto alle regioni di introdurre misure riduttive degli standard dettati dallo Stato.

Va ricordato, inoltre, che, come affermato nella pronuncia della **Corte Costituzionale n. 232 del 2009**, anche nella materia della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale, quando l'intervento dello Stato è passibile di incidere, anche indirettamente, su materie di competenza regionale, come il governo del territorio, è necessario rispettare il principio di leale collaborazione, garantendo l'intervento delle regioni nell'ambito di organismi consultivi a composizione mista.

6.1. Opere di sbarramento, dighe di ritenuta e traverse

I commi da 2 a 4 dell'articolo in esame mirano a dettagliare,

specificamente, la distribuzione di competenze tra Stato e regioni in materia di opere di sbarramento, dighe di ritenuta o traverse.

Il comma 2, in particolare, individua le attribuzioni statali in materia: lo Stato, per mezzo del Registro Italiano Dighe (RID), si occupa dell'identificazione e controllo dei progetti di tali opere, qualora queste superino i 15 metri di altezza o determinino un volume di invaso superiore a 1 milione di metri cubi.

Il periodo successivo precisa che sono di competenza del Ministero delle attività produttive tutte le opere di sbarramento determinanti invasi destinati in via esclusiva a deposito, decantazione o lavaggio di residui industriali.

Il Registro Italiano Dighe (RID) era stato istituito dall'art. 91 del D.lgs. n. 112 del 1998, quale ente pubblico non economico, dotato di autonomia gestionale e soggetto alla vigilanza del Ministro delle infrastrutture, sostituendo il Servizio Nazionale Dighe.

Lo statuto del RID era stato emanato con d.P.R. n. 136 del 2003.

Il RID è stato soppresso per mezzo del D.L. n. 262 del 2006, convertito con L. n. 286 del 2006, e le relative funzioni sono state trasferite al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. In particolare, ai sensi del d.P.R. n. 211 del 2008, regolamento di riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la sede centrale del RID è entrata a far parte della Direzione Generale per le Dighe e le Infrastrutture Idriche ed Elettriche. Gli uffici periferici del RID, invece, sono stati trasformati in Uffici Tecnici per le Dighe, incardinati nei Provveditorati Interregionali per le Opere Pubbliche, e risultano funzionalmente dipendenti dalla citata Direzione Generale.

Il comma 3 passa a definire le competenze delle regioni e delle province autonome, che appaiono residuali rispetto a quelle statali.

Più precisamente, queste sono competenti, beneficiando però sempre del supporto del RID, in relazione alle attribuzioni di cui al d.P.R. 1° novembre 1959, n. 1363, recante "Approvazione del regolamento per la compilazione dei progetti, la costruzione e l'esercizio delle dighe di ritenuta", per gli sbarramenti che non superano i 15 metri di altezza e che determinano un invaso non superiore a 1 milione di metri cubi.

Il loro intervento in materia è ulteriormente limitato da quanto precisato al periodo successivo, per cui la competenza resta al Ministero delle infrastrutture, quando gli sbarramenti siano posti al servizio di grandi derivazioni di acqua di competenza statale. Ancora, il comma quarto dell'articolo in esame attribuisce allo Stato le attività inerenti alla

progettazione e costruzione delle dighe di sbarramento di qualsiasi altezza e capacità.

In ultimo, va osservato che la risoluzione delle controversie in materia è di competenza del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. a), del r.d. 1775 del 1933, "T.U. sulle acque e sugli impianti elettrici".

Si segnalano sul punto:

- **Cass. civ., 16 giugno 1983, n. 4114**, che ha attribuito al TSAP la giurisdizione con riferimento ad una controversia riguardante l'impugnazione di un provvedimento di sospensione dei lavori adottato dal presidente della giunta regionale, con il correlato decreto ministeriale di approvazione. Tali lavori avevano ad oggetto un'opera idraulica di bonifica, consistente nella costruzione di una diga su un fiume per raccoglierne le acque di piena in un lago artificiale a scopo irriguo.

Il provvedimento di sospensione, secondo la Cassazione, configurava un atto della p. a. reso nell'esercizio dei suoi poteri in materia di acque pubbliche, e caratterizzato da incidenza immediata sul regime di esse, anche nel caso in cui le ragioni della sospensione fossero derivate dall'ubicazione della diga in zona sismica e da valutazioni tecniche per la salvaguardia dell'incolumità pubblica. Per tale ragione, la domanda rivolta a denunciare vizi di legittimità o di merito dell'indicato provvedimento è stata attribuita alla cognizione del TSAP.

- **T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, 18 febbraio 2008, n. 250**, secondo cui sono devolute alla giurisdizione del TSAP le impugnazioni proposte avverso i provvedimenti di espropriazione o di occupazione d'urgenza delle aree occorrenti per la realizzazione di opere idrauliche, nonché quelli comunque influenti sulla localizzazione dell'opera idraulica o il suo spostamento. Questo indipendentemente dalla ragione che abbia determinato tali provvedimenti, anche qualora non sia strettamente connessa al regime delle acque.

- **Cons. Stato, Sez. V, 11 luglio 2016, n. 3055**, che precisa che la giurisdizione del TSAP sussiste ogniqualvolta l'atto impugnato, ancorché proveniente da organi della p.a. non preposti alla cura degli interessi del settore delle acque pubbliche, abbia una immediata incidenza sull'uso di queste ultime, interferendo con le funzioni amministrative relative a tale uso. Il Collegio fa rientrare in questa ipotesi i provvedimenti che concorrono in concreto a disciplinare la

gestione e l'esercizio delle opere idrauliche o a determinare i modi di acquisto dei beni necessari all'esercizio e alla realizzazione delle opere stesse, o a stabilire o modificarne la localizzazione o a influire nella loro realizzazione.

6.2. Il vincolo idrogeologico

Il comma 5 attribuisce alle regioni le funzioni inerenti al vincolo idrogeologico di cui al R.D.L. n. 3267 del 1923, recante "Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani", e al relativo decreto di attuazione, R.D. n. 1126 del 1926, che sottopone a tutela le aree territoriali che per effetto di interventi quali disboscamenti o movimenti di terreno "possono, con danno pubblico, subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque".

Il vincolo idrogeologico, adottato con provvedimento regionale, in accordo con la uniforme giurisprudenza, costituisce un vincolo conformativo della proprietà privata, poiché finalizzato a tutelare l'interesse pubblico alla conservazione del buon regime delle acque, la stabilità e la difesa idrogeologica del territorio.

Questo può essere imposto su tutti gli immobili che abbiano caratteristiche di rischio morfologico e non dà diritto ad indennizzo per i proprietari (Cfr. **T.A.R. Bari, Puglia, Sez. II, 5 ottobre 2021 n. 1441**).

Ancora, si segnala che **T.A.R. Bari, Puglia, Sez. II, 5 ottobre 2021, n. 1441** ha precisato la portata del vincolo idrogeologico, statuendo che questo non comporta l'inedificabilità assoluta dell'area su cui è posto. Pertanto, sulle aree vincolate sono ammessi gli interventi consentiti dalla strumentazione urbanistica che non danneggiano o non mettono in pericolo i valori ambientali tutelati.

L'apposizione del vincolo impone, tuttavia, ai proprietari l'obbligo di ottenere prima della realizzazione dell'intervento il rilascio della specifica autorizzazione da parte dell'Amministrazione competente, in aggiunta al titolo abilitativo edilizio.

Si ricorda che la L. n. 431 del 1985, c.d. legge Galasso, ha sottoposto la totalità delle foreste italiane anche a vincolo paesaggistico, instaurando così un regime di "doppio vincolo" sui terreni boscati, confermato dall'art. 142 lett. g) del D.lgs. n. 42 del 2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

In relazione all'articolo in esame si segnala la pronuncia della **Corte**

Costituzionale n. 232 del 23 luglio 2009, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 1, lettere d) ed e) del Codice dell'ambiente, proposte, in riferimento agli artt. 76 e 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche.

È stato osservato, infatti, che dalle disposizioni impugnate non derivano effetti lesivi delle attribuzioni regionali.

Recentemente, **con sentenza 28 ottobre del 2021**, la **Corte Costituzionale** ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità della L.R. del Veneto n. 23 del 2020, promossa dal Governo in relazione all'art. 117, comma 3, lett. a) della Costituzione, che esclude dall'ambito applicativo della legge le opere poste al servizio di grandi derivazioni di acqua. Ciò perché, come evidenziato in precedenza, l'art. 61, comma 3, del D.lgs. n. 152 del 2006, dopo aver individuato i limiti di altezza e capacità degli sbarramenti la cui disciplina compete alle regioni e alle province autonome, precisa che per tali sbarramenti, ove posti al servizio di grandi derivazioni di acqua di competenza statale, restano ferme le attribuzioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

La normativa regionale, pertanto, rispetta il riparto di competenze dettato dalla normativa statale di principio.

7. Gli enti locali e altri soggetti

Il Codice dell'ambiente, dopo aver attentamente districato le competenze statali e regionali in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, introduce una norma di chiusura, che ammette la partecipazione alle relative attività, nell'ambito delle competenze riservate alle regioni, anche a:

- comuni, province e loro consorzi o associazioni;
- comunità montane;
- consorzi di bonifica e di irrigazione;
- consorzi di bacino imbrifero montano.

La presente elencazione rimane però aperta, poiché, in chiusura, vengono indicati gli "altri enti pubblici e di diritto pubblico con sede nel distretto idrografico".

Le rispettive competenze non sono puntualmente elencate, ma, per la loro partecipazione a queste attività, viene fatto rimando alle competenze del sistema delle autonomie locali e alle specifiche forme stabilite dalle

regioni singolarmente o d'intesa tra loro.

Questi soggetti, ai sensi del comma 2 dell'articolo in esame possono avvalersi, sulla base di apposite convenzioni, del Servizio geologico d'Italia - Dipartimento difesa del suolo dell'ISPRA e sono tenuti a collaborare con la stessa.

Va osservato che tutti i soggetti sopra menzionati sono soggetti pubblici, mentre manca ogni riferimento alla possibile partecipazione, in queste attività, ai soggetti espressione di autonomia privata.

L'articolo in esame riproduce interamente l'art. 11 della L. n. 183 del 1989, differenziandosi per il solo cambiamento del soggetto di cui al comma 2, originariamente individuato nei "servizi tecnici nazionali per la difesa del suolo", sostituito dal Codice dell'ambiente, dapprima, con il Servizio geologico d'Italia - Dipartimento difesa del suolo dell'APAT. Con la soppressione dell'APAT ad opera dell'art. 28 del D.L. n. 112 del 2008, si ha l'attuale formulazione, in cui tale soggetto è costituito dall'ISPRA.

In considerazione della sovrapponibilità dall'art. 62 del Codice con il precedente art. 11 della L. n. 183 del 1989, si ritengono estendibili alla normativa attualmente vigente le osservazioni elaborate da **Cons. Stato, 30 ottobre 2001, n. 5681**, volte a chiarire la portata dell'intervento in questa materia degli enti locali.

Osserva il Consiglio di Stato che le regioni svolgono compiti programmatori d'individuazione degli obiettivi prioritari e d'assegnazione delle relative risorse finanziarie ai soggetti attuatori - mediante il necessario coordinamento con le autorità di bacino e con la p.a. statale -, operando in rapporto di costante dialettica con gli enti locali.

Questi, per l'intensità del collegamento con il territorio e per l'attitudine ad esprimere gli interessi esponenziali delle popolazioni più direttamente coinvolte, collaborano con la regione nello svolgimento delle attività di proposta e d'attuazione dei piani.

Ciò non comporta, secondo il Collegio, che tali enti, in assenza d'una norma regionale che li abiliti a ciò, possano ingerirsi nelle scelte e nelle funzioni della regione.

8. Le Autorità di bacino distrettuale

L'art. 63, rivolto all'Autorità di bacino distrettuale, chiude il Capo II dedicato alle competenze e funge da legame con il Titolo II, rubricato "i distretti idrografici, gli strumenti, gli interventi".

La disciplina ivi dettata ha subito delle rilevanti modifiche rispetto alla originaria normativa del 1989, dovute principalmente alla necessità di conformarsi al dettato comunitario in materia e, in particolare, alla direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, “che istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acque”.

Nel vigore della legge del 1989 il territorio italiano era suddiviso in bacini idrografici – classificati in bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale – definiti come “il territorio dal quale le acque pluviali o di fusione delle nevi e dei ghiacciai, defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d’acqua direttamente o a mezzo di affluenti, nonché il territorio che può essere allagato dalle acque del medesimo corso d’acqua, ivi compresi i suoi rami terminali con le foci in mare ed il litorale marittimo prospiciente, qualora un territorio possa essere allagato dalle acque di più corsi d’acqua, esso si intende ricadente nel bacino idrografico il cui bacino imbrifero montano ha la superficie maggiore.”

Questi costituivano l’unità territoriale di riferimento per l’azione di pianificazione delle c.d. Autorità di bacino di rilievo nazionale, con la quale venivano posti dei vincoli alle amministrazioni statali e regionali competenti.

Con l’entrata in vigore del D.lgs. n. 152 del 2006, al fine, come ricordato, di uniformarsi alla normativa comunitaria in materia, si è assistito a una ridefinizione dei livelli territoriali, che ha portato ad un maggiore accentramento amministrativo. La citata direttiva, infatti, prevedeva la predisposizione di distretti idrografici, definiti come “area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che, a norma dell’articolo 3, paragrafo 1, è definita la principale unità per la gestione dei bacini idrografici”. Per ciascuno di questi occorreva predisporre un piano di gestione del bacino idrografico.

Pertanto, i bacini idrografici sono stati sostituiti dai distretti idrografici, sottoposti all’attività di pianificazione delle Autorità di bacino distrettuali. Questa ridefinizione territoriale è stata considerata come in grado di migliorare il coordinamento tra attività centrali e periferiche.

L’autorità di bacino distrettuale, ai sensi del comma 1 dell’articolo in esame, ha natura di ente pubblico non economico e svolge la propria attività secondo i criteri di efficienza, efficacia, economicità e pubblicità.

Ai sensi del comma 3, sono organi dell’Autorità di bacino distrettuale: la conferenza istituzionale permanente, il segretario generale, la conferenza

operativa, la segreteria tecnica operativa e il collegio dei revisori dei conti, quest'ultimo in conformità alle previsioni della normativa vigente.

Il comma 5 precisa che gli atti di indirizzo, coordinamento e pianificazione delle Autorità di bacino sono adottati dalla conferenza istituzionale permanente, la cui composizione garantisce l'emersione e il confronto dei diversi interessi statali e regionali. Partecipano, infatti, alla anzidetta conferenza i Presidenti delle regioni e delle province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico o gli assessori dai medesimi delegati, nonché il Ministro dell'ambiente e il Ministro delle infrastrutture o i Sottosegretari di Stato dagli stessi delegati, il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e, nei casi in cui siano coinvolti i rispettivi ambiti di competenza, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministro dei beni culturali, o i Sottosegretari di Stato dagli stessi delegati.

Ulteriori soggetti, quali i rappresentanti delle organizzazioni agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e un rappresentante dell'ANBI-Associazione nazionale consorzi di gestione e tutela del territorio e acque irrigue, per i problemi legati alla difesa del suolo e alla gestione delle acque irrigue, possono essere invitati, con funzione consultiva.

Il comma seguente specifica dettagliatamente le competenze della conferenza istituzionale permanente, attraverso una elencazione per punti.

Le delibere della conferenza istituzionale permanente sono approvate dal Ministro dell'ambiente, ad eccezione della procedura di adozione e approvazione dei Piani di bacino.

I commi successivi proseguono con la individuazione delle attribuzioni dei differenti organi componenti l'Autorità di bacino. In particolare, il comma 7 delinea i compiti del segretario generale, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, la cui carica ha una durata di cinque anni.

Al comma 9 è definita la conferenza operativa, la cui composizione è la medesima della conferenza istituzionale permanente ed è presieduta dal segretario generale. Questa può essere integrata, per l'adempimento dell'attività istruttoria, da esperti appartenenti a enti, istituti e società pubbliche.

La conferenza operativa esprime parere sugli atti di cui relativi alla elaborazione del Piano di bacino distrettuale e dei relativi stralci, di competenza dell'Autorità di bacino. Questa, inoltre, è chiamata ad emanare direttive, anche tecniche qualora pertinenti, per garantire che il

Piano di bacino sia coerente con i piani e programmi dell'Unione europea, nazionali, regionali e locali relativi alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche.

Infine, il comma 10 dell'art. 63 si occupa delle Autorità di bacino, che svolgono le seguenti attività:

- elaborazione del Piano di bacino distrettuale e i relativi stralci, tra cui il piano di gestione del bacino idrografico, previsto dall'articolo 13 della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, e successive modificazioni, e il piano di gestione del rischio di alluvioni, previsto dall'articolo 7 della direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, nonché i programmi di intervento;
- espressioni di un parere sulla coerenza con gli obiettivi del Piano di bacino dei piani e programmi dell'Unione europea, nazionali, regionali e locali relativi alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche.

L'ultimo comma stabilisce che le Autorità di bacino coordinino e sovrintendano – con particolare attenzione all'esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere idrauliche e di bonifica, alla realizzazione di azioni di salvaguardia ambientale e di risanamento delle acque, anche al fine della loro utilizzazione irrigua, alla rinaturalizzazione dei corsi d'acqua e alla fitodepurazione – le attività e le funzioni di titolarità:

- dei consorzi di bonifica integrale di cui al r.d. 13 febbraio 1933, n. 215 “nuove norme per la bonifica integrale”;
- del Consorzio del Ticino - Ente autonomo per la costruzione, manutenzione ed esercizio dell'opera regolatrice del Lago Maggiore;
- del Consorzio dell'Oglio - Ente autonomo per la costruzione, manutenzione ed esercizio dell'opera regolatrice del Lago d'Iseo;
- del Consorzio dell'Adda - Ente autonomo per la costruzione, manutenzione ed esercizio dell'opera regolatrice del Lago di Como.

Va evidenziato che il legislatore ha concretamente istituito le citate Autorità di bacino distrettuale con un certo ritardo.

Il comma 3 dell'art. 63, infatti, prevedeva che le Autorità di bacino di cui alla L. n. 183 del 1989 dovessero essere soppresse a partire dal 30 giugno 2006, data entro cui sarebbe dovuto essere emanato un d.P.C.M. indicante il trasferimento di funzioni alle nuove Autorità distrettuali e la

regolamentazione del periodo transitorio.

In ragione del mancato rispetto di tali termini, è stato emanato il D.lgs. n. 284 del 2006, che ha provveduto a inserire all'art. 170 del Codice il comma 2 bis, che prorogava l'attività delle Autorità di bacino di cui alla L. 183 del 1989. Tale proroga è stata poi confermata dall'art. 1 della L. n. 13 del 2009.

È solo con il D.M. n. 294 del 2016 "Disciplina dell'attribuzione e del trasferimento alle Autorità di bacino distrettuali del personale e delle risorse strumentali, ivi comprese le sedi, e finanziarie delle Autorità di bacino, di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183", che le Autorità di bacino nazionali, regionali e interregionali sono state soppresse e sostituite dalle Autorità di bacino distrettuale.

L'art. 63 è stato oggetto dell'esame di legittimità costituzionale della **Corte Costituzionale**, a seguito della sua impugnazione da parte di diverse regioni. Con la **pronuncia n. 232 del 23 luglio 2009** la Consulta ha affermato, in particolare, la infondatezza delle questioni avanzate in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione.

Secondo la Corte Costituzionale, infatti, le competenze delle regioni non risultano lese poiché la disposizione censurata, che istituisce e definisce le funzioni delle Autorità di bacino distrettuale, attiene all'ambito materiale della tutela dell'ambiente, che è di competenza esclusiva statale. Inoltre, in considerazione del fatto che le competenze di tale nuovo organismo possono avere indirettamente conseguenze su ambiti materiali di competenza concorrente, è garantito un adeguato coinvolgimento delle regioni attraverso la partecipazione dei rappresentanti regionali alla Conferenza istituzionale permanente di cui all'art. 63, comma 5 del Codice dell'ambiente.

TITOLO II

I DISTRETTI IDROGRAFICI, GLI STRUMENTI, GLI INTERVENTI

CAPITOLO III

COMMENTO DELL'ART 64

(NORME IN MATERIA DI DIFESA DEL SUOLO E LOTTA ALLA DESERTIFICAZIONE: I DISTRETTI IDROGRAFICI)

Art. 64. Distretti idrografici.

1. L'intero territorio nazionale, ivi comprese le isole minori, è ripartito nei seguenti distretti idrografici:

a) distretto idrografico delle Alpi orientali, comprendente i seguenti bacini idrografici:

1) Adige, già bacino nazionale ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

2) Alto Adriatico, già bacino nazionale ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

3) bacini del Friuli Venezia Giulia e del Veneto, già bacini regionali ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

4) Lemene, già bacino interregionale ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

b) distretto idrografico del Fiume Po, comprendente i seguenti bacini idrografici:

1) Po, già bacino nazionale ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

2) Reno, già bacino interregionale ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

3) Fissero Tartaro Canalbianco, già bacini interregionali ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

4) Conca Marecchia, già bacino interregionale ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

5) Lamone, già bacino regionale ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

6) Fiumi Uniti (Montone, Ronco), Savio, Rubicone e Uso, già bacini regionali ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

7) bacini minori afferenti alla costa romagnola, già bacini regionali ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

c) distretto idrografico dell'Appennino settentrionale, comprendente i seguenti bacini idrografici:

1) Arno, già bacino nazionale ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

2) Serchio, già bacino pilota ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

3) Magra, già bacino interregionale ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

4) bacini della Liguria, già bacini regionali ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

5) bacini della Toscana, già bacini regionali ai sensi della *legge 18 maggio 1989,*

n. 183;

d) distretto idrografico dell'Appennino centrale, comprendente i seguenti bacini idrografici:

1) Tevere, già bacino nazionale ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

2) Tronto, già bacino interregionale ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

3) Sangro, già bacino interregionale ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

4) bacini dell'Abruzzo, già bacini regionali ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

5) bacini del Lazio, già bacini regionali ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

6) Potenza, Chienti, Tenna, Ete, Aso, Menocchia, Tesino e bacini minori delle Marche, già bacini regionali ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

7) Fiora, già bacino interregionale ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

8) Foglia, Arzilla, Metauro, Cesano, Misa, Esino, Musone e altri bacini minori, già bacini regionali ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

e) distretto idrografico dell'Appennino meridionale, comprendente i seguenti bacini idrografici:

1) Liri-Garigliano, già bacino nazionale ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

2) Volturno, già bacino nazionale ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

3) Sele, già bacino interregionale ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

4) Sinni e Noce, già bacini interregionali ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

5) Bradano, già bacino interregionale ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

6) Saccione, Fortore e Biferno, già bacini interregionali ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

7) Ofanto, già bacino interregionale ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

8) Lao, già bacino interregionale ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

9) Trigno, già bacino interregionale ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

10) bacini della Campania, già bacini regionali ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

11) bacini della Puglia, già bacini regionali ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

12) bacini della Basilicata, già bacini regionali ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

13) bacini della Calabria, già bacini regionali ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

14) bacini del Molise, già bacini regionali ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;

f) distretto idrografico della Sardegna, comprendente i bacini della Sardegna,

già bacini regionali ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*;
g) distretto idrografico della Sicilia, comprendente i bacini della Sicilia, già bacini regionali ai sensi della *legge 18 maggio 1989, n. 183*.

Sommario: 1. Distretti idrografici.

1. Distretti idrografici

L'art. 64 costituisce la norma di apertura del Titolo II, "I distretti idrografici, gli strumenti, gli interventi", nonché l'unico articolo del suo Capo I, "I distretti idrografici."

La norma contiene l'elenco dei distretti idrografici in cui è suddiviso il territorio nazionale, i quali ricomprendo diversi bacini, che non vengono soppressi, ma ricompresi in una struttura più ampia.

Questi sono attualmente sette, invece degli originari otto, a seguito della soppressione del Distretto Idrografico del Serchio, assorbito nel Distretto Idrografico dell'Appennino Settentrionale, ad opera della L. n. 221 del 2015 "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali".

I sette distretti attualmente delineati sono i seguenti:

- Alpi orientali;
- Fiume Po;
- Appennino settentrionale;
- Appennino centrale;
- Appennino meridionale;
- Sardegna;
- Sicilia.

Con D.M. 26 febbraio 2018, n. 52 sono stati approvati gli statuti delle Autorità di bacino distrettuale delle Alpi orientali, del fiume Po, dell'Appennino settentrionale, dell'Appennino centrale e dell'Appennino meridionale.

CAPITOLO IV

COMMENTO AGLI ART. DA 65 A 68 BIS

(NORME IN MATERIA DI DIFESA DEL SUOLO E LOTTA ALLA DESERTIFICAZIONE: GLI STRUMENTI)

Art. 65. Valore, finalità e contenuti del piano di bacino distrettuale.

1. Il Piano di bacino distrettuale, di seguito Piano di bacino, ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato.

2. Il Piano di bacino è redatto dall'Autorità di bacino in base agli indirizzi, metodi e criteri fissati ai sensi del comma 3. Studi ed interventi sono condotti con particolare riferimento ai bacini montani, ai torrenti di alta valle ed ai corsi d'acqua di fondo-valle.

3. Il Piano di bacino, in conformità agli indirizzi, ai metodi e ai criteri stabiliti dalla Conferenza istituzionale permanente di cui all'*articolo 63*, comma 4, realizza le finalità indicate all'*articolo 56* e, in particolare, contiene, unitamente agli elementi di cui all'Allegato 4 alla parte terza del presente decreto:

a) il quadro conoscitivo organizzato ed aggiornato del sistema fisico, delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali, nonché dei vincoli, relativi al distretto, di cui al *decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*;

b) la individuazione e la quantificazione delle situazioni, in atto e potenziali, di degrado del sistema fisico, nonché delle relative cause;

c) le direttive alle quali devono uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l'utilizzazione delle acque e dei suoli;

d) l'indicazione delle opere necessarie distinte in funzione:

1) dei pericoli di inondazione e della gravità ed estensione del dissesto;

2) dei pericoli di siccità;

3) dei pericoli di frane, smottamenti e simili;

4) del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico o di riequilibrio territoriale nonché del tempo necessario per assicurare l'efficacia degli interventi;

e) la programmazione e l'utilizzazione delle risorse idriche, agrarie, forestali ed estrattive;

- f) la individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche, idraulico-agrarie, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d'uso o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell'ambiente;
- g) il proseguimento ed il completamento delle opere indicate alla lettera f), qualora siano già state intraprese con stanziamenti disposti da leggi speciali, da leggi ordinarie, oppure a seguito dell'approvazione dei relativi atti di programmazione;
- h) le opere di protezione, consolidamento e sistemazione dei litorali marini che sottendono il distretto idrografico;
- i) i meccanismi premiali a favore dei proprietari delle zone agricole e boschive che attuano interventi idonei a prevenire fenomeni di dissesto idrogeologico;
- l) la valutazione preventiva, anche al fine di scegliere tra ipotesi di governo e gestione tra loro diverse, del rapporto costi-benefici, dell'impatto ambientale e delle risorse finanziarie per i principali interventi previsti;
- m) la normativa e gli interventi rivolti a regolare l'estrazione dei materiali litoidi dal demanio fluviale, lacuale e marittimo e le relative fasce di rispetto, specificatamente individuate in funzione del buon regime delle acque e della tutela dell'equilibrio geostatico e geomorfologico dei terreni e dei litorali;
- n) l'indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici;
- o) le misure per contrastare i fenomeni di subsidenza e di desertificazione, anche mediante programmi ed interventi utili a garantire maggiore disponibilità della risorsa idrica ed il riuso della stessa;
- p) il rilievo conoscitivo delle derivazioni in atto con specificazione degli scopi energetici, idropotabili, irrigui od altri e delle portate;
- q) il rilievo delle utilizzazioni diverse per la pesca, la navigazione od altre;
- r) il piano delle possibili utilizzazioni future sia per le derivazioni che per altri scopi, distinte per tipologie d'impiego e secondo le quantità;
- s) le priorità degli interventi ed il loro organico sviluppo nel tempo, in relazione alla gravità del dissesto;
- t) l'indicazione delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente.

4. Le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino. In particolare, i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o

comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato.

5. Ai fini di cui al comma 4, entro dodici mesi dall'approvazione del Piano di bacino le autorità competenti provvedono ad adeguare i rispettivi piani territoriali e programmi regionali quali, in particolare, quelli relativi alle attività agricole, zootecniche ed agroforestali, alla tutela della qualità delle acque, alla gestione dei rifiuti, alla tutela dei beni ambientali ed alla bonifica.

6. Fermo il disposto del comma 4, le regioni, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del Piano di bacino sui rispettivi Bollettini Ufficiali regionali, emanano ove necessario le disposizioni concernenti l'attuazione del piano stesso nel settore urbanistico. Decorso tale termine, gli enti territorialmente interessati dal Piano di bacino sono comunque tenuti a rispettarne le prescrizioni nel settore urbanistico. Qualora gli enti predetti non provvedano ad adottare i necessari adempimenti relativi ai propri strumenti urbanistici entro sei mesi dalla data di comunicazione delle predette disposizioni, e comunque entro nove mesi dalla pubblicazione dell'approvazione del Piano di bacino, all'adeguamento provvedono d'ufficio le regioni.

7. In attesa dell'approvazione del Piano di bacino, le Autorità di bacino adottano misure di salvaguardia con particolare riferimento ai bacini montani, ai torrenti di alta valle ed ai corsi d'acqua di fondo valle ed ai contenuti di cui alle lettere b), c), f), m) ed n) del comma 3. Le misure di salvaguardia sono immediatamente vincolanti e restano in vigore sino all'approvazione del Piano di bacino e comunque per un periodo non superiore a tre anni. In caso di mancata attuazione o di inosservanza, da parte delle regioni, delle province e dei comuni, delle misure di salvaguardia, e qualora da ciò possa derivare un grave danno al territorio, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa diffida ad adempiere entro congruo termine da indicarsi nella diffida medesima, adotta con ordinanza cautelare le necessarie misure provvisorie di salvaguardia, anche con efficacia inibitoria di opere, di lavori o di attività antropiche, dandone comunicazione preventiva alle amministrazioni competenti. Se la mancata attuazione o l'inosservanza di cui al presente comma riguarda un ufficio periferico dello Stato, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare informa senza indugio il Ministro competente da cui l'ufficio dipende, il quale assume le misure necessarie per assicurare l'adempimento. Se permane la necessità di un intervento cautelare per evitare un grave danno al territorio, il Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, adotta l'ordinanza cautelare di cui al presente comma.

8. I piani di bacino possono essere redatti ed approvati anche per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali, che, in ogni caso, devono costituire

fasi sequenziali e interrelate rispetto ai contenuti di cui al comma 3. Deve comunque essere garantita la considerazione sistemica del territorio e devono essere disposte, ai sensi del comma 7, le opportune misure inibitorie e cautelari in relazione agli aspetti non ancora compiutamente disciplinati.

9. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Art. 66. Adozione ed approvazione dei piani di bacino.

1. I piani di bacino, prima della loro approvazione, sono sottoposti alla verifica di assoggettabilità alla valutazione ambientale strategica (VAS), di cui all'articolo 12, qualora definiscano il quadro di riferimento per la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, III e IV alla parte seconda del presente decreto, oppure possano comportare un qualsiasi impatto ambientale sui siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e su quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica a valutazione ambientale strategica (VAS) in sede statale, secondo la procedura prevista dalla parte seconda del presente decreto.

2. Il Piano di bacino, corredato dal relativo rapporto ambientale ai fini di cui al comma 1, è adottato a maggioranza dalla Conferenza istituzionale permanente di cui all'*articolo 63*, comma 4 che, con propria deliberazione, contestualmente stabilisce:

a) i termini per l'adozione da parte delle regioni dei provvedimenti conseguenti;

b) quali componenti del piano costituiscono interesse esclusivo delle singole regioni e quali costituiscono interessi comuni a due o più regioni.

3. Il Piano di bacino, corredato dal relativo rapporto ambientale di cui al comma 2, è inviato ai componenti della Conferenza istituzionale permanente almeno venti giorni prima della data fissata per la conferenza; in caso di decisione a maggioranza, la delibera di adozione deve fornire una adeguata ed analitica motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nel corso della conferenza.

4. In caso di inerzia in ordine agli adempimenti regionali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa diffida ad adempiere entro un congruo termine e sentita la regione interessata, assume i provvedimenti necessari, ivi compresa la nomina di un commissario «ad acta», per garantire comunque lo svolgimento delle procedure e l'adozione degli atti necessari per la formazione del piano.

5. Dell'adozione del piano è data notizia secondo le forme e con le modalità

previste dalla parte seconda del presente decreto ai fini dell'esperimento della procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) in sede statale.

6. Conclusa la procedura di valutazione ambientale strategica (VAS), sulla base del giudizio di compatibilità ambientale espresso dall'autorità competente, i piani di bacino sono approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con le modalità di cui all'*articolo 57*, comma 1, lettera a), numero 2), e sono poi pubblicati nella Gazzetta Ufficiale e nei Bollettini Ufficiali delle regioni territorialmente competenti.

7. Le Autorità di bacino promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di bacino, provvedendo affinché, per ciascun distretto idrografico, siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni del pubblico, inclusi gli utenti, concedendo un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di osservazioni scritte, i seguenti documenti:

- a) il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del piano, inclusa una dichiarazione delle misure consultive che devono essere prese almeno tre anni prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce;
- b) una valutazione globale provvisoria dei principali problemi di gestione delle acque, identificati nel bacino idrografico almeno due anni prima dell'inizio del periodo cui si riferisce il piano;
- c) copie del progetto del piano di bacino, almeno un anno prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce.

Art. 67. I piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico e le misure di prevenzione per le aree a rischio.

1. Nelle more dell'approvazione dei piani di bacino, le Autorità di bacino adottano, ai sensi dell'*articolo 65*, comma 8, piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (PAI), che contengano in particolare l'individuazione delle aree a rischio idrogeologico, la perimetrazione delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia e la determinazione delle misure medesime.

2. Le Autorità di bacino, anche in deroga alle procedure di cui all'*articolo 66*, approvano altresì piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, redatti anche sulla base delle proposte delle regioni e degli enti locali. I piani straordinari devono ricomprendere prioritariamente le aree a rischio idrogeologico per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza, ai sensi dell'*articolo 5* della *legge 24 febbraio 1992, n. 225*. I piani straordinari contengono in particolare l'individuazione e la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico molto elevato per l'incolumità delle persone e per la sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio ambientale e culturale. Per tali aree sono adottate le misure di

salvaguardia ai sensi dell'*articolo 65*, comma 7, anche con riferimento ai contenuti di cui al comma 3, lettera d), del medesimo *articolo 65*. In caso di inerzia da parte delle Autorità di bacino, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Comitato dei Ministri, di cui all'*articolo 57*, comma 2, adotta gli atti relativi all'individuazione, alla perimetrazione e alla salvaguardia delle predette aree. Qualora le misure di salvaguardia siano adottate in assenza dei piani stralcio di cui al comma 1, esse rimangono in vigore sino all'approvazione di detti piani. I piani straordinari approvati possono essere integrati e modificati con le stesse modalità di cui al presente comma, in particolare con riferimento agli interventi realizzati ai fini della messa in sicurezza delle aree interessate.

3. Il Comitato dei Ministri di cui all'*articolo 57*, comma 2, tenendo conto dei programmi già adottati da parte delle Autorità di bacino e dei piani straordinari di cui al comma 2 del presente articolo, definisce, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, programmi di interventi urgenti, anche attraverso azioni di manutenzione dei distretti idrografici, per la riduzione del rischio idrogeologico nelle zone in cui la maggiore vulnerabilità del territorio è connessa con più elevati pericoli per le persone, le cose ed il patrimonio ambientale, con priorità per le aree ove è stato dichiarato lo stato di emergenza, ai sensi dell'*articolo 5* della *legge 24 febbraio 1992, n. 225*. Per la realizzazione degli interventi possono essere adottate, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e d'intesa con le regioni interessate, le ordinanze di cui all'*articolo 5*, comma 2, della *legge 24 febbraio 1992, n. 225*.

4. Per l'attività istruttoria relativa agli adempimenti di cui ai commi 1, 2 e 3, i Ministri competenti si avvalgono, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, del Dipartimento della protezione civile, nonché della collaborazione del Corpo forestale dello Stato, delle regioni, delle Autorità di bacino, del Gruppo nazionale per la difesa dalle catastrofi idrogeologiche del Consiglio nazionale delle ricerche e, per gli aspetti ambientali, del Servizio geologico d'Italia - Dipartimento difesa del suolo dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), per quanto di rispettiva competenza.

5. Entro sei mesi dall'adozione dei provvedimenti di cui ai commi 1, 2, 3 e 4, gli organi di protezione civile provvedono a predisporre, per le aree a rischio idrogeologico, con priorità assegnata a quelle in cui la maggiore vulnerabilità del territorio è connessa con più elevati pericoli per le persone, le cose e il patrimonio ambientale, piani urgenti di emergenza contenenti le misure per la salvaguardia dell'incolumità delle popolazioni interessate, compreso il preallertamento, l'allarme e la messa in salvo preventiva.

6. Nei piani stralcio di cui al comma 1 sono individuati le infrastrutture e i manufatti che determinano il rischio idrogeologico. Sulla base di tali individuazioni, le regioni stabiliscono le misure di incentivazione a cui i soggetti proprietari possono accedere al fine di adeguare le infrastrutture e di rilocalizzare fuori dall'area a rischio le attività produttive e le abitazioni private. A tale fine le regioni, acquisito il parere degli enti locali interessati, predispongono, con criteri di priorità connessi al livello di rischio, un piano per l'adeguamento delle infrastrutture, determinandone altresì un congruo termine, e per la concessione di incentivi finanziari per la rilocalizzazione delle attività produttive e delle abitazioni private realizzate in conformità alla normativa urbanistica edilizia o condonate. Gli incentivi sono attivati nei limiti della quota dei fondi introitati ai sensi dell'*articolo 86, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*, e riguardano anche gli oneri per la demolizione dei manufatti; il terreno di risulta viene acquisito al patrimonio indisponibile dei comuni. All'abbattimento dei manufatti si provvede con le modalità previste dalla normativa vigente. Ove i soggetti interessati non si avvalgano della facoltà di usufruire delle predette incentivazioni, essi decadono da eventuali benefici connessi ai danni derivanti agli insediamenti di loro proprietà in conseguenza del verificarsi di calamità naturali.

7. Gli atti di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo devono contenere l'indicazione dei mezzi per la loro realizzazione e della relativa copertura finanziaria.

Art. 68. Procedura per l'adozione dei progetti di piani stralcio.

1. I progetti di piano stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico, di cui al comma 1 dell'*articolo 67*, non sono sottoposti a valutazione ambientale strategica (VAS) e sono adottati con le modalità di cui all'*articolo 66*.

2. L'adozione dei piani stralcio per l'assetto idrogeologico deve avvenire, sulla base degli atti e dei pareri disponibili, entro e non oltre sei mesi dalla data di adozione del relativo progetto di piano.

3. Ai fini dell'adozione ed attuazione dei piani stralcio e della necessaria coerenza tra pianificazione di distretto e pianificazione territoriale, le regioni convocano una conferenza programmatica, articolata per sezioni provinciali, o per altro ambito territoriale deliberato dalle regioni stesse, alla quale partecipano le province ed i comuni interessati, unitamente alla regione e ad un rappresentante dell'Autorità di bacino.

4. La conferenza di cui al comma 3 esprime un parere sul progetto di piano con particolare riferimento alla integrazione su scala provinciale e comunale dei contenuti del piano, prevedendo le necessarie prescrizioni idrogeologiche ed urbanistiche.

4-bis. Nelle more dell'adozione dei piani e dei relativi stralci, di cui agli articoli 65 e 67, comma 1, ovvero dei loro aggiornamenti, le modifiche della perimetrazione e/o classificazione delle aree a pericolosità e rischio dei piani stralcio relativi all'assetto idrogeologico emanati dalle soppresse Autorità di bacino di cui alla *legge 18 maggio 1989, n. 183*, derivanti dalla realizzazione di interventi collaudati per la mitigazione del rischio, dal verificarsi di nuovi eventi di dissesto idrogeologico o da approfondimenti puntuali del quadro conoscitivo, sono approvate con proprio atto dal Segretario generale dell'Autorità di bacino distrettuale, d'intesa con la Regione territorialmente competente e previo parere della Conferenza Operativa. Le modifiche di cui al presente comma costituiscono parte integrante degli aggiornamenti dei Piani di cui all'articolo 67, comma 1.

4-ter. Gli aggiornamenti di piano di cui al comma 4-bis sono effettuati nel rispetto delle procedure di partecipazione previste dalle norme tecniche di attuazione dei piani di bacino vigenti nel territorio distrettuale e, comunque, garantendo adeguate forme di consultazione e osservazione sulle proposte di modifica. Nelle more dell'espletamento delle procedure di aggiornamento, il Segretario generale dell'Autorità di bacino distrettuale può adottare, sulla base del parere della Conferenza Operativa, misure di salvaguardia che sono immediatamente vincolanti e restano in vigore sino all'approvazione dell'aggiornamento del piano di cui al comma 4-bis.

Art. 68-bis. Contratti di fiume.

1. I contratti di fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree.

<p>Sommario: 1. Valore, finalità e contenuti del piano di bacino distrettuale – 2. Adozione ed approvazione dei piani di bacino – 3. I piani di stralcio – 4. Procedura per l'adozione dei progetti di piano di stralcio – 5 I contratti di fiume.</p>

1. Valore, finalità e contenuti del piano di bacino distrettuale

L'art. 65 apre il Capo II del Titolo III, rubricato "gli strumenti". Questo, unitamente al successivo art. 66 si occupa del Piano di bacino distrettuale,

strumento con cui sono pianificate e programmate le azioni e la disciplina necessarie per la tutela del suolo e per il corretto utilizzo delle acque.

Il suo precedente normativo è l'art. 17 della L. n. 183 del 1989, che viene qui riprodotto con alcune innovazioni.

Ai sensi del comma 1 dell'art. 65, il Piano di bacino ha valore di piano territoriale di settore, per cui interviene solo per i determinati obiettivi e settori indicati, non sostituendosi, dunque, agli strumenti urbanistici.

La sua natura non è ritenuta strettamente urbanistica, in quanto il Piano di bacino distrettuale garantisce il coordinamento tra i diversi interessi ambientali relativi al bacino di riferimento, al fine della tutela del suolo e della corretta gestione delle acque.

Il comma 2 prevede che il Piano di bacino sia redatto dall'Autorità di bacino, sulla base degli indirizzi, metodi e criteri stabiliti dalla Conferenza istituzionale permanente, di cui all'art. 63, comma 4, dalla quale viene poi adottato. Questo, come previsto dal comma 8 dell'art. 65, può essere redatto anche per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali, garantendo però la considerazione unitaria del territorio e disponendo, ove necessario, in relazione agli aspetti non ancora disciplinati, le opportune misure inibitorie e cautelari di cui al comma 7 dell'art. 65.

Il comma 3 effettua una accurata elencazione del contenuto del Piano, che è il seguente:

- a) il quadro conoscitivo organizzato ed aggiornato del sistema fisico, delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali, nonché dei vincoli, relativi al distretto, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- b) la individuazione e la quantificazione delle situazioni, in atto e potenziali, di degrado del sistema fisico, nonché delle relative cause;
- c) le direttive alle quali devono uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l'utilizzazione delle acque e dei suoli;
- d) l'indicazione delle opere necessarie distinte in funzione:
 - 1) dei pericoli di inondazione e della gravità ed estensione del dissesto;
 - 2) dei pericoli di siccità;
 - 3) dei pericoli di frane, smottamenti e simili;
 - 4) del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico o di riequilibrio territoriale nonché del tempo necessario per assicurare l'efficacia degli interventi;

- e) la programmazione e l'utilizzazione delle risorse idriche, agrarie, forestali ed estrattive;
- f) la individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche, idraulico-agrarie, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d'uso o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell'ambiente;
- g) il proseguimento ed il completamento delle opere indicate alla lettera f), qualora siano già state intraprese con stanziamenti disposti da leggi speciali, da leggi ordinarie, oppure a seguito dell'approvazione dei relativi atti di programmazione;
- h) le opere di protezione, consolidamento e sistemazione dei litorali marini che sottendono il distretto idrografico;
- i) i meccanismi premiali a favore dei proprietari delle zone agricole e boschive che attuano interventi idonei a prevenire fenomeni di dissesto idrogeologico;
- l) la valutazione preventiva, anche al fine di scegliere tra ipotesi di governo e gestione tra loro diverse, del rapporto costi-benefici, dell'impatto ambientale e delle risorse finanziarie per i principali interventi previsti;
- m) la normativa e gli interventi rivolti a regolare l'estrazione dei materiali litoidi dal demanio fluviale, lacuale e marittimo e le relative fasce di rispetto, specificatamente individuate in funzione del buon regime delle acque e della tutela dell'equilibrio geostatico e geomorfologico dei terreni e dei litorali;
- n) l'indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici;
- o) le misure per contrastare i fenomeni di subsidenza e di desertificazione, anche mediante programmi ed interventi utili a garantire maggiore disponibilità della risorsa idrica ed il riuso della stessa;
- p) il rilievo conoscitivo delle derivazioni in atto con specificazione degli scopi energetici, idropotabili, irrigui od altri e delle portate;
- q) il rilievo delle utilizzazioni diverse per la pesca, la navigazione od altre;
- r) il piano delle possibili utilizzazioni future sia per le derivazioni che per altri scopi, distinte per tipologie d'impiego e secondo le quantità;

- s) le priorità degli interventi ed il loro organico sviluppo nel tempo, in relazione alla gravità del dissesto;
- t) l'indicazione delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente.

L'ampio contenuto del Piano, lo rende capace di assolvere a differenti funzioni:

- Funzione conoscitiva, grazie alla sua capacità di dipingere un quadro generale della situazione del territorio, sia dal punto di vista della sua utilizzazione, in accordo con gli strumenti urbanistici adottati, sia delle situazioni di degrado o pericolo, che possono richiedere un intervento dell'amministrazione.
- Funzione precettiva, fornendo le direttive a cui devono uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l'utilizzazione delle acque e dei suoli.
- Funzione operativa, indicando le misure e le opere necessarie al raggiungimento degli scopi cui è preposto;
- Funzione programmatica, disciplinando, ad esempio, la programmazione e utilizzazione delle risorse idriche, agrarie, forestali ed estrattive, nonché, in particolare, per le previsioni di cui alle lettere o), r) e s), quest'ultima indicante "le priorità degli interventi ed il loro organico sviluppo nel tempo, in relazione alla gravità del dissesto".

Ai sensi del comma 4 dell'articolo in esame il Piano ha carattere immediatamente vincolante sia per le amministrazioni sia per i soggetti privati, qualora si tratti di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino.

Ai sensi del comma 6, le regioni sono chiamate a emanare, entro 90 giorni dalla pubblicazione del Piano di bacino, le norme necessarie a rendere a questo conformi i piani urbanistici, mentre gli altri enti territoriali, decorso tale termine, sono comunque tenuti a rispettarne le prescrizioni nel settore urbanistico.

Il periodo seguente prevede che, nel caso in cui tali enti territoriali non abbiano provveduto, entro sei mesi dalla comunicazione o nove mesi dalla pubblicazione dell'approvazione del Piano di bacino, ad adeguare i propri strumenti urbanistici al Piano di bacino, le regioni sono tenute a intervenire in sostituzione, provvedendo d'ufficio al loro adeguamento.

Giurisprudenza e dottrina hanno riconosciuto la superiorità del Piano di bacino sia rispetto ai piani territoriali e ai programmi regionali, che incidono sulle attività regolate dal Piano, di cui all'art. 65, comma 5, che,

infatti, devono essere adeguati al Piano di bacino entro 12 mesi dalla sua approvazione, sia rispetto ai piani urbanistici. La realizzazione delle previsioni contenute nel Piano di bacino, infatti, come accennato, è capace di produrre effetti su ogni tipo di attività che si svolge sul territorio, coinvolgendo inevitabilmente i diversi interessi ambientali e urbanistici correlati.

Con riferimento al rapporto tra Piano di bacino e Piano paesaggistico, in giurisprudenza è stato però osservato che il primo ha valore ricognitivo dei vincoli diversi da quello idrogeologico e di difesa del suolo, compresi i vincoli culturali e paesaggistici di cui al D.lgs. n. 42 del 2004, che vanno in questo riportati al fine di tutelare gli interessi anche del patrimonio culturale e paesaggistico ivi presente.

Tale strumento di pianificazione non comporta una sottrazione delle competenze spettanti all'Amministrazione dei beni culturali, ma prevede solo un meccanismo di coordinamento tra le diverse Amministrazioni competenti per materia, imponendo a queste di tener conto, nello svolgimento dell'attività di programmazione e pianificazione di loro competenza, anche dei valori sanciti dal Piano di bacino, eliminando le eventuali previsioni con questo contrastanti.

Una diversa opzione, volta ad assicurare la prevalenza del Piano di bacino sul Piano paesaggistico sarebbe da ritenere costituzionalmente illegittima. (Cfr. **T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 19 dicembre 2018 n. 12391**).

Quest'ultimo dato era stato in precedenza affermato dalla Corte Costituzionale con riferimento alla legge della regione Liguria n. 11 del 2015, ritenuta in contrasto con il principio di prevalenza del Piano paesaggistico sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale posti dalle normative di settore, dettato dall' art. 145 comma 3, del Codice dei Beni culturali.

Più precisamente, con pronuncia **Corte Cost. n. 149 del 14 luglio 2015**, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. - l'art. 2, comma 3, della citata legge regionale, introdotto in sostituzione del comma 5 dell'art. 2 della legge urbanistica regionale n. 36 del 1997. La norma impugnata dal Governo, infatti, subordinava la pianificazione territoriale di livello regionale ai Piani di bacino e ai piani per le aree protette.

Ancora, in giurisprudenza è stato riconosciuto che i Piani di bacino e i Piani di stralcio di cui agli artt. 67 e 68 del d.lgs. n. 152 del 2006, possiedono la natura dei vincoli idrogeologici previsti dall'art. 866 c.c. e dal R.D. n. 3267 del 1923 (**T.A.R. Molise, Sez. I, 9 marzo 2012 n. 92**).

1.1. Misure di salvaguardia

Il comma 7 disciplina le c.d. misure di salvaguardia, disposizioni che vengono adottate dalle Autorità di bacino, al fine di evitare un vuoto di tutela, nelle more dell'approvazione del Piano di bacino.

Queste, così come il Piano di bacino, sono immediatamente vincolanti, ma restano in vigore solo fino alla approvazione del Piano e, in mancanza, per un massimo di tre anni.

Il comma in esame si sofferma sui meccanismi di superamento della eventuale inerzia di regioni, province e comuni, nell'adeguamento dei propri strumenti urbanistici alle misure di salvaguardia.

In particolare, in tale ipotesi, qualora possa derivare un grave danno al territorio, il Ministro della transizione ecologica, previa diffida ad adempiere entro un termine idoneo, adotta con ordinanza cautelare le necessarie misure di salvaguardia, dandone preventiva comunicazione alle amministrazioni competenti.

Nel caso in cui l'inerzia fosse attribuibile a un ufficio periferico dello Stato, il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica è chiamato a informare il Ministro competente da cui l'ufficio dipende, che sarà tenuto ad adottare le misure necessarie all'adempimento. In questo caso, permane comunque, in capo al Ministero della transizione ecologica, la possibilità di un suo intervento in via cautelare, nel caso si debba scongiurare il pericolo di un grave danno al territorio.

In relazione al comma in esame, **la Corte Costituzionale, con pronuncia n. 232 del 23 luglio 2009**, ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale proposta, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche.

In particolare, secondo la Consulta, le misure di salvaguardia disciplinate dalla norma impugnata attengono anch'esse alla materia di tutela dell'ambiente, garantendo la difesa delle condizioni del suolo e delle acque nelle more dell'approvazione dei Piani di bacino.

Il coinvolgimento delle regioni, che si rende necessarie in ragione del coinvolgimento della materia del governo del territorio in tali attività, è, inoltre, garantito dalla partecipazione dei loro rappresentanti negli organi delle Autorità di bacino e, in particolare, nella Conferenza istituzionale permanente.

In giurisprudenza, giova segnalare la recente pronuncia **Cass. civ. Sez. Un., 30 aprile 2020 n. 8436**, che indaga sulla permanenza dell'interesse

a ricorrere contro un provvedimento contenente misure di salvaguardia ritenute lesive, a seguito dell'approvazione del Piano di bacino: "nei ricorsi proposti al Tribunale superiore delle acque pubbliche ex art. 143 del r.d. n. 1775 del 1933 , in sede di cognizione diretta avverso gli atti dei Comitati istituzionali delle Autorità di bacino che abbiano deliberato misure di salvaguardia, sul presupposto degli adottati piani di bacino, comportanti vincoli e divieti, imposti su aree di proprietà privata, l'interesse processuale ad una decisione sul ricorso non viene meno per effetto dell'approvazione del piano stesso, la quale conclude il procedimento e conferma atti e vincoli impugnati.

Solo quando, con l'approvazione, si siano modificati i vincoli adottati con il piano presupposto e con le misure ad esso accessorie di salvaguardia, viene meno l'interesse del ricorrente ad una pronuncia che incida su atti i cui effetti possono in tal caso ritenersi cessati a seguito della detta approvazione.

Pertanto, qualora questa abbia riformato le misure di salvaguardia in senso conforme alle istanze del ricorso stesso, si determina la cessazione della materia del contendere; ma se l'approvazione non comporti il venir meno degli effetti degli atti impugnati e da essa confermati, il ricorso non può dichiararsi improcedibile".

1.2. Ulteriori questioni di legittimità costituzionale

Oltre ai riferimenti sopra svolti ad alcune pronunce della Corte Costituzionale in relazione al contenuto dell'art. 65, per completezza giova qui segnalare che con la già citata sentenza n. 232 del 2009 la Consulta ha dichiarato infondata la questione di illegittimità costituzionale proposta, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dalla regione Calabria, che riteneva che l'attribuzione di competenze in ordine all'adozione dei Piani di bacino alle nuove Autorità di bacino distrettuale ledesse le proprie attribuzioni.

Secondo il giudice costituzionale, tale previsione era la conseguenza del riordino del sistema di ripartizione del territorio nazionale in distretti idrografici, mentre il coinvolgimento delle regioni nella elaborazione dei Piani di bacino è assicurato dalla partecipazione dei Presidenti delle regioni e delle Province autonome interessate alla Conferenza istituzionale permanente.

2. Adozione ed approvazione dei piani di bacino

L'art. 66 prosegue nella disciplina del Piano di bacino distrettuale, definendone le modalità di adozione e approvazione, oltre che i meccanismi di pubblicità e partecipazione.

Il primo comma dell'articolo in esame, recentemente riformato dall'art. 54, comma 2 bis del D.lgs. n. 76 del 2020, c.d. Decreto semplificazioni, convertito con modificazioni dalla L. n. 12 del 2020, si sofferma su una fase eventuale e anteriore all'approvazione del Piano.

In particolare, tale disposizione impone la sottoposizione dei Piani alla verifica di assoggettabilità alla valutazione ambientale strategica (VAS), nelle seguenti ipotesi:

- qualora definiscano il quadro di riferimento per la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II "Progetti di competenza statale", III "Progetti di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano" e IV "Progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano" alla parte seconda del presente decreto;
- qualora possano comportare un qualsiasi impatto ambientale sui siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e su quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica.

Il comma in esame, così modificato in sede di conversione del Decreto semplificazioni, in virtù dell'approvazione di un emendamento che ha inserito il periodo "alla verifica di assoggettabilità alla valutazione ambientale strategica (VAS), di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, qualora definiscano il quadro di riferimento per la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, III e IV alla parte seconda dello stesso decreto legislativo, oppure possano comportare un qualsiasi impatto ambientale sui siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e su quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica", dopo le parole "sono sottoposti", sembra risentire di una mal riuscita opera di rinnovamento, lasciando in sospeso, sul finale, la frase "a valutazione ambientale strategica (VAS) in

sede statale, secondo la procedura prevista dalla parte seconda del presente decreto”, che sarebbe dovuta, per ragioni di logicità, essere rimossa.

La disposizione così rinnovata, pertanto, rimuove l’originaria generica sottoposizione dei Piani di bacino, prima della loro approvazione, a valutazione ambientale strategica (VAS) in sede statale, imponendo la verifica di assoggettabilità a VAS solo nelle determinate ipotesi sopra riportate. Tale modifica rientra in un piano di semplificazione e snellimento dei procedimenti in materia di interventi contro il dissesto idrogeologico.

Il comma seguente prevede che il Piano di bacino sia adottato con deliberazione a maggioranza della Conferenza istituzionale permanente, fornendo una adeguata ed analitica motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nel corso della conferenza. Questo è corredato da un rapporto ambientale.

La Conferenza, contestualmente all’adozione del Piano, è tenuta ad indicare i termini per l’adozione da parte delle regioni dei provvedimenti conseguenti e precisando quali parti del Piano abbiano interesse esclusivo delle singole regioni e quali, invece, sono di interesse comune a due o più regioni.

Il comma 4 introduce un meccanismo di superamento dell’inerzia delle regioni negli adempimenti a questa spettanti per l’adozione del Piano. In questi casi, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell’ambiente e della sicurezza energetica, assume, previa diffida ad adempiere, i provvedimenti all’uopo necessari.

Questi può, inoltre, nominare un commissario *ad acta*, che si sostituisca alla regione inerte, nell’adempimento delle attività ad essa attribuite.

Il comma 5, che sembra risentire del mancato coordinamento con le modifiche apportate dal Decreto semplificazioni al comma 1, dispone che dell’adozione del provvedimento sia data adeguata comunicazione, al fine di garantire l’esperimento del procedimento di VAS.

La sottoposizione a VAS, tuttavia, sembra rimanere limitata alle ipotesi di cui al comma 1 dell’art. 65. Sul punto si segnala, *ex multis*, **Cons. Stato, Sez. IV, 26 settembre 2019, n. 6438** per cui “visto che la VAS (Valutazione Ambientale Strategica) è volta a garantire un elevato livello di protezione dell’ambiente, sì da rendere compatibile l’attività antropica con le condizioni di sviluppo sostenibile e ad integrare le scelte discrezionali tipiche dei piani e dei programmi, è del tutto ragionevole che venga esperita prima dell’approvazione del piano, piuttosto che alla data

della adozione, per far sì che la verifica dell'incidenza delle scelte urbanistiche sugli aspetti di vivibilità ambientale del territorio avvenga nel momento in cui tali scelte stanno per divenire definitive”.

I Piani di bacino, a seguito dell'adozione da parte della Conferenza e dell'eventuale sottoposizione a VAS, sono approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e sono poi pubblicati nella Gazzetta Ufficiale e nei Bollettini Ufficiali delle regioni territorialmente competenti.

Sul rapporto tra adozione da parte della Conferenza istituzionale permanente e approvazione del Piano di bacino da parte del Presidente del Consiglio dei ministri si rinvia alla pronuncia **Trib. sup. acque, 10 maggio 2012, n. 77** per cui “la concordanza fra il piano approvato e quello adottato nulla aggiunge alla potestà di regolazione a suo tempo esercitata, alla quale va unicamente riferita la vera e propria lesione che determina l'interesse ad agire: rispetto all'adozione, riservata ad organi eminentemente tecnici e specialistici e ristretta al territorio di competenza dell'Autorità di bacino, la funzione che l'approvazione svolge nel procedimento consiste nella verifica della conformità dello strumento programmatico agli indirizzi più generali di politica del territorio, come espressione di un diverso potere, per cui la concordanza sui contenuti non produce un nuovo provvedimento, ma determina, più semplicemente, la definitività di quello precedente”.

2.1. Garanzie partecipative

L'ultimo comma dell'art. 66 introduce un meccanismo partecipativo esteso alla collettività, in ragione della natura di interesse diffuso dell'ambiente.

Al fine di garantire la partecipazione degli interessati, pertanto, sono previsti peculiari obblighi di pubblicazione, caratterizzati da scadenze temporali predeterminate.

In particolare, è previsto la pubblicazione dei seguenti documenti:

- il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del piano, inclusa una dichiarazione delle misure consultive che devono essere prese almeno tre anni prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce;

- una valutazione globale provvisoria dei principali problemi di gestione delle acque, identificati nel bacino idrografico almeno due anni prima dell'inizio del periodo cui si riferisce il piano;
- copie del progetto del piano di bacino, almeno un anno prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce.

Al pubblico è concesso un periodo di sei mesi dalla loro pubblicazione, per la presentazione di osservazioni scritte, che verranno valutate secondo le regole generali del procedimento amministrativo e, in particolare, ai sensi dell'art. 10 della L. n. 241 del 1990, per cui l'amministrazione sarà tenuta a prenderle in considerazione solo se pertinenti. In tal caso dell'apporto del privato e della relativa valutazione dovrà essere dato conto nella motivazione del provvedimento finale.

3. I piani di stralcio (PAI)

L'art. 67 introduce, accanto ai Piani di bacino di cui agli artt. 65 e 66, ulteriori strumenti di pianificazione, che intervengono nelle more della sua adozione, al fine di offrire una tempestiva tutela a situazioni di dissesto idrogeologico.

Tale ulteriore attività di pianificazione è stata ritenuta necessaria dal legislatore in ragione della drammatica fragilità del territorio italiano.

Il comma 1, in particolare, si occupa dei piani di stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (PAI). Si tratta di atti settoriali con cui vengono individuate le aree a rischio idrogeologico ed effettuate le perimetrazioni delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia, specificando gli adempimenti all'uopo necessari.

I piani di stralcio sono stati introdotti, per la prima volta, dal D.L. n. 180 del 1998, recante "Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania", convertito con modificazioni nella L. n. 267 del 1998 e poi ulteriormente modificato dall'art. 9 del D.L. n. 132 del 1999.

In particolare, l'art. 1 del citato D.L. 180 del 1990, rubricato "piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico e misure di prevenzione per le aree a rischio" è stato abrogato dal Codice dell'ambiente, il quale, tuttavia, ne ripropone, con alcune modifiche, il contenuto nell'art. 67 ora in analisi.

Tali strumenti, caratterizzati da una minore complessità rispetto ai

Piani di bacino, sono stati largamente utilizzati dalle relative Autorità.

Secondo la giurisprudenza, i piani di stralcio possiedono la medesima valenza dei Piani di bacino e, pertanto, hanno anch'essi carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni, gli enti ed i soggetti privati, ove lo stesso Piano li qualifichi espressamente come tali, e prevalgono, in tale ipotesi, sugli strumenti urbanistico-edilizi eventualmente già adottati (Cfr. **Cons. Stato Sez. IV, 7 agosto 2020, n. 4974**).

Nei piani stralcio, ai sensi del comma 7 dell'art. in esame, sono individuati le infrastrutture e i manufatti che determinano il rischio idrogeologico, per l'adeguamento dei quali vengono previsti dalle regioni incentivi finanziari ai privati proprietari, la cui concessione viene in questo comma attentamente normata.

I commi dal 2 al 6 introducono ulteriori strumenti atti a far fronte con rapidità a situazioni emergenziali. Il comma 2, in particolare, attribuisce alle Autorità di bacino il potere di approvare i c.d. Piani straordinari, finalizzati al tempestivo intervento – poiché adottabili in deroga alle procedure di cui all'art. 66 del Codice – in situazioni di situazioni ad elevato rischio idrogeologico.

Vengono poi precisate le aree che devono essere oggetto prioritario dei Piani straordinari, che sono le aree a rischio idrogeologico per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza, ai sensi dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

I Piani straordinari devono, in particolare, individuare e perimetrare le aree a rischio idrogeologico molto elevato per l'incolumità delle persone e per la sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio ambientale e culturale, per cui vengono adottate le misure di salvaguardia di cui all'art. 65, comma 7 del Codice.

È previsto, in seguito, come meccanismo di superamento dell'inerzia delle Autorità di bacino nella predisposizione dei Piani straordinari, l'intervento in sostituzione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Comitato dei ministri, *ex art. 57, comma 2 del Codice*.

Il comma 3 norma i c.d. programmi di interventi urgenti, predisposti dal Comitato dei ministri di cui all'art. 57, comma 2, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, volti a ridurre il rischio idrogeologico nelle zone in cui la fragilità del territorio può tradursi in un maggiore pericolo per le persone, le cose e il patrimonio ambientale.

Per lo svolgimento dell'attività istruttoria preliminare agli strumenti

dei tre commi sopra esaminati, i Ministri competenti possono avvalersi della collaborazione del Dipartimento della protezione civile, del Corpo forestale dello Stato, delle regioni, delle Autorità di bacino, del Gruppo nazionale per la difesa dalle catastrofi idrogeologiche del Consiglio nazionale delle ricerche e, per gli aspetti ambientali, del Servizio geologico d'Italia - Dipartimento difesa del suolo dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

Il comma 5 introduce i c.d. piani urgenti di emergenza, di competenza della Protezione civile, ausiliari rispetto ai precedenti strumenti e predisposti entro sei mesi dall'adozione degli stessi.

Questi, predisponenti misure per la salvaguardia dell'incolumità delle popolazioni, devono essere elaborati con riferimento alle aree a rischio idrogeologico, con priorità per quelle in cui la maggiore vulnerabilità del territorio è connessa con più elevati pericoli per le persone, le cose e il patrimonio ambientale.

La **Corte Costituzionale, con sentenza n. 232 del 23 luglio del 2009** ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, commi 2, 3, 4, 5 e 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria.

Ciò perché "la disciplina dei piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico - i quali hanno la stessa finalità e natura di quelli di bacino - è conseguenza del riordino del sistema di ripartizione del territorio nazionale in distretti idrografici ed il coinvolgimento delle regioni nella procedura di approvazione dei piani è assicurato dalla partecipazione dei Presidenti delle regioni e delle province autonome il cui territorio è interessato dal distretto di cui si tratta alla Conferenza istituzionale permanente. Non pertinente, poi, si rivela il richiamo all'art. 117, terzo comma Cost., vertendosi in materia di competenza esclusiva dello Stato e non di competenza legislativa concorrente".

4. Procedura per l'adozione dei progetti di piano di stralcio

L'articolo 68 del D.lgs. n. 152 del 2006 definisce le modalità di adozione e approvazione dei Piani di stralcio di cui all'art. 67, prevedendo misure di coordinamento tra la pianificazione di distretto e quella territoriale, che vede il coinvolgimento degli enti territoriali.

Il primo comma si riferisce all'adozione dei progetti di Piano di

stralcio, che segue il procedimento dettato all'art. 66 per i Piani di bacino, differenziandosi però da quest'ultimo per l'esclusione espressa dalla procedura di valutazione ambientale strategica (VAS).

Sul punto si segnala **Cass. civ., Sez. Unite, 13 settembre 2017, n. 21195**, per cui "la mancata sottoposizione del progetto di piano stralcio per le fasce fluviali a valutazione ambientale strategica non integra violazione degli artt. 6 e seguenti del D.lgs. n. 152 del 2006, giacché lo schema preliminare del piano stralcio delle fasce fluviali, essendo strumentale all'aggiornamento del piano stralcio per l'assetto idrogeologico, del quale rappresenta un tassello, è soggetto all'art. 68 del D.lgs. n. 152 del 2006, che espressamente esclude l'assoggettamento del progetto del c.d. PAI a valutazione ambientale strategica".

Ai sensi del comma 2 dell'articolo in esame, l'adozione dei piani di stralcio dovrà avvenire entro 6 mesi dalla adozione dei relativi progetti.

Per garantire il coordinamento tra pianificazione di distretto e pianificazione territoriale, il comma seguente prevede che l'adozione e approvazione dei Piani di stralcio sia preceduta da una conferenza programmatica, indetta dalle regioni e a cui partecipano gli enti territoriali geograficamente interessati.

Questa conferenza, ai sensi del comma 4 dell'art. 68, è chiamata a esprimere un parere sul progetto di piano, con particolare riferimento alla integrazione su scala provinciale e comunale dei suoi contenuti, al cui fine dovranno essere dettate le necessarie prescrizioni idrogeologiche e urbanistiche.

In relazione al coinvolgimento delle regioni nell'adozione dei Piani di stralcio si richiama la pronuncia **Cass., Sez. Unite, 31 dicembre 2020, n. 29966**, che esclude, per i relativi procedimenti, la sottoposizione alla Conferenza Stato-regioni, "poiché l'art. 59 del D.lgs. n. 152 del 2006, che contiene l'esatta indicazione delle competenze della Conferenza Stato-regioni in tale materia, prevede l'ingerenza di quest'ultima solo in relazione a pareri su programmi d'intervento non meramente territoriali, coinvolgenti competenze statali in funzione d'indirizzo e coordinamento, sicché il rinvio operato dall'art. 68 dello stesso d.lgs. al precedente art. 66, per la disciplina delle modalità di adozione del P.A.I., esclude l'acquisizione del menzionato parere, richiesto invece per l'approvazione (e non per l'adozione) del Piano di bacino, ai sensi dell'art. 57, comma 1, D.lgs".

4.1. Modifiche della perimetrazione e/o classificazione delle aree a pericolosità e rischio

I commi 4 *bis* e 4 *ter* dell'art. 68, introdotti dall'art. 54 del D.L. n. 76 del 2020, convertito con modificazioni in L. n. 120 del 2020, regolano il procedimento di modifica della perimetrazione e/o classificazione delle aree a pericolosità o rischio, dettate nei Piani di stralcio delle Autorità di bacino di cui alla legge n. 183 del 1989, nelle more dell'adozione dei Piani di bacino distrettuali e dei relativi stralci.

Ciò può avvenire in caso di mutamento della situazione di fatto o per l'ottenimento di nuovi dati conoscitivi in merito a un certo territorio.

Tali modifiche, che costituiscono parte integrante degli aggiornamenti dei Piani di stralcio, sono approvate con atto dal Segretario generale dell'Autorità di bacino distrettuale, d'intesa con le regioni competenti e previo parere della Conferenza Operativa.

Infine, il comma 4 *ter* dell'art. 68 garantisce, per l'espletamento delle modifiche di cui al comma precedente, le adeguate forme di partecipazione. Inoltre, nell'ottica di evitare di lasciare possibili sopravvenute situazioni di rischio idrogeologico prive di tutela, stabilisce che, nelle more dell'approvazione degli aggiornamenti di cui al comma 4 *bis*, il Segretario generale dell'Autorità di bacino distrettuale può adottare, previo parere della Conferenza Operativa, misure di salvaguardia. Queste, come i Piani di bacino e di stralcio, sono immediatamente vincolanti.

La relazione illustrativa al Decreto semplificazioni così commenta le anzidette innovazioni operate dal suo art. 54, introdotte a fini di semplificare l'adozione di tali provvedimenti: "la modifica proposta è finalizzata allo snellimento delle procedure di aggiornamento dei PAI, nei casi in cui tale aggiornamento dovrebbe avvenire "in automatico", come, ad esempio, a seguito di un evento calamitoso che ha colpito aree non riconosciute in precedenza a rischio idrogeologico, o a seguito di un intervento di messa in sicurezza di un'area che, pertanto, non presenta più le caratteristiche di rischio che aveva in precedenza, o ancora a seguito di studi di approfondimento dai quali si evince una diversa situazione di rischio e pericolosità cui è sottoposta una determinata area.

Quest'ultimo caso, in particolare, si verifica non di rado, in quanto spesso le aree a rischio e pericolosità individuate nei PAI, dovendo essere individuate in tempi brevi e per un territorio molto vasto, sono state determinate attraverso metodi speditivi, limitando gli studi approfonditi a

quelle situazioni già note o in cui era presente una importante esposizione al rischio”.

5. I contratti di fiume

Il legislatore conclude il Capo II introducendo i contratti di fiume, uno strumento di democrazia partecipativa, espressione del principio di sussidiarietà orizzontale, che apre al contributo della collettività nella gestione delle risorse idriche e nella valorizzazione dei territori fluviali.

Il contratto di fiume è uno strumento che nasce negli anni Ottanta in Francia, dove sono stati introdotti nella normativa interna i c.d. *Contract de Rivier*, finalizzati a garantire una “gestione territoriale che migliori la qualità e la performance degli ambienti acquatici.”

Nel resto d’Europa tale innovazione è apparsa circa venti anni dopo, in seno al secondo Forum Mondiale dell’Acqua, tenutosi all’Aia nel 2000, allo scopo di “adottare un sistema di regole in cui i criteri di utilità pubblica, rendimento economico, valore sociale, sostenibilità ambientale intervengono in modo paritario nella ricerca di soluzioni efficaci per la riqualificazione di un bacino fluviale.”

Si ricorda che i Contratti di fiume traggono ispirazione dai principi di partecipazione e sussidiarietà espressi nella Direttiva 2000/60/CE, che istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acque.

In Italia la regione Lombardia è stata la prima a cogliere tale nuova opportunità, sottoscrivendo, nel 2004, il C.d.F. Olona.

Nel 2007 nasce il Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, gruppo di lavoro del Coordinamento A21 Locali Italiane, con l’obiettivo di creare una *community* in grado di scambiare esperienze e promuovere i Contratti di Fiume in Italia.

Tuttavia, è solo con l’introduzione dell’art. 68 *bis* nel Codice dell’ambiente, ad opera dell’art. 59, comma 1, della L. 28 n. 221 del 2015, che il contratto di fiume trova una propria collocazione all’interno del nostro ordinamento.

L’art. 68 *bis* fornisce una definizione dei contratti di fiume come “strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree”.

Questi, secondo tale disposizione, concorrono alla definizione e

all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, cui sono, dunque, subordinati e nei confronti dei quali non possono avere valore novativo.

Tale norma non fornisce indicazioni in merito alla natura dell'istituto, né sulle procedure da seguire per la sua adozione, questo perché, come accennato, la L. n. 221 del 2015 non ha creato *ex novo* un istituto giuridico, ma ha provveduto a codificare un modulo di collaborazione già esistente, puntando al suo sviluppo tramite il riconoscimento nel Codice dell'ambiente.

In merito alla natura del contratto di fiume, la dottrina appare concorde nel ritenere che nonostante il *nomen* non siamo in presenza di un contratto di diritto privato, ma di un accordo sostitutivo del provvedimento, ai sensi dell'art. 11 della L. n. 241 del 1990. Pertanto, dovranno estendersi a questi le regole stabilite dalla legge sul procedimento, nonché i relativi approdi giurisprudenziali e dottrinali.

Si tratta, come noto, di un modulo di conclusione del procedimento improntato sul mitigamento della storica superiorità della p.a. sul privato, dove il tradizionale potere della p.a. risulta temperato dalla ricerca di una soluzione comune e partecipata con il privato.

Va ricordato, brevemente, che gli accordi tra p.a. e privati devono ricoprire la forma scritta a pena di nullità e devono essere motivati.

A questi si applicano, ove non diversamente previsto e in quanto compatibili, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti.

Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione può recedere unilateralmente dall'accordo, provvedendo però all'indennizzo degli eventuali danni subiti dal privato.

Il contratto di fiume non presenta un termine di validità predeterminato, restando in vigore fino a che perdura tra le volontà di aderire all'accordo.

Nell'ambito del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume è stata elaborata la Carta Nazionale dei contratti di fiume, che riassume le fasi necessarie per giungere alla stipulazione di un contratto di fiume e sono le seguenti:

- Animazione e costruzione di una rete di attori locali, animati dalla volontà di dialogare per la riqualificazione dei territori fluviali;
- Definizione di regole e strumenti condivisi per la gestione del processo;

- Costruzione della *vision* e scelta degli obiettivi prioritari condivisi;
- Formalizzazione dell'accordo;
- Attuazione e monitoraggio delle performance.

Nel 2018 è stato istituito l'Osservatorio Nazionale dei Contratti di fiume, nell'ambito della linea di intervento sulla "Gestione integrata e partecipata dei bacini/sottobacini idrografici" del Progetto CREIAMO PA del Pon Governance 2014-2020.

In questo modo il Ministero dell'ambiente ha assunto il ruolo di riferimento nazionale e di promotore dei Contratti di fiume, in connessione con le regioni e province autonome ed il Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume.

CAPITOLO V

COMMENTO DAGLI ARTT. 69 A 72 BIS

(NORME IN MATERIA DI DIFESA DEL SUOLO E LOTTA ALLA DESERTIFICAZIONE: GLI INTERVENTI)

Art. 69. Programmi di intervento.

1. I piani di bacino sono attuati attraverso programmi triennali di intervento che sono redatti tenendo conto degli indirizzi e delle finalità dei piani medesimi e contengono l'indicazione dei mezzi per farvi fronte e della relativa copertura finanziaria.

2. I programmi triennali debbono destinare una quota non inferiore al quindici per cento degli stanziamenti complessivamente a:

a) interventi di manutenzione ordinaria delle opere, degli impianti e dei beni, compresi mezzi, attrezzature e materiali dei cantieri-officina e dei magazzini idraulici;

b) svolgimento del servizio di polizia idraulica, di navigazione interna, di piena e di pronto intervento idraulico;

c) compilazione ed aggiornamento dei piani di bacino, svolgimento di studi, rilevazioni o altro nelle materie riguardanti la difesa del suolo, redazione dei progetti generali, degli studi di fattibilità, dei progetti di opere e degli studi di valutazione dell'impatto ambientale delle opere principali.

3. Le regioni, conseguito il parere favorevole della Conferenza istituzionale permanente di cui all'articolo 63, comma 4, possono provvedere con propri stanziamenti alla realizzazione di opere e di interventi previsti dai piani di bacino, sotto il controllo della predetta conferenza.

4. Le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti pubblici, previa autorizzazione della Conferenza istituzionale permanente di cui all'*articolo 63*, comma 4, possono concorrere con propri stanziamenti alla realizzazione di opere e interventi previsti dai piani di bacino.

Art. 70. Adozione dei programmi.

1. I programmi di intervento sono adottati dalla Conferenza istituzionale permanente di cui all'*articolo 63*, comma 4; tali programmi sono inviati ai componenti della conferenza stessa almeno venti giorni prima della data fissata per la conferenza; in caso di decisione a maggioranza, la delibera di adozione deve fornire una adeguata ed analitica motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse in seno alla conferenza.

2. La scadenza di ogni programma triennale è stabilita al 31 dicembre dell'ultimo anno del triennio e le somme autorizzate per l'attuazione del programma per la parte eventualmente non ancora impegnata alla predetta data sono destinate ad incrementare il fondo del programma triennale successivo per l'attuazione degli interventi previsti dal programma triennale in corso o dalla sua revisione.

3. Entro il 31 dicembre del penultimo anno del programma triennale in corso, i nuovi programmi di intervento relativi al triennio successivo, adottati secondo le modalità di cui al comma 1, sono trasmessi al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, affinché, entro il successivo 3 giugno, sulla base delle previsioni contenute nei programmi e sentita la Conferenza Stato-regioni, trasmetta al Ministro dell'economia e delle finanze l'indicazione del fabbisogno finanziario per il successivo triennio, ai fini della predisposizione del disegno di legge finanziaria.

4. Gli interventi previsti dai programmi triennali sono di norma attuati in forma integrata e coordinata dai soggetti competenti, in base ad accordi di programma ai sensi dell'*articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*.

Art. 71. Attuazione degli interventi.

1. Le funzioni di studio e di progettazione e tecnico-organizzative attribuite alle Autorità di bacino possono essere esercitate anche mediante affidamento di incarichi ad istituzioni universitarie, liberi professionisti o organizzazioni tecnico-professionali specializzate, in conformità ad apposite direttive impartite dalla Conferenza istituzionale permanente di cui all'*articolo 63, comma 4*.

2. L'esecuzione di opere di pronto intervento può avere carattere definitivo quando l'urgenza del caso lo richiede.

3. Tutti gli atti di concessione per l'attuazione di interventi ai sensi della presente sezione sono soggetti a registrazione a tassa fissa.

Art. 72. Finanziamento.

1. Ferme restando le entrate connesse alle attività di manutenzione ed esercizio delle opere idrauliche, di bonifica e di miglioria fondiaria, gli interventi previsti dalla presente sezione sono a totale carico dello Stato e si attuano mediante i programmi triennali di cui all'*articolo 69*.

2. Per le finalità di cui al comma 1, si provvede ai sensi dell'*articolo 11, comma 3, lettera d), della legge 5 agosto 1978, n. 468*. I predetti stanziamenti sono iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze fino all'espletamento della procedura di ripartizione di cui ai commi 3 e 4 del

presente articolo sulla cui base il Ministro dell'economia e delle finanze apporta, con proprio decreto, le occorrenti variazioni di bilancio.

3. Il Comitato dei Ministri di cui all'*articolo 57*, sentita la Conferenza Stato-regioni, predispone lo schema di programma nazionale di intervento per il triennio e la ripartizione degli stanziamenti tra le Amministrazioni dello Stato e le regioni, tenendo conto delle priorità indicate nei singoli programmi ed assicurando, ove necessario, il coordinamento degli interventi. A valere sullo stanziamento complessivo autorizzato, lo stesso Comitato dei Ministri propone l'ammontare di una quota di riserva da destinare al finanziamento dei programmi per l'adeguamento ed il potenziamento funzionale, tecnico e scientifico dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

4. Il programma nazionale di intervento e la ripartizione degli stanziamenti, ivi inclusa la quota di riserva a favore dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), sono approvati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'*articolo 57*.

5. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, entro trenta giorni dall'approvazione del programma triennale nazionale, su proposta della Conferenza Stato-regioni, individua con proprio decreto le opere di competenza regionale, che rivestono grande rilevanza tecnico-idraulica per la modifica del reticolo idrografico principale e del demanio idrico, i cui progetti devono essere sottoposti al parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta.

Art. 72-bis Disposizioni per il finanziamento degli interventi di rimozione o di demolizione di immobili abusivi realizzati in aree soggette a rischio idrogeologico elevato o molto elevato ovvero esposti a rischio idrogeologico.

1. Nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è istituito un capitolo per il finanziamento di interventi di rimozione o di demolizione, da parte dei comuni, di opere e immobili realizzati, in aree soggette a rischio idrogeologico elevato o molto elevato, ovvero di opere e immobili dei quali viene comprovata l'esposizione a rischio idrogeologico, in assenza o in totale difformità del permesso di costruire.

2. Ai fini del comma 1 è autorizzata la spesa di 10 milioni di euro per l'anno finanziario 2016. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione, per l'anno 2016, dell'autorizzazione di spesa di cui all'*articolo 1, comma 432, della legge 23 dicembre 2005, n. 266*. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni

di bilancio.

3. Ferme restando le disposizioni in materia di acquisizione dell'area di sedime ai sensi dell'articolo 31, comma 3, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al *decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380*, i comuni beneficiari dei finanziamenti di cui al comma 1 del presente articolo sono tenuti ad agire nei confronti dei destinatari di provvedimenti esecutivi di rimozione o di demolizione non eseguiti nei termini stabiliti, per la ripetizione delle relative spese, comprensive di rivalutazioni e interessi. Il comune, entro trenta giorni dalla riscossione, provvede al versamento delle somme di cui al primo periodo ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, trasmettendone la quietanza di versamento al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, affinché le stesse siano integralmente riassegnate, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al capitolo di cui al comma 1 del presente articolo.

4. Fatto salvo quanto disposto dagli articoli 6, 13, 29 e 30 della *legge 6 dicembre 1991, n. 394*, e successive modificazioni, sono ammessi a finanziamento, sino a concorrenza delle somme disponibili nel capitolo di cui al comma 1 del presente articolo, gli interventi su opere e immobili per i quali sono stati adottati provvedimenti definitivi di rimozione o di demolizione non eseguiti nei termini stabiliti, con priorità per gli interventi in aree classificate a rischio molto elevato, sulla base di apposito elenco elaborato su base trimestrale dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e adottato ogni dodici mesi dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

5. Per accedere ai finanziamenti di cui al comma 1, i comuni presentano al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare apposita domanda di concessione, corredata di una relazione contenente il progetto delle attività di rimozione o di demolizione, l'elenco dettagliato dei relativi costi, l'elenco delle opere e degli immobili ubicati nel proprio territorio per i quali sono stati adottati provvedimenti definitivi di rimozione o di demolizione non eseguiti e la documentazione attestante l'inottemperanza a tali provvedimenti da parte dei destinatari dei medesimi. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono adottati i modelli e le linee guida relativi alla procedura per la presentazione della domanda di concessione.

6. I finanziamenti concessi ai sensi del comma 5 del presente articolo sono aggiuntivi rispetto alle somme eventualmente percepite ai sensi dell'articolo

32, comma 12, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

Resta ferma la disciplina delle modalità di finanziamento e di realizzazione degli interventi di demolizione o di rimozione di opere e immobili abusivi contenuta in altre disposizioni.

7. Nei casi di mancata realizzazione degli interventi di rimozione o di demolizione di cui al comma 4, nel termine di centoventi giorni dall'erogazione dei finanziamenti concessi, i finanziamenti stessi devono essere restituiti, con le modalità di cui al secondo periodo del comma 3, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

8. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare presenta alle Camere una relazione sull'attuazione del presente articolo, in cui sono indicati i finanziamenti utilizzati e gli interventi realizzati.

Sommario: 1. Programmi di intervento – 2. Adozione dei programmi e attuazione degli interventi – 3. Finanziamento.

1. Programmi di intervento

L'art. 69 apre il Capo III, volto a definire i passaggi successivi alla adozione dei Piani di bacino, al fine di garantire l'attuazione delle opere e degli interventi in essi previsti.

L'articolo in esame, al primo comma, prevede che i Piani di bacino vengano portati ad attuazione tramite la previa predisposizione di programmi di intervento triennali, che individuano i mezzi e la copertura finanziaria necessari.

Il secondo comma stabilisce che una quota non inferiore al 15% degli stanziamenti previsti dai programmi di intervento debba essere destinata a interventi ritenuti di carattere prioritario, quali:

- a) interventi di manutenzione ordinaria delle opere, degli impianti e dei beni, compresi mezzi, attrezzature e materiali dei cantieri-officina e dei magazzini idraulici;
- b) svolgimento del servizio di polizia idraulica, di navigazione interna, di piena e di pronto intervento idraulico;
- c) compilazione ed aggiornamento dei piani di bacino, svolgimento di studi, rilevazioni o altro nelle materie riguardanti la difesa del suolo, redazione dei progetti generali, degli studi di fattibilità, dei progetti

di opere e degli studi di valutazione dell'impatto ambientale delle opere principali.

Gli ultimi due commi normano la possibilità di procedere alla realizzazione di interventi previsti dai Piani di bacino da parte delle regioni, delle province, dei comuni, delle comunità montane e degli altri enti pubblici interessati, attraverso propri stanziamenti.

La disciplina è volta a garantire che la partecipazione di tali enti locali sia coordinata e controllata a livello centrale, incidendo su una materia, la tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva dello Stato.

Tali funzioni di coordinamento e controllo sono svolte dalla Conferenza istituzionale permanente di cui all'art. 63, comma 4 del Codice.

Questi due commi, peraltro, differenziano la tipologia di intervento delle regioni, da quello di comuni e province, comunità montane e altri enti pubblici: le prime, infatti, previo parere favorevole della anzidetta Conferenza, possono direttamente provvedere alla realizzazione di determinati interventi; le seconde, invece, possono solamente contribuire con propri stanziamenti all'attuazione degli interventi, previa autorizzazione della Conferenza istituzionale permanente.

Si segnala che la **Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 232 del 23 luglio 2009**, ha dichiarato l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla regione Calabria, con riferimento agli artt. 117, comma 3, e 119 della Costituzione. Si riportano, di seguito, le massime rilevanti.

“Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 3, del D.Lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, dalla Regione Calabria.

Premesso che le opere e gli interventi che le Regioni intendono realizzare con propri stanziamenti rientrano nella generale pianificazione contenuta nel piano di bacino, di competenza statale, ne consegue che le possibili interrelazioni tra le opere che la singola Regione intende realizzare e gli altri interventi previsti dal piano di bacino, giustificano la previsione del parere favorevole della Conferenza unificata, necessario a garantire la coerenza complessiva della pianificazione statale”.

“Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 2, del D.Lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Calabria. Invero, l'art. 69, comma 2, del D.Lgs. n. 152 del 2006, stabilendo la quota minima complessiva degli stanziamenti che deve essere destinata a determinate

categorie di interventi ed attività, non lede i precetti costituzionali invocati dalla ricorrente, perché esso interviene in materia di competenza esclusiva dello Stato e il coinvolgimento delle Regioni è assicurato dal parere della Conferenza unificata”.

2. Adozione dei programmi e attuazione degli interventi

L'art. 69 definisce le modalità di adozione dei programmi di intervento, individuando le precise scadenze temporali previste tra l'adozione di un programma e il successivo, nonché soffermandosi sulle concrete modalità di stanziamento dei fondi necessari per l'attuazione degli interventi.

Il primo comma, in particolare, prevede che i programmi di intervento siano adottati dalla Conferenza istituzionale permanente, che, in caso di decisione presa a maggioranza, deve far emergere, nella motivazione, le opinioni dissenzianti ivi espresse.

Nei commi 2 e 3 vengono evidenziate alcune scadenze rilevanti:

- Al 31 dicembre dell'ultimo anno del triennio è fissata la scadenza di ogni programma di intervento;
- Entro il 31 dicembre del penultimo anno del triennio vanno trasmessi al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica i nuovi programmi di intervento, relativi al triennio successivo;
- Entro il 3 giugno dell'ultimo anno del triennio il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica trasmette al Ministro dell'economia e delle finanze l'indicazione del fabbisogno finanziario per il successivo triennio, ai fini della predisposizione del disegno di legge finanziaria.

Il comma 2 si occupa, inoltre, di stabilire il reimpiego degli stanziamenti autorizzati per l'attuazione del programma triennale, ma non utilizzati alla data della sua scadenza: questi andranno ad incrementare i fondi del programma triennale successivo.

L'ultimo comma, infine, richiama l'art. 34 del D.lgs. n. 76 del 2000, Testo Unico degli enti locali, che disciplina gli accordi di programma, indicati come lo strumento con cui è garantito il coordinamento tra i diversi soggetti competenti all'attuazione degli interventi previsti nei programmi triennali.

Sulla natura degli accordi di programma di cui all'art. 34 del TUEL in

giurisprudenza si segnalano *ex multis*, le seguenti pronunce rilevanti.

Cons. Stato Sez. IV, 24 gennaio 2022 n. 443, per cui “l'accordo di programma costituisce una *species* del più ampio *genus* degli accordi di programmazione negoziata e, in linea ancora più generale, dell'istituto degli accordi fra amministrazioni di cui all'art. 15 della L. n. 241 del 1990, che ne scandisce la disciplina residuale, per quanto non espressamente previsto in quella speciale dell'art. 34 del D.lgs. n. 267 del 2000”.

Cons. Stato Sez. IV, 13 aprile 2021, n. 2999, per cui “nell'ambito degli accordi di programma ex art. 34 TUEL gli enti godono di ampia discrezionalità, anche sulla scelta se stipulare o meno l'accordo, non applicandosi i principi generali civilistici sul contratto ma la diversa e speciale normativa pubblicistica.

Quando tale tipologia di accordo interviene in ambito urbanistico, i comuni godono di ampia discrezionalità e le fattispecie dove è riconosciuto l'affidamento del privato sono individuate in modo tassativo. L'acquiescenza alle decisioni dell'ente richiede comportamenti e dichiarazioni univoche”.

Cons. Stato, Sez. II, 31 ottobre 2019, n. 7459 secondo cui “l'accordo di programma, disciplinato in ambito statale dall'art. 34 D.lgs. n. 267/2000, è un duttile strumento di azione amministrativa preordinata, senza rigidi caratteri di specificità, alla rapida conclusione di una molteplicità di procedimenti tutte le volte in cui il loro ordinario svolgimento richiederebbe l'espletamento di più subprocedimenti indispensabili per la ponderazione di interessi pubblici concorrenti.

Anche l'articolo in esame è stato sottoposto al vaglio di legittimità della **Corte Costituzionale**, che ha dichiarato l'infondatezza delle relative domande, presentate dalla regione Emilia-Romagna e Calabria, con la pronuncia **n. 232 del 23 luglio 2009**.

“Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 70, commi 1 e 3, del D.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento al principio di leale collaborazione ed alle “attribuzioni regionali”, dalla Regione Emilia-Romagna.

Invero, considerato che i programmi di intervento sono atti finalizzati alla concreta attuazione delle misure previste nei piani di bacino e che la loro disciplina appartiene alla materia della tutela dell'ambiente, il coinvolgimento delle Regioni non richiede necessariamente lo strumento dell'intesa ed è adeguatamente assicurato attraverso le forme diverse previste dalla disposizione censurata”.

“Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 70

del D.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento all'art. 117, commi 2 e 3, della Costituzione, dalla Regione Calabria, sul presupposto che la norma recherebbe norme di dettaglio in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente. Invero, la disposizione censurata - che disciplina il procedimento di adozione dei piani di intervento - è, invece, riconducibile a materia di legislazione statale esclusiva”.

L'articolo successivo, rubricato “attuazione degli interventi” fornisce alcuni dettagli sulla loro realizzazione, specificando che le funzioni di studio, progettazione e tecnico-organizzative attribuite all'Autorità di bacino possono essere date in affidamento a istituzioni universitarie, liberi professionisti o organizzazioni tecnico-professionali specializzate, sulla base delle direttive impartite dalla Conferenza istituzionale permanente.

In questo modo, quando sia ritenuto maggiormente rispondente al perseguimento dell'interesse pubblico, sarà possibile procedere con la esternalizzazione di tale attività, che potrebbe risultare un modulo operativo più agile rispetto alla loro internalizzazione.

Tale disposizione, in quanto speciale rispetto alla disciplina del Codice dei contratti pubblici, contenuta ad oggi nel D.lgs. n. 50 del 2016, è stata ritenuta prevalente rispetto a quest'ultima.

Il secondo comma dell'art. 71, invece, sembra consentire la possibilità di provvedere in via definitiva alla realizzazione di interventi capaci di risolvere una situazione emergenziale, senza dover passare da un previo intervento di tipo provvisorio.

Tale disposizione è intimamente connessa con l'art. 1 del D.lgs. n. 1010 del 1948 “autorizzazione al Ministero dei lavori pubblici a provvedere a sua cura e spese, ai lavori di carattere urgente ed inderogabile dipendenti da necessità di pubblico interesse determinate da eventi calamitosi”.

Viene precisato, infine, che tutti gli atti di concessione per l'attuazione di interventi previsti dalla Sezione, andando quindi al di là dell'ambito dei distretti idrografici, sono soggetti a registrazione a tassa fissa.

3. Finanziamento

L'art. 72 puntualizza alcuni aspetti legati agli stanziamenti necessari per la realizzazione degli interventi previsti nella Sezione in esame.

Viene chiarito, in primo luogo, che questi sono a totale carico dello Stato e si attuano mediante i programmi triennali di cui all'articolo 69, fornendo indicazioni sull'inserimento dei relativi stanziamenti nella legge

finanziaria.

Si prevede, inoltre, che lo schema del programma nazionale di intervento per il triennio e la ripartizione degli stanziamenti siano realizzati dal Comitato dei ministri di cui all'articolo 57, sentita la Conferenza Stato-regioni e, in seguito, approvati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

L'ultimo comma dell'articolo in esame stabilisce che, a seguito della approvazione del programma triennale nazionale ed entro 30 giorni dalla stessa, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, su proposta della Conferenza Stato-regioni, individua con proprio decreto le opere di competenza regionale, che rivestono grande rilevanza tecnico-idraulica per la modifica del reticolo idrografico principale e del demanio idrico. I relativi progetti, entro 30 giorni dall'emanazione di tale decreto ministeriale, devono essere trasmessi al Consiglio superiore dei lavori pubblici, perché esprima, entro i successivi 90 giorni, un proprio parere in proposito.

Sulla legittimità costituzionale dell'articolo 72 del Codice dell'ambiente si è espressa la **Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 232 del 23 luglio del 2009**, elaborando i principi di diritto che si riportano di seguito.

“Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 3, del D.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, dalla Regione Calabria.

Invero, gli stanziamenti che, a norma della disposizione censurata sono ripartiti tra amministrazioni statali e regioni dal programma nazionale di intervento, sono finanziamenti erogati dallo Stato per attività riconducibili alla sua competenza esclusiva (la tutela dell'ambiente).

La previsione della necessità del parere della Conferenza Stato-regioni rispetta, dunque, il principio di leale collaborazione”.

“Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, del D.lgs. n. 152 del 2006, proposte, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Calabria.

Invero, pur attribuendo la disposizione censurata al Ministero dell'ambiente il potere di individuare con decreto le opere di competenza regionale, che rivestano grande rilevanza tecnico-idraulica per la modifica del reticolo idrografico principale e del demanio idrico, essa stabilisce, tuttavia, che ciò avvenga su proposta della Conferenza Stato-regioni.

Con la conseguenza che non sussiste, pertanto, alcuna lesione delle attribuzioni regionali e del principio di leale collaborazione, esercitando le

regioni un ruolo condizionante il contenuto dell'atto formalmente ministeriale”.

“Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 72, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, proposta, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Emilia Romagna.

Invero, la declaratoria di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 57 del suddetto decreto legislativo, nella parte in cui non contemplava, ai fini dell'approvazione del programma nazionale di intervento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, l’acquisizione del parere della Conferenza unificata, rende infondata la questione, essendo ormai prevista una forma di collaborazione istituzionale con le regioni che, in considerazione della competenza esclusiva statale in materia, non richiede l'intesa. Quanto poi alla ripartizione degli stanziamenti, il coinvolgimento delle regioni è assicurato dalla previsione di cui all'art. 59, comma 1, lettera d) del decreto legislativo che già prevede che la Conferenza Stato-regioni esprima pareri in materia”.

A conclusione del Capo I del Titolo II della Sezione II della Parte III del Codice è posto l’art. 72 *bis*, introdotto dall’art. 52, comma 1, della L. 221 del 2015 “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali”.

Tale norma si occupa di disciplinare le modalità di attribuzione e gestione dei finanziamenti necessari alla rimozione e demolizione di opere o immobili realizzati in assenza o totale difformità del permesso di costruire, in aree con rischio idrogeologico elevato o molto elevato, contribuendo a mitigare gli effetti negativi legati alle pratiche di abusivismo edilizio, particolarmente frequenti nel nostro Paese.

Tali finanziamenti, destinati ai comuni, sono inseriti nello stato di previsione della spesa del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, attraverso la predisposizione di un apposito capitolo.

Il comma 5 chiarisce che l’accesso ai finanziamenti da parte del Comune è subordinato alla presentazione di apposita domanda al Ministero dell’ambiente, che deve avere il seguente contenuto:

- l’elenco dettagliato dei relativi costi;
- l’elenco delle opere e degli immobili ubicati nel proprio territorio per i quali sono stati adottati provvedimenti definitivi di rimozione o di demolizione non eseguiti e la documentazione attestante l'inottemperanza a tali provvedimenti da parte dei destinatari dei medesimi.

Il Ministero ha provveduto a predisporre, con D.M. del 22 luglio 2016 modelli e linee guida utili alla predisposizione di tale domanda.

Ai sensi del comma 3, i comuni che abbiano beneficiato di tali finanziamenti, nel caso di mancata esecuzione dell'ordine di rimozione o demolizione degli abusivismi, devono agire nei confronti dei proprietari per ottenere la ripetizione delle somme all'uopo erogate, che confluiranno nel capitolo di spese di cui al comma 1, sopra richiamato.

Tale comma richiama l'art. 31, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, per cui, in tali ipotesi, "se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune.

L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita".

Il comma seguente precisa che il finanziamento di cui sopra è ammesso anche per gli interventi su opere e immobili per i quali sono stati adottati provvedimenti definitivi di rimozione o di demolizione non eseguiti nei termini stabiliti, con priorità per gli interventi in aree classificate a rischio molto elevato, sulla base di apposito elenco elaborato dal Ministero dell'ambiente e adottato dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Nell'ipotesi in cui, entro 120 giorni dall'erogazione dei finanziamenti, tali interventi non venissero realizzati andranno restituiti al Ministero dell'ambiente.

Infine, l'ultimo comma predispone un'attività di monitoraggio sull'effettivo funzionamento del meccanismo di finanziamento predisposto dall'articolo, affidando al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica il compito di predisporre una relazione sulla sua attuazione, dove andranno indicati i finanziamenti utilizzati e gli interventi realizzati.

SEZIONE II

TUTELA DELLE ACQUE DALL'INQUINAMENTO

TITOLO I

PRINCIPI GENERALI E COMPETENZE

CAPITOLO VI

COMMENTO AGLI ARTT. 73-90

di *Maria Francesca Tropea*²

Art. 73. Finalità.

1. Le disposizioni di cui alla presente sezione definiscono la disciplina generale per la tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee perseguendo i seguenti obiettivi:

a) prevenire e ridurre l'inquinamento e attuare il risanamento dei corpi idrici inquinati;

b) conseguire il miglioramento dello stato delle acque ed adeguate protezioni di quelle destinate a particolari usi;

c) perseguire usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, con priorità per quelle potabili;

d) mantenere la capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici, nonché la capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate;

e) mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità contribuendo quindi a:

1) garantire una fornitura sufficiente di acque superficiali e sotterranee di buona qualità per un utilizzo idrico sostenibile, equilibrato ed equo;

2) ridurre in modo significativo l'inquinamento delle acque sotterranee;

3) proteggere le acque territoriali e marine e realizzare gli obiettivi degli accordi internazionali in materia, compresi quelli miranti a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino, allo scopo di arrestare o eliminare gradualmente gli scarichi, le emissioni e le perdite di sostanze pericolose prioritarie al fine ultimo di pervenire a concentrazioni, nell'ambiente marino, vicine ai valori del fondo naturale per le sostanze presenti in natura e vicine allo zero per le sostanze sintetiche antropogeniche;

f) impedire un ulteriore deterioramento, proteggere e migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico.

2. Il raggiungimento degli obiettivi indicati al comma 1 si realizza attraverso i seguenti strumenti:

a) l'individuazione di obiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione dei corpi idrici;

² Dottore di ricerca in Diritto amministrativo, Cultore della materia, presso l'Università degli Studi di Brescia – Dipartimento di Giurisprudenza e Avvocato.

- b) la tutela integrata degli aspetti qualitativi e quantitativi nell'ambito di ciascun distretto idrografico ed un adeguato sistema di controlli e di sanzioni;
- c) il rispetto dei valori limite agli scarichi fissati dallo Stato, nonché la definizione di valori limite in relazione agli obiettivi di qualità del corpo recettore;
- d) l'adeguamento dei sistemi di fognatura, collettamento e depurazione degli scarichi idrici, nell'ambito del servizio idrico integrato;
- e) l'individuazione di misure per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento nelle zone vulnerabili e nelle aree sensibili;
- f) l'individuazione di misure tese alla conservazione, al risparmio, al riutilizzo ed al riciclo delle risorse idriche;
- g) l'adozione di misure per la graduale riduzione degli scarichi delle emissioni e di ogni altra fonte di inquinamento diffuso contenente sostanze pericolose o per la graduale eliminazione degli stessi allorché contenenti sostanze pericolose prioritarie, contribuendo a raggiungere nell'ambiente marino concentrazioni vicine ai valori del fondo naturale per le sostanze presenti in natura e vicine allo zero per le sostanze sintetiche antropogeniche;
- h) l'adozione delle misure volte al controllo degli scarichi e delle emissioni nelle acque superficiali secondo un approccio combinato.

3. Il perseguimento delle finalità e l'utilizzo degli strumenti di cui ai commi 1 e 2, nell'ambito delle risorse finanziarie previste dalla legislazione vigente, contribuiscono a proteggere le acque territoriali e marine e a realizzare gli obiettivi degli accordi internazionali in materia.

Art. 74. Definizioni.

1. Ai fini della presente sezione si intende per:

- a) abitante equivalente: il carico organico biodegradabile avente una richiesta biochimica di ossigeno a 5 giorni (BOD5) pari a 60 grammi di ossigeno al giorno;
- b) acque ciprinicole: le acque in cui vivono o possono vivere pesci appartenenti ai ciprinidi (Cyprinidae) o a specie come i lucci, i pesci persici e le anguille;
- c) acque costiere: le acque superficiali situate all'interno rispetto a una retta immaginaria distante, in ogni suo punto, un miglio nautico sul lato esterno dal punto più vicino della linea di base che serve da riferimento per definire il limite delle acque territoriali e che si estendono eventualmente fino al limite esterno delle acque di transizione;
- d) acque salmonicole: le acque in cui vivono o possono vivere pesci appartenenti a specie come le trote, i temoli e i coregoni;

- e) estuario: l'area di transizione tra le acque dolci e le acque costiere alla foce di un fiume, i cui limiti esterni verso il mare sono definiti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; in via transitoria tali limiti sono fissati a cinquecento metri dalla linea di costa; (487) (494);
- f) acque dolci: le acque che si presentano in natura con una concentrazione di sali tale da essere considerate appropriate per l'estrazione e il trattamento al fine di produrre acqua potabile;
- g) acque reflue domestiche: acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche;
- h) 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;
- i) acque reflue urbane: acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato;
- l) acque sotterranee: tutte le acque che si trovano al di sotto della superficie del suolo, nella zona di saturazione e in diretto contatto con il suolo e il sottosuolo;
- m) acque termali: le acque minerali naturali di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), della legge 24 ottobre 2000, n. 323, utilizzate per le finalità consentite dalla stessa legge;
- n) agglomerato: l'area in cui la popolazione, ovvero le attività produttive, sono concentrate in misura tale da rendere ammissibile, sia tecnicamente che economicamente in rapporto anche ai benefici ambientali conseguibili, la raccolta e il convogliamento delle acque reflue urbane verso un sistema di trattamento o verso un punto di recapito finale;
- o) applicazione al terreno: l'apporto di materiale al terreno mediante spandimento e/o mescolamento con gli strati superficiali, iniezione, interrimento;
- p) utilizzazione agronomica: la gestione di effluenti di allevamento, acque di vegetazione residue dalla lavorazione delle olive, acque reflue provenienti da aziende agricole e piccole aziende agro-alimentari, dalla loro produzione fino all'applicazione al terreno ovvero al loro utilizzo irriguo o fertirriguo, finalizzati all'utilizzo delle sostanze nutritive e ammendanti nei medesimi contenuti;
- q) ente di governo dell'ambito: la forma di cooperazione tra comuni e province per l'organizzazione del servizio idrico integrato;

- r) gestore del servizio idrico integrato: il soggetto che gestisce il servizio idrico integrato in un ambito territoriale ottimale ovvero il gestore esistente del servizio pubblico soltanto fino alla piena operatività del servizio idrico integrato;
- s) bestiame: tutti gli animali allevati per uso o profitto;
- t) composto azotato: qualsiasi sostanza contenente azoto, escluso quello allo stato molecolare gassoso;
- u) concimi chimici: qualsiasi fertilizzante prodotto mediante procedimento industriale;
- v) effluente di allevamento: le deiezioni del bestiame o una miscela di lettiera e di deiezione di bestiame, anche sotto forma di prodotto trasformato, ivi compresi i reflui provenienti da attività di piscicoltura;
- z) eutrofizzazione: arricchimento delle acque di nutrienti, in particolare modo di composti dell'azoto e/o del fosforo, che provoca una abnorme proliferazione di alghe e/o di forme superiori di vita vegetale, producendo la perturbazione dell'equilibrio degli organismi presenti nell'acqua e della qualità delle acque interessate;
- aa) fertilizzante: fermo restando quanto disposto dalla legge 19 ottobre 1984, n. 748, le sostanze contenenti uno o più composti azotati, compresi gli effluenti di allevamento, i residui degli allevamenti ittici e i fanghi, sparse sul terreno per stimolare la crescita della vegetazione;
- bb) fanghi: i fanghi residui, trattati o non trattati, provenienti dagli impianti di trattamento delle acque reflue urbane;
- cc) inquinamento: l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze o di calore nell'aria, nell'acqua o nel terreno che possono nuocere alla salute umana o alla qualità degli ecosistemi acquatici o degli ecosistemi terrestri che dipendono direttamente da ecosistemi acquatici, perturbando, deturpando o deteriorando i valori ricreativi o altri legittimi usi dell'ambiente;
- dd) rete fognaria: un sistema di condotte per la raccolta e il convogliamento delle acque reflue urbane;
- ee) fognatura separata: la rete fognaria costituita da due canalizzazioni, la prima delle quali adibita alla raccolta ed al convogliamento delle sole acque meteoriche di dilavamento, e dotata o meno di dispositivi per la raccolta e la separazione delle acque di prima pioggia, e la seconda adibita alla raccolta ed al convogliamento delle acque reflue urbane unitamente alle eventuali acque di prima pioggia;
- ff) scarico: 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 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;

gg) acque di scarico: tutte le acque reflue provenienti da uno scarico;

hh) scarichi esistenti: gli scarichi di acque reflue urbane che alla data del 13 giugno 1999 erano in esercizio e conformi al regime autorizzativo previgente e gli scarichi di impianti di trattamento di acque reflue urbane per i quali alla stessa data erano già state completate tutte le procedure relative alle gare di appalto e all'affidamento dei lavori, nonché gli scarichi di acque reflue domestiche che alla data del 13 giugno 1999 erano in esercizio e conformi al previgente regime autorizzativo e gli scarichi di acque reflue industriali che alla data del 13 giugno 1999 erano in esercizio e già autorizzati;

ii) trattamento appropriato: il trattamento delle acque reflue urbane mediante un processo ovvero un sistema di smaltimento che, dopo lo scarico, garantisca la conformità dei corpi idrici recettori ai relativi obiettivi di qualità ovvero sia conforme alle disposizioni della parte terza del presente decreto;

ll) trattamento primario: il trattamento delle acque reflue che comporti la sedimentazione dei solidi sospesi mediante processi fisici e/o chimico-fisici e/o altri, a seguito dei quali prima dello scarico il BOD₅ delle acque in trattamento sia ridotto almeno del 20 per cento ed i solidi sospesi totali almeno del 50 per cento;

mm) trattamento secondario: il trattamento delle acque reflue mediante un processo che in genere comporta il trattamento biologico con sedimentazione secondaria, o mediante altro processo in cui vengano comunque rispettati i requisiti di cui alla tabella 1 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto;

nn) stabilimento industriale, stabilimento: tutta l'area sottoposta al controllo di un unico gestore, nella quale si svolgono attività commerciali o industriali che comportano la produzione, la trasformazione e/o l'utilizzazione delle sostanze di cui all'Allegato 8 alla parte terza del presente decreto, ovvero qualsiasi altro processo produttivo che comporti la presenza di tali sostanze nello scarico;

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;

pp) zone vulnerabili: zone di territorio che scaricano direttamente o indirettamente composti azotati di origine agricola o zootecnica in acque già inquinate o che potrebbero esserlo in conseguenza di tali tipi di scarichi.

2. Ai fini della presente sezione si intende inoltre per:

a) acque superficiali: le acque interne ad eccezione di quelle sotterranee, le acque di transizione e le acque costiere, tranne per quanto riguarda lo stato chimico, in relazione al quale sono incluse anche le acque territoriali;

b) acque interne: tutte le acque superficiali correnti o stagnanti, e tutte le acque sotterranee all'interno della linea di base che serve da riferimento per definire il limite delle acque territoriali;

c) fiume: un corpo idrico interno che scorre prevalentemente in superficie ma che può essere parzialmente sotterraneo;

d) lago: un corpo idrico superficiale interno fermo;

e) acque di transizione: i corpi idrici superficiali in prossimità della foce di un fiume, che sono parzialmente di natura salina a causa della loro vicinanza alle acque costiere, ma sostanzialmente influenzate dai flussi di acqua dolce;

f) corpo idrico artificiale: un corpo idrico superficiale creato da un'attività umana;

g) corpo idrico fortemente modificato: un corpo idrico superficiale la cui natura, a seguito di alterazioni fisiche dovute a un'attività umana, è sostanzialmente modificata, come risulta dalla designazione fattane dall'autorità competente in base alle disposizioni degli articoli 118 e 120;

h) corpo idrico superficiale: un elemento distinto e significativo di acque superficiali, quale un lago, un bacino artificiale, un torrente, fiume o canale, parte di un torrente, fiume o canale, acque di transizione o un tratto di acque costiere;

i) acquifero: uno o più strati sotterranei di roccia o altri strati geologici di permeabilità sufficiente da consentire un flusso significativo di acque sotterranee o l'estrazione di quantità significative di acque sotterranee;

l) corpo idrico sotterraneo: un volume distinto di acque sotterranee contenute da una o più falde acquifere;

m) bacino idrografico: il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta;

n) sotto-bacino idrografico: il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi e laghi per sfociare in un

punto specifico di un corso d'acqua, di solito un lago o la confluenza di un fiume;

o) distretto idrografico: 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;

p) stato delle acque superficiali: l'espressione complessiva dello stato di un corpo idrico superficiale, determinato dal valore più basso del suo stato ecologico e chimico;

q) buono stato delle acque superficiali: lo stato raggiunto da un corpo idrico superficiale qualora il suo stato, tanto sotto il profilo ecologico quanto sotto quello chimico, possa essere definito almeno «buono»;

r) stato delle acque sotterranee: l'espressione complessiva dello stato di un corpo idrico sotterraneo, determinato dal valore più basso del suo stato quantitativo e chimico;

s) buono stato delle acque sotterranee: lo stato raggiunto da un corpo idrico sotterraneo qualora il suo stato, tanto sotto il profilo quantitativo quanto sotto quello chimico, possa essere definito almeno «buono»;

t) stato ecologico: l'espressione della qualità della struttura e del funzionamento degli ecosistemi acquatici associati alle acque superficiali, classificato a norma dell'Allegato 1 alla parte terza del presente decreto;

u) buono stato ecologico: lo stato di un corpo idrico superficiale classificato in base all'Allegato 1 alla parte terza del presente decreto;

v) buon potenziale ecologico: lo stato di un corpo idrico artificiale o fortemente modificato, così classificato in base alle disposizioni pertinenti dell'Allegato 1 alla parte terza del presente decreto;

z) buono stato chimico delle acque superficiali: lo stato chimico richiesto per conseguire gli obiettivi ambientali per le acque superficiali fissati dalla presente sezione secondo le modalità previste all'articolo 78, comma 2, lettere a) e b), ossia lo stato raggiunto da un corpo idrico superficiale nel quale la concentrazione degli inquinanti non superi gli standard di qualità ambientali fissati per le sostanze dell'elenco di priorità di cui alle tabelle 1/A e 2/A del paragrafo A.2.6 dell'allegato 1 alla parte terza;

aa) buono stato chimico: lo stato chimico di un corpo idrico sotterraneo che risponde alle condizioni di cui agli articoli 3 e 4 ed all'Allegato 3, Parte A;

bb) stato quantitativo: l'espressione del grado in cui un corpo idrico sotterraneo è modificato da estrazioni dirette e indirette;

cc) risorse idriche sotterranee disponibili: il risultato della velocità annua media di ravvenamento globale a lungo termine del corpo idrico sotterraneo meno la velocità annua media a lungo termine del flusso necessario per raggiungere gli obiettivi di qualità ecologica per le acque superficiali

connesse, di cui all'articolo 76, al fine di evitare un impoverimento significativo dello stato ecologico di tali acque, nonché danni rilevanti agli ecosistemi terrestri connessi;

dd) buono stato quantitativo: stato definito all'Allegato 3, Parte B;

ee) sostanze pericolose: le sostanze o gruppi di sostanze tossiche, persistenti e bio-accumulabili e altre sostanze o gruppi di sostanze che danno adito a preoccupazioni analoghe;

ff) sostanze prioritarie e sostanze pericolose prioritarie: le sostanze individuate con disposizioni comunitarie ai sensi dell'articolo 16 della direttiva 2000/60/CE;

gg) inquinante: qualsiasi sostanza che possa inquinare, in particolare quelle elencate nell'Allegato 8 alla parte terza del presente decreto;

hh) immissione diretta nelle acque sotterranee: l'immissione di inquinanti nelle acque sotterranee senza infiltrazione attraverso il suolo o il sottosuolo;

ii) obiettivi ambientali: gli obiettivi fissati dal titolo II della parte terza del presente decreto;

ll) standard di qualità ambientale, denominati anche «SQA»: la concentrazione di un particolare inquinante o gruppo di inquinanti nelle acque, nei sedimenti e nel biota che non deve essere superata per tutelare la salute umana e l'ambiente;

mm) approccio combinato: l'insieme dei controlli, da istituire o realizzare, salvo diversa indicazione delle normative di seguito citate, entro il 22 dicembre 2012, riguardanti tutti gli scarichi nelle acque superficiali, comprendenti i controlli sulle emissioni basati sulle migliori tecniche disponibili, quelli sui pertinenti valori limite di emissione e, in caso di impatti diffusi, e quelli comprendenti, eventualmente, le migliori prassi ambientali; tali controlli sono quelli stabiliti:

1) nel decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento;

2) nella parte terza del presente decreto in materia di acque reflue urbane, nitrati provenienti da fonti agricole, sostanze che presentano rischi significativi per l'ambiente acquatico o attraverso l'ambiente acquatico, inclusi i rischi per le acque destinate alla produzione di acqua potabile e di scarichi di Hg, Cd, HCH, DDT, PCP, aldrin, dieldrin, endrin, HCB, HCBd, cloroformio, tetracloruro di carbonio, EDC, tricloroetilene, TCB e percloroetilene;

nn) acque destinate al consumo umano: le acque disciplinate dal decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31;

oo) servizi idrici: tutti i servizi che forniscono alle famiglie, agli enti pubblici o a qualsiasi attività economica:

- 1) estrazione, arginamento, stoccaggio, trattamento e distribuzione, di acque superficiali o sotterranee;
- 2) strutture per la raccolta e il trattamento delle acque reflue, che successivamente scaricano nelle acque superficiali;
- pp) utilizzo delle acque: i servizi idrici unitamente agli altri usi risultanti dall'attività conoscitiva di cui all'articolo 118 che incidono in modo significativo sullo stato delle acque. Tale nozione si applica ai fini dell'analisi economica di cui all'Allegato 10 alla parte terza del presente decreto;
- [qq) valori limite di emissione: la massa espressa in rapporto a determinati parametri specifici, la concentrazione e/o il livello di un'emissione che non devono essere superati in uno o più periodi 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; per gli scarichi indiretti nell'acqua, 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 a carichi inquinanti maggiori nell'ambiente;]
- rr) controlli delle emissioni: i controlli che comportano una limitazione specifica delle emissioni, ad esempio un valore limite delle emissioni, oppure che definiscono altrimenti limiti o condizioni in merito agli effetti, alla natura o ad altre caratteristiche di un'emissione o condizioni operative che influiscono sulle emissioni;
- ss) costi ambientali: i costi legati ai danni che l'utilizzo stesso delle risorse idriche causa all'ambiente, agli ecosistemi e a coloro che usano l'ambiente;
- tt) costi della risorsa: i costi delle mancate opportunità imposte ad altri utenti in conseguenza dello sfruttamento intensivo delle risorse al di là del loro livello di ripristino e ricambio naturale;
- uu) impianto: l'unità tecnica permanente in cui sono svolte una o più attività di cui all'Allegato I del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, e qualsiasi altra attività accessoria, che siano tecnicamente connesse con le attività svolte in uno stabilimento e possano influire sulle emissioni e sull'inquinamento; nel caso di attività non rientranti nel campo di applicazione del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, l'impianto si identifica nello stabilimento. Nel caso di attività di cui all'Allegato I del predetto decreto, l'impianto si identifica con il complesso assoggettato alla disciplina della prevenzione e controllo integrati dell'inquinamento;

uu-bis) limite di rivelabilità: il segnale in uscita o il valore di concentrazione al di sopra del quale si può affermare, con un livello di fiducia dichiarato, che un dato campione è diverso da un bianco che non contiene l'analita;

uu-ter) limite di quantificazione: un multiplo dichiarato del limite di rivelabilità a una concentrazione dell'analita che può ragionevolmente essere determinata con accettabile accuratezza e precisione. Il limite di quantificazione può essere calcolato servendosi di un materiale di riferimento o di un campione adeguato e può essere ottenuto dal punto di taratura più basso sulla curva di taratura, dopo la sottrazione del bianco;

uu-quater) incertezza di misura: un parametro non negativo che caratterizza la dispersione dei valori quantitativi attribuiti a un misurando sulla base delle informazioni utilizzate;

uu-quinques) materiale di riferimento: materiale sufficientemente omogeneo e stabile rispetto a proprietà specificate, che si è stabilito essere idonee per un determinato utilizzo in una misurazione o nell'esame di proprietà nominali;

uu-sexies) matrice: un comparto dell'ambiente acquatico, vale a dire acqua, sedimenti, biota;

uu-septies) taxon del biota: un particolare taxon acquatico all'interno del rango tassonomico o "sub phylum", "classe" o un loro equivalente.

Art. 75. Competenze.

1. Nelle materie disciplinate dalle disposizioni della presente sezione:

a) lo Stato esercita le competenze ad esso spettanti per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema attraverso il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, fatte salve le competenze in materia igienico-sanitaria spettanti al Ministro della salute;

b) le regioni e gli enti locali esercitano le funzioni e i compiti ad essi spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali.

2. Con riferimento alle funzioni e ai compiti spettanti alle regioni e agli enti locali, in caso di accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, pericolo di grave pregiudizio alla salute o all'ambiente oppure inottemperanza ad obblighi di informazione, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per materia, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere, decorso inutilmente il quale il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva. Gli oneri economici connessi all'attività di sostituzione sono a carico dell'ente inadempiente. Restano fermi i poteri di ordinanza previsti dall'ordinamento in caso di

urgente necessità e le disposizioni in materia di poteri sostitutivi previste dalla legislazione vigente, nonché quanto disposto dall'articolo 132.

3. Le prescrizioni tecniche necessarie all'attuazione della parte terza del presente decreto sono stabilite negli Allegati al decreto stesso e con uno o più regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare previa intesa con la Conferenza Stato-regioni; attraverso i medesimi regolamenti possono altresì essere modificati gli Allegati alla parte terza del presente decreto per adeguarli a sopravvenute esigenze o a nuove acquisizioni scientifiche o tecnologiche.

4. Con decreto dei Ministri competenti per materia si provvede alla modifica degli Allegati alla parte terza del presente decreto per dare attuazione alle direttive che saranno emanate dall'Unione europea, per le parti in cui queste modifichino modalità esecutive e caratteristiche di ordine tecnico delle direttive dell'Unione europea recepite dalla parte terza del presente decreto, secondo quanto previsto dall'articolo 13 della legge 4 febbraio 2005, n. 11.

5. Le regioni assicurano la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato di qualità delle acque e trasmettono al Dipartimento tutela delle acque interne e marine dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) i dati conoscitivi e le informazioni relative all'attuazione della parte terza del presente decreto, nonché quelli prescritti dalla disciplina comunitaria, secondo le modalità indicate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri competenti, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Il Dipartimento tutela delle acque interne e marine dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) elabora a livello nazionale, nell'ambito del Sistema informativo nazionale dell'ambiente (SINA), le informazioni ricevute e le trasmette ai Ministeri interessati e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare anche per l'invio alla Commissione europea. Con lo stesso decreto sono individuati e disciplinati i casi in cui le regioni sono tenute a trasmettere al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare i provvedimenti adottati ai fini delle comunicazioni all'Unione europea o in ragione degli obblighi internazionali assunti.

6. Le regioni favoriscono l'attiva partecipazione di tutte le parti interessate all'attuazione della parte terza del presente decreto in particolare in sede di elaborazione, revisione e aggiornamento dei piani di tutela di cui all'articolo 121.

7. Le regioni provvedono affinché gli obiettivi di qualità di cui agli articoli 76 e 77 ed i relativi programmi di misure siano perseguiti nei corpi idrici

ricadenti nei bacini idrografici internazionali in attuazione di accordi tra gli Stati membri interessati, avvalendosi a tal fine di strutture esistenti risultanti da accordi internazionali.

8. Qualora il distretto idrografico superi i confini della Comunità europea, lo Stato e le regioni esercitano le proprie competenze adoperandosi per instaurare un coordinamento adeguato con gli Stati terzi coinvolti, al fine di realizzare gli obiettivi di cui alla parte terza del presente decreto in tutto il distretto idrografico.

9. I consorzi di bonifica e di irrigazione, anche attraverso appositi accordi di programma con le competenti autorità, concorrono alla realizzazione di azioni di salvaguardia ambientale e di risanamento delle acque anche al fine della loro utilizzazione irrigua, della rinaturalizzazione dei corsi d'acqua e della filodepurazione.

Sommario: 1. Premessa – 2. Le finalità di tutela delle acque dall'inquinamento – 3. Gli strumenti per il perseguimento delle finalità di tutela delle acque – 4. Le definizioni rilevanti in materia di tutela delle acque dall'inquinamento – 5. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela delle acque dall'inquinamento.

1. Premessa

Il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 disciplina in modo unitario tutti gli aspetti connessi alla tutela delle acque, recependo nell'ordinamento nazionale la Direttiva 2000/60/CE (Direttiva quadro per l'azione comunitaria in materia di acque).

La disciplina della tutela delle acque dall'inquinamento è contenuta negli articoli 73-90 del Codice dell'ambiente (Parte Terza, Sezione II) e risulta articolata in un Titolo I (artt. 73-75) ove si definiscono i principi generali e le competenze, ivi compresi gli obiettivi (e i relativi strumenti di attuazione) della disciplina e un Titolo II (artt. 76-90) ove vengono regolati gli obiettivi di qualità, attraverso la previsione di specifici obiettivi di qualità ambientale e obiettivi di qualità per specifica destinazione (Capo I) e la disciplina delle acque a specifica destinazione (Capo II, acqua potabile, acque di balneazione, acque dolci idonee alla vita dei pesci, acque destinate alla vita dei molluschi).

Nella specie, l'art. 73, rubricato «Finalità», è inserito, insieme ai successivi artt. 74 e 75, rispettivamente in materia di «Definizioni» e riparto

di «Competenze», nell'ambito di un titolo dedicato alla definizione dei «Principi generali e delle competenze» e individua gli obiettivi perseguiti dal legislatore in materia di tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee dall'inquinamento.

Dall'analisi delle finalità dell'art. 73, la normativa risulta orientata ai principi, di respiro sovranazionale, di precauzione, prevenzione e sviluppo sostenibile, per come meglio precisato dal successivo art. 144, comma 2, ove si stabilisce che *«Le acque costituiscono una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà; qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale»*.

La norma in commento, per la sua collocazione e per i relativi contenuti, assume fondamentale rilevanza in termini di norma di principio e, conseguentemente, in funzione ermeneutica per l'interpretazione delle ulteriori disposizioni contenute nella Sezione II della Parte terza del Codice.

La norma infatti, al primo comma, oltre a elencare analiticamente le finalità perseguite dal legislatore nella lotta del fenomeno dell'inquinamento delle acque, precisa che *«Le disposizioni di cui alla presente sezione definiscono la disciplina generale per la tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee»*.

Il secondo comma definisce gli strumenti volti al perseguimento degli obiettivi definiti nel precedente comma 1.

Da ultimo, il comma terzo, dal tenore quasi pleonastico, afferma, da un lato, che il perseguimento delle finalità e l'utilizzo degli strumenti di cui ai precedenti commi 1 e 2, contribuiscono a proteggere le acque territoriali e marine, dall'altro lato, che l'art. 73 e, in genere, la normativa in questione, mira altresì alla realizzazione degli obiettivi degli accordi internazionali esistenti in materia.

La disposizione in commento, a tutt'oggi vigente nella sua originaria formulazione, in sostanza, riprende, senza particolari innovazioni, il previgente disposto normativo di cui all'art. 1 del c.d. Testo unico sulle acque (d.lgs. n. 152/1999).

2. Le finalità di tutela delle acque dall'inquinamento

Come accennato, l'art. 73, al primo comma, definisce, dalla lettera a) alla lettera f), le finalità perseguite dal legislatore in materia di tutela delle

acque dall'inquinamento, quali la prevenzione, la riduzione dell'inquinamento e il risanamento delle acque inquinate; il miglioramento dello stato delle acque; l'individuazione di adeguate misure a protezione delle acque destinate a particolari usi; il perseguimento di usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, con priorità per quelle potabili; la conservazione della capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici, nonché la capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate.

Rispetto alla previgente normativa di cui al d.lgs. n. 152/1999, sono individuate quali nuove ed ulteriori finalità quelle definite alle lettere e) e f).

La lettera e) individua l'obiettivo di mitigazione degli effetti delle inondazioni e della siccità contribuendo quindi a garantire una fornitura sufficiente di acque superficiali e sotterranee di buona qualità per un utilizzo idrico sostenibile, equilibrato ed equo, a ridurre in modo significativo l'inquinamento delle acque sotterranee, a proteggere le acque territoriali e marine e realizzare gli obiettivi degli accordi internazionali in materia, compresi quelli miranti a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino, allo scopo di arrestare o eliminare gradualmente gli scarichi, le emissioni e le perdite di sostanze pericolose prioritarie al fine ultimo di pervenire a concentrazioni, nell'ambiente marino, vicine ai valori del fondo naturale per le sostanze presenti in natura e vicine allo zero per le sostanze sintetiche antropogeniche.

Da ultimo, la lettera e) definisce la finalità di impedire un ulteriore deterioramento, proteggere e migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico.

L'ampliamento delle finalità in questione costituisce necessario corollario del raccordo tra le tre sezioni di cui si compone la parte terza del codice, dedicata, oltre alla tutela delle acque dall'inquinamento, appunto, alle norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione e alla disciplina della gestione delle risorse idriche.

I tre profili di disciplina, cui corrispondono le tre richiamate sezioni, incidono infatti necessariamente in via congiunta sul tema della tutela delle acque.

3. Gli strumenti per il perseguimento delle finalità di tutela delle acque

L'art. 73, al comma 2, definisce poi gli strumenti per il perseguimento delle finalità elencate al comma 1.

Nella specie, trattasi dell'individuazione di obiettivi – dalla lettera a) alla lettera h) – di qualità ambientale e per specifica destinazione dei corpi idrici; di tutela integrata degli aspetti qualitativi e quantitativi nell'ambito di ciascun distretto idrografico ed un adeguato sistema di controlli e di sanzioni; di rispetto dei valori limite agli scarichi fissati dallo Stato, nonché della definizione di valori limite in relazione agli obiettivi di qualità del corpo recettore; di adeguamento dei sistemi di fognatura, collettamento e depurazione degli scarichi idrici, nell'ambito del servizio idrico integrato; di individuazione di misure per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento nelle zone vulnerabili e nelle aree sensibili; di individuazione di misure tese alla conservazione, al risparmio, al riutilizzo ed al riciclo delle risorse idriche; di adozione di misure per la graduale riduzione degli scarichi delle emissioni e di ogni altra fonte di inquinamento diffuso contenente sostanze pericolose o per la graduale eliminazione degli stessi allorché contenenti sostanze pericolose prioritarie; di adozione delle misure volte al controllo degli scarichi e delle emissioni nelle acque superficiali secondo un approccio combinato.

Anche in questo caso, la disposizione in commento, a tutt'oggi vigente nella sua originaria formulazione, riprende, in sostanza, il previgente disposto normativo di cui all'art. 1 del c.d. Testo unico sulle acque (d.lgs. n. 152/1999), fatta eccezione per l'introduzione delle misure di cui alle lettere g) e h), di riduzione degli scarichi, delle emissioni e di ogni altra fonte di inquinamento da sostanze pericolose e di controllo degli scarichi e delle emissioni nelle acque superficiali.

Gli strumenti di cui al comma 2 non definiscono in concreto le misure adottabili, alla cui individuazione, pertanto, provvede l'amministrazione nel rispetto dei principi di cui al comma 1.

La giurisprudenza della Consulta ha avuto modo di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della norma in commento, con la sentenza n. 233/2009.

La pronuncia ha statuito che non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 2, proposta, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Calabria.

L'elencazione, da parte della norma censurata, degli strumenti volti a

realizzare il raggiungimento degli obiettivi per la tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee, non viola infatti le prerogative regionali nella materia concorrente del «governo del territorio» né il principio di leale collaborazione per mancata previsione dell'intesa con i rappresentanti delle Regioni.

La previsione degli strumenti di cui al comma 2 è formulata, infatti, a livello generale-organizzativo, al fine di assicurare *standards* omogenei sul territorio nazionale, circa le modalità di conseguimento degli obiettivi.

Inoltre, nella materia ambientale, lo Stato non è vincolato a stabilire solo norme di principio quando sussista la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire nell'esercizio delle loro competenze in tema di tutela della salute e governo del territorio.

Di fondamentale rilievo nell'analisi dell'art. 73, risulta altresì la pronuncia della Corte costituzionale n. 44/2011, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione sia del primo che del secondo comma, lett. s), dell'art. 117, Cost., l'art. 1, comma 12, ultima parte, della L.R. 21 gennaio 2010, n. 2 della Regione Campania.

La norma censurata prevedeva il finanziamento, con fondi comunitari, da parte della Regione, della realizzazione di condotte sottomarine lungo i canali artificiali con più elevato carico inquinante, per lo sversamento a fondale delle portate di magra. Premesso che, scopo della disposizione impugnata è l'allontanamento in alto mare, mediante condotte sottomarine, delle acque reflue dei canali affluenti nel tratto costiero indicato, essa, individuando un rimedio provvisorio in attesa della realizzazione di progetti per la depurazione delle acque inquinate, consente che lo scarico avvenga senza sottoporre i reflui ad alcun trattamento.

La disposizione regionale censurata è stata considerata "macroscopicamente derogatoria" delle norme di indirizzo comunitario sull'inquinamento del mare.

La Direttiva n. 2000/60/CE, che promuove la protezione delle acque territoriali e marine, tra i requisiti minimi del programma delle misure adottande dagli Stati membri, prevede che queste non possano in nessun caso condurre, in modo diretto o indiretto, a un aumento dell'inquinamento idrico.

L'intervento previsto dalla norma censurata contrasta, peraltro, con la disciplina statale di tutela delle acque dall'inquinamento in commento, la quale è ascrivibile alla materia della tutela dell'ambiente e che, con specifico riguardo agli scarichi, è approntata in funzione del rispetto degli

obiettivi di qualità dei corpi idrici e, comunque, entro specifici valori limite che sono inderogabili dalle Regioni, con obbligo di pretrattamento degli scarichi più nocivi.

4. Le definizioni rilevanti in materia di tutela delle acque dall'inquinamento

L'art. 74 del codice delinea le definizioni rilevanti in materia di tutela delle acque dall'inquinamento.

L'elencazione consta di ottanta definizioni, per lo più mutuata dalla normativa comunitaria, di cui alla Direttiva 2000/60/CE, con le quali il legislatore intende escludere il rischio di incertezze applicative.

Tra le definizioni più rilevanti, si segnala la nozione di «scarico», di cui all'art. 74, comma 1, lett. *ff*), oggetto, peraltro, di attività manipolativa da parte del legislatore.

Nella formulazione attuale, per come modificato dall'art. 2 del d.lgs. n. 4/2008, lo «scarico» si definisce come «*qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione con il corpo ricettore*».

In altri termini, sulla scorta della novellata definizione richiamata, perché possa configurarsi uno «scarico» è necessario un collegamento, senza interruzione, tra l'impianto di produzione e il corpo ricettore.

Un'ulteriore innovazione rispetto alla formulazione originaria si individua nell'ampliamento della nozione in oggetto a scarichi non necessariamente consistenti in reflui allo stato liquido o semiliquido, così ricomprendendo anche reflui allo stato gassoso, come, per esempio, i vapori.

Altre nozioni di particolare rilievo per lo studio della materia della tutela delle acque dall'inquinamento, si individuano nelle diverse tipologie di acque reflue, quali le acque reflue domestiche, industriali, urbane e meteoriche di dilavamento.

In particolare, si definiscono acque reflue domestiche, le acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche; sono acque reflue industriali le 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; sono

acque reflue urbane, le acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato.

La giurisprudenza amministrativa ha precisato che nella nozione di acque reflue urbane, di cui alla lett. i) dell'art. 74, rientrano anche i reflui misti - cioè caratterizzati dal miscuglio tra acque reflue domestiche, acque reflue industriali e acque meteoriche, fermo restando che, per potersi parlare di acque urbane, le stesse devono essere composte in prevalenza da acque domestiche e solo in minore percentuale da acque industriali. Cfr., sul punto, T.A.R. Cagliari, Sez. I, n. 946/2016.

La definizione di acque reflue industriali, nella lotta all'inquinamento delle acque, desta maggiori criticità, in particolar modo in relazione ai profili di differenziazione rispetto alle nozioni di reflui domestici e acque meteoriche di dilavamento.

Il *discrimen* tra reflui domestici e reflui industriali, nell'odierna e maggiormente rigorosa formulazione del codice, discendente dal correttivo sopra menzionato, va individuato nella mera provenienza del refluo, indipendentemente dalle relative caratteristiche qualitative.

La giurisprudenza ha chiarito la connotazione negativa della nozione di acque reflue industriali, essendo così definito 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; il criterio generale adottato dal legislatore per individuare le acque industriali è, dunque, quello afferente alla qualità del refluo.

Tuttavia, va precisato che, anche le acque meteoriche di dilavamento – di norma escluse dalla disciplina degli scarichi ai sensi dell'art. 113, comma 2 – se contaminate da sostanze o materiali impiegati in stabilimenti industriali, confluiscono nella nozione di acque reflue industriali, per come meglio chiarito dalla giurisprudenza di legittimità e dalla giurisprudenza amministrativa, con le sentenze, *ex multis*, Cass. pen., Sez. III, n. 11128/2021; Cass pen., Sez. III, n. 40191/2007 e T.A.R. Toscana, n. 1044/2007.

Da ultimo, si segnala la nozione di «agglomerati», di cui all'art. 74, comma 1, lett. n), in quanto definizione di assoluto rilievo ai fini della tutela qualitativa delle acque dal fenomeno dell'inquinamento.

Con il termine «agglomerati», si intendono quelle aree in cui la popolazione o le attività economiche sono concentrate in modo da rendere ammissibile, sia tecnicamente che economicamente, la raccolta e il

convogliamento di acque reflue.

Gli «agglomerati» con un numero di «abitanti equivalenti» (in riferimento al carico organico biodegradabile) superiore a duemila devono dotarsi di rete fognaria.

5. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela delle acque dall'inquinamento

L'art. 75 regola il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela delle acque dall'inquinamento.

I principi del riparto sono disciplinati dal comma 1 dell'art. 74, ove si prevede che le competenze spettanti, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), in via esclusiva allo Stato, sono esercitate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, fatte salve le competenze in materia igienico-sanitaria spettanti al Ministro della salute.

Diversamente, alle Regioni e agli Enti locali, nel rispetto del quadro costituzionale di riferimento, spettano le funzioni e i compiti rientranti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali.

Ne discende un ruolo di assoluta centralità del Ministero dell'ambiente nella materia in questione, cui competono attività, tra le altre, di fissazione dei valori limiti di emissione delle sostanze e degli agenti inquinanti e degli obiettivi minimi di qualità dei corpi idrici, nonché l'elaborazione delle informazioni e dei dati conoscitivi raccolti dalle pubbliche amministrazioni.

Alle Regioni, per converso, sono attribuite, in via residuale, tutte le funzioni non espressamente devolute alla competenza statale.

Degna di nota è la pronuncia della Corte costituzionale, n. 233/2009, con la quale è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 75, comma 4, nella parte in cui stabilisce che, con decreto dei Ministri competenti, si modificano gli Allegati alla Parte III del codice, per dare attuazione alle direttive comunitarie per le parti in cui queste modificano modalità esecutive e caratteristiche tecniche delle direttive, recepite nella Parte III.

Nelle materie di potestà legislativa esclusiva, quale è quella di tutela dell'ambiente, lo Stato ha infatti il potere di dare attuazione alle direttive comunitarie, in particolare riguardo all'assolvimento di obblighi

comunitari generali per tutto il territorio dello Stato e l'allocazione a livello statale delle funzioni amministrative in materia ambientale – la cui attribuzione può essere disposta in base ai criteri generali dettati dall'art. 118, primo comma, della Costituzione – è comunque giustificata da ragioni di unitarietà ed uniformità ordinamentali.

Assume rilievo, poi, in tema di riparto di competenze e ai fini delle definizioni rilevanti prima richiamate, la pronuncia della Corte costituzionale, n. 77/2017 con la quale è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 1 della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, il quale attribuisce alla Giunta regionale il potere di individuare, sulla base di specifici criteri attuativi ed a fini di graduazione e diversificazione degli obblighi e adempimenti in materia di polizia idraulica, i corsi d'acqua di modeste dimensioni che, a causa delle trasformazioni territoriali e urbanistiche, abbiano perso le caratteristiche originali del corso d'acqua in modo irreversibile.

Pur riguardando la difesa del suolo (riconducibile alla «tutela dell'ambiente» e non al «governo del territorio»), la disposizione regionale non contrasta con la normativa statale attinente ai corpi idrici superficiali, in quanto – correttamente interpretata – evidenzia un oggetto diverso da quello disciplinato dagli artt. 74, comma 2, lett. f) – acque dolci – e g) – acque reflue domestiche –, e 75, comma 3, del codice dell'ambiente e non deroga alle prescrizioni tecniche poste dai decreti del Ministro dell'ambiente n. 131 del 2008 e n. 156 del 2013, bensì integra tale disciplina, avendo come unico scopo di individuare ed inserire nel reticolo idrografico regionale, nel rispetto della normativa posta a tutela dell'ambiente, corpi idrici assimilabili, per caratteristiche oggettive, a canali di drenaggio urbano o a fognature, che altrimenti sfuggirebbero all'ambito di applicazione delle normative di polizia idraulica.

A tale conclusione, la Corte giunge richiamando la propria giurisprudenza, a partire dalla sentenza 26 luglio 2002, n. 4071, e ribadendo che «*la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una «materia "trasversale"» e che «proprio la trasversalità della materia implica, peraltro, l'esistenza di competenze diverse che ben possono essere regionali».*

Allo Stato, come la Consulta invero ha avuto modo in plurime occasioni di osservare, è infatti riservato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in

questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali e senza altresì escludere un intervento regionale, come quello operato nel caso di specie, in prospettiva di integrazione e rafforzamento delle disciplina posta a tutela dell'ambiente.

5.1. I poteri sostitutivi

Il comma 2, dell'art. 75, disciplina i poteri sostitutivi esercitabili dallo Stato in ipotesi di inattività delle Regioni e degli enti locali.

Nella specie, in ipotesi di inerzia, che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, pericolo di grave pregiudizio alla salute o all'ambiente oppure inottemperanza ad obblighi di informazione, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per materia, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere, decorso inutilmente il quale il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva.

Dall'analisi della disposizione in questione, si evince un meccanismo sostitutivo che opera a fronte di un'inattività qualificata, nei termini sopra meglio precisati, e solo a seguito di un atto di formale messa in mora del soggetto inadempiente.

I poteri sostitutivi, il cui esercizio che deve essere improntato a una logica di leale cooperazione, trovano la propria *ratio* giustificatrice nell'esigenza di evitare il verificarsi di gravi pregiudizi per l'ambiente a causa dell'inerzia altrui.

In conclusione, si precisa che, ai sensi del comma 2, restano fermi i poteri contingibili ed urgenti sussistenti in capo al Ministero dell'ambiente.

5.2. Gli obblighi informativi e la garanzia di partecipazione

L'art. 75, al comma 5, attribuisce un'importante funzione alle Regioni volta ad assicurare la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato di qualità delle acque.

All'uopo le Regioni sono tenute a trasmettere al Dipartimento tutela delle acque interne e marine dell'Istituto superiore per la protezione e la

ricerca ambientale (ISPRA) i dati conoscitivi e le informazioni relative all'attuazione degli obiettivi individuati nella parte terza del codice, nonché quelli prescritti dalla disciplina comunitaria.

L'ISPRA elabora a livello nazionale, nell'ambito del Sistema informativo nazionale dell'ambiente (SINA), le informazioni ricevute e le trasmette ai Ministeri interessati e al Ministero dell'ambiente anche per l'invio alla Commissione europea.

Le regioni provvedono affinché gli obiettivi di qualità di cui agli articoli 76 e 77 ed i relativi programmi di misure siano perseguiti nei corpi idrici ricadenti nei bacini idrografici internazionali in attuazione di accordi tra gli Stati membri interessati, avvalendosi a tal fine di strutture esistenti risultanti da accordi internazionali.

Tali obblighi informativi vanno inquadrati nell'ambito della più generale normativa in materia di accesso alle informazioni ambientali, di cui al d.lgs. n. 195/2005.

Il successivo comma 6 ricalca l'art. 14 della Direttiva 2000/60/CE, contemplando, in capo alle Regioni, l'obbligo di garantire l'attiva partecipazione di tutte le parti interessate all'attuazione delle disposizioni di cui alla parte terza del codice dell'ambiente, con particolare riferimento alle attività di elaborazione, revisione e aggiornamento dei piani di tutela delle acque.

5.3. Il ruolo dei consorzi di bonifica e di irrigazione

Il comma 9 attribuisce ai consorzi di bonifica e irrigazione il ruolo di concorrere, anche attraverso accordi di programma con le pubbliche amministrazioni competenti, alla realizzazione di azioni di salvaguardia ambientale e di risanamento delle acque.

In altri termini, i consorzi assumono una funzione di sicuro rilievo nel perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 73.

TITOLO II

OBIETTIVI DI QUALITÀ

CAPITOLO VII

COMMENTO AGLI ARTT. DA 76 A 78 UNDECIES (OBIETTIVO DI QUALITÀ AMBIENTALE E OBIETTIVO DI QUALITÀ PER SPECIFICA DESTINAZIONE)

Art. 76. Disposizioni generali.

1. Al fine della tutela e del risanamento delle acque superficiali e sotterranee, la parte terza del presente decreto individua gli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici significativi e gli obiettivi di qualità per specifica destinazione per i corpi idrici di cui all'articolo 78, da garantirsi su tutto il territorio nazionale.
2. L'obiettivo di qualità ambientale è definito in funzione della capacità dei corpi idrici di mantenere i processi naturali di autodepurazione e di supportare comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate.
3. L'obiettivo di qualità per specifica destinazione individua lo stato dei corpi idrici idoneo ad una particolare utilizzazione da parte dell'uomo, alla vita dei pesci e dei molluschi.
4. In attuazione della parte terza del presente decreto sono adottate, mediante il Piano di tutela delle acque di cui all'articolo 121, misure atte a conseguire gli obiettivi seguenti entro il 22 dicembre 2015:
 - a) sia mantenuto o raggiunto per i corpi idrici significativi superficiali e sotterranei l'obiettivo di qualità ambientale corrispondente allo stato di «buono»;
 - b) sia mantenuto, ove già esistente, lo stato di qualità ambientale «elevato» come definito nell'Allegato 1 alla parte terza del presente decreto;
 - c) siano mantenuti o raggiunti altresì per i corpi idrici a specifica destinazione di cui all'articolo 79 gli obiettivi di qualità per specifica destinazione di cui all'Allegato 2 alla parte terza del presente decreto, salvi i termini di adempimento previsti dalla normativa previgente.
5. Qualora per un corpo idrico siano designati obiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione che prevedono per gli stessi parametri valori limite diversi, devono essere rispettati quelli più cautelativi quando essi si riferiscono al conseguimento dell'obiettivo di qualità ambientale; l'obbligo di rispetto di tali valori limite decorre dal 22 dicembre 2015.
6. Il Piano di tutela provvede al coordinamento degli obiettivi di qualità ambientale con i diversi obiettivi di qualità per specifica destinazione.

7. Le regioni possono definire obiettivi di qualità ambientale più elevati, nonché individuare ulteriori destinazioni dei corpi idrici e relativi obiettivi di qualità.

Art. 77. Individuazione e perseguimento dell'obiettivo di qualità ambientale).

1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, sulla base dei dati già acquisiti e dei risultati del primo rilevamento effettuato ai sensi degli articoli 118 e 120, le regioni che non vi abbiano provveduto identificano per ciascun corpo idrico significativo, o parte di esso, la classe di qualità corrispondente ad una di quelle indicate nell'Allegato 1 alla parte terza del presente decreto.

2. In relazione alla classificazione di cui al comma 1, le regioni stabiliscono e adottano le misure necessarie al raggiungimento o al mantenimento degli obiettivi di qualità ambientale di cui all'articolo 76, comma 4, lettere a) e b), tenendo conto del carico massimo ammissibile, ove fissato sulla base delle indicazioni delle Autorità di bacino, e assicurando in ogni caso per tutti i corpi idrici l'adozione di misure atte ad impedire un ulteriore degrado.

3. Al fine di assicurare entro il 22 dicembre 2015 il raggiungimento dell'obiettivo di qualità ambientale corrispondente allo stato di «buono», entro il 31 dicembre 2008 ogni corpo idrico superficiale classificato o tratto di esso deve conseguire almeno i requisiti dello stato di «sufficiente» di cui all'Allegato 1 alla parte terza del presente decreto.

4. Le acque ricadenti nelle aree protette devono essere conformi agli obiettivi e agli standard di qualità fissati nell'Allegato 1 alla parte terza del presente decreto, secondo le scadenze temporali ivi stabilite, salvo diversa disposizione della normativa di settore a norma della quale le singole aree sono state istituite.

5. La designazione di un corpo idrico artificiale o fortemente modificato e la relativa motivazione sono esplicitamente menzionate nei piani di bacino e sono riesaminate ogni sei anni. Le regioni possono definire un corpo idrico artificiale o fortemente modificato quando:

a) le modifiche delle caratteristiche idromorfologiche di tale corpo, necessarie al raggiungimento di un buono stato ecologico, abbiano conseguenze negative rilevanti:

1) sull'ambiente in senso ampio;

2) sulla navigazione, comprese le infrastrutture portuali, o sul diporto;

3) sulle attività per le quali l'acqua è accumulata, quali la fornitura di acqua potabile, la produzione di energia o l'irrigazione;

4) sulla regolazione delle acque, la protezione dalle inondazioni o il drenaggio agricolo;

5) su altre attività sostenibili di sviluppo umano ugualmente importanti;

b) i vantaggi cui sono finalizzate le caratteristiche artificiali o modificate del corpo idrico non possano, per motivi di fattibilità tecnica o a causa dei costi sproporzionati, essere raggiunti con altri mezzi che rappresentino un'opzione significativamente migliore sul piano ambientale.

6. Le regioni possono motivatamente prorogare il termine del 23 dicembre 2015 per poter conseguire gradualmente gli obiettivi dei corpi idrici purché non si verifichi un ulteriore deterioramento dello stato dei corpi idrici e sussistano tutte le seguenti condizioni:

a) i miglioramenti necessari per il raggiungimento del buono stato di qualità ambientale non possono essere raggiunti entro i termini stabiliti almeno per uno dei seguenti motivi:

1) i miglioramenti dello stato dei corpi idrici possono essere conseguiti per motivi tecnici solo in fasi successive al 23 dicembre 2015;

2) il completamento dei miglioramenti entro i termini fissati sarebbe sproporzionalmente costoso;

3) le condizioni naturali non consentono il miglioramento del corpo idrico nei tempi richiesti;

b) la proroga dei termini e le relative motivazioni sono espressamente indicate nei piani di cui agli articoli 117 e 121;

c) le proroghe non possono superare il periodo corrispondente a due ulteriori aggiornamenti dei piani di cui alla lettera b), fatta eccezione per i casi in cui le condizioni naturali non consentano di conseguire gli obiettivi entro detto periodo;

c) l'elenco delle misure, la necessità delle stesse per il miglioramento progressivo entro il termine previsto, la giustificazione di ogni eventuale significativo ritardo nella attuazione delle misure, nonché il relativo calendario di attuazione delle misure devono essere riportati nei piani di cui alla lettera b). Le informazioni devono essere aggiornate nel riesame dei piani.

7. Le regioni, per alcuni corpi idrici, possono stabilire di conseguire obiettivi ambientali meno rigorosi rispetto a quelli di cui al comma 4, qualora, a causa delle ripercussioni dell'impatto antropico rilevato ai sensi dell'articolo 118 o delle loro condizioni naturali, non sia possibile o sia esageratamente oneroso il loro raggiungimento. Devono, in ogni caso, ricorrere le seguenti condizioni:

a) la situazione ambientale e socio-economica non consente di prevedere altre opzioni significativamente migliori sul piano ambientale ed economico;

b) la garanzia che:

1) per le acque superficiali venga conseguito il migliore stato ecologico e chimico possibile, tenuto conto degli impatti che non potevano ragionevolmente essere evitati per la natura dell'attività umana o dell'inquinamento;

2) per le acque sotterranee siano apportate modifiche minime al loro stato di qualità, tenuto conto degli impatti che non potevano ragionevolmente essere evitati per la natura dell'attività umana o dell'inquinamento;

c) per lo stato del corpo idrico non si verifichi alcun ulteriore deterioramento;

d) gli obiettivi ambientali meno rigorosi e le relative motivazioni figurano espressamente nel piano di gestione del bacino idrografico e del piano di tutela di cui agli articoli 117 e 121 e tali obiettivi sono rivisti ogni sei anni nell'ambito della revisione di detti piani.

8. Quando ricorrono le condizioni di cui al comma 7, la definizione di obiettivi meno rigorosi è consentita purché essi non comportino l'ulteriore deterioramento dello stato del corpo idrico e, fatto salvo il caso di cui alla lettera b) del medesimo comma 7, purché non sia pregiudicato il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla parte terza del presente decreto in altri corpi idrici compresi nello stesso bacino idrografico.

9. Nei casi previsti dai commi 6 e 7, i Piani di tutela devono comprendere le misure volte alla tutela del corpo idrico, ivi compresi i provvedimenti integrativi o restrittivi della disciplina degli scarichi ovvero degli usi delle acque. I tempi e gli obiettivi, nonché le relative misure, sono rivisti almeno ogni sei anni ed ogni eventuale modifica deve essere inserita come aggiornamento del piano.

10. Il deterioramento temporaneo dello stato del corpo idrico dovuto a circostanze naturali o di forza maggiore eccezionali e ragionevolmente imprevedibili, come alluvioni violente e siccità prolungate, o conseguente a incidenti ragionevolmente imprevedibili, non dà luogo a una violazione delle prescrizioni della parte terza del presente decreto, purché ricorrano tutte le seguenti condizioni:

a) che siano adottate tutte le misure volte ad impedire l'ulteriore deterioramento dello stato di qualità dei corpi idrici e la compromissione del raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 76 ed al presente articolo in altri corpi idrici non interessati alla circostanza;

b) che il Piano di tutela preveda espressamente le situazioni in cui detti eventi possano essere dichiarati ragionevolmente imprevedibili o eccezionali, anche adottando gli indicatori appropriati;

c) che siano previste ed adottate misure idonee a non compromettere il ripristino della qualità del corpo idrico una volta conclusisi gli eventi in questione;

d) che gli effetti degli eventi eccezionali o imprevedibili siano sottoposti a un riesame annuale e, con riserva dei motivi di cui all'articolo 76, comma 4, lettera a), venga fatto tutto il possibile per ripristinare nel corpo idrico, non appena ciò sia ragionevolmente fattibile, lo stato precedente tali eventi;

e) che una sintesi degli effetti degli eventi e delle misure adottate o da adottare sia inserita nel successivo aggiornamento del Piano di tutela.

10-bis. Le regioni non violano le disposizioni del presente decreto nei casi in cui:

a) il mancato raggiungimento del buon stato delle acque sotterranee, del buono stato ecologico delle acque superficiali o, ove pertinente, del buon potenziale ecologico ovvero l'incapacità di impedire il deterioramento del corpo idrico superficiale e sotterraneo sono dovuti a nuove modifiche delle caratteristiche fisiche di un corpo idrico superficiale o ad alterazioni idrogeologiche dei corpi idrici sotterranei;

b) l'incapacità di impedire il deterioramento da uno stato elevato ad un buono stato di un corpo idrico superficiale sia dovuto a nuove attività sostenibili di sviluppo umano purché sussistano le seguenti condizioni:

1) siano state avviate le misure possibili per mitigare l'impatto negativo sullo stato del corpo idrico;

2) siano indicate puntualmente ed illustrate nei piani di cui agli articoli 117 e 121 le motivazioni delle modifiche o delle alterazioni e gli obiettivi siano rivisti ogni sei anni;

3) le motivazioni delle modifiche o delle alterazioni di cui alla lettera b) siano di prioritario interesse pubblico ed i vantaggi per l'ambiente e la società, risultanti dal conseguimento degli obiettivi di cui al comma 1, siano inferiori rispetto ai vantaggi derivanti dalle modifiche o dalle alterazioni per la salute umana, per il mantenimento della sicurezza umana o per lo sviluppo sostenibile;

4) per motivi di fattibilità tecnica o di costi sproporzionati, i vantaggi derivanti dalle modifiche o dalle alterazioni del corpo idrico non possono essere conseguiti con altri mezzi che garantiscono soluzioni ambientali migliori.

Art. 78. Standard di qualità ambientale per le acque superficiali.

1. Ai fini della determinazione del buono stato chimico delle acque superficiali si applicano, con le modalità disciplinate dal presente articolo, gli SQA elencati alla tabella 1/A per la colonna d'acqua e per il biota e gli SQA elencati alla tabella 2/A per i sedimenti, di cui al paragrafo A.2.6 dell'allegato 1 alla parte terza.

2. Le regioni e le province autonome, avvalendosi delle agenzie regionali per l'ambiente, applicano gli SQA alla colonna d'acqua e al biota con le modalità

di cui al paragrafo A.2.8 dell'allegato 1 alla parte terza e nel rispetto dei seguenti criteri e condizioni:

a) gli SQA per le sostanze individuate con i numeri 2, 5, 15, 20, 22, 23, 28, di cui alla tabella 1/A, paragrafo A.2.6 dell'allegato 1 alla parte terza, si applicano dal 22 dicembre 2015, per conseguire un buono stato chimico entro il 22 dicembre 2021, mediante programmi di misure inclusi nei piani di gestione dei bacini idrografici elaborati entro il 2015, in attuazione dell'articolo 117;

b) gli SQA fissati per le nuove sostanze individuate con i numeri da 34 a 45, di cui alla tabella 1/A, del paragrafo A.2.6 dell'allegato 1 alla parte terza, si applicano dal 22 dicembre 2018, per conseguire un buono stato chimico entro il 22 dicembre 2027 ed impedire il deterioramento dello stato chimico relativamente a tali sostanze. A tal fine, entro il 22 dicembre 2018, le regioni e le province autonome, in collaborazione con le Autorità di bacino, elaborano un programma di monitoraggio supplementare ed un programma preliminare di misure relative a dette sostanze, che trasmettono al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e al Sistema informativo nazionale per la tutela delle acque italiane, di seguito SINTAI, per il successivo inoltro alla Commissione europea. I piani di gestione di cui all'articolo 117, elaborati entro il 22 dicembre 2021, contengono un programma di misure definitivo, ai sensi dell'articolo 116, per il raggiungimento del buono stato chimico delle sostanze di cui alla presente lettera, che è attuato e reso pienamente operativo, entro e non oltre il 22 dicembre 2024;

c) per le sostanze identificate con i numeri 5, 15, 16, 17, 21, 28, 34, 35, 37, 43 e 44, che figurano alla tabella 1/A del paragrafo A.2.6 dell'allegato 1 alla parte terza, si applicano gli SQA per il biota fissati alla medesima tabella 1/A, salvo quanto previsto al comma 3, lettera a). A tal fine, è resa disponibile, entro il 22 marzo 2016, la linea guida italiana, di cui all'allegato 1 alla parte terza, paragrafo A.2.6, elaborata sulla base delle linee guida europee n. 25 - Chemical Monitoring of Sediment and Biota, n. 32 - Biota Monitoring e n. 33 - Analytical Methods for Biota Monitoring, contenente le informazioni pratiche, necessarie per l'utilizzo di taxa di biota alternativi ai fini della classificazione;

d) per le sostanze diverse da quelle di cui al punto c) si applicano gli SQA per l'acqua fissati alla tabella 1/A del paragrafo A.2.6 dell'allegato 1 alla parte terza, salvo quanto previsto al comma 3, lettera b).

3. Se sono rispettate le condizioni di cui al comma 4 le regioni e le province autonome:

- a) per le sostanze recanti il numero 15, 16, 17, 28, 34, 35, 43 e 44 possono applicare gli SQA fissati alla tabella 1/A del paragrafo A.2.6 dell'allegato 1 alla parte terza per la colonna d'acqua;
- b) per la sostanza 9-ter possono applicare lo SQA per il biota.
4. Ai fini del comma 3 il metodo di analisi scelto per la matrice o per il taxon del biota deve soddisfare i criteri minimi di efficienza specificati all'articolo 78-sexies. Se i criteri di cui all'articolo 78-sexies non sono rispettati per alcuna matrice, le regioni e le province autonome garantiscono che il monitoraggio sia effettuato utilizzando le migliori tecniche disponibili che non comportino costi eccessivi e che il metodo di analisi fornisca risultati almeno equivalenti al metodo disponibile per la matrice di cui al comma 2, lettera c), per la sostanza pertinente.
5. Per le acque marino costiere e di transizione le regioni e le province autonome possono applicare gli SQA di cui alla tabella 2/A del paragrafo A.2.6 dell'allegato 1 alla parte terza ai sedimenti, se sono rispettate le condizioni di cui al comma 4.
6. Quando viene individuato un rischio potenziale per l'ambiente acquatico o proveniente dall'ambiente acquatico causato da un'esposizione acuta, quale risultato di concentrazioni od emissioni ambientali misurate o stimate ed è stato applicato uno SQA per il biota o i sedimenti, le regioni e le province autonome effettuano il monitoraggio anche della colonna d'acqua e applicano gli SQA-CMA di cui alla tabella 1/A del paragrafo A.2.6 dell'allegato 1 alla parte terza.
7. Per le sostanze alle quali si applica uno SQA per i sedimenti o per il biota, le regioni e le province autonome effettuano il monitoraggio della sostanza nella corrispondente matrice con cadenza almeno annuale, salvo che le conoscenze tecniche e la valutazione di esperti non giustifichino un diverso intervallo temporale. In tale ultimo caso, la motivazione tecnico-scientifica della frequenza applicata è inserita nei Piani di gestione dei distretti idrografici, in conformità all'articolo 78-nonies, comma 1, lettera c).
8. Le regioni e le province autonome effettuano l'analisi della tendenza a lungo termine delle concentrazioni delle sostanze dell'elenco di priorità di cui alla tabella 1/A del paragrafo A.2.6 dell'allegato 1 alla parte terza che tendono ad accumularsi nei sedimenti e nel biota ovvero in una sola delle due matrici, con particolare attenzione per le sostanze riportate nella citata tabella ai numeri 2, 5, 6, 7, 12, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 26, 28, 30, 34, 35, 36, 37, 43 e 44, conformemente al paragrafo A.3.2.4 dell'allegato 1 alla parte terza ed ai commi 9 e 10.
9. Le regioni e le province autonome effettuano il monitoraggio delle sostanze di cui al comma 8 nei sedimenti o nel biota, con cadenza triennale, al fine di

disporre di un numero di dati sufficienti per un'analisi della tendenza a lungo termine affidabile. Ai medesimi fini effettuano, in via prioritaria, eventualmente intensificando la frequenza, il monitoraggio nei corpi idrici che presentano criticità ambientali, quali i corpi idrici in cui sono ubicati scarichi contenenti sostanze dell'elenco di priorità o soggetti a fonti diffuse e perdite derivanti da attività agricola intensiva, siti contaminati da bonificare, discariche e depositi di rifiuti. All'esito dell'analisi di tendenza sono adottate le necessarie misure di tutela nell'ambito del piano di gestione.

10. Le regioni e le province autonome effettuano la valutazione delle variazioni a lungo termine ai sensi del paragrafo A.3.2.4 dell'allegato 1 alla parte terza nei siti interessati da una diffusa attività antropica. Per l'individuazione di detti siti si tiene conto degli esiti dell'analisi delle pressioni e degli impatti, effettuata in base alle disposizioni di cui all'allegato 3 alla parte terza, dando priorità ai corpi idrici ed ai siti soggetti a pressioni da fonti puntuali e diffuse derivanti dalle sostanze elencate alla tabella 1/A del paragrafo A.2.6 dell'allegato 1 alla parte terza. In ogni caso, l'elenco comprende i siti rappresentativi dei corpi idrici marino-costieri e di transizione che, sulla base dei dati disponibili, superano gli SQA di cui alla tabella 3/A del paragrafo A.2.6 dell'allegato 1 alla parte terza. Le regioni e le province autonome, attraverso il sistema SINTAI, rendono disponibili l'elenco dei siti così selezionati, entro il 31 dicembre 2015, ed i risultati dell'analisi di tendenza secondo le modalità previste al punto 1.4.2 del paragrafo A.2.8-ter dell'allegato 1 alla parte terza. I risultati dell'analisi di tendenza sono inseriti nei piani di gestione di cui all'articolo 117.

11. I risultati del monitoraggio delle sostanze di cui al comma 8 nei sedimenti e nel biota concorrono all'aggiornamento ed all'integrazione degli standard di qualità ambientali per i corpi idrici lacustri e fluviali.

12. Le regioni e le province autonome adottano misure atte a garantire che le concentrazioni delle sostanze di cui al comma 8 non aumentino in maniera significativamente rilevante nei sedimenti o nel biota.

13. Le disposizioni del presente articolo concorrono a conseguire l'obiettivo dell'eliminazione delle sostanze pericolose prioritarie indicate come PP alla tabella 1/A del paragrafo A.2.6 dell'allegato 1 alla parte terza, negli scarichi, nei rilasci da fonte diffusa e nelle perdite, nonché alla graduale riduzione negli stessi delle sostanze prioritarie individuate come P alla medesima tabella. Tali obiettivi devono essere conseguiti entro venti anni dall'inserimento della sostanza nell'elenco delle sostanze prioritarie da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. Per le sostanze indicate come E l'obiettivo è di eliminare l'inquinamento delle acque causato da scarichi, rilasci da fonte diffusa e perdite entro il 2021.

Art. 78-bis. Zone di mescolamento.

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono designare zone di mescolamento adiacenti ai punti di scarico di acque reflue contenenti sostanze dell'elenco di priorità nel rispetto dei criteri tecnici stabiliti con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base delle linee guida definite a livello comunitario, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 2008/105/CE. Le concentrazioni di una o più sostanze di detto elenco possono superare, nell'ambito di tali zone di mescolamento, gli SQA applicabili, a condizione che il superamento non abbia conseguenze sulla conformità agli SQA del resto del corpo idrico superficiale.

2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano designano le zone di mescolamento assicurando che l'estensione di ciascuna di tali zone:

- a) sia limitata alle vicinanze del punto di scarico;
- b) sia calibrata sulla base delle concentrazioni di inquinanti nel punto di scarico, dell'applicazione delle disposizioni in materia di disciplina degli scarichi di cui alla normativa vigente e dell'adozione delle migliori tecniche disponibili, in funzione del raggiungimento o mantenimento degli obiettivi ambientali.

3. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e le autorità di distretto riportano, rispettivamente, nei piani di tutela e nei piani di gestione le zone di mescolamento designate indicando:

- a) l'ubicazione e l'estensione;
- b) gli approcci e le metodologie applicati per definire tali zone;
- c) le misure adottate allo scopo di limitare in futuro l'estensione delle zone di mescolamento, quali quelle necessarie alla riduzione ed all'eliminazione dell'inquinamento delle acque superficiali causato dalle sostanze dell'elenco di priorità o le misure consistenti nel riesame delle autorizzazioni rilasciate ai sensi del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, e successive modificazioni, o delle autorizzazioni preventive rilasciate ai sensi del presente decreto.

4. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano nelle aree protette elencate all'allegato 9, alle lettere i), ii), iii), v).

Art. 78-ter. Inventario dei rilasci da fonte diffusa, degli scarichi e delle perdite.

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ciascuna per la parte di territorio di competenza ricadente in ciascun distretto idrografico, mettono a disposizione attraverso il sistema SINTAI le informazioni di cui alla lettera A.2.8.-ter, sezione A "Stato delle acque superficiali", parte 2 "Modalità

per la classificazione dello stato di qualità dei corpi idrici" dell'allegato 1 alla parte terza, secondo le scadenze temporali riportate nel medesimo allegato. Le informazioni sono ricavate sulla base dell'attività di monitoraggio e dell'attività conoscitiva delle pressioni e degli impatti di cui rispettivamente all'allegato 1 e all'allegato 3 - sezione C, alla parte terza.

2. L'Istituto superiore per la protezione e ricerca ambientale, di seguito: ISPRA, rende disponibili attraverso il sistema SINTAI i formati standard, aggiornandoli sulla base delle linee guida adottate a livello comunitario, nonché i servizi per la messa a disposizione delle informazioni da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

3. L'ISPRA elabora l'inventario, su scala di distretto, dei rilasci derivanti da fonte diffusa, degli scarichi e delle perdite, di seguito denominato "inventario", con riferimento alle sostanze prioritarie e alle sostanze pericolose prioritarie. L'ISPRA effettua ulteriori elaborazioni sulla base di specifiche esigenze del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. (508)

4. L'inventario è redatto sulla base della elaborazione delle informazioni di cui al comma 1, dei dati raccolti in attuazione del regolamento (CE) n. 166/2006, nonché sulla base di altri dati ufficiali. Nell'inventario sono altresì riportate, ove disponibili, le carte topografiche e, ove rilevate, le concentrazioni di tali sostanze ed inquinanti nei sedimenti e nel biota.

5. L'inventario è finalizzato a verificare il raggiungimento dell'obiettivo di cui ai commi 1 e 7 dell'articolo 78, ed è sottoposto a riesami sulla base degli aggiornamenti effettuati dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 118, comma 2.

6. L'ISPRA, previa verifica e validazione da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, mette a disposizione di ciascuna autorità di distretto, tramite il sistema SINTAI, gli inventari aggiornati su scala distrettuale ai fini dell'inserimento della sezione A dell'inventario nei piani di gestione riesaminati da pubblicare.

Art. 78-*quater*. Inquinamento transfrontaliero.

1. Qualora si verifichi un superamento di un SQA nei bacini idrografici transfrontalieri, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano interessate non si ritengono inadempienti se possono dimostrare che:

a) il superamento dell'SQA è dovuto ad una fonte di inquinamento al di fuori della giurisdizione nazionale;

b) a causa di tale inquinamento transfrontaliero si è verificata l'impossibilità di adottare misure efficaci per rispettare l'SQA in questione;

c) sia stato applicato, per i corpi idrici colpiti da inquinamento transfrontaliero, il meccanismo di coordinamento ai sensi dei commi 7 e 8 dell'articolo 75 e, se del caso, sia stato fatto ricorso alle disposizioni di cui ai commi 6, 7 e 10 dell'articolo 77.

2. Qualora si verificano le circostanze di cui al comma 1, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e le autorità di distretto competenti forniscono le informazioni necessarie al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per il successivo inoltro alla Commissione europea e predispongono una relazione sintetica delle misure adottate riguardo all'inquinamento transfrontaliero da inserire rispettivamente nel piano di tutela e nel piano di gestione.

Art. 78-quinquies. Metodi di analisi per le acque superficiali e sotterranee.

1. L'ISPRA assicura che i metodi di analisi, compresi i metodi di laboratorio, sul campo e on line, utilizzati dalle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, di seguito: "ARPA", e dalle agenzie provinciali per la protezione dell'ambiente, di seguito: "APPA", ai fini del programma di monitoraggio chimico svolto ai sensi dell'allegato 1 alla parte terza, siano convalidati e documentati ai sensi della norma UNI-EN ISO/CEI - 17025:2005 o di altre norme equivalenti internazionalmente accettate.

2. Ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 78, commi 1 e 2, e 78-bis, il monitoraggio è effettuato applicando le metodiche di campionamento e di analisi riportati alle lettere A.2.8, punti 16, 17 e 18, e A.3.10 dell'allegato 1 alla parte terza.

3. Le disposizioni di cui al presente articolo, agli articoli 78-sexies, 78-septies e 78-octies ed alla lettera A.2.8.-bis della sezione A "Stato delle acque superficiali" della parte 2 "Modalità per la classificazione dello stato di qualità dei corpi idrici" dell'allegato 1 alla parte terza si applicano per l'analisi chimica e il monitoraggio dello stato dei corpi idrici superficiali e sotterranei.

Art. 78-sexies. Requisiti minimi di prestazione per i metodi di analisi.

1. L'ISPRA verifica che i requisiti minimi di prestazione per tutti i metodi di analisi siano basati su una incertezza di misura definita conformemente ai criteri tecnici riportati alla lettera A.2.8.-bis, sezione A "Stato delle acque superficiali", parte 2 "Modalità per la classificazione dello stato di qualità dei corpi idrici" dell'allegato 1 alla parte terza.

2. In mancanza di standard di qualità ambientali per un dato parametro o di un metodo di analisi che rispetti i requisiti minimi di prestazione di cui al comma 1, le ARPA e le APPA assicurano che il monitoraggio sia svolto applicando le migliori tecniche disponibili a costi sostenibili. Le autorità di

bacino distrettuali promuovono intese con le regioni e con le province autonome ricadenti nel distretto idrografico di competenza, al fine di garantire l'intercomparabilità, a livello di distretto idrografico, dei dati del monitoraggio delle sostanze prioritarie di cui alle tabelle 1/A e 2/A e delle sostanze non appartenenti alla lista di priorità di cui alla tabella 1/B dell'allegato 1 alla parte terza. Ai fini del monitoraggio e della valutazione dello stato della qualità delle acque, le autorità di bacino distrettuali promuovono altresì intese con i medesimi soggetti di cui al periodo precedente finalizzate all'adozione di una metodologia di valutazione delle tendenze ascendenti e d'inversione della concentrazione degli inquinanti nelle acque sotterranee. A tale fine, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, l'ISPRA rende disponibile mediante pubblicazione nel proprio sito internet istituzionale l'elenco dei laboratori del sistema delle agenzie dotati delle metodiche di analisi disponibili a costi sostenibili, conformi ai requisiti di cui al paragrafo A.2.8-bis dell'allegato 1 alla parte terza. Le autorità di bacino distrettuali rendono disponibili nel proprio sito internet istituzionale, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, i dati dei monitoraggi periodici come ottenuti dalle analisi effettuate da tali laboratori.

Art. 78-septies. Calcolo dei valori medi.

1. Ai fini del calcolo dei valori medi si applicano i criteri tecnici riportati alla lettera A.2.8.-bis, sezione A "Stato delle acque superficiali", parte 2 "Modalità per la classificazione dello stato di qualità dei corpi idrici" dell'allegato 1 alla parte terza.

1-bis. Nel caso in cui, ai sensi del presente articolo, il valore medio calcolato di una misurazione, quando è effettuato utilizzando la migliore tecnica disponibile che non comporti costi eccessivi, è indicato come "inferiore al limite di quantificazione" e il "limite di quantificazione" di tale tecnica è superiore allo SQA, il risultato per la sostanza oggetto di misurazione non si considera ai fini dello stato chimico globale di tale corpo idrico.

Art. 78-octies. Garanzia e controllo di qualità.

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano che i laboratori delle Agenzie regionali per l'ambiente (ARPA), e delle agenzie provinciali per l'ambiente (APPA), o degli enti appaltati da queste ultime applichino pratiche di gestione della qualità conformi a quanto previsto dalla norma UNI-EN ISO/CEI-17025:2005 e successive modificazioni o da altre norme equivalenti internazionalmente riconosciute.

2. L'ISPRA assicura la comparabilità dei risultati analitici dei laboratori ARPA, APPA o degli enti appaltati da queste ultime, sulla base:

a) della promozione di programmi di prove valutative delle competenze che comprendono i metodi di analisi di cui all'articolo 78-quinquies per i misurandi a livelli di concentrazione rappresentativi dei programmi di monitoraggio delle sostanze chimiche svolti ai sensi del presente decreto;

b) dell'analisi di materiali di riferimento rappresentativi di campioni prelevati nelle attività di monitoraggio e che contengono livelli di concentrazioni adeguati rispetto agli standard di qualità ambientali di cui all'articolo 78-sexies, comma 1.

3. I programmi di prove valutative di cui al comma 2, lettera a), vengono organizzati dall'ISPRA o da altri organismi accreditati a livello nazionale o internazionale, che rispettano i criteri stabiliti dalla norma UNI EN ISO/CEI 17043:2010 o da altre norme equivalenti accettate a livello internazionale. L'esito della partecipazione a tali programmi viene valutato sulla base dei sistemi di punteggio definiti dalla norma UNI EN ISO/CEI 17043:2010, dalla norma ISO-13528:2006 o da altre norme equivalenti internazionalmente accettate.

Art. 78-nonies. Aggiornamento dei piani di gestione.

1. Gli aggiornamenti dei Piani di gestione dei distretti idrografici predisposti ai sensi dell'articolo 117, comma 2-bis, riportano le seguenti informazioni fornite dalle regioni e dalle province autonome, avvalendosi delle agenzie regionali per l'ambiente:

a) una tabella contenente i limiti di quantificazione dei metodi di analisi applicati e le informazioni sulle prestazioni di tali metodi in relazione ai criteri minimi di efficienza di cui all'articolo 78-sexies;

b) per le sostanze per le quali si applica l'opzione di cui all'articolo 78, comma 3:

1) i motivi e la giustificazione forniti dalle regioni e province autonome, per la scelta di tale opzione;

2) i limiti di quantificazione dei metodi di analisi per le matrici specificate alle tabelle 1/A e 2/A del paragrafo A.2.6 dell'allegato 1 alla parte terza, comprese le informazioni sulle prestazioni di tali metodi in relazione ai requisiti minimi di prestazione fissati all'articolo 78-sexies, al fine di permettere il confronto con le informazioni di cui alla lettera a);

c) la motivazione tecnica della frequenza applicata per i monitoraggi in conformità all'articolo 78, comma 7, se gli intervalli tra un monitoraggio e l'altro sono superiori ad un anno.

2. Se del caso, i piani di gestione riportano per gli SQA alternativi stabiliti per la colonna d'acqua relativi all'esaclorobenzene e all'esaclorobutadiene, per il biota relativo al DDT e per le sostanze di cui alla tabella 2/A del paragrafo A.2.6 dell'allegato 1 alla parte terza la motivazione tecnica che dimostri che tali SQA garantiscano almeno lo stesso livello di protezione degli SQA fissati per le altre matrici alla tabella 1/A del paragrafo A.2.6 dell'allegato 1 alla parte terza.

3. Le Autorità di bacino mettono a disposizione su un sito accessibile elettronicamente al pubblico, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, i piani di gestione dei bacini idrografici aggiornati ai sensi dell'articolo 117, comma 2-bis, contenenti i risultati e l'impatto delle misure adottate per prevenire l'inquinamento chimico delle acque superficiali e la relazione provvisoria sui progressi realizzati nell'attuazione del programma di misure di cui all'articolo 116. Tali informazioni sono pubblicate e rese accessibili al pubblico sul sito istituzionale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Art. 78-decies. Disposizioni specifiche per alcune sostanze.

1. Nel rispetto degli obblighi di cui al paragrafo A.4.6.3 dell'allegato 1 alla parte terza, concernenti la presentazione dello stato chimico nonché degli obiettivi e degli obblighi di cui agli articoli 76, 77, 78, 116 e 117, i piani di gestione possono contenere mappe supplementari che presentano separatamente, rispetto alle informazioni riguardanti le altre sostanze di cui alla tabella 1/A del paragrafo A.2.6 dell'allegato 1 alla parte terza, le informazioni sullo stato chimico per una o più delle seguenti sostanze:

- a) sostanze che si comportano come PBT (Persistenti, bioaccumulabili e tossiche) ubiquitarie, recanti il numero 5, 21, 28, 30, 35, 37, 43 e 44;
- b) sostanze recanti il numero da 34 a 45;
- c) sostanze per le quali sono stati definiti SQA rivisti e più restrittivi, recanti il numero 2, 5, 15, 20, 22, 23 e 28.

2. I piani di gestione dei bacini idrografici possono riportare l'entità di ogni deviazione dal valore degli SQA per le sostanze di cui alle lettere a), b) e c), cercando di garantirne l'intercomparabilità a livello di bacino idrografico.

Art. 78-undecies. Elenco di controllo.

1. Le regioni e le province autonome, avvalendosi delle agenzie regionali per l'ambiente, effettuano il monitoraggio delle sostanze presenti nell'elenco di controllo di cui alla decisione 2015/495 della Commissione del 20 marzo 2015, che istituisce un elenco di controllo delle sostanze da sottoporre a monitoraggio a livello dell'Unione nel settore della politica delle acque in

attuazione della direttiva 2008/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

2. Il monitoraggio è effettuato per un periodo di almeno dodici mesi, a partire dal 24 settembre 2015. Per ciascuna sostanza presente in elenchi successivi il monitoraggio è avviato entro sei mesi dalla inclusione di dette sostanze nell'elenco di cui al comma 1.

3. Su proposta delle regioni e delle province autonome, l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, di seguito ISPRA, seleziona venti stazioni di monitoraggio rappresentative e definisce la frequenza e la tempistica del monitoraggio per ciascuna sostanza, tenendo conto degli usi e dell'eventuale frequenza di ritrovamento della stessa. ISPRA elabora una relazione che descrive la rappresentatività delle stazioni di monitoraggio e la strategia di monitoraggio e che riporta le informazioni di cui al comma 5, tenuto conto dei criteri indicati all'articolo 8-ter, paragrafo 3, della direttiva 2008/105/CE, come modificata dalla direttiva 2013/39/UE. ISPRA identifica le sostanze di cui al comma 5 sulla base delle informazioni fornite dalle regioni.

4. Il monitoraggio delle sostanze dell'elenco di controllo viene effettuato almeno una volta l'anno.

5. Le sostanze dell'elenco di controllo per cui esistono dati di monitoraggio sufficienti, comparabili, rappresentativi e recenti, ricavati da programmi di monitoraggio o da studi esistenti possono essere escluse dal monitoraggio supplementare, purché tali sostanze siano monitorate utilizzando metodiche conformi ai requisiti delle linee guida elaborate dalla Commissione per facilitare il monitoraggio delle sostanze appartenenti all'elenco di controllo.

6. ISPRA, sentito il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, trasmette alla Commissione europea, per conto dello stesso Ministero, i dati di monitoraggio e la relazione di cui al comma 3, entro quindici mesi dal 24 settembre 2015, per il primo elenco di controllo, o entro ventuno mesi dall'inserimento della sostanza nell'elenco di controllo di cui al comma 1 e, successivamente, ogni dodici mesi finché la sostanza è presente in detto elenco. A tal fine, le regioni e le province autonome mettono a disposizione, attraverso il sistema SINTAI, i risultati dei monitoraggi condotti ai sensi dei commi 1 e 2, trenta giorni prima delle suddette scadenze.

Sommario: 1. Premessa – 2. Le definizioni rilevanti in materia di obiettivi di qualità ambientale e di qualità per specifica destinazione – 3. Il ruolo del piano di tutela delle acque – 4. Le competenze regionali in materia di definizione degli obiettivi di qualità – 5. Le modalità di perseguimento degli obiettivi di qualità – 6. Il recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque: standard di qualità

1. Premessa

Al fine della tutela e del risanamento delle acque superficiali e sotterranee, la Parte Terza del codice individua gli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici significativi e gli obiettivi di qualità per specifica destinazione per i corpi idrici di cui all' art. 78, da garantire su tutto il territorio nazionale.

Tali obiettivi devono essere perseguiti attivando strumenti di tutela quantitativa, di cui alla Parte Terza, Titolo III, Capo II del codice e tutela qualitativa, di cui alla Parte Terza, Titolo III, Capo III del codice delle risorse idriche.

In particolare, la tutela quantitativa delle acque mira al raggiungimento o mantenimento di obiettivi di qualità per i corpi idrici e si attua mediante una serie di strumenti di pianificazione delle utilizzazioni delle acque quali la pianificazione del bilancio idrico, le concessioni e autorizzazioni all'uso delle acque superficiali e al prelievo delle acque sotterranee, il risparmio idrico e il riutilizzo-riciclo delle acque reflue; la tutela qualitativa delle acque mira al miglioramento della qualità fisica, chimica o microbiologica delle acque superficiali e sotterranee, eliminando o comunque riducendo i fenomeni di contaminazione e si attua, in via principale, mediante la disciplina degli scarichi.

Il Titolo II (artt. 76-90) della Parte III del codice dell'ambiente, dedicato alla disciplina degli «Obiettivi di qualità», consta di due Capi, il primo dei quali (artt. 76-79), in materia di «Obiettivi di qualità ambientale e obiettivi di qualità per specifica destinazione», ed il successivo, in tema di «Acque a specifica destinazione» (artt. 80-90).

In tale contesto, assume fondamentale rilievo il disposto di cui all'art. 76, che enuncia i principi fondamentali per l'intero Titolo II.

La normativa in esame recepisce l'art. 4 della Direttiva 2000/60/CE che definisce gli obiettivi ambientali che gli Stati sono tenuti a raggiungere in funzione di tutela e di risanamento delle acque superficiali, sotterranee e di quelle poste all'interno di aree naturali protette, come ribadito dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, con la sentenza resa nella causa C 32/05, il 30 novembre 2006.

In genere, mentre gli obiettivi di qualità ambientale sono definiti in

funzione della capacità dei corpi idrici di mantenere i processi naturali di autodepurazione e di supportare la vita di comunità animali e vegetali ampie e diversificate; gli obiettivi di qualità per specifica destinazione individuano lo stato dei corpi idrici idonei a particolari utilizzazioni da parte dell'uomo (produzione di acqua potabile, balneazione), alla vita dei pesci ed alla vita dei molluschi.

Agli obiettivi di qualità si affiancano poi gli *standards* di qualità ambientale per le acque superficiali, intesi come concentrazione di un particolare inquinante o gruppo di inquinanti che non deve essere superata per tutelare la salute umana e l'ambiente.

2. Le definizioni rilevanti in materia di obiettivi di qualità ambientale e di qualità per specifica destinazione

Ai fini dell'analisi della normativa in questione, risultano fondamentali le definizioni di «obiettivo di qualità ambientale» e di «obiettivo di qualità per specifica destinazione», di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 76.

Nella specie, ai sensi del comma 2, l'obiettivo di qualità ambientale viene definito come la capacità «*di mantenere i processi naturali di autodepurazione e di supportare comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate*».

Ai sensi del successivo comma 3, l'obiettivo di qualità per specifica destinazione «*individua lo stato dei corpi idrici idoneo a una particolare utilizzazione da parte dell'uomo, alla vita dei pesci e dei molluschi*».

Per completezza, va definito altresì il concetto di «corpo idrico significativo», essendo lo scopo primario della normativa in commento quello di definirne i relativi obiettivi minimi di qualità ambientale.

La definizione in discorso si rinviene nell'Allegato 1 alla parte terza del codice, in materia di «*monitoraggio e classificazione delle acque in funzione degli obiettivi di qualità ambientale*», secondo la quale sono corpi idrici significativi «*quelli che le autorità competenti individuano sulla base delle indicazioni contenute nel presente allegato e che conseguentemente vanno monitorati e classificati a fini del raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale*».

Ne discende un concetto mutevole nel tempo, essendo devoluta la qualificazione in termini di significatività alla pubblica amministrazione

competente, in favore della quale residua un margine di discrezionalità, nell'ambito dei criteri generali individuati nell'Allegato 1.

Non può che derivarne una nozione non vincolante, considerato che, come noto, le parole giuridiche sono dotate di un nucleo certo di significato e di un margine di incertezza interpretativa, in un contesto nel quale le definizioni sono impotenti di fronte all'ineliminabile creatività del linguaggio giuridico.

Del resto, già nel Digesto, si rinviene il brocardo secondo il quale «*Omnis definitio in iure civili periculosa est*», volendo sottolineare, con tale espressione, la necessità di non ingessare entro rigidi confini concetti destinati ad operare in materia di tutela ambientale che per la loro innata vitalità e mutevolezza, mal si prestano a qualsivoglia riduzione astrattizzante.

I corpi idrici significativi si distinguono poi in copri idrici superficiali (corsi d'acqua superficiali, laghi, acque marine costiere, acque di transizione, corpi idrici superficiali e copri idrici fortemente modificati) e sotterranei (acque sotterranee).

La significatività viene definita in modo diverso per i corsi d'acqua superficiali, per i laghi, per le acque marine costiere, per le acque di transizione e per i corpi idrici artificiali, nonché per le acque sotterranee.

Devono ugualmente essere soggetti a monitoraggio, controllo e miglioramento anche i corpi idrici di particolare interesse ambientale sia da un punto di vista naturalistico o paesaggistico, sia per gli specifici particolari utilizzi cui sono sottoposti, indipendentemente dalla loro qualificazione in termini di significatività.

3. Il ruolo del piano di tutela delle acque

L'art. 76, comma 4, individua lo strumento giuridico per la definizione delle misure di tutela necessarie per il perseguimento degli obiettivi di qualità ambientale nel piano regionale di tutela delle acque, di cui al successivo art. 121.

Nel piano vengono previste le misure necessarie per il conseguimento degli obiettivi di mantenimento o raggiungimento - per i corpi idrici significativi superficiali e sotterranei - l'obiettivo di qualità ambientale corrispondente allo stato di buono entro il 22 dicembre 2015, o mantenuto, ove esistente, lo stato di qualità ambientale elevato.

Ancora, il piano contempla le misure idonee a mantenere o

raggiungere per i corpi idrici a specifica destinazione gli obiettivi di qualità di cui all'Allegato 2 e, per ciò che riguarda, i corpi idrici ricadenti in aree protette, l'art. 77 prevede che esse debbano essere conformi agli *standards* e agli obiettivi di qualità fissati dall'Allegato 1, salvo diversa specifica disposizione della normativa di settore con la quale sono state istituite le singole aree.

L'art. 76, comma 5, in attuazione del generale principio di precauzione, prevede che, laddove per un corpo idrico siano designati obiettivi di qualità ambientale e obiettivi per specifica destinazione che prevedano valori limite diversi, debbano essere rispettati quelli più cautelativi, quando essi si riferiscono al conseguimento dell'obiettivo di qualità ambientale.

L'esistenza di tipologie di obiettivi diversi può comportare il fatto che questi si riferiscano, al contempo, al medesimo corpo idrico.

Pertanto, l'art. 76, comma 6, prevede che, in ipotesi di coincidenza nel medesimo corpo idrico di più obiettivi di qualità diversi, si debba provvedere al coordinamento dei suddetti obiettivi proprio attraverso il piano di tutela delle acque.

In giurisprudenza, di recente, cfr., Cass. civ., Sez. Unite, Ord., 21 ottobre 2021, n. 29299; Id., 4 febbraio 2020, n. 2502; Id., 10 aprile 2019, n. 10018, in materia di deflusso minimo vitale (DMV), di cui all'art. 7 del d.m. 28 luglio 2004, contenente le linee-guida del Ministero dell'Ambiente in forza del d.lgs. n. 152 del 1999 ed in attuazione della direttiva 2000/60/CE. Il DMV «costituisce un parametro complesso e variabile in relazione a ciascun corso d'acqua a seconda dei suoi diversi tratti, funzionalizzato anzitutto alla tutela della qualità del corpo idrico, oltre che strumento fondamentale per la disciplina delle concessioni di derivazione e di scarico delle acque, sicché dette linee-guida – vincolanti per le Autorità di bacino in quanto, pur contenute in una fonte secondaria atipica, hanno carattere regolamentare – non esauriscono la discrezionalità in fase esecutiva delle P.A. ai fini della determinazione del DMV, potendo essere fissati criteri più rigorosi ove resi necessari dall'esigenza di più elevata tutela della qualità del corpo idrico, siccome imposti dal generale “principio di precauzione” (art. 191 TFUE) e dalla correlativa disciplina sovranazionale e nazionale».

4. Le competenze regionali in materia di definizione degli obiettivi di qualità

L'art. 76, comma 7, costituisce una norma di chiusura del sistema, attribuendo un importante ruolo alle Regioni in materia di definizione degli obiettivi di qualità.

Nella specie, il comma 7, attribuisce alle Regioni il potere di definire obiettivi di qualità ambientale più elevati rispetto a quelli stabiliti dal legislatore nazionale, nell'Allegato 1 alla parte terza del codice e di individuare ulteriori destinazioni dei corpi idrici e relativi obiettivi di qualità, anche in funzione delle peculiarità locali che contraddistinguono un determinato territorio.

Il disposto in questione risulta perfettamente in linea con il principio ormai consolidato in dottrina e giurisprudenza secondo il quale lo Stato, nell'esercizio delle proprie competenze in via esclusiva, si limita a definire i livelli di tutela minimi, senz'altro derogabili in *melius*, dalle Regioni.

In questo senso, si vedano, *ex multis*, Corte cost., n. 104/2008, n. 105/2008, n. 12/2009, n. 61/2009, n. 225/2009, n. 235/2009, n. 67/2010.

5. Le modalità di perseguimento degli obiettivi di qualità

L'art. 77, rubricato «Individuazione e perseguimento dell'obiettivo di qualità ambientale», definisce le modalità e le tempistiche per il perseguimento degli obiettivi di qualità ambientale dei corpi idrici.

La norma in commento attribuisce alle Regioni, in questo senso, una duplice funzione, di individuazione, dapprima, del grado di qualità di cui all'Allegato 1 («elevato», «buono», «sufficiente») di ciascun corpo idrico significativo, e, successivamente, di definizione e adozione delle misure necessarie al raggiungimento e mantenimento degli obiettivi di qualità ambientale fissati ai sensi dell'art. 76, comma 4, tenendo conto del carico massimo ammissibile e assicurando in ogni caso per tutti i corpi idrici l'adozione di misure atte a impedire l'ulteriore degrado.

Le classi di qualità definite per i corpi idrici sono le seguenti: stato elevato, ove non si riscontrino alcuna alterazione antropica, o si riscontrino alterazioni antropiche poco rilevanti, dei valori degli elementi di qualità fisico-chimica e idromorfologica del tipo di corpo idrico superficiale rispetto a quelli di norma associati a tale tipo inalterato; stato buono, ove i

valori degli elementi di qualità biologica del tipo di corpo idrico superficiale presentano livelli poco elevati di distorsione dovuti all'attività umana, ma si discostano solo lievemente da quelli di norma associati al tipo di corpo idrico superficiale inalterato; stato sufficiente, nel caso in cui i valori degli elementi di qualità biologica del tipo di corpo idrico superficiale si discostano moderatamente da quelli di norma associati al tipo di corpo idrico superficiale inalterato.

La Regione, nel silenzio del legislatore nazionale, gode di un'ampia discrezionalità nell'individuazione delle misure più idonee al perseguimento degli obiettivi *de qua*, nell'ambito dei limiti imposti dalla natura e dai caratteri di cui al piano di tutela delle acque, *ex art.* 121.

Fondamentale rilievo assume il comma 7, che prevede la possibilità per le regioni di stabilire obiettivi di qualità meno rigorosi rispetto a quelli previsti dall'art. 76, comma 4, qualora non sia possibile o sia eccessivamente oneroso il loro perseguimento.

Tale potere è soggetto a stringenti condizioni, nella misura in cui attribuisce alle Regioni la facoltà di prevedere obiettivi inferiori rispetto a quelli previsti dal legislatore statale, purché risultino espressamente nel piano di gestione delle acque e in quello di tutela di cui agli artt. 117 e 121.

In particolare, si deve trattare dell'*extrema ratio*, nel senso che la situazione ambientale e socioeconomica locale deve essere tale da non consentire opzioni migliori.

Ad ogni buon conto, la Regione dovrà comunque assicurare condizioni di garanzie minime per le diverse tipologie di acque e deve evitare un ulteriore deterioramento per il corpo idrico.

5.1. Il deterioramento temporaneo dello stato del corpo idrico

L'art. 77, comma 10, si occupa del tema del deterioramento temporaneo dello stato del corpo idrico, dovuto a «*circostanze naturali*» o «*di forza maggiore eccezionali*» e «*ragionevolmente imprevedibili*» o comunque per «*incidenti ragionevolmente imprevedibili*».

In tali ipotesi, non si configura una violazione delle prescrizioni di cui alla parte Terza del codice purché ricorrano le circostanze elencate dalla disposizione in esame.

Il comma 10 contempla pertanto un potere di deroga della normativa vigente, subordinato al previo espletamento di un adeguato accertamento tecnico preventivo.

La deroga in questione, rispondendo a situazioni emergenziali, tipiche del diritto dell'ambiente, avrà efficacia limitata nel tempo, destinata a venir meno con il venir meno della situazione contingente verificatasi.

5.2. Casi in cui le Regioni non violano le disposizioni dell'art. 77: il comma 10-bis

L'art. 10 *bis*, introdotto dal d.l. n. 59/2008, ha introdotto due ipotesi in cui il mancato raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 77 non costituisce violazione della normativa vigente.

Si tratta, nella specie dei due casi del mancato raggiungimento degli obiettivi dovuto a modifiche delle caratteristiche fisiche del corpo idrico superficiale o ad alterazioni idrogeologiche dei corpi idrici sotterranei e dell'incapacità di impedire il deterioramento dovuto a nuove attività comunque sostenibili di sviluppo umano.

6. Il recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque: standard di qualità ambientale per le acque superficiali

L'art. 78 è stato sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. b), d.lgs. 10 dicembre 2010, n. 219, di recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE, nonché modifica della direttiva 2000/60/CE e recepimento della direttiva 2009/90/CE che stabilisce, conformemente alla direttiva 2000/60/CE, specifiche tecniche per l'analisi chimica e il monitoraggio dello stato delle acque.

Successivamente, l'art. 78 è stato ulteriormente modificato dall'art. 1, comma 1, lett. d), d.lgs. 13 ottobre 2015, n. 172.

Nella specie, in precedenza la disposizione era rubricata «*Standard di qualità per l'ambiente acquatico*» e integrava e precisava, appunto, gli *standards* di qualità ambientale per le acque superficiali soggette ad inquinamento provocato da sostanze pericolose.

Ad oggi, la norma prevede che, ai fini della identificazione del buono stato chimico dei corpi idrici superficiali si applicano, secondo le modalità

disciplinate dall'art. 78 del Codice dell'Ambiente, ai corpi idrici superficiali gli Standard di Qualità Ambientale, di seguito denominati "SQA", elencati alla tabella 1/A per la colonna d'acqua e per il biota e gli SQA elencati alla tabella 2/A per i sedimenti, di cui al paragrafo A.2.6 dell'allegato 1 alla parte terza del Codice.

In particolare, al fine di raggiungere o mantenere il buono stato chimico, le Regioni applicano per le sostanze dell'elenco di priorità gli SQA così come riportati per le diverse matrici.

Le sostanze che devono essere analizzate e verificate, all'interno dell'elenco di priorità sono suddivise in sostanze prioritarie; sostanze pericolose prioritarie e rimanenti sostanze.

Gli Uffici Regionali o Provinciali competenti, al fine di identificare lo stato chimico dei corpi idrici superficiali, sono tenuti ad un'approfondita istruttoria di carattere tecnico.

È infatti evidente che per la verifica degli *standards* di qualità ambientale previsti sarà necessario un approfondimento tecnico, da effettuare anche attraverso l'eventuale ausilio di tecnici specializzati, necessario al fine di consentire alla Regione o alla Provincia Autonoma di procedere con l'emanazione del provvedimento di identificazione dello stato chimico dei corpi idrici superficiali.

Al fine di verificare e raggiungere un buono stato chimico, le Regioni e le Province Autonome, avvalendosi delle Agenzie regionali per l'Ambiente, devono applicare gli SQA alla colonna d'acqua e al biota con le modalità previste all'Allegato 1.

Le Regioni e le Province Autonome devono effettuare l'analisi della tendenza a lungo termine delle concentrazioni delle sostanze dell'elenco di priorità che tendono ad accumularsi nei sedimenti e nel biota ovvero in una sola delle due matrici; il monitoraggio nei corpi idrici che presentano criticità ambientali, quali i corpi idrici in cui sono ubicati scarichi contenenti sostanze pericolose e perdite derivanti da attività agricola intensiva, siti contaminati da bonificare, discariche e depositi di rifiuti. All'esito dell'analisi in questione dovranno essere adottate le necessarie misure di tutela nell'ambito del Piano di Gestione.

Regioni e Province Autonome devono occuparsi altresì della valutazione delle variazioni a lungo termine nei siti interessati da una diffusa attività antropica.

Ruolo fondamentale è assunto, dunque, dall'attività pianificatoria, nel senso che spetta al piano di tutela delle acque la previsione di strumenti più idonei al perseguimento degli *standards* qualitativi prescritti

dall'Allegato 1 alla parte Terza del Codice.

6.1. Il recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque: le zone di mescolamento

Il recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a *standard* di qualità ambientale nel settore della politica delle acque, è confluito altresì nell'introduzione degli artt. da 78-*bis* a 78-*undecies*.

L'art. 78-*bis* disciplina le c.d. zone di mescolamento, ambiti nei quali è ammessa una deroga rispetto all'applicazione della normativa in materia agli *standards* di qualità ambientale.

Il disposto prevede che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono designare, purché non all'interno delle aree protette di cui all'ultimo comma dell'art. 78-*bis*, le zone di mescolamento adiacenti ai punti di scarico di acque reflue contenenti sostanze dell'elenco di priorità nel rispetto dei criteri tecnici stabiliti con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base delle linee guida definite a livello comunitario.

Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano designano le zone di mescolamento assicurando che l'estensione di ciascuna di tali zone sia limitata alle vicinanze del punto di scarico e sia calibrata sulla base delle concentrazioni di inquinanti nel punto di scarico, dell'applicazione delle disposizioni in materia di disciplina degli scarichi di cui alla normativa vigente e dell'adozione delle migliori tecniche disponibili, in funzione del raggiungimento o mantenimento degli obiettivi ambientali.

Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e le autorità di distretto riportano, rispettivamente, nei piani di tutela e nei piani di gestione le zone di mescolamento designate indicandone l'ubicazione e l'estensione; gli approcci e le metodologie applicati per definire tali zone; le misure adottate allo scopo di limitare in futuro l'estensione delle zone di mescolamento, quali quelle necessarie alla riduzione ed all'eliminazione dell'inquinamento delle acque superficiali causato dalle sostanze dell'elenco di priorità.

6.2. Il recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque: l'inventario dei rilasci da fonte diffusa, degli scarichi e delle perdite e il ruolo dell'ISPRA

L'art. 78-ter, rubricato «Inventario dei rilasci da fonte diffusa, degli scarichi e delle perdite», attribuisce alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e di Bolzano, ciascuna per la parte di territorio di competenza ricadente in ciascun distretto idrografico, il compito di rendere disponibili, attraverso il sistema SINTAI, le informazioni relative allo “Stato delle acque superficiali” e alle “Modalità per la classificazione dello stato di qualità dei corpi idrici”.

Le informazioni sono ricavate sulla base dell'attività di monitoraggio e dell'attività conoscitiva delle pressioni e degli impatti di cui all'Allegato 1 e all'Allegato 3 alla parte terza.

Nella specie, poi, l'elaborazione dell'inventario dei rilasci derivanti da fonte diffusa, degli scarichi e delle perdite, con riferimento alle sostanze prioritarie e alle sostanze pericolose prioritarie, compete all'ISPRA, su scala distrettuale.

L'ISPRA potrà poi effettuare tutte le ulteriori elaborazioni sulla base delle specifiche esigenze individuate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

L'ISPRA, quale il soggetto istituzionale responsabile di tutta la gestione su scala nazionale delle informazioni sulla tutela delle acque in Italia, per questo specifico compito, utilizza e gestisce il SINTAI - Sistema Informativo per la Tutela delle Acque in Italia, attraverso il quale tutte le attività relative alla gestione delle informazioni vengono espletate.

Il SINTAI consente il facile accesso alle informazioni ed ai servizi di trasmissione, standardizzazione e certificazione delle informazioni.

Il sistema SINTAI è realizzato e gestito dal Dipartimento per la Tutela delle Acque Interne e Marine dell'ISPRA.

L'accesso al sistema è libero.

Nel sistema SINTAI sono disponibili tutti i dati prodotti dal sistema delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente e trasmessi all'ISPRA dalle Regioni e Province autonome.

L'inventario redatto dall'ISPRA è finalizzato a verificare il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale delle acque superficiali, di cui ai commi 1 e 7 dell'articolo 78, ed è sottoposto a riesami

sulla base degli aggiornamenti effettuati dalle Regioni e dalle Province Autonome di Trento e di Bolzano.

In particolare, l'inventario deve essere riesaminato sulla base degli aggiornamenti effettuati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano in attuazione dei programmi di rilevamento dei dati utili a descrivere le caratteristiche del bacino idrografico e a valutare l'impatto antropico esercitato sul medesimo, nonché alla raccolta dei dati necessari all'analisi economica dell'utilizzo delle acque.

Tali programmi, vanno aggiornati ogni sei anni. Pertanto, anche l'inventario dovrà essere aggiornato nei medesimi termini.

6.3. Il recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque: l'inquinamento transfrontaliero

L'art. 78-*quater*, dedicato all'inquinamento transfrontaliero, stabilisce che, qualora si verifichi un superamento di un SQA nei bacini idrografici transfrontalieri, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano interessate non sono da ritenere inadempienti se possono dimostrare che: il superamento dell'SQA è dovuto ad una fonte di inquinamento al di fuori della giurisdizione nazionale; a causa di tale inquinamento transfrontaliero si è verificata l'impossibilità di adottare misure efficaci per rispettare l'SQA in questione; sia stato applicato, per i corpi idrici colpiti da inquinamento transfrontaliero, il meccanismo di coordinamento ai sensi dei commi 7 e 8 dell'articolo 75 e, se del caso, sia stato fatto ricorso alle disposizioni di cui ai commi 6, 7 e 10 dell'articolo 77, in materia di deterioramento temporaneo del corpo idrico.

Si ricorda a tal proposito che i commi 7 e 8 dell'art. 75 prevedono strumenti di coordinamento tra le autorità nazionali e sovranazionali e, nella specie, si richiederà alle Regioni di provvedere affinché gli obiettivi di qualità di cui agli articoli 76 e 77 ed i relativi programmi di misure siano perseguiti nei corpi idrici ricadenti nei bacini idrografici internazionali in attuazione di accordi tra gli Stati membri interessati, avvalendosi a tal fine di strutture esistenti risultanti da accordi internazionali e, qualora il distretto idrografico superi i confini della Comunità europea, lo Stato e le regioni saranno chiamati ad esercitare le proprie competenze adoperandosi per instaurare un coordinamento adeguato con gli Stati terzi

coinvolti, al fine di realizzare gli obiettivi di cui alla parte terza del codice.

Il comma 2 prevede un dovere informativo in capo alle Regioni e alle Province Autonome nell'ipotesi di avveramento delle condizioni di cui al comma 1, nei confronti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per il successivo inoltro alla Commissione europea.

Nel secondo periodo del comma 2, si prevede poi che le Regioni e le Province Autonome predispongano una relazione sintetica delle misure adottate riguardo all'inquinamento transfrontaliero da inserire rispettivamente nel piano di tutela e nel piano di gestione.

6.4. Il recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque: metodi di analisi per le acque superficiali e sotterranee

L'art. 78-*quinquies*, in materia di metodi di analisi per le acque superficiali e sotterranee, attribuisce in tal senso, ancora una volta, un fondamentale ruolo in favore dell'ISPRA, che è tenuta ad assicurare che i metodi di analisi, compresi i metodi di laboratorio, sul campo e on line, utilizzati dalle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA) e dalle agenzie provinciali per la protezione dell'ambiente (APPA), ai fini del programma di monitoraggio chimico svolto ai sensi dell'Allegato 1 alla parte terza, siano convalidati e documentati ai sensi della norma UNI-EN ISO/CEI - 17025:2005 o di altre norme equivalenti internazionalmente accettate.

Tale normativa, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo in esame, si applica per l'analisi chimica e il monitoraggio dello stato tanto dei corpi idrici superficiali quanto dei corpi idrici sotterranei.

6.5. Il recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque: requisiti minimi di prestazione per i metodi di analisi

L'art. 78-*sexies*, in materia di «Requisiti minimi di prestazione per i metodi di analisi» attribuisce all'ISPRA il compito di verificare che i requisiti minimi di prestazione per tutti i metodi di analisi siano basati su

una incertezza di misura definita conformemente ai criteri tecnici riportati nell'Allegato 1 alla parte terza.

In mancanza di standard di qualità ambientali per un dato parametro o di un metodo di analisi che rispetti i requisiti minimi di prestazione di cui al comma 1, le ARPA e le APPA assicurano che il monitoraggio sia svolto applicando le migliori tecniche disponibili a costi sostenibili.

Le autorità di bacino distrettuali promuovono intese con le regioni e con le province autonome ricadenti nel distretto idrografico di competenza, al fine di garantire l'intercomparabilità, a livello di distretto idrografico, dei dati del monitoraggio delle sostanze prioritarie.

Ai fini del monitoraggio e della valutazione dello stato della qualità delle acque, le autorità di bacino distrettuali promuovono altresì intese con i medesimi soggetti di cui al periodo precedente finalizzate all'adozione di una metodologia di valutazione delle tendenze ascendenti e d'inversione della concentrazione degli inquinanti nelle acque sotterranee.

A tale fine, l'ISPRA rende disponibile mediante pubblicazione nel proprio sito internet istituzionale l'elenco dei laboratori del sistema delle agenzie dotati delle metodiche di analisi disponibili a costi sostenibili, e le autorità di bacino distrettuali rendono disponibili nel proprio sito internet istituzionale, i dati dei monitoraggi periodici come ottenuti dalle analisi effettuate da tali laboratori.

6.6. Il recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque: calcolo dei valori medi

L'art. 78-*septies*, in materia di calcolo dei valori medi, prevede l'applicazione dei criteri tecnici riportati dall'Allegato 1 alla parte terza.

Nel caso in cui, il valore medio calcolato di una misurazione, quando è effettuato utilizzando la migliore tecnica disponibile che non comporti costi eccessivi, è indicato come inferiore al limite di quantificazione e il limite di quantificazione di tale tecnica è superiore allo SQA, il risultato per la sostanza oggetto di misurazione non si considera ai fini dello stato chimico globale di tale corpo idrico.

6.7. Il recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque: garanzia e controllo di qualità

L'art. 78-*octies* contempla in capo alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano il ruolo di assicurare che i laboratori delle Agenzie regionali per l'ambiente (ARPA), e delle agenzie provinciali per l'ambiente (APPA), o degli enti appaltati da queste ultime applichino pratiche di gestione della qualità conformi a quanto previsto dalla norma UNI-EN ISO/CEI-17025:2005 e successive modificazioni o da altre norme equivalenti internazionalmente riconosciute.

In tale contesto, l'ISPRA assicura la comparabilità dei risultati analitici dei laboratori ARPA, APPA o degli enti appaltati da queste ultime.

6.8. Il recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque: l'aggiornamento dei piani di gestione

L'art. 78 *nonies* prevede l'aggiornamento dei piani di gestione.

Per fini di completezza, si precisa che il Piano di Gestione rappresenta un'articolazione interna del Piano di Bacino distrettuale e ne costituisce pertanto uno stralcio.

Le Autorità di Bacino, ai fini della predisposizione dei Piani di Gestione, devono garantire la partecipazione di tutti i soggetti istituzionali competenti nello specifico settore.

Il Piano di Gestione è composto dai seguenti elementi: descrizione generale delle caratteristiche del Distretto idrografico; sintesi delle pressioni e degli impatti significativi esercitati dalle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sotterranee; specificazione e rappresentazione cartografica delle aree protette; mappa delle reti di monitoraggio e rappresentazione cartografica dei risultati dei programmi di monitoraggio effettuati a norma di dette disposizioni per verificare lo stato delle acque superficiali (stato ecologico e chimico), delle acque sotterranee (stato chimico e quantitativo) e delle aree protette; elenco degli obiettivi ambientali fissati per acque superficiali, acque sotterranee e aree protette; sintesi dell'analisi economica sull'utilizzo idrico; sintesi del

programma o programmi di misure adottati, compresi i conseguenti modi in cui realizzare gli obiettivi; repertorio di eventuali programmi o Piani di Gestione più dettagliati adottati per il Distretto idrografico e relativi a determinati sottobacini, settori, tematiche o tipi di acque, corredato di una sintesi del contenuto; sintesi delle misure adottate in materia di informazione e consultazione pubblica, con relativi risultati e eventuali conseguenti modifiche del Piano; elenco delle Autorità competenti all'interno di ciascun Distretto; referenti e procedure per ottenere la documentazione e le informazioni di base, in particolare dettagli sulle misure di controllo adottate e sugli effettivi dati del monitoraggio raccolti.

Nei successivi aggiornamenti del Piano, dovranno essere inserite altresì: una sintesi di eventuali modifiche o aggiornamenti alla versione precedente del Piano di Gestione, compresa una sintesi delle revisioni da effettuare; la valutazione dei progressi registrati per il raggiungimento degli obiettivi ambientali, con rappresentazione cartografica dei risultati del monitoraggio relativi al periodo coperto dal Piano precedente, e motivazione per l'eventuale mancato raggiungimento degli stessi; la sintesi e l'illustrazione delle misure previste nella versione precedente del Piano di Gestione e non realizzate; la sintesi di eventuali misure supplementari temporanee adottate, successivamente alla pubblicazione della versione precedente del Piano di Gestione del bacino idrografico.

Le Regioni e le Province Autonome, avvalendosi delle Agenzie regionali per l'ambiente, dovranno fornire, per gli aggiornamenti dei Piani di gestione dei distretti idrografici (che dovranno riportarle) le seguenti informazioni, ai sensi dell'art. 78-*nonies*: una tabella contenente i limiti di quantificazione dei metodi di analisi applicati e le informazioni sulle prestazioni di tali metodi in relazione ai criteri minimi di efficienza di cui all'articolo 78 *sexies*; per le sostanze per le quali si applica l'opzione di cui all'articolo 78, comma 3: i motivi e la giustificazione forniti dalle Regioni e Province Autonome, per la scelta di tale opzione; i limiti di quantificazione dei metodi di analisi per le matrici specificate alle tabelle 1/A e 2/A dell'allegato 1 alla parte terza, comprese le informazioni sulle prestazioni di tali metodi in relazione ai requisiti minimi di prestazione fissati all'articolo 78 *sexies*, al fine di permettere il confronto con le altre informazioni; la motivazione tecnica della frequenza applicata per i monitoraggi in conformità all'articolo 78, comma 7, se gli intervalli tra un monitoraggio e l'altro sono superiori ad un anno.

Inoltre, le Regioni e le Province Autonome devono effettuare la valutazione delle variazioni a lungo termine nei siti interessati da una

diffusa attività antropica. Per l'individuazione di detti siti si tiene conto degli esiti dell'analisi delle pressioni e degli impatti, effettuata in base alle disposizioni di cui all'allegato 3 alla parte terza. In ogni caso, l'elenco comprende i siti rappresentativi dei corpi idrici marino-costieri e di transizione che, sulla base dei dati disponibili, superano gli SQA.

I Piani di Gestione dei bacini idrografici possono inoltre riportare l'entità di ogni deviazione dal valore degli SQA, cercando di garantirne l'intercomparabilità a livello di bacino idrografico.

I piani devono essere aggiornati ogni sei anni.

Le Autorità di bacino, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo in commento, mettono a disposizione su un sito accessibile elettronicamente al pubblico, i piani di gestione dei bacini idrografici aggiornati contenenti i risultati e l'impatto delle misure adottate per prevenire l'inquinamento chimico delle acque superficiali e la relazione provvisoria sui progressi realizzati nell'attuazione del programma di misure.

Tali informazioni sono pubblicate e rese accessibili al pubblico sul sito istituzionale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

7. Obiettivo di qualità per specifica destinazione

L'art. 79 definisce acque a specifica destinazione funzionale, destinate cioè ad essere impiegate per usi e finalità determinate: le acque dolci superficiali destinate alla produzione di acqua potabile, finalizzate cioè al consumo umano; le acque destinate alla balneazione; le acque dolci che richiedono protezione e miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci; le acque destinate alla vita dei molluschi.

In relazione a tali acque, è perseguito, per ciascun uso, l'obiettivo di qualità per specifica destinazione stabilito nell'Allegato 2 alla parte terza del presente decreto, fatta eccezione per le acque di balneazione, cui è dedicata apposita disciplina, di cui al successivo art. 83.

Le regioni, al fine di un costante miglioramento dell'ambiente idrico, stabiliscono programmi, che vengono recepiti nel Piano di tutela, per mantenere o adeguare la qualità delle acque all'obiettivo di qualità per specifica destinazione.

Le regioni predispongono un apposito elenco aggiornato periodicamente delle acque a specifica destinazione funzionale.

Laddove poi per un medesimo corpo idrico sussistano differenti

standards di qualità ambientale e, conseguentemente, differenti valori-limite, dovranno applicarsi i valori-limite più cautelativi ai sensi dell'art. 76, comma 5, richiamato dall'articolo in commento.

TITOLO III

OBIETTIVI DI QUALITÀ

CAPITOLO VIII

COMMENTO DAGLI ARTT. 80 A 90

(ACQUE A SPECIFICA DESTINAZIONE)

Art. 80. Acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile.

1. Le acque dolci superficiali, per essere utilizzate o destinate alla produzione di acqua potabile, sono classificate dalle regioni nelle categorie A1, A2 e A3, secondo le caratteristiche fisiche, chimiche e microbiologiche di cui alla Tabella 1/A dell'Allegato 2 alla parte terza del presente decreto.

2. A seconda della categoria di appartenenza, le acque dolci superficiali di cui al comma 1 sono sottoposte ai trattamenti seguenti:

- a) Categoria A1: trattamento fisico semplice e disinfezione;
- b) Categoria A2: trattamento fisico e chimico normale e disinfezione;
- c) Categoria A3: trattamento fisico e chimico spinto, affinamento e disinfezione.

3. Le regioni inviano i dati relativi al monitoraggio e alla classificazione delle acque di cui ai commi 1 e 2 al Ministero della salute, che provvede al successivo inoltro alla Commissione europea.

4. Le acque dolci superficiali che presentano caratteristiche fisiche, chimiche e microbiologiche qualitativamente inferiori ai valori limite imperativi della categoria A3 possono essere utilizzate, in via eccezionale, solo qualora non sia possibile ricorrere ad altre fonti di approvvigionamento e a condizione che le acque siano sottoposte ad opportuno trattamento che consenta di rispettare le norme di qualità delle acque destinate al consumo umano.

Art. 81. Deroghe.

1. Per le acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile, le regioni possono derogare ai valori dei parametri di cui alla Tabella 1/A dell'Allegato 2 alla parte terza del presente decreto:

- a) in caso di inondazioni o di catastrofi naturali;
- b) limitatamente ai parametri contraddistinti nell'Allegato 2 alla parte terza del presente decreto, Tabella 1/A dal simbolo (o), qualora ricorrano circostanze meteorologiche eccezionali o condizioni geografiche particolari;
- c) quando le acque superficiali si arricchiscono naturalmente di talune sostanze con superamento dei valori fissati per le categorie A1, A2 e A3;
- d) nel caso di laghi che abbiano una profondità non superiore ai 20 metri, che per rinnovare le loro acque impieghino più di un anno e nel cui specchio non defluiscano acque di scarico, limitatamente ai parametri contraddistinti

nell'Allegato 2 alla parte terza del presente decreto, Tabella 1/A da un asterisco (*).

2. Le deroghe di cui al comma 1 non sono ammesse se ne derivi concreto pericolo per la salute pubblica.

Art. 82. Acque utilizzate per l'estrazione di acqua potabile.

1. Fatte salve le disposizioni per le acque dolci superficiali destinate alla produzione di acqua potabile, le regioni, all'interno del distretto idrografico di appartenenza, individuano:

- a) tutti i corpi idrici superficiali e sotterranei che forniscono in media oltre 10 m³ al giorno o servono più di 50 persone; e
- b) i corpi idrici destinati a tale uso futuro.

2. L'autorità competente provvede al monitoraggio, a norma dell'Allegato 1 alla parte terza del presente decreto, dei corpi idrici che forniscono in media oltre 100 m³ al giorno.

3. Per i corpi idrici di cui al comma 1 deve essere conseguito l'obiettivo ambientale di cui agli articoli 76 e seguenti.

Art. 83. Acque di balneazione.

1. Le acque destinate alla balneazione devono soddisfare i requisiti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 1982, n. 470.

2. Per le acque che risultano ancora non idonee alla balneazione ai sensi del decreto di cui al comma 1, le regioni comunicano al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, entro l'inizio della stagione balneare successiva alla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto e, successivamente, con periodicità annuale prima dell'inizio della stagione balneare, tutte le informazioni relative alle cause della non balneabilità ed alle misure che intendono adottare, secondo le modalità indicate dal decreto di cui all'articolo 75, comma 6.³

Art. 84. Acque dolci idonee alla vita dei pesci.

1. Le regioni effettuano la designazione delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per esser idonee alla vita dei pesci. Ai fini di tale designazione sono privilegiati:

- a) i corsi d'acqua che attraversano il territorio di parchi nazionali e riserve naturali dello Stato nonché di parchi e riserve naturali regionali;

³ A norma dell'art. 4, comma 2, D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128, nel presente provvedimento le parole «Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio» sono state sostituite dalle parole «Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

b) i laghi naturali ed artificiali, gli stagni ed altri corpi idrici, situati nei predetti ambiti territoriali;

c) le acque dolci superficiali comprese nelle zone umide dichiarate «di importanza internazionale» ai sensi della convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971, resa esecutiva con il decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448, sulla protezione delle zone umide, nonché quelle comprese nelle «oasi di protezione della fauna», istituite dalle regioni e province autonome ai sensi della legge 11 febbraio 1992, n. 157;

d) le acque dolci superficiali che, ancorché non comprese nelle precedenti categorie, presentino un rilevante interesse scientifico, naturalistico, ambientale e produttivo in quanto costituenti habitat di specie animali o vegetali rare o in via di estinzione, oppure in quanto sede di complessi ecosistemi acquatici meritevoli di conservazione o, altresì, sede di antiche e tradizionali forme di produzione ittica che presentino un elevato grado di sostenibilità ecologica ed economica.

2. Le regioni, entro quindici mesi dalla designazione, classificano le acque dolci superficiali che presentino valori dei parametri di qualità conformi con quelli imperativi previsti dalla Tabella 1/B dell'Allegato 2 alla parte terza del presente decreto come acque dolci «salmonicole» o «ciprinicole».

3. La designazione e la classificazione di cui ai commi 1 e 2 devono essere gradualmente estese sino a coprire l'intero corpo idrico, ferma restando la possibilità di designare e classificare, nell'ambito del medesimo, alcuni tratti come «acqua salmonicola» e alcuni tratti come «acqua ciprinicola». La designazione e la classificazione sono sottoposte a revisione in relazione ad elementi imprevisi o sopravvenuti.

4. Qualora sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della qualità delle acque dolci idonee alla vita dei pesci, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della Giunta provinciale, nell'ambito delle rispettive competenze, adottano provvedimenti specifici e motivati, integrativi o restrittivi degli scarichi ovvero degli usi delle acque.

5. Sono escluse dall'applicazione del presente articolo e degli articoli 85 e 86 le acque dolci superficiali dei bacini naturali o artificiali utilizzati per l'allevamento intensivo delle specie ittiche nonché i canali artificiali adibiti a uso plurimo, di scolo o irriguo, e quelli appositamente costruiti per l'allontanamento dei liquami e di acque reflue industriali.

Art. 85. Accertamento della qualità delle acque idonee alla vita dei pesci.

1. Le acque designate e classificate ai sensi dell'articolo 84 si considerano idonee alla vita dei pesci se rispondono ai requisiti riportati nella Tabella 1/B dell'Allegato 2 alla parte terza del presente decreto.

2. Se dai campionamenti risulta che non sono rispettati uno o più valori dei parametri riportati nella Tabella 1/B dell'Allegato 2 alla parte terza del presente decreto, le autorità competenti al controllo accertano se l'inosservanza sia dovuta a fenomeni naturali, a causa fortuita, ad apporti inquinanti o a eccessivi prelievi, e propongono all'autorità competente le misure appropriate.

3. Ai fini di una più completa valutazione delle qualità delle acque, le regioni promuovono la realizzazione di idonei programmi di analisi biologica delle acque designate e classificate.

Art. 86. Deroghe.

1. Per le acque dolci superficiali designate o classificate per essere idonee alla vita dei pesci, le regioni possono derogare al rispetto dei parametri indicati nella Tabella 1/B dell'Allegato 2 alla parte terza del presente decreto con il simbolo (o) in caso di circostanze meteorologiche eccezionali o speciali condizioni geografiche e, quanto al rispetto dei parametri riportati nella medesima Tabella, in caso di arricchimento naturale del corpo idrico da sostanze provenienti dal suolo senza intervento diretto dell'uomo.

Art. 87. Acque destinate alla vita dei molluschi.

1. Le regioni, d'intesa con il Ministero delle politiche agricole e forestali, designano, nell'ambito delle acque marine costiere e salmastre che sono sede di banchi e di popolazioni naturali di molluschi bivalvi e gasteropodi, quelle richiedenti protezione e miglioramento per consentire la vita e lo sviluppo degli stessi e per contribuire alla buona qualità dei prodotti della molluschicoltura direttamente commestibili per l'uomo.

2. Le regioni possono procedere a designazioni complementari, oppure alla revisione delle designazioni già effettuate, in funzione dell'esistenza di elementi imprevisti al momento della designazione.

3. Qualora sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della qualità delle acque destinate alla vita dei molluschi, il Presidente della Giunta regionale, il Presidente della Giunta provinciale e il Sindaco, nell'ambito delle rispettive competenze, adottano provvedimenti specifici e motivati, integrativi o restrittivi degli scarichi ovvero degli usi delle acque.

Art. 88. Accertamento della qualità delle acque destinate alla vita dei molluschi.

1. Le acque designate ai sensi dell'articolo 87 devono rispondere ai requisiti di qualità di cui alla Tabella 1/C dell'Allegato 2 alla parte terza del presente

decreto. In caso contrario, le regioni stabiliscono programmi per ridurre l'inquinamento.

2. Se da un campionamento risulta che uno o più valori dei parametri di cui alla Tabella 1/C dell'Allegato 2 alla parte terza del presente decreto non sono rispettati, le autorità competenti al controllo accertano se l'inosservanza sia dovuta a fenomeni naturali, a causa fortuita o ad altri fattori di inquinamento e le regioni adottano misure appropriate.

Art. 89. Deroghe.

1. Per le acque destinate alla vita dei molluschi, le regioni possono derogare ai requisiti di cui alla Tabella 1/C dell'Allegato 2 alla parte terza del presente decreto in caso di condizioni meteorologiche o geomorfologiche eccezionali.

Art. 90. Norme sanitarie.

1. Le attività di cui agli articoli 87, 88 e 89 lasciano impregiudicata l'attuazione delle norme sanitarie relative alla classificazione delle zone di produzione e di stabulazione dei molluschi bivalvi vivi, effettuata ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 530.

Sommario: 1. Acque a specifica destinazione: premessa – 2. Acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile – 3. Acque di balneazione – 4. Acque dolci idonee alla vita dei pesci – 5. Acque destinate alla vita dei molluschi: premessa.

1. Acque a specifica destinazione: premessa

Le acque a specifica destinazione sono disciplinate dal Capo II del Titolo II della Sezione II della parte Terza del Codice dell'ambiente.

Il Capo in questione consta di 11 articoli che si pongono l'obiettivo di contestualizzare la disciplina delle acque a specifica destinazione all'interno della politica di tutela delle risorse idriche e della loro gestione, così costituendo un *unicum* organico di norme volte alla classificazione delle diverse tipologie di acque, alla loro gestione, alla disciplina degli scarichi e alla tutela delle medesime dall'inquinamento.

Le norme in questione si occupano di definire i criteri per l'identificazione di ciascuna tipologia di acque destinata ad una specifica finalità e di individuare, al tempo stesso, disposizioni di carattere derogatorio di tipo tecnico e di ordine giuridico.

2. Acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile

L'art. 80 disciplina le acque dolci superficiali destinate alla produzione di acqua potabile.

La norma è suddivisa in due parti poste tra loro in rapporto di regola ed eccezione.

Il legislatore indica, da un lato, i criteri idonei alla classificazione delle acque e le conseguenze tecniche dell'appartenenza della risorsa ad una specifica categoria e, dall'altro lato, disciplina i casi in cui, in via eccezionale, si deroga ai limiti implicitamente imposti dalla classificazione richiamata.

L'attività di riconduzione delle risorse idriche entro una delle categorie contemplate dalla norma in commento integra un'attività vincolata, quindi priva di discrezionalità.

Nella prima parte, si stabilisce che le acque in questione sono classificate dalle Regioni nelle categorie A1, A2 e A3, secondo le caratteristiche fisiche, chimiche e microbiologiche di cui alla tabella 1/A dell'Allegato 2 alla parte terza del Codice dell'ambiente.

Gli Uffici Regionali competenti, al fine di effettuare la classificazione delle acque superficiali, procedono ad un'approfondita istruttoria di carattere tecnico.

Gli Uffici preposti, dunque, anche attraverso l'eventuale ausilio di tecnici specializzati, dovranno porre in essere tutte le attività necessarie al fine di consentire alla Regione di procedere con l'emanazione del provvedimento di classificazione.

Le acque dolci superficiali utilizzate o destinate alla produzione di acqua potabile sono sottoposte, a seconda della categoria di appartenenza a diverse tipologie di trattamenti.

Nella specie, per le acque ricadenti nella Categoria A1, dovrà effettuarsi un trattamento fisico semplice e di disinfezione, per la Categoria A2, un trattamento fisico e chimico normale e di disinfezione e per la Categoria A3, un trattamento fisico e chimico spinto, di affinamento e di disinfezione.

Le Regioni inviano i dati relativi al monitoraggio e alla classificazione delle acque sopra descritte al Ministero della Salute, che provvede al successivo inoltro alla Commissione europea.

In tal modo, le istituzioni eurounitarie sono a conoscenza dello stato delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile, con

partecipazione del livello sovranazionale, dunque, nell'attività di monitoraggio della situazione in cui versano tali acque.

Nella seconda parte, di carattere eccezionale, è prevista la possibilità di utilizzo di acque dolci superficiali che presentano caratteristiche fisiche, chimiche e microbiologiche qualitativamente inferiori ai valori-limite imperativi della categoria A3 solo in via eccezionale, qualora non sia possibile ricorrere ad altre fonti di approvvigionamento e a condizione che le acque siano sottoposte ad un opportuno trattamento che consenta di rispettare le norme di qualità delle acque destinate al consumo umano.

In altri termini, la norma consente di beneficiare dell'eccezione per quelle acque dolci superficiali aventi caratteristiche inferiori a quelle previste per l'ultima categoria, così determinando un ampliamento della sfera delle risorse utilizzabili, in ipotesi (eccezionale) di modificazione dei parametri tecnici prefissati dalla legge, in caso di superamento, occasionale ed eccezionale, dei medesimi, solo ed esclusivamente quando non sia possibile ricorrere ad ulteriori fonti di approvvigionamento e solo ed esclusivamente a seguito di un trattamento che le renda conformi alle norme di qualità per le acque destinate al consumo umano.

2.1. Acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile: deroghe

L'art. 81 prevede alcune tassative deroghe all'utilizzo delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile a fronte del verificarsi di determinate situazioni eccezionali, al fine di rendere più flessibile la normativa in oggetto, senza tuttavia intaccare il perseguimento gli obiettivi di qualità per specifica destinazione.

Attraverso la previsione di tali deroghe, la normativa in esame diviene adattabile al mutare della realtà di riferimento.

Tali deroghe riguardano le sole acque destinate alla produzione e non anche all'utilizzo di acqua potabile.

Nella specie, le quattro deroghe giustificate per l'avverarsi di eventi naturali, di carattere imprevedibile o comunque eccezionale, sono elencate tassativamente, sì da non lasciare alcun margine di discrezionalità in capo alle Regioni che intendano darvi corso.

Le ipotesi contemplate sono le seguenti: inondazioni o catastrofi naturali; circostanze meteorologiche eccezionali o condizioni geografiche

particolari; quando le acque superficiali si arricchiscono naturalmente di talune sostanze con superamento dei valori fissati per le categorie A1, A2 e A3; nel caso di laghi che abbiano una profondità non superiore ai 20 metri, che per rinnovare le loro acque impieghino più di un anno e nel cui specchio non defluiscano acque di scarico, limitatamente ai parametri contraddistinti nell'Allegato 2 alla parte terza.

Tali deroghe trovano il loro contro-limite nella circostanza che non derivi alcun pericolo per la salute pubblica, come previsto dall'ultimo comma, che costituisce norma di chiusura.

2.2. Acque utilizzate per l'estrazione di acqua potabile

L'art. 82, rubricato «*Acque utilizzate per l'estrazione di acqua potabile*», stabilisce che, fatte salve le disposizioni per le acque dolci superficiali destinate alla produzione di acqua potabile, le Regioni, all'interno del distretto idrografico di appartenenza, individuano tutti i corpi idrici superficiali e sotterranei che forniscono in media oltre 10 m³ al giorno o servono più di 50 persone e i corpi idrici destinati a tale uso futuro.

Trattasi di una disposizione introdotta con il Codice dell'ambiente e volta a fronteggiare la questione della carenza di risorse idriche attraverso la previsione della possibilità di utilizzare ogni fonte di approvvigionamento che consenta di soddisfare le esigenze del consumo umano, compatibilmente con le esigenze di soddisfacimento degli obiettivi di qualità.

Attraverso tale disposto, il Codice dell'ambiente ha provveduto a disciplinare ogni ipotesi in cui sia possibile rinvenire fonti idriche dalle quali estrarre acqua potabile.

La disposizione gode di un ampio ambito di applicabilità nella misura in cui prevede, *sub* lettera b), la possibilità di farvi rientrare anche le risorse idriche che non posseggano i caratteri richiesti al momento del monitoraggio, purché siano in grado di possederli in futuro.

Il secondo comma prevede che l'autorità competente provveda al monitoraggio, a norma dell'Allegato 1 alla parte terza del presente decreto, dei corpi idrici che forniscono in media oltre 100 m³ al giorno.

Anche in questo caso, così come previsto dal precedente articolo 81, si inserisce, quale norma di chiusura, l'ultimo comma nel quale si contempla il limite del perseguimento degli obiettivi di qualità ambientale, come principio di applicazione inderogabile.

3. Acque di balneazione

L'art. 83 disciplina le acque destinate alla balneazione.

La norma, suddivisa in due commi, stabilisce dapprima i requisiti per la qualificazione delle acque idonee alla balneazione e, in secondo luogo, detta la disciplina per le acque non considerate idonee a tale fine, in quanto non rispondenti ai parametri di cui al primo comma, definiti con decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 1982, n. 470.

Tale D.P.R. n. 470/1982 contempla i requisiti chimici, fisici e microbiologici necessari per definire le acque idonee alla balneazione e ha provveduto ad elaborare i parametri tecnici da verificare in concreto, prevedendo una serie di misure di divieto di balneazione in ipotesi in cui la verifica dia esito negativo.

Alla Regione, pertanto, competono i controlli periodici circa il rispetto dei parametri stabiliti dal D.P.R. richiamato e l'adozione degli appositi divieti di balneazione in ipotesi di superamento dei parametri di riferimento.

Il secondo comma definisce i compiti e le funzioni delle Regioni con riferimento alle acque che risultano ancora non idonee alla balneazione.

In particolare, le Regioni sono tenute a comunicare al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, entro l'inizio della stagione balneare tutte le informazioni relative alle cause della non balneabilità ed alle misure che intendono adottare al fine di ricondurre i valori delle acque entro i parametri tecnici di balneabilità definiti con il richiamato D.P.R. n. 470/1982. Tale obbligo di comunicazione, in un ambito di competenza esclusiva regionale, si spiega in ragione dell'evidente connessione con la materia di tutela dell'ambiente, di noto appannaggio statale.

4. Acque dolci idonee alla vita dei pesci

L'art. 84 si occupa di fornire una specifica disciplina per le acque dolci idonee alla vita dei pesci.

La norma contempla, dapprima, i criteri e i parametri di classificazione e, successivamente, definisce i compiti e le funzioni devolute ai soggetti competenti in materia.

In particolare, al comma 1, si attribuisce alle Regioni il compito di

effettuare la designazione delle acque dolci che richiedano protezione o miglioramento per essere considerate idonee alla vita dei pesci.

Ai fini di tale designazione, discendente da un'approfondita istruttoria, sono privilegiati alcuni corsi d'acqua elencati, tassativamente, *sub* lettere a), b), c) e d).

In particolare, vengono in tal senso annoverati: i corsi d'acqua che attraversano il territorio di parchi nazionali e riserve naturali dello Stato nonché di parchi e riserve naturali regionali; i laghi naturali ed artificiali, gli stagni ed altri corpi idrici, situati nei predetti ambiti territoriali; le acque dolci superficiali comprese nelle zone umide dichiarate «di importanza internazionale» ai sensi della convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971, resa esecutiva con il decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448, sulla protezione delle zone umide, nonché quelle comprese nelle «oasi di protezione della fauna», istituite dalle regioni e province autonome ai sensi della legge 11 febbraio 1992, n. 157; le acque dolci superficiali che, ancorché non comprese nelle precedenti categorie, presentino un rilevante interesse scientifico, naturalistico, ambientale e produttivo in quanto costituenti *habitat* di specie animali o vegetali rare o in via di estinzione, oppure in quanto sede di complessi ecosistemi acquatici meritevoli di conservazione o, altresì, sede di antiche e tradizionali forme di produzione ittica che presentino un elevato grado di sostenibilità ecologica ed economica.

Tale ultima previsione, a titolo di norma di chiusura, di cui alla lettera d), determina un notevole ampliamento della portata applicativa del disposto in questione, ricomprendendo tra le acque dolci idonee alla vita dei pesci qualunque acqua dolce superficiale che presenti un rilevante interesse scientifico, naturalistico, ambientale e produttivo, ancorché non ricompresa entro gli ambienti di cui alle precedenti lettere a), b) e c).

In questo modo, si garantisce ad ogni *habitat* naturale la possibilità di preservare il relativo ecosistema.

Successivamente alla designazione, le regioni, entro quindici mesi, classificano le acque dolci superficiali che presentino valori dei parametri di qualità conformi con quelli imperativi previsti dalla Tabella 1/B dell'Allegato 2 alla parte terza del presente decreto come acque dolci «salmonicole» o «ciprinicole».

Trattasi di un potere vincolato, per l'esercizio del quale il termine di quindici mesi, in assenza di specifica previsione in tal senso, è da ritenersi meramente ordinatorio.

Il terzo comma dell'art. 84 disciplina poi l'ipotesi in cui sullo stesso

corpo idrico insistano due differenti classificazioni.

In tal caso, viene riconosciuta in capo alle Regioni la possibilità di designare e classificare, nell'ambito del medesimo corpo idrico, alcuni tratti come «acqua salmonicola» e alcuni tratti come «acqua ciprinicola».

La designazione e la classificazione devono poi essere sottoposte a revisione in relazione ad elementi imprevisti o sopravvenuti.

Al fine di garantire l'effettività della tutela delle acque idonee alla vita dei pesci, il comma 4°, dell'art. 84, contempla, in capo al Presidente della Giunta regionale o al Presidente della Giunta provinciale, nell'ambito delle rispettive competenze, l'utilizzo di provvedimenti specifici e motivati, integrativi o restrittivi degli scarichi ovvero degli usi delle acque, in ipotesi di eccezionale necessità ed urgenza.

Quanto alla durata nel tempo di tali provvedimenti, trattandosi di provvedimenti di carattere emergenziale, si ritiene che gli stessi siano destinati a venir meno con il venir meno della situazione eccezionale dalla quale erano scaturiti.

A titolo di norma di chiusura, il comma 5, dell'art. 84, prevede che tale disposizione (così come anche gli articoli 85 e 86) non si applichi alle acque dolci superficiali dei bacini naturali o artificiali utilizzate per l'allevamento intensivo delle specie ittiche nonché ai canali artificiali adibiti a uso plurimo, di scolo o irriguo, e a quelli appositamente costruiti per l'allontanamento dei liquami e di acque reflue industriali.

4.1. Acque idonee alla vita dei pesci: l'accertamento della qualità

L'art. 85 disciplina il procedimento di accertamento della qualità delle acque idonee alla vita dei pesci.

Al primo comma, è stabilito che le acque designate e classificate ai sensi del precedente art. 84, si considerano idonee alla vita dei pesci se rispondono ai requisiti riportati nella Tabella 1/B dell'Allegato 2 alla parte terza del presente decreto.

Il soggetto deputato alla suddetta funzione di accertamento è la Regione, la quale verifica la rispondenza ai parametri individuati dalla legge e provvede alla dichiarazione di idoneità alla funzione specifica.

I risultati perseguiti per il tramite dell'attività di accertamento sono sottoposti poi a continuo monitoraggio e aggiornamento periodico.

Nell'ipotesi in cui dai campionamenti risulti che non sono rispettati uno o più valori dei parametri previsti dalla legge, le autorità competenti

al controllo accertano se l'inosservanza sia dovuta a fenomeni naturali, a causa fortuita, ad apporti inquinanti o a eccessivi prelievi, e propongono, in ogni caso, all'autorità competente, l'adozione di misure appropriate.

Ai fini di una più completa valutazione delle qualità delle acque, le Regioni promuovono altresì la realizzazione di idonei programmi di analisi biologica delle acque designate e classificate.

Si evince dunque come il mantenimento degli obiettivi di qualità costituisca principio fondante del codice.

Tale principio, per come emerge chiaramente dall'ultimo comma dell'articolo in commento, è perseguito altresì attraverso l'individuazione, in capo alle Regioni, di fondamentali ruoli di accertamento, programmazione, costante monitoraggio, campionamento e aggiornamento.

4.2. Acque destinate alla vita dei pesci: le deroghe

L'art. 86 contempla le deroghe rispetto alla disciplina appena analizzata in materia di acque destinate specificamente alla vita dei pesci.

La disposizione in esame prevede, in particolare, due deroghe in via tassativa e, ad ogni modo, non suscettibili, da parte delle Regioni, di interpretazione in via estensiva.

Trattasi di deroghe che affondano le proprie radici in eventi eccezionali di origine naturale.

Un primo caso di deroga si realizza in caso di circostanze meteorologiche eccezionali o speciali condizioni geografiche.

In tale ipotesi, a fronte dell'alterazione dei valori di cui ai valori contraddistinti dal simbolo (o), le Regioni possono derogare all'obbligo di uniformarsi a tali valori, ferma restando la rispondenza ai parametri di legge.

La seconda deroga opera nell'ipotesi di mutamento dei parametri dovuto all'arricchimento naturale delle acque dovuto, senza intervento diretto dell'uomo, alla presenza sul terreno di sostanze naturali.

5. Acque destinate alla vita dei molluschi: premessa

Gli artt. 87-89, che chiudono il Capo dedicato alle acque a specifica

destinazione, disciplina una tipologia di acque su cui la Regione non può agire in via autonoma.

In altri termini, in tale materia è indispensabile l'intesa con i competenti organi statali, trattandosi di acque marine costiere e salmastre, che trascendono i confini del territorio locale di riferimento.

Al di là di tale peculiarità dovuta all'oggetto della disciplina, può tuttavia osservarsi che il costrutto normativo ricalca essenzialmente l'impianto adoperato dal Legislatore nella disciplina delle acque a specifica destinazione.

Anche in questo caso, dunque, un primo articolo disciplina le modalità per la classificazione di determinate acque entro la specifica tipologia di acque adibite ad una specifica destinazione, un secondo articolo è dedicato alle fasi dell'accertamento e del controllo da parte degli organi competenti in ordine alla qualità delle acque e l'ultima norma è dedicata alle deroghe rispetto alla disciplina dettata in materia.

5.1. Acque destinate alla vita dei molluschi: la designazione

L'art. 87 disciplina l'attività di designazione, ad opera delle Regioni, d'intesa con il Ministero delle politiche agricole e forestali, nell'ambito delle acque marine costiere e salmastre che sono sede di banchi e di popolazioni naturali di molluschi bivalvi e gasteropodi, di quelle richiedenti protezione e miglioramento per consentire la vita e lo sviluppo degli stessi e per contribuire alla buona qualità dei prodotti della molluschicoltura direttamente commestibili per l'uomo.

Gli Uffici Regionali competenti, al fine di effettuare la classificazione delle acque destinate alla vita dei molluschi, devono procedere ad un'approfondita istruttoria.

Gli Uffici preposti, dunque, anche attraverso l'eventuale ausilio di tecnici specializzati, dovranno porre in essere tutte le attività necessarie al fine di consentire alla Regione di procedere con l'emanazione del provvedimento di classificazione.

La designazione ha effetto *sine die*, o comunque, è destinata ad operare sino a che non sopravvengano elementi imprevisti ed improvvisi idonei a modificare lo stato delle acque, determinando, in tal modo, la necessaria rettifica della designazione previgente.

Analogamente rispetto a quanto previsto per le acque destinate alla vita dei pesci, in ipotesi di eccezionali ed urgenti necessità di tutela della

qualità delle acque destinate alla vita dei molluschi, il Presidente della Giunta regionale, il Presidente della Giunta provinciale e il Sindaco, nell'ambito delle rispettive competenze adottano provvedimenti specifici e motivati, integrativi o restrittivi degli scarichi ovvero degli usi delle acque.

Anche in questo caso l'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti rinviene la propria *ratio* giustificatrice nell'esigenza di intervento dovuta ad un mutamento o a un rischio di mutamento della qualità delle acque e sembrerebbe potersi ricondurre al generale potere di ordinanza contingibile ed urgente previsto dal Testo Unico degli Enti Locali in capo a Sindaci, Presidenti delle Giunte provinciali e Presidenti della Giunta regionale.

Quanto alla durata di tali provvedimenti, trattandosi di atti contingibili ed urgenti, cesseranno di produrre effetti al venir meno della situazione emergenziale che ne ha dettato l'esigenza.

Di fondamentale rilievo nell'analisi della disposizione *de qua*, risulta la pronuncia della Corte costituzionale, n. 233/2009, con la quale è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost, dell'art. 87 del D.Lgs. n. 152/2006, Codice dell'ambiente, ove prevede l'intesa con il Ministero delle politiche agricole e forestali nella designazione, da parte delle Regioni, delle acque marine costiere e salmastre richiedenti protezione e miglioramento per consentire la vita e lo sviluppo di banchi e di popolazioni naturali di molluschi bivalvi e gasteropodi, per contribuire alla buona qualità dei prodotti della molluschicoltura commestibili per l'uomo.

L'art. 87, nell'ambito del Capo II della Sezione II, dedicato alle acque a specifica destinazione, ha infatti a oggetto le acque marine e costiere, ed è per questo che, a differenza delle acque dolci interne, che hanno un preciso collegamento al bacino territoriale di riferimento, in cui si configura la competenza regionale, coinvolgono interessi cui sovrintendono organi statali.

La molluschicoltura deve a sua volta essere ascritta all'ambito materiale della pesca, di competenza legislativa residuale delle Regioni.

Con essa concorrono altresì competenze statali – connesse principalmente, ma non esclusivamente, alla tutela dell'ecosistema – e competenze concorrenti.

Per tali ragioni, in applicazione del principio di leale collaborazione, si ravvisa la necessità di intese a livello attuativo, nell'individuazione degli ambienti marini in cui tutelare le popolazioni naturali di molluschi e

garantire la buona qualità dei prodotti della molluschicoltura.

5.2. Acque destinate alla vita dei molluschi: l'accertamento della qualità

L'art. 87 disciplina le caratteristiche qualitative delle acque destinate alla vita dei molluschi.

Nella specie, la norma in questione stabilisce che le acque destinate alla vita dei molluschi devono rispondere ai requisiti di qualità di cui alla Tabella 1/C dell'Allegato 2 alla parte terza del codice.

In caso contrario, le Regioni stabiliscono programmi per ridurre l'inquinamento.

Trattasi di una previsione dal contenuto generico e dalla portata applicativa ampia, che impone alle Regioni di esercitare il potere programmatico a fronte del mero superamento dei parametri legislativi.

Al secondo comma, poi, si prevede che, se da un campionamento risulta che uno o più valori dei parametri legislativi non sono rispettati, le autorità competenti al controllo accertano se l'inosservanza sia dovuta a fenomeni naturali, a causa fortuita o ad altri fattori di inquinamento e le Regioni adottano misure appropriate, al fine di ristabilire i valori entro i parametri legali.

5.3. Acque destinate alla vita dei molluschi: le deroghe

L'art. 89 prevede che, per le acque destinate alla vita dei molluschi, le Regioni possano derogare ai agli *standards* di qualità espressi nei valori riportati nella tabella allegata al codice in una sola ipotesi.

Nella specie, le deroghe alla disciplina dettata in materia di acque destinate alla vita dei molluschi (artt. 87-88) sono ammesse solo in caso di condizioni meteorologiche o geomorfologiche eccezionali.

In tale ipotesi i parametri di legge possono essere disattesi.

Trattasi di una deroga ampia e generale, destinata ad operare in ogni caso in cui si verificano delle condizioni meteorologiche o geomorfologiche di carattere eccezionale.

5.4. Acque destinate alla vita dei molluschi: le norme sanitarie

L'art. 90, quale norma di chiusura, precisa che le attività disciplinate dagli articoli 87, 88 e 89 lasciano impregiudicata l'attuazione delle norme sanitarie relative alla classificazione delle zone di produzione e di stabulazione dei molluschi bivalvi vivi, effettuata ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 530.

In altri termini, la norma in oggetto, si occupa di distinguere le funzioni e le competenze regionali in ambito di tutela ambientale rispetto ai ruoli e ai compiti esercitati in ambito di disciplina sanitaria, cui è dedicata apposita normativa, oggetto di rinvio da parte dell'articolo in commento.

Il Legislatore, tuttavia, non ha individuato in modo esplicito gli ambiti di efficacia dell'una e dell'altra normativa, devolvendo all'interprete il difficile compito di delimitazione dei relativi confini.

Ove dunque si verifichi una sovrapposizione tra le due discipline, parrebbe che, ai sensi dell'art. 90, debba prevalere la normativa dettata in ambito sanitario su quella prevista in materia ambientale.

Tuttavia, in concreto, avendo riguardo all'oggetto, alle finalità e agli strumenti contemplati dalle diverse discipline, non può che osservarsi che la normativa sanitaria è applicabile al diverso ambito della produzione e della commercializzazione dei molluschi bivalvi vivi, di cui al d.lgs. n. 530/1992, di recepimento della direttiva 1991/492/CE.

In tal caso, la finalità perseguita dalla normativa sanitaria è la salute umana e non invece la tutela delle acque nel senso di garantire i parametri idonei alla vita dei molluschi, finalità sottesa alla normativa in materia ambientale.

In questo senso, l'attività di individuazione delle acque idonee alla vita dei molluschi è del tutto strumentale rispetto alla funzione primaria di tutela della salute umana perseguita dalla normativa sanitaria, ove le relative funzioni e competenze sono devolute in capo alle autorità sanitarie e non invece alla Regione.

Per tali ragioni, in definitiva, si ritiene irrealizzabile, in concreto, una sovrapposizione tra le normative in discorso.

Al più, si osserva una necessaria concorrenza delle due discipline, in cui le disposizioni, pur intrecciandosi tra loro, non si pongono in posizione di reale conflitto.

TITOLO III

TUTELA DEI CORPI IDRICI E DISCIPLINA DEGLI SCARICHI

CAPO I

AREE RICHIEDENTI SPECIFICHE MISURE DI PREVENZIONE DALL'INQUINAMENTO E DI RISANAMENTO

CAPITOLO IX

COMMENTO AGLI ARTICOLI 91 (“AREE SENSIBILI”), 92 (“ZONE VULNERABILI DA NITRATI DI ORIGINE AGRICOLA”), 93 (“ZONE VULNERABILI DA PRODOTTI FITOSANITARI E ZONE VULNERABILI ALLA DESERTIFICAZIONE”) E 94 (“DISCIPLINA DELLE AREE DI SALVAGUARDIA DELLE ACQUE SUPERFICIALI E SOTTERRANEE DESTINATE AL CONSUMO UMANO”)

DI EDI FABRIS⁴

Art. 91. Aree sensibili.

1. Le aree sensibili sono individuate secondo i criteri dell'Allegato 6 alla parte terza del presente decreto. Sono comunque aree sensibili:

- a) i laghi di cui all'Allegato 6 alla parte terza del presente decreto, nonché i corsi d'acqua a essi afferenti per un tratto di 10 chilometri dalla linea di costa;
- b) le aree lagunari di Orbetello, Ravenna e Piailassa-Baiona, le Valli di Comacchio, i laghi salmastri e il delta del Po;
- c) le zone umide individuate ai sensi della convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971, resa esecutiva con decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448;
- d) le aree costiere dell'Adriatico-Nord Occidentale dalla foce dell'Adige al confine meridionale del comune di Pesaro e i corsi d'acqua ad essi afferenti per un tratto di 10 chilometri dalla linea di costa;
- e) il lago di Garda e il lago d'Idro;
- f) i fiumi Sarca-Mincio, Oglio, Adda, Lambro-Olona meridionale e Ticino;
- g) il fiume Arno a valle di Firenze e i relativi affluenti;
- h) il golfo di Castellammare in Sicilia;
- i) le acque costiere dell'Adriatico settentrionale.

2. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza Stato-regioni, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto individua con proprio decreto ulteriori aree sensibili identificate secondo i criteri di cui all'Allegato 6 alla parte terza del presente decreto.

⁴ Segretario comunale.

3. Resta fermo quanto disposto dalla legislazione vigente relativamente alla tutela di Venezia.

4. Le regioni, sulla base dei criteri di cui al comma 1 e sentita l'Autorità di bacino, entro un anno dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, e successivamente ogni due anni, possono designare ulteriori aree sensibili ovvero individuare all'interno delle aree indicate nel comma 2 i corpi idrici che non costituiscono aree sensibili.

5. Le regioni, sulla base dei criteri di cui al comma 1 e sentita l'Autorità di bacino, delimitano i bacini drenanti nelle aree sensibili che contribuiscono all'inquinamento di tali aree.

6. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare provvede con proprio decreto, da emanare ogni quattro anni dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, sentita la Conferenza Stato-regioni, alla reidentificazione delle aree sensibili e dei rispettivi bacini drenanti che contribuiscono all'inquinamento delle aree sensibili.

7. Le nuove aree sensibili identificate ai sensi dei commi 2, 4, e 6 devono soddisfare i requisiti dell'articolo 106 entro sette anni dall'identificazione.

8. Gli scarichi recapitanti nei bacini drenanti afferenti alle aree sensibili di cui ai commi 2 e 6 sono assoggettate alle disposizioni di cui all'articolo 106.

Art. 92. Zone vulnerabili da nitrati di origine agricola.

1. Le zone vulnerabili sono individuate secondo i criteri di cui all'Allegato 7/A-I alla parte terza del presente decreto.

2. Ai fini della prima individuazione sono designate zone vulnerabili le aree elencate nell'Allegato 7/A-III alla parte terza del presente decreto.

3. Per tener conto di cambiamenti e/o di fattori impreveduti alla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, dopo quattro anni da tale data il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con proprio decreto, sentita la Conferenza Stato-regioni, può modificare i criteri di cui al comma 1.

4. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, sulla base dei dati disponibili e tenendo conto delle indicazioni stabilite nell'Allegato 7/A-I alla parte terza del presente decreto, le regioni, sentite le Autorità di bacino, possono individuare ulteriori zone vulnerabili oppure, all'interno delle zone indicate nell'Allegato 7/A-III alla parte terza del presente decreto, le parti che non costituiscono zone vulnerabili.

5. Per tener conto di cambiamenti e/o di fattori impreveduti al momento della precedente designazione, almeno ogni quattro anni le regioni, sentite le Autorità di bacino, devono riesaminare e, se necessario, opportunamente

rivedere o completare le designazioni delle zone vulnerabili.

A tal fine le regioni predispongono e attuano, ogni quattro anni, un programma di controllo per verificare le concentrazioni dei nitrati nelle acque dolci per il periodo di un anno, secondo le prescrizioni di cui all'Allegato 7/A-I alla parte terza del presente decreto, nonché riesaminano lo stato eutrofico causato da azoto delle acque dolci superficiali, delle acque di transizione e delle acque marine costiere.

6. Nelle zone individuate ai sensi dei commi 2, 4 e 5 devono essere attuati i programmi di azione di cui al comma 7, nonché le prescrizioni contenute nel codice di buona pratica agricola di cui al decreto del Ministro per le politiche agricole e forestali 19 aprile 1999, pubblicato nel Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 102 del 4 maggio 1999.

7. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto per le zone designate ai sensi dei commi 2 e 4, ed entro un anno dalla data di designazione per le ulteriori zone di cui al comma 5, le regioni, sulla base delle indicazioni e delle misure di cui all'Allegato 7/A-IV alla parte terza del presente decreto, definiscono, o rivedono se già posti in essere, i programmi d'azione obbligatori per la tutela e il risanamento delle acque dall'inquinamento causato da nitrati di origine agricola, e provvedono alla loro attuazione nell'anno successivo per le zone vulnerabili di cui ai commi 2 e 4 e nei successivi quattro anni per le zone di cui al comma 5.

8. Le regioni provvedono, inoltre, a:

a) integrare, se del caso, in relazione alle esigenze locali, il codice di buona pratica agricola, stabilendone le modalità di applicazione;

b) predisporre ed attuare interventi di formazione e di informazione degli agricoltori sul programma di azione e sul codice di buona pratica agricola;

c) elaborare ed applicare, entro quattro anni a decorrere dalla definizione o revisione dei programmi di cui al comma 7, i necessari strumenti di controllo e verifica dell'efficacia dei programmi stessi sulla base dei risultati ottenuti; ove necessario, modificare o integrare tali programmi individuando, tra le ulteriori misure possibili, quelle maggiormente efficaci, tenuto conto dei costi di attuazione delle misure stesse.

8-bis. Le regioni riesaminano e, se del caso, rivedono i programmi d'azione obbligatori di cui al comma 7, inclusa qualsiasi misura supplementare adottata ai sensi della lettera c) del comma 8, per lo meno ogni quattro anni.

9. Gli esiti del riesame delle designazioni di cui al comma 5, i programmi di azione stabiliti ai sensi del comma 7, inclusi gli esiti del riesame di cui al comma 8-bis, i risultati delle verifiche dell'efficacia degli stessi e le revisioni

effettuate sono comunicati al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, secondo le modalità indicate nel decreto di cui all'articolo 75, comma 6. Al Ministero per le politiche agricole e forestali è data tempestiva notizia delle integrazioni apportate al codice di buona pratica agricola di cui al comma 8, lettera a), nonché degli interventi di formazione e informazione.

10. Al fine di garantire un generale livello di protezione delle acque è raccomandata l'applicazione del codice di buona pratica agricola anche al di fuori delle zone vulnerabili.

Art. 93. Zone vulnerabili da prodotti fitosanitari e zone vulnerabili alla desertificazione.

1. Con le modalità previste dall'*articolo 92*, e sulla base delle indicazioni contenute nell'Allegato 7/B alla parte terza del presente decreto, le regioni identificano le aree vulnerabili da prodotti fitosanitari secondo i criteri di cui all'articolo 5, comma 21, del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 194, allo scopo di proteggere le risorse idriche o altri comparti ambientali dall'inquinamento derivante dall'uso di prodotti fitosanitari.

2. Le regioni e le Autorità di bacino verificano la presenza nel territorio di competenza di aree soggette o minacciate da fenomeni di siccità, degrado del suolo e processi di desertificazione e le designano quali aree vulnerabili alla desertificazione.

3. Per le aree di cui al comma 2, nell'ambito della pianificazione di distretto e della sua attuazione, sono adottate specifiche misure di tutela, secondo i criteri previsti nel Piano d'azione nazionale di cui alla delibera CIPE del 22 dicembre 1998, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 39 del 17 febbraio 1999.

Art. 94. Disciplina delle aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano.

1. Su proposta degli enti di governo dell'ambito, le regioni, per mantenere e migliorare le caratteristiche qualitative delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano, erogate a terzi mediante impianto di acquedotto che riveste carattere di pubblico interesse, nonché per la tutela dello stato delle risorse, individuano le aree di salvaguardia distinte in zone di tutela assoluta e zone di rispetto, nonché, all'interno dei bacini imbriferi e delle aree di ricarica della falda, le zone di protezione.

2. Per gli approvvigionamenti diversi da quelli di cui al comma 1, le Autorità competenti impartiscono, caso per caso, le prescrizioni necessarie per la conservazione e la tutela della risorsa e per il controllo delle caratteristiche qualitative delle acque destinate al consumo umano.

3. La zona di tutela assoluta è costituita dall'area immediatamente circostante le captazioni o derivazioni: essa, in caso di acque sotterranee e, ove possibile, per le acque superficiali, deve avere un'estensione di almeno dieci metri di raggio dal punto di captazione, deve essere adeguatamente protetta e dev'essere adibita esclusivamente a opere di captazione o presa e ad infrastrutture di servizio.

4. La zona di rispetto è costituita dalla porzione di territorio circostante la zona di tutela assoluta da sottoporre a vincoli e destinazioni d'uso tali da tutelare qualitativamente e quantitativamente la risorsa idrica captata e può essere suddivisa in zona di rispetto ristretta e zona di rispetto allargata, in relazione alla tipologia dell'opera di presa o captazione e alla situazione locale di vulnerabilità e rischio della risorsa. In particolare, nella zona di rispetto sono vietati l'insediamento dei seguenti centri di pericolo e lo svolgimento delle seguenti attività:

- a) dispersione di fanghi e acque reflue, anche se depurati;
- b) accumulo di concimi chimici, fertilizzanti o pesticidi;
- c) spandimento di concimi chimici, fertilizzanti o pesticidi, salvo che l'impiego di tali sostanze sia effettuato sulla base delle indicazioni di uno specifico piano di utilizzazione che tenga conto della natura dei suoli, delle colture compatibili, delle tecniche agronomiche impiegate e della vulnerabilità delle risorse idriche;
- d) dispersione nel sottosuolo di acque meteoriche proveniente da piazzali e strade;
- e) aree cimiteriali;
- f) apertura di cave che possono essere in connessione con la falda;
- g) apertura di pozzi ad eccezione di quelli che estraggono acque destinate al consumo umano e di quelli finalizzati alla variazione dell'estrazione ed alla protezione delle caratteristiche quali-quantitative della risorsa idrica;
- h) gestione di rifiuti;
- i) stoccaggio di prodotti ovvero sostanze chimiche pericolose e sostanze radioattive;
- l) centri di raccolta, demolizione e rottamazione di autoveicoli;
- m) pozzi perdenti;
- n) pascolo e stabulazione di bestiame che ecceda i 170 chilogrammi per ettaro di azoto presente negli effluenti, al netto delle perdite di stoccaggio e distribuzione. È comunque vietata la stabulazione di bestiame nella zona di rispetto ristretta.

5. Per gli insediamenti o le attività di cui al comma 4, preesistenti, ove possibile, e comunque ad eccezione delle aree cimiteriali, sono adottate le misure per il loro allontanamento; in ogni caso deve essere garantita la loro messa in sicurezza. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto le regioni e le province autonome disciplinano, all'interno delle zone di rispetto, le seguenti strutture o attività:

- a) fognature;
- b) edilizia residenziale e relative opere di urbanizzazione;
- c) opere viarie, ferroviarie e in genere infrastrutture di servizio;
- d) pratiche agronomiche e contenuti dei piani di utilizzazione di cui alla lettera c) del comma 4.

6. In assenza dell'individuazione da parte delle regioni o delle province autonome della zona di rispetto ai sensi del comma 1, la medesima ha un'estensione di 200 metri di raggio rispetto al punto di captazione o di derivazione.

7. Le zone di protezione devono essere delimitate secondo le indicazioni delle regioni o delle province autonome per assicurare la protezione del patrimonio idrico. In esse si possono adottare misure relative alla destinazione del territorio interessato, limitazioni e prescrizioni per gli insediamenti civili, produttivi, turistici, agro-forestali e zootecnici da inserirsi negli strumenti urbanistici comunali, provinciali, regionali, sia generali sia di settore.

8. Ai fini della protezione delle acque sotterranee, anche di quelle non ancora utilizzate per l'uso umano, le regioni e le province autonome individuano e disciplinano, all'interno delle zone di protezione, le seguenti aree:

- a) aree di ricarica della falda;
- b) emergenze naturali ed artificiali della falda;
- c) zone di riserva.

Sommario: 1. Premessa – 2. La nozione di “scarico” – 3. Analisi dell’art. 91: le aree sensibili – 4. Analisi dell’art. 92: Zone vulnerabili da nitrati di origine agricola – 5. Analisi dell’art. 93: le zone vulnerabili da prodotti fitosanitari e zone vulnerabili alla desertificazione. 6. Analisi dell’art. 94: aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano.

1. Premessa

Il Titolo III della Sezione II è dedicato alla tutela dei corpi idrici e alla disciplina degli scarichi.

Le disposizioni contenute nel presente Titolo rimandano alle finalità della Parte Terza del D.Lgs. n. 152/2006 e, in particolare, dell'art. 53, comma 1: "la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione". Più specificatamente, esso si compone di quattro Capi: il primo si occupa di aree che, data la loro peculiarità, richiedono specifiche misure di prevenzione dell'inquinamento e di risanamento; gli altri tre Capi si occupano delle diverse misure previsti a tutela della risorsa idrica.

Il Capo I contiene una disciplina specifica per le aree sensibili (art. 91) definite, con uno specifico rimando all'Allegato 6 della Parte III, quali acque già eutrofizzate, o probabilmente esposte a prossima eutrofizzazione, in assenza di interventi protettivi specifici o destinate alla produzione di acqua potabile che potrebbero contenere, in assenza di interventi, una concentrazione di nitrato superiore al limite (di 50 mg/L (stabilita dalla direttiva 75/440) o aree che necessitano, per gli scarichi afferenti, di un trattamento supplementare al trattamento secondario al fine di conformarsi alle prescrizioni previste dal decreto.

Una particolare attenzione è dedicata alle zone vulnerabili, definite dall'Allegato 7 – Parte A e B della Parte III, che si distinguono in zone vulnerabili da nitrati di origine agricola (art. 92), zone vulnerabili da prodotti fitosanitari e zone vulnerabili alla desertificazione (art. 93).

Sono zone vulnerabili da nitrati di origine agricola (Allegato 7/A-I alla parte terza) le acque che presentano fenomeni di eutrofizzazione oppure la possibilità del verificarsi di tale fenomeno nell'immediato futuro, in caso di mancato intervento o le zone che scaricano direttamente o indirettamente composti azotati in acque già inquinate o che potrebbero esserlo, se non si interviene, in conseguenza di tali scarichi in una concentrazione superiore a 50 mg/L.

Sono zone vulnerabili da prodotti fitosanitari (Allegato 7/B-I alla parte terza) quando l'utilizzo dei prodotti fitosanitari autorizzati all'interno dell'area pone in condizioni di rischio le risorse idriche e gli altri comparti ambientali rilevanti.

Infine, sono designate dalle regioni e dalle Autorità di bacino zone

vulnerabili alla desertificazione le aree soggette o minacciate da fenomeni di siccità, degrado del suolo e processi di desertificazione.

Un'ultima disposizione è dedicata alla disciplina delle aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano.

Il Capo II si occupa della tutela quantitativa delle acque, intesa come insieme delle misure tese a limitarne il consumo al fine di conservazione del patrimonio idrico, da realizzarsi attraverso la pianificazione, il regime autorizzatorio e concessorio dell'utilizzo, il risparmio idrico e il riutilizzo dell'acqua.

Il Capo III interviene invece in relazione alla tutela qualitativa delle acque, disciplinando le varie tipologie di scarichi, affinché si preservi la risorsa idrica da fenomeni di inquinamento.

Infine si raggruppa all'interno del Capo IV una svariata casistica di ulteriori misure a tutela dei corpi idrici.

2. La nozione di "scarico"

Per rinvenire la definizione di scarico è necessario fare riferimento all'articolo 74 del Dlgs 152 del 2006, come modificato dal secondo decreto correttivo (D. Lgs. 16 gennaio 2008 n. 4) il quale, alla lettera ff) lo definisce 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 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"*.

Il legislatore sceglie di continuare nel solco tracciato dal legislatore del 1999, fornendo una nozione di scarico molto ampia e limitandosi, come in precedenza, ad escludere dall'ambito di applicazione solamente i "rilasci di acque" come definiti dall'art. 114.

Dal dettato letterale della norma si evince come la definizione di "scarico" sia indipendente dalla natura inquinante dell'immissione e dalla sottoposizione o meno del refluo a preventivo trattamento di depurazione.

La norma recepisce gli approdi della giurisprudenza di legittimità, fornendo ora una compiuta definizione dello scarico, quale sistema stabile di collettamento avente lo scopo di collegare senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore.

La puntuale definizione di scarico risolve le incertezze, oggetto di forti dibattiti in passato, del rapporto tra la disciplina degli scarichi di acque reflue e quella dei rifiuti liquidi. È di fondamentale importanza infatti tenere distinte le due definizioni, in quanto sottoposte ad un diverso regime. L'art. 185 esclude infatti gli scarichi dall'ambito di applicazione della parte quarta del decreto, dedicata alla materia dei rifiuti.

Corte di Cassazione, Sez. III, n. 50629 del 7 novembre 2017

«La disciplina delle acque è applicabile in tutti quei casi nei quali si è in presenza di uno scarico, anche se soltanto periodico, discontinuo o occasionale, di acque reflue in uno dei corpi recettori specificati dalla legge ed effettuato tramite condotta, tubazioni, o altro sistema stabile. Se presenta, invece, momenti di soluzione di continuità, di qualsiasi genere, si è in presenza di un rifiuto liquido, il cui smaltimento deve essere come tale autorizzato, con conseguente violazione dell'art. 256, comma primo, d. Igs. n. 152 del 2006 (fattispecie relativa a sversamento dei reflui promananti da un depuratore comunale nell'area ad esso circostante e da cui "ruscellavano", invadendo e ristagnando sul fondo confinante)».

«In tutti gli altri casi nei quali manchi il nesso funzionale e diretto delle acque reflue con il corpo recettore si applicherà, invece, la disciplina sui rifiuti (cfr., tra le tante: Sez. 3, n. 45340 del 19/10/2011, Pananti, Rv. 251335; Sez. 3, n. 22036 del 13/04/2010, Chianura, Rv. 247627; Sez. 3, n. 35138 del 18/6/2009, Bastone, Rv. 244783). Ad identiche conclusioni si è pervenuti anche con riferimento alla raccolta di liquami zootecnici in vasche (Sez. 3, n. 15652 del 16/3/2011, Nassivera, Rv. 250005; Sez. 3, n. 27071 del 20/5/2008, Cornalba e altro, Rv. 240264)».

«Nel caso di specie "se la condotta accertata corrisponde a quella descritta nella sentenza, non costituendo il deflusso del refluo dalle trincee drenanti uno scarico inteso come stabile sistema di collegamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo recettore, avvenendo il deflusso in questione per tracimazione diretta (dunque senza il requisito del convogliamento del liquido tramite condotta in conformità alla definizione contenuta nell'art. 74, lett. ff), d. Igs. n. 152 del 2006), non era configurabile il reato di cui all'art. 137, comma undicesimo, d. Igs. n. 152 del 2006; in ogni caso, il percorso seguito dai reflui mancherebbe comunque di continuità, considerando che, secondo

la contestazione del PM, i ripetuti fenomeni di tracimazione e ristagnamento dei reflui prodotti dal depuratore si erano verificati a causa del cattivo funzionamento delle trincee drenanti; dal flusso costante del liquido proveniente dal depuratore attraverso le trincee drenanti seguiva, per quanto è dato comprendere, la tracimazione, il ristagno ed il successivo ruscellamento sui terreni adiacenti al depuratore. Si tratta, invero, di una situazione che non è possibile qualificare come "scarico", in quanto, sebbene tale nozione non richieda la presenza di una "condotta" nel senso proprio del termine, costituita da tubazioni o altre specifiche attrezzature, vi è comunque la necessità di un sistema di deflusso, oggettivo e duraturo, che comunque canalizza, senza soluzione di continuità, in modo artificiale o meno, i reflui fino al corpo ricettore (cfr. Sez. 3, n. 35888 del 3/10/2006, De Marco, non massimata).

È inoltre evidente che il concetto giuridico di scarico presuppone comunque che il collegamento tra insediamento e recapito finale sia stabile e predisposto proprio allo scopo di condurre i reflui dal luogo in cui vengono prodotti fino alla loro destinazione finale, senza interruzioni, ancorché determinate da casuali evenienze quali, ad esempio, la tracimazione dalle trincee drenanti, che abbiano consentito ai reflui un ulteriore percorso».

Cass. Pen., Sez. III, 13 dicembre 2019 n. 50432

«Spesso le cosiddette "case isolate" (ma anche interi condomini, come avvenuto nel caso in esame, in assenza di fognatura comunale), non sono allacciate alla rete fognaria dinamica, che consente il deflusso degli scarichi e per depositare i reflui si avvalgono di un "pozzo nero", un serbatoio sotterraneo ove si raccolgono le acque nere e non ha dispersione a terra e che lo stesso di fatto comporta una interruzione della soluzione di continuità della condotta e, quindi, diventa un "non scarico". Pertanto, lo "scarico indiretto" come quello legato all'esistenza di un pozzo nero, e che si concretizza in pratica ogni qual volta si verifica un'interconnessione tra il condotto d'adduzione e il corpo ricettore, va semplicemente ad essere ricompreso nel comune concetto di "rifiuto liquido" e resta dunque sotto l'impianto di regolamentazione della parte IV.

I rifiuti prelevati dai pozzi neri, fosse Imhoff e bagni mobili,

sono identificati con il codice C.E.R. 20.03.04 (fanghi delle fosse settiche). Sono da considerarsi rifiuti allo stato liquido, soggetti alla disciplina dell'art. 256 D.Igs. n. 152 del 2006, i reflui stoccati in attesa di un successivo smaltimento, fuori del caso delle acque di scarico, ovvero di quelle oggetto di diretta immissione nel suolo, nel sottosuolo o nella rete fognaria mediante una condotta o un sistema stabile di collettamento (Sez. 3, n. 35138 del 18/06/2009 - dep. 10/09/2009, Bastone, Rv. 2447830).

In definitiva, dunque, quando da un'azienda o da una abitazione privata il liquame prodotto non viene preventivamente e legittimamente incanalato in uno "scarico" secondo le regole sopra citate, e, cioè, quando sulla base dell'art. 185 T.U. citato, non si è attuata la legittima e reale trasformazione del "rifiuto liquido" iniziale (industriale o domestico) in una "acqua reflua di scarico", il riversamento in una vasca, cisterna o qualunque altro contenitore che poi dovrà essere svuotato (come, nel caso di specie, trattandosi di un "pozzo nero"), comporta che il liquame resta giuridicamente un "rifiuto liquido di acque reflue". E, dunque, lo stesso è definitivamente soggetto alla disciplina della parte quarta del D. Igs. n. 152/06. È venuto infatti ormai a mancare - in primo luogo - uno dei presupposti essenziali per lo "scarico": la convogliabilità diretta verso un corpo ricettore legale. Ed è pacifico che lo "scarico indiretto" non è più riconosciuto nella normativa ambientale (Sez. 3, n. 40191 del 11/10/2007 - dep. 30/10/2007, Schembri, Rv. 238057)».

Nel caso di specie, quindi, corretta è la contestazione difensiva che ritiene non integrata la fattispecie di cui all'art. 137, comma 1, d. Igs. n. 152 del 2006. Ciò, peraltro, non significa che il fatto sia privo di rilevanza penale donde è evidente che il fatto, pur non integrando gli estremi del reato di cui all'art. 137, TUA, consente di ipotizzare in astratto gli estremi del reato di cui all'art. 256, TUA, trovandosi in presenza di una gestione non autorizzata di rifiuti allo stato liquido».

3. Analisi dell'art. 91: le aree sensibili

Le "aree sensibili" sono costituite da quei bacini idrici ai quali l'ordinamento riconosce l'imprescindibilità del ricorso a speciali forme di

tutela, in conseguenza della delicatezza del loro equilibrio ambientale.

In particolare sono considerate aree sensibili:

- i laghi naturali, altre acque dolci, estuari e acque del litorale già eutrofizzati, o probabilmente esposti a prossima eutrofizzazione, in assenza di interventi protettivi specifici;
- le acque dolci superficiali destinate alla produzione di acqua potabile che potrebbero contenere, in assenza di interventi, una concentrazione di nitrato superiore a 50 mg/L (stabilita conformemente alle disposizioni pertinenti della Direttiva CE n. 75/440 concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione d'acqua potabile);
- le aree che necessitano, per gli scarichi afferenti, di un trattamento supplementare al trattamento secondario al fine di conformarsi alle prescrizioni previste dalla presente norma.

Sulla scorta delle indicazioni comunitarie, le aree sensibili sono individuate mediante un duplice sistema.

Vi sono aree che il decreto definisce come aree “comunque” sensibili: esse sono le aree specificatamente elencate dall'art. 91 **comma 1** dalla lettera a) alla lettera i).

In particolare, per quanto riguarda la lettera a) del comma 1, sono sensibili *ex lege* i laghi posti ad un'altitudine sotto i 1.000 sul livello del mare e aventi una superficie dello specchio liquido almeno di 0,3 km².

Ai sensi del **comma 2**, ulteriori aree sensibili sono poi identificate con Decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza Stato-Regioni, secondo i criteri di cui all'Allegato 6 alla parte terza del decreto e, ai sensi del **comma 6**, reidentificate ogni quattro anni dalla data di entrata in vigore della parte terza del decreto.

**La Corte costituzionale con sentenza 16-24 luglio 2009, n. 251
(Gazz. Uff. 29 luglio 2009, n. 30, 1^a Serie speciale)**

Ha dichiarato, fra l'altro, non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 91, commi 2 e 6, proposte in riferimento agli artt. 5, 76, 117 e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione.

L'art. 91, commi 2 e 6, del d.lgs. n. 152 del 2006 «ha assegnato un ruolo primario alla funzione statale di individuazione delle cosiddette «aree sensibili», precedentemente riconosciuta solo alle Regioni sulla base del sistema normativo delineato dai decreti

legislativi n. 112 del 1998 e n. 152 del 1999. In particolare, l'art. 80, comma 1, lettera n), del d.lgs. n. 112 del 1998 assegnava allo Stato compiti di «normazione generale e tecnica», nonché di «elaborazione sistematica delle informazioni e dei dati conoscitivi raccolti dalle pubbliche amministrazioni», mentre il successivo art. 81, comma 1, disponeva il conferimento «alle Regioni e agli enti locali» di «tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate negli articoli che precedono».

Inoltre, l'art. 18 del d.lgs. n. 152 del 1999 assegnava alle Regioni il potere di identificazione delle aree sensibili, prescrivendo che avvenisse, «sulla base dei criteri stabiliti nell'allegato 6» dello stesso decreto n. 152 del 1999 «e sentita l'Autorità di bacino».

La scelta operata con il decreto legislativo n. 152 del 2006 è stata, invece, quella di introdurre un duplice potere di individuazione delle aree sensibili: quello statale, disciplinato ai commi 2 e 6 della disposizione impugnata, e quello regionale, stabilito al comma 4 del medesimo articolo, secondo il quale «le Regioni, sulla base dei criteri di cui al comma 1 e sentita l'Autorità di bacino, entro un anno dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, e successivamente ogni due anni, possono designare ulteriori aree sensibili ovvero individuare all'interno delle aree indicate nel comma 2 i corpi idrici che non costituiscono aree sensibili».

Premesso che l'ambito di intervento della norma censurata è ascrivibile alla materia dell'ambiente, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., l'allocatione delle funzioni amministrative operata con la disposizione impugnata risulta, invero, coerente anche con il principio di sussidiarietà.

Al riguardo, si rileva, infatti, che la funzione di individuazione delle aree maggiormente esposte al rischio di inquinamento deve rispondere a criteri uniformi ed omogenei, dovendo, al contempo, tener conto anche delle peculiarità territoriali sulle quali viene ad incidere.

Sotto entrambi i profili, la disposizione impugnata offre una soluzione non costituzionalmente illegittima, posto che la citata funzione amministrativa statale di individuazione (da esercitarsi previa acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni) si affianca a quella delle Regioni le quali, oltre a poter designare a

propria volta «ulteriori aree sensibili» rispetto a quelle indicate dallo Stato, possono altresì indicare, nell'ambito delle aree definite ai sensi del comma 2, i corpi idrici che, secondo propria valutazione, non possono rientrare in detta categoria.

Quanto al potere statale di «reidentificazione» delle aree medesime, disciplinato al successivo comma 6, esso risulta connotato da una natura eminentemente ricognitiva a cadenza periodica, che non comporta, pertanto, alcuna modifica sostanziale dell'assetto allocativo delineato dai commi 2 e 4 che lo precedono.»

L'identificazione così ottenuta delle aree sensibili può essere ciclicamente aggiornata con l'ausilio delle Regioni.

Ai sensi del **comma 4**, invero, anche le Regioni, sulla base dei medesimi criteri di cui all'Allegato 6 e sentita l'Autorità di bacino, possono designare a cadenza periodica ulteriori aree sensibili oppure individuare, all'interno di quelle definite con Decreto del Ministro dell'Ambiente, i corpi idrici che non costituiscono aree sensibili.

4. Analisi dell'art. 92: le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola

L'art. 92 è stato oggetto di modifiche ad opera della L. 6 agosto 2013, n. 97 di recepimento della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. Essa è conseguenza della procedura di infrazione 2007/4680 a carico dell'Italia.

Prima dell'emanazione della Direttiva quadro 2000/60/CE (cosiddetta WFD (water framework directive), la legislazione europea in tema di acque era piuttosto frammentaria e scoordinata. Nel tempo si è resa evidente che la finalità di preservazione dell'ambiente sarebbe stata attuata in maniera maggiormente efficace solo creando un sistema europeo di gestione delle acque armonizzato e sistematico. La finalità dichiarata nella Direttiva è pertanto quella di fornire un quadro legislativo coerente, che colleghi e integri gli interventi di tutela delle acque comunitarie. Sarà poi compito della legislazione nazionale, nel rispetto del principio della sussidiarietà, adottare provvedimenti in grado di

sviluppare ulteriormente i principi sanciti a livello comunitario per assicurare un utilizzo sostenibile delle acque.

È l'attenzione al mantenimento e miglioramento della qualità delle acque, unitamente al secondario aspetto del controllo della quantità, che porta all'approvazione della Direttiva 2000/60/Ce (recepita con il D. Lgs. n. 152/2006) la quale, in riferimento all'ambito idrico, persegue i seguenti obiettivi: impedire un ulteriore deterioramento, proteggere e migliorare la qualità degli ecosistemi dipendenti dal fabbisogno idrico; garantire un utilizzo idrico sostenibile fondato sulla protezione delle risorse esistenti; ridurre gli scarichi ed emissioni ed eliminare l'inquinamento, in particolare le sostanze pericolose prioritarie.

La novità rilevante è il riconoscimento che l'acqua è un bene da preservare e tutelare.

L'obiettivo di salvaguardia e incremento della qualità dell'ambiente deve essere il fulcro della politica comunitaria che, in base a quanto disposto dall'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'UE (ex art. 174 TCE), si deve fare portatrice dei principi di "salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

Essa "è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga".

Il legislatore compie una scelta di dare un'iniziale elencazione delle zone sicuramente vulnerabili, includendole nell'Allegato 7/A-III alla parte terza del decreto. Successivamente fissa nell'allegato 7/A-I alla parte terza del decreto i criteri per definire le zone vulnerabili, criteri che possono essere rivisti dal Ministero dopo quattro anni.

T.A.R. Umbria, Sez. I 13 luglio 2022, n. 550 «Non sussiste allo stato una metodologia condivisa a livello comunitario o nazionale per la perimetrazione delle zone vulnerabili ai nitrati di origine agricola. Le stesse indicazioni dall'All. VII d.lgs. n. 152 del 2006 non delineano puntualmente una metodologia operativa fornendo piuttosto una serie di indicazioni generali, senza prevedere i criteri di dettaglio utili per procedere alla perimetrazione (grandezze rappresentative dei fattori ambientali, relative soglie di significatività, pesi da attribuire e metodo da utilizzare per l'integrazione dei diversi parametri considerati); né, del resto, alcuna valenza vincolante può essere attribuita alle Linee guida ANPA richiamate dalla difesa attorea. In questo quadro si riespande la discrezionalità dell'Amministrazione regionale circa la scelta della concreta metodologia operativa volta alla individuazione delle zone che presentano caratteri di vulnerabilità connesse alla presenza di nitrati nei corpi idrici, anche con riferimento alla valutazione della "pressione agricola significativa».

Il pericolo per l'ambiente si annida nelle acque superficiali e di falda ed è costituito dal progressivo aumento della concentrazione di nitrati, sostanze pericolose per la salute, non solo nelle zone industrializzate o densamente popolate, ma anche nelle zone agricole sottoposte a colture intensive.

Per questo motivo, uno dei criteri individuati dall'Allegato 7/A-I è la presenza di nitrati o la loro possibile presenza ad una concentrazione superiore a 50 mg/L (espressi come N03) nelle acque dolci superficiali, in particolare quelle destinate alla produzione di acqua potabile, e nelle acque sotterranee, se non si interviene.

Tale concentrazione massima dei nitrati nelle acque potabili è stata definita dalla Direttiva europea 98/83/CE relativa alla qualità dell'acqua destinata al consumo umano e attuata con D. Lgs. 2 febbraio 2001 n. 31.

La giurisprudenza più recente sopra richiamata, ricordando precedenti pronunce del giudice comunitario, ancora attuali, sottolinea che «elemento determinante ai fini della tutela ambientale è la concentrazione complessiva di nitrati presenti nei terreni, indipendentemente dalla loro provenienza antropica o agricola, poiché un suolo contaminato in modo rilevante, quand'anche i nitrati ivi presenti abbiano una fonte diversa da

quella agricola, non può sopportare un ulteriore carico di azoto proveniente da attività agricola».

Corte di Giustizia UE, sez. III, 8 settembre 2005, n. 416

«Affinché talune acque siano considerate "inquinata", ai sensi, in particolare, dell'art. 3, n. 1, della direttiva 91/676, e sia obbligatoria la loro designazione come zone vulnerabili, in applicazione dell'art. 3, n. 2, della detta direttiva, non è necessario che i composti azotati di origine agricola contribuiscano in modo esclusivo all'inquinamento, ma basta che essi vi contribuiscano significativamente».

Corte giustizia UE, sez. V, 29 aprile 1999, causa C-293/97

«Dal testo di detta disposizione non risulta che gli Stati membri abbiano l'obbligo di determinare con precisione la quota ascrivibile ai nitrati di origine agricola nell'inquinamento delle acque né che la causa di tale inquinamento debba essere esclusivamente agricola. Come risulta dalla struttura della direttiva, l'individuazione delle acque ai sensi dell'art. 3, n. 1, fa parte di un procedimento che comprende inoltre la designazione delle zone vulnerabili e la fissazione di programmi di azione. Sarebbe quindi incompatibile con la direttiva limitare l'individuazione delle acque inquinate ai casi nei quali le sorgenti agricole provochino, da sole, una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l, laddove, nell'ambito del detto procedimento, la direttiva prescrive espressamente che, al momento della fissazione dei programmi di azione previsti dall'art. 5, siano prese in considerazione le quantità rispettive di azoto di origine agricola e di azoto di altra origine»

«Per quanto riguarda la questione se la direttiva si applichi ai soli casi nei quali lo scarico di composti azotati di origine agricola contribuisce significativamente all'inquinamento, essa va risolta in senso affermativo, considerando lo scopo perseguito dal legislatore comunitario, che consiste nel ridurre e nel prevenire l'inquinamento delle acque provocato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola, e la portata delle misure a questo scopo previste dall'art. 5» (nel caso di specie, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione e sulla

validità della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole).

Le sostanze azotate inoltre favoriscono l'eutrofizzazione, fenomeno caratterizzato dall'alterazione dello stato degli ambienti acquatici a seguito dell'immissione nelle acque di materiali organici, che causa uno sviluppo sproporzionato della vegetazione e un eccesso di nitrati e fosfati.

La presenza di eutrofizzazione o la possibilità del verificarsi di tale fenomeno nell'immediato futuro nei laghi naturali di acque dolci o altre acque dolci, estuari, acque costiere e marine, se non si interviene, è l'ulteriore criterio indicato nell'Allegato 7/A-I per definire le zone vulnerabili.

Con analoga prescrizione contenuta nell'art. 91 relativo alle aree sensibili, anche per le zone vulnerabili è stato concesso alle Regioni, sentite le Autorità di bacino, di individuare, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della parte terza, ulteriori zone vulnerabili, così come le aree poste all'interno delle zone indicate nell'allegato 7/A-III che non possano essere considerate vulnerabili, nel rispetto dei criteri fissati dalla legge e contenuti nell'Allegato.

Il processo di individuazione delle zone vulnerabili è un processo in divenire, che vede coinvolte le Regioni anche successivamente. Le Regioni stilano innanzitutto un programma di controllo di durata quadriennale che verifica le concentrazioni dei nitrati nelle acque dolci ed esamina costantemente lo stato eutrofico causato da azoto delle acque dolci superficiali, delle acque di transizione e delle acque marine costiere.

Dalle risultanze di tale controllo è possibile evincere la necessità di designare, rivedere e completare l'individuazione delle aree vulnerabili, vale a dire gli ambiti territoriali particolarmente suscettibili ad essere inquinati e ad influenzare a loro volta direttamente la qualità delle acque, denominate Zone Vulnerabili da Nitrati di origine agricola (ZVN).

Dal dettato letterale della norma si evince come la revisione e/o il completamento delle zone vulnerabili sia un dovere in capo alle Regioni, conseguente all'evidenziazione, desunta dal programma di controllo, della necessità di includere nell'elenco nuove zone vulnerabili.

Entro un anno dalla individuazione di un'area come vulnerabile è fatto ulteriormente obbligo alle Regioni di definire o rivedere i Programmi di Azione per la tutela e il risanamento delle acque dall'inquinamento

causato da nitrati di origine agricola. Tali programmi dovranno essere attuati, nel caso di individuazione originaria, nell'anno successivo, ovvero nel caso di individuazione sopravvenuta, nei quattro anni successivi.

I Programmi d'azione, approvati dalle Regioni e, sulla base della verifica dell'efficacia dei programmi sulla base dei risultati ottenuti, soggetti a revisione quadriennale, sono strumenti di previsione di misure strutturali e gestionali atte a limitare l'impiego in agricoltura di composti azotati nelle zone vulnerabili.

La Direttiva 91/676/CEE (cosiddetta Direttiva Nitrati), recepita dal D. Lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (abrogato dal D. Lgs. 152/2006), mira a prevenire l'inquinamento da nitrati delle acque sotterranee e superficiali mediante la definizione, nei Programmi d'Azione, dei criteri e dei vincoli a cui attenersi nelle pratiche agricole, in particolare nell'utilizzazione agronomica dei fertilizzanti.

Costituisce inoltre, come ulteriore obbligo delle Regioni, di provvedere ad integrare, se del caso, in relazione alle esigenze locali, il codice di buona pratica agricola, stabilendone le modalità di applicazione, nonché formare e informare gli agricoltori sul programma di azione e sul codice di buona pratica agricola.

5. Analisi dell'art. 93: le zone vulnerabili da prodotti fitosanitari e zone vulnerabili alla desertificazione

L'art. 93 definisce altre due specifiche tipologie di aree vulnerabili: le aree vulnerabili da prodotti fitosanitari e le zone vulnerabili alla desertificazione.

I criteri per l'individuazione delle aree vulnerabili da prodotti fitosanitari sono definiti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Regioni e le Province autonome.

Sulla base di tali criteri, le Regioni identificano le aree vulnerabili da prodotti fitosanitari a favore delle quali possono richiedere limitazioni o esclusioni di impiego, anche temporanee, nonché particolari periodi di trattamento in aree specifiche del territorio, per prodotti fitosanitari autorizzati, allo scopo di proteggere le risorse idriche o altri comparti ambientali dall'inquinamento derivante dall'uso di tali specifici prodotti. Per le modalità la norma rinvia a quanto previsto nell'articolo precedente.

La definizione di desertificazione, come adottata dalla Convenzione

delle Nazioni Unite per la Lotta contro la Siccità e la Desertificazione (United Nations Convention to Combat Drought and Desertification – UNCCD), entrata in vigore il 26 Dicembre 1996, ricomprende tutti i fenomeni di “degrado delle terre nelle aree aride, semi-aride e sub-umide secche, attribuibile a varie cause, fra le quali le variazioni climatiche e le attività antropiche”.

L'Italia ha ratificato la sua adesione alla UNCCD con Legge 4 Giugno 1997 n. 170 e, con DPCM del 26 Settembre 1997, ha istituito il Comitato Nazionale per la Lotta alla Desertificazione (CNLD, oggi Comitato Nazionale di Lotta alla Siccità ed alla Desertificazione - CNLSD) presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

La definizione onnicomprensiva data alla desertificazione da parte della Convenzione consente di individuare le aree del pianeta maggiormente vulnerabili (zone aride, semi-aride e sub-umide secche) che, pertanto, richiedono interventi urgenti, in quanto zone soggette a degrado, inteso non solo come perdita delle caratteristiche fisiche e biologiche, ma anche della redditività economica.

La questione è affrontata in questo Capo, in quanto la desertificazione (oltre che per cause naturali come l'aridità, la siccità e l'erosività delle precipitazioni), è causata anche da fenomeni antropici, come l'impiego di pratiche agricole e attività zootecniche poco sostenibili e l'utilizzo incontrollato delle acque superficiali e degli acquiferi sotterranei.

In quest'ottica si pone il raccordo delle azioni di lotta alla siccità e alla desertificazione con le principali pianificazioni settoriali, come quelle per la gestione delle risorse idriche e per l'assetto idrogeologico.

È compito delle Regioni e delle Autorità di bacino identificare le aree vulnerabili nelle quali, nell'ambito della pianificazione di distretto e della sua attuazione, sono adottate specifiche misure di tutela.

La delibera CIPE del 22 dicembre 1998, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 39 del 17 febbraio 1999, individua le Linee guida per la predisposizione del PAN (Piano d'azione nazionale), con lo scopo di individuare le strategie e gli orientamenti necessari a realizzare la politica di lotta alla desertificazione.

L'attuazione del PAN è affidata alla realizzazione di Patti Territoriali e di accordi volontari attuati con le realtà associative e produttive locali, le amministrazioni locali, i consumatori. Il CIPE ha adottato il Programma di Azione Nazionale per la Lotta alla Siccità ed alla Desertificazione (PAN) con Delibera n. 229 del 21 Dicembre 1999.

Il PAN individua quattro settori prioritari di intervento (protezione

del suolo, gestione sostenibile delle risorse idriche, riduzione dell'impatto delle attività produttive e riequilibrio del territorio), nonché le politiche e le misure da attuare da parte dello Stato, delle Regioni e delle Autorità di Bacino per combattere la desertificazione e la siccità nel nostro Paese.

Il contrasto al degrado del suolo e la protezione della terra dalle minacce causate da cambiamenti climatici e dallo sfruttamento delle risorse naturali rappresentano un obiettivo indicato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), con investimenti dedicati alla valorizzazione del verde urbano, al contenimento del consumo del suolo e al ripristino dei suoli utili.

6. Analisi dell'art. 94: aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano

L'art. 94 detta la disciplina riguardante le aree di salvaguardia delle acque superficiali e delle acque sotterranee destinate al consumo umano.

In primis, è necessario dare conto del fatto che, per "superficiali" si intendono "le acque interne, ad eccezione delle acque sotterranee; le acque di transizione e le acque costiere, tranne per quanto riguarda lo stato chimico, in relazione al quale sono incluse anche le acque territoriali". In altre parole, sono superficiali le acque presenti in corpi idrici ben identificabili come fiumi, torrenti e laghi.

Sono invece "sotterranee" "tutte le acque che si trovano sotto la superficie del suolo nella zona di saturazione e a contatto diretto con il suolo o il sottosuolo", cioè le acque contenute nel sottosuolo in corpi idrici nascosti, le cui caratteristiche e dimensioni sono individuate solo a seguito di indagine.

La direttiva quadro 2000/60/Ce, dalla quale derivano le definizioni di cui sopra, intende istituire un quadro omogeneo per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee, "contribuendo quindi a garantire una fornitura sufficiente di acque superficiali e sotterranee di buona qualità per un utilizzo idrico sostenibile, equilibrato ed equo; ridurre in modo significativo l'inquinamento delle acque sotterranee; proteggere le acque territoriali e marine e realizzare gli obiettivi degli accordi internazionali in materia, compresi quelli miranti a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino" (art. 1).

Gli obiettivi ambientali che gli Stati membri sono tenuti a conseguire nel rendere operativi i programmi di misure specificate nei piani di gestione dei bacini idrografici, per quanto riguarda specificatamente le acque superficiali e sotterranee, sono precisati all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a) e b), della direttiva 2000/60.

Per le acque superficiali, gli Stati membri attuano le misure necessarie per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali; proteggono, migliorano e ripristinano tutti i corpi idrici superficiali e artificiali e quelli fortemente modificati, al fine di raggiungere un buono stato delle acque superficiali; attuano le misure necessarie per ridurre progressivamente l'inquinamento causato dalle sostanze prioritarie e arrestare o eliminare gradualmente le emissioni, gli scarichi e le perdite di sostanze e pericolose.

Per le acque sotterranee, gli Stati membri attuano le misure necessarie per impedire o limitare l'immissione di inquinanti nelle acque sotterranee e per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici sotterranei; proteggono, migliorano e ripristinano i corpi idrici sotterranei e assicurano un equilibrio tra l'estrazione e il ravvenamento delle acque sotterranee al fine di conseguire un buono stato delle acque sotterranee; attuano le misure necessarie a invertire le tendenze significative e durature all'aumento della concentrazione di qualsiasi inquinante derivante dall'impatto dell'attività umana per ridurre progressivamente l'inquinamento delle acque sotterranee.

Corte di giustizia UE, Sez. I, 24 giugno 2021, Sentenza C-559/19 «Dal tenore letterale, dalla sistematica e dalla finalità dell'articolo 4 della direttiva 2000/60 risulta che gli obblighi previsti all'articolo 4, paragrafo 1, lettere a) e b), di tale direttiva, per le acque superficiali e per le acque sotterranee hanno carattere vincolante (v., in tal senso, la sentenza del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, punto 72).

Ne consegue che, come sostiene la Commissione, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2000/60 non si limita ad enunciare, in termini di formulazione programmatica, meri obiettivi di pianificazione di gestione, ma produce effetti vincolanti, in esito alla determinazione dello stato ecologico del corpo idrico in parola, in ogni fase della procedura prescritta da tale direttiva (sentenza del 28 maggio 2020, Land Nordrhein-

In attuazione ai principi e alle disposizioni generali della 2000/60/Ce, costituisce l'attuale quadro normativo europeo di riferimento la direttiva 2006/118/Ce (recepita con il D.Lgs. n. 30/2009), in tema di protezione dall'inquinamento delle acque sotterranee, la quale introduce procedure comuni che gli stati membri devono seguire per l'individuazione dei valori soglia, vale a dire i valori in base ai quali valutare lo stato chimico delle acque sotterranee, nonché le misure per l'individuazione delle tendenze significative e durature all'aumento della concentrazione di inquinanti, per la determinazione dei punti di partenza per le inversioni dei punti di tendenza e per la prevenzione dell'immissione di inquinanti.

In riferimento all'art. 94, il comma 1 dispone che spetta alle Regioni, su proposta degli enti di governo dell'Ambito, individuare le "aree di salvaguardia" delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano ed erogate mediante acquedotto con carattere di pubblico interesse, distinte in "zone di tutela assoluta" e "zone di rispetto".

Ai sensi del comma 3, la "zona di tutela assoluta" è costituita dall'area immediatamente circostante le captazioni o derivazioni con una estensione di almeno dieci metri di raggio dal punto di captazione. Al fine di sottolineare l'importanza della difesa dello stato delle risorse poste nelle zone di tutela assoluta, la norma prosegue disponendo la protezione adeguata dell'area e definendo esattamente la destinazione delle opere realizzabili sulla zona, adibita esclusivamente a opere di captazione o presa e ad infrastrutture di servizio.

La porzione di territorio circostante la zona di tutela assoluta si definisce, ai sensi del comma 4, "zona di rispetto", anch'essa sottoposta a vincoli e destinazioni d'uso tali da tutelare qualitativamente e quantitativamente la risorsa idrica captata. Nel caso di mancata individuazione delle zone di rispetto da parte delle Regioni ai sensi del comma 1, è il legislatore che stabilisce che essa si estenda per 200 metri di raggio rispetto al punto di captazione o di derivazione (comma 6).

Essa si suddivide in zona di rispetto ristretta e zona di rispetto allargata, in base alla tipologia dell'opera di presa o captazione e alla situazione locale di vulnerabilità e rischio della risorsa.

La norma prosegue individuando una serie di centri di pericolo e di attività vietate all'interno della zona di rispetto, elencate dalla lettera a) alla lettera n) del comma 4 dell'art. 9, in quanto incompatibili con la risorsa

idrica. Il divieto riguarda l'insediamento e lo svolgimento; qualora già esistenti, si deve valutare la possibilità di allontanamento, tranne - per ovvie ragioni- le aree cimiteriali. La norma sottolinea l'imprescindibilità della messa in sicurezza delle aree, che deve essere comunque garantita.

Infine la norma in commenta disciplina le "zone di protezione" del patrimonio idrico.

È compito delle Regioni adottare misure volte alla destinazione del territorio interessato, limitazioni e prescrizioni per gli insediamenti civili, produttivi, turistici, agro-forestali e zootecnici da inserirsi negli strumenti urbanistici comunali, provinciali, regionali, sia generali sia di settore. All'interno delle zone di protezione delle acque sotterranee devono essere individuate e disciplinate le aree di ricarica della falda, le emergenze naturali e artificiali della falda e le zone di riserva.

Una disciplina particolare in ordine alla tutela delle aree di pertinenza dei corpi idrici è prevista all'art. 115, che disciplina gli interventi di trasformazione e gestione del suolo e soprassuolo relativi alla fascia di rispetto, al quale si rimanda.

CAPO II

TUTELA QUANTITATIVA DELLA RISORSA

E RISPARMIO IDRICO

CAPITOLO X

COMMENTO AGLI ARTICOLI 95 (“PIANIFICAZIONE DEL BILANCIO IDRICO”), 96 (“MODIFICHE AL REGIO DECRETO 11 DICEMBRE 1933, N. 1775”), 97 (“ACQUE MINERALI NATURALI E DI SORGENTI”), 98 (“RISPARMIO IDRICO”) E 99 (“RIUTILIZZO DELL’ACQUA”)

DI EDI FABRIS

Art. 95. Pianificazione del bilancio idrico.

1. La tutela quantitativa della risorsa concorre al raggiungimento degli obiettivi di qualità attraverso una pianificazione delle utilizzazioni delle acque volta ad evitare ripercussioni sulla qualità delle stesse e a consentire un consumo idrico sostenibile.

2. Nei piani di tutela sono adottate le misure volte ad assicurare l'equilibrio del bilancio idrico come definito dalle Autorità di bacino, nel rispetto delle priorità stabilite dalla normativa vigente e tenendo conto dei fabbisogni, delle disponibilità, del minimo deflusso vitale, della capacità di ravvenamento della falda e delle destinazioni d'uso della risorsa compatibili con le relative caratteristiche qualitative e quantitative.

3. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, le regioni definiscono, sulla base delle linee guida adottate dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con proprio decreto, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nonché sulla base dei criteri già adottati dalle Autorità di bacino, gli obblighi di installazione e manutenzione in regolare stato di funzionamento di idonei dispositivi per la misurazione delle portate e dei volumi d'acqua pubblica derivati, in corrispondenza dei punti di prelievo e, ove presente, di restituzione, nonché gli obblighi e le modalità di trasmissione dei risultati delle misurazioni dell'Autorità concedente per il loro successivo inoltro alla regione ed alle Autorità di bacino competenti. Le Autorità di bacino provvedono a trasmettere i dati in proprio possesso al Servizio geologico d'Italia - Dipartimento difesa del suolo dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) secondo le modalità di cui all'articolo 75, comma 6.

4. Salvo quanto previsto al comma 5, tutte le derivazioni di acqua comunque in atto alla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto sono regolate dall'Autorità concedente mediante la previsione di rilasci volti a garantire il minimo deflusso vitale nei corpi idrici, come definito secondo i criteri adottati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con apposito decreto, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni, senza che ciò possa dar luogo alla corresponsione di indennizzi da parte della pubblica amministrazione, fatta salva la relativa riduzione del canone demaniale di concessione.

5. Per le finalità di cui ai commi 1 e 2, le Autorità concedenti effettuano il censimento di tutte le utilizzazioni in atto nel medesimo corpo idrico sulla base dei criteri adottati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con proprio decreto, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano; le medesime Autorità provvedono successivamente, ove necessario, alla revisione di tale censimento, disponendo prescrizioni o limitazioni temporali o quantitative, senza che ciò possa dar luogo alla corresponsione di indennizzi da parte della pubblica amministrazione, fatta salva la relativa riduzione del canone demaniale di concessione.

6. Nel provvedimento di concessione preferenziale, rilasciato ai sensi dell'articolo 4 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, sono contenute le prescrizioni relative ai rilasci volti a garantire il minimo deflusso vitale nei corpi idrici nonché le prescrizioni necessarie ad assicurare l'equilibrio del bilancio idrico.

Art. 96. Modifiche al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775.

1. Il secondo comma dell'articolo 7 del testo unico delle disposizioni sulle acque e impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, è sostituito dal seguente: «Le domande di cui al primo comma relative sia alle grandi sia alle piccole derivazioni sono altresì trasmesse alle Autorità di bacino territorialmente competenti che, entro il termine perentorio di quaranta giorni dalla data di ricezione ove si tratti di domande relative a piccole derivazioni, comunicano il proprio parere vincolante al competente Ufficio Istruttore in ordine alla compatibilità della utilizzazione con le previsioni del Piano di tutela, ai fini del controllo sull'equilibrio del bilancio idrico o idrologico, anche in attesa di approvazione del Piano anzidetto. Qualora le domande siano relative a grandi derivazioni, il termine per la comunicazione del suddetto parere è elevato a novanta giorni dalla data di ricezione delle domande medesime. Decorsi i predetti termini senza che sia intervenuta alcuna pronuncia, il Ministro dell'ambiente e della tutela del

territorio e del mare nomina un Commissario «ad acta» che provvede entro i medesimi termini decorrenti dalla data della nomina».

2. I commi 1 e 1-bis. dell'articolo 9 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, sono sostituiti dai seguenti:

«1. Tra più domande concorrenti, completata l'istruttoria di cui agli articoli 7 e 8, è preferita quella che da sola, o in connessione con altre utenze concesse o richieste, presenta la più razionale utilizzazione delle risorse idriche in relazione ai seguenti criteri:

- a) l'attuale livello di soddisfacimento delle esigenze essenziali dei concorrenti anche da parte dei servizi pubblici di acquedotto o di irrigazione e la prioritaria destinazione delle risorse qualificate all'uso potabile;
- b) le effettive possibilità di migliore utilizzo delle fonti in relazione all'uso;
- c) le caratteristiche quantitative e qualitative del corpo idrico oggetto di prelievo;
- d) la quantità e la qualità dell'acqua restituita rispetto a quella prelevata.

1-bis. È preferita la domanda che, per lo stesso tipo di uso, garantisce la maggior restituzione d'acqua in rapporto agli obiettivi di qualità dei corpi idrici. In caso di più domande concorrenti per usi produttivi è altresì preferita quella del richiedente che aderisce al sistema ISO 14001 ovvero al sistema di cui al regolamento (CEE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS).

1-ter. Per lo stesso tipo di uso è preferita la domanda che garantisce che i minori prelievi richiesti siano integrati dai volumi idrici derivati da attività di recupero e di riciclo.».

3. L'articolo 12-bis del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, è sostituito dal seguente:

«Articolo 12-bis.

1. Il provvedimento di concessione è rilasciato se:

- a) non pregiudica il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti per il corso d'acqua interessato;
- b) è garantito il minimo deflusso vitale e l'equilibrio del bilancio idrico;
- c) non sussistono possibilità di riutilizzo di acque reflue depurate o provenienti dalla raccolta di acque piovane ovvero, pur sussistendo tali possibilità, il riutilizzo non risulta sostenibile sotto il profilo economico.

2. I volumi d'acqua concessi sono altresì commisurati alle possibilità di risparmio, riutilizzo o riciclo delle risorse. Il disciplinare di concessione deve fissare, ove tecnicamente possibile, la quantità e le caratteristiche qualitative dell'acqua restituita. Analogamente, nei casi di prelievo da falda deve essere garantito l'equilibrio tra il prelievo e la capacità di ricarica dell'acquifero,

anche al fine di evitare pericoli di intrusione di acque salate o inquinate, e quant'altro sia utile in funzione del controllo del miglior regime delle acque.

3. L'utilizzo di risorse prelevate da sorgenti o falde, o comunque riservate al consumo umano, può essere assentito per usi diversi da quello potabile se

a) viene garantita la condizione di equilibrio del bilancio idrico per ogni singolo fabbisogno;

b) non sussistono possibilità di riutilizzo di acque reflue depurate o provenienti dalla raccolta di acque piovane, oppure, dove sussistano tali possibilità, il riutilizzo non risulta sostenibile sotto il profilo economico;

c) sussiste adeguata disponibilità delle risorse predette e vi è una accertata carenza qualitativa e quantitativa di fonti alternative di approvvigionamento.

4. Nei casi di cui al comma 3, il canone di utenza per uso diverso da quello potabile è triplicato. Sono escluse le concessioni ad uso idroelettrico i cui impianti sono posti in serie con gli impianti di acquedotto.».

4. L'articolo 17 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, è sostituito dal seguente:

«Articolo 17.

1. Salvo quanto previsto dall'articolo 93 e dal comma 2, è vietato derivare o utilizzare acqua pubblica senza un provvedimento autorizzativo o concessorio dell'autorità competente.

2. La raccolta di acque piovane in invasi e cisterne al servizio di fondi agricoli o di singoli edifici è libera e non richiede licenza o concessione di derivazione di acqua; la realizzazione dei relativi manufatti è regolata dalle leggi in materia di edilizia, di costruzioni nelle zone sismiche, di dighe e sbarramenti e dalle altre leggi speciali.

3. Nel caso di violazione delle norme di cui al comma 1, l'Amministrazione competente dispone la cessazione dell'utenza abusiva ed il contravventore, fatti salvi ogni altro adempimento o comminatoria previsti dalle leggi vigenti, è tenuto al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da 3.000 euro a 30.000 euro. Nei casi di particolare tenuità si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 300 euro a 1.500 euro. Alla sanzione prevista dal presente articolo non si applica il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689. È in ogni caso dovuta una somma pari ai canoni non corrisposti. L'autorità competente, con espresso provvedimento nel quale sono stabilite le necessarie cautele, può eccezionalmente consentire la continuazione provvisoria del prelievo in presenza di particolari ragioni di interesse pubblico generale, purché l'utilizzazione non risulti in palese contrasto con i diritti di terzi e con il buon regime delle acque.».

5. Il secondo comma dell'articolo 54 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, già abrogato dall'articolo 23 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, resta abrogato.

6. Fatto salvo quanto previsto dal comma 7, per le derivazioni o utilizzazioni di acqua pubblica in tutto o in parte abusivamente in atto è ammessa la presentazione di domanda di concessione in sanatoria entro il 30 giugno 2006 previo pagamento della sanzione di cui all'articolo 17 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, aumentata di un quinto. Successivamente a tale data, alle derivazioni o utilizzazioni di acqua pubblica in tutto o in parte abusivamente in atto si applica l'articolo 17, comma 3, del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775. La concessione in sanatoria è rilasciata nel rispetto della legislazione vigente e delle utenze regolarmente assentite. In pendenza del procedimento istruttorio della concessione in sanatoria, l'utilizzazione può proseguire fermo restando l'obbligo del pagamento del canone per l'uso effettuato e il potere dell'autorità concedente di sospendere in qualsiasi momento l'utilizzazione qualora in contrasto con i diritti di terzi o con il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di qualità e dell'equilibrio del bilancio idrico. Restano comunque ferme le disposizioni di cui all'articolo 95, comma 5.

7. I termini entro i quali far valere, a pena di decadenza, ai sensi degli articoli 3 e 4 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, il diritto al riconoscimento o alla concessione di acque che hanno assunto natura pubblica a norma dell'articolo 1, comma 1 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, nonché per la presentazione delle denunce dei pozzi a norma dell'articolo 10 del decreto legislativo 12 luglio 1993, n. 275, sono prorogati al 31 dicembre 2007. In tali casi i canoni demaniali decorrono dal 10 agosto 1999. Nel provvedimento di concessione preferenziale sono contenute le prescrizioni relative ai rilasci volti a garantire il minimo deflusso vitale nei corpi idrici e quelle prescrizioni necessarie ad assicurare l'equilibrio del bilancio idrico.

8. Il primo comma dell'articolo 21 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, è sostituito dal seguente:

«Tutte le concessioni di derivazione sono temporanee. La durata delle concessioni, fatto salvo quanto disposto dal secondo comma, non può eccedere i trenta anni ovvero i quaranta per uso irriguo e per la piscicoltura, ad eccezione di quelle di grande derivazione idroelettrica, per le quali resta ferma la disciplina di cui all'articolo 12, commi 6, 7 e 8 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79.».

9. Dopo il terzo comma dell'articolo 21 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 è inserito il seguente:

«Le concessioni di derivazioni per uso irriguo devono tener conto delle tipologie delle colture in funzione della disponibilità della risorsa idrica, della quantità minima necessaria alla coltura stessa, prevedendo se necessario specifiche modalità di irrigazione; le stesse sono assentite o rinnovate solo qualora non risulti possibile soddisfare la domanda d'acqua attraverso le strutture consortili già operanti sul territorio.».

10. Fatta salva l'efficacia delle norme più restrittive, tutto il territorio nazionale è assoggettato a tutela ai sensi dell'articolo 94 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775.

11. Le regioni disciplinano i procedimenti di rilascio delle concessioni di derivazione di acque pubbliche nel rispetto delle direttive sulla gestione del demanio idrico nelle quali sono indicate anche le possibilità di libero utilizzo di acque superficiali scolanti su suoli o in fossi di canali di proprietà privata. Le regioni, sentite le Autorità di bacino, disciplinano forme di regolazione dei prelievi delle acque sotterranee per gli usi domestici, come definiti dall'articolo 93 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, laddove sia necessario garantire l'equilibrio del bilancio idrico.

Art. 97. Acque minerali naturali e di sorgenti.

1. Le concessioni di utilizzazione delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente sono rilasciate tenuto conto delle esigenze di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili e delle previsioni del Piano di tutela di cui all'articolo 121.

Art. 98. Risparmio idrico.

1. Coloro che gestiscono o utilizzano la risorsa idrica adottano le misure necessarie all'eliminazione degli sprechi ed alla riduzione dei consumi e ad incrementare il riciclo ed il riutilizzo, anche mediante l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili.

2. Le regioni, sentite le Autorità di bacino, approvano specifiche norme sul risparmio idrico in agricoltura, basato sulla pianificazione degli usi, sulla corretta individuazione dei fabbisogni nel settore, e sui controlli degli effettivi emungimenti.

Art. 99. Riutilizzo dell'acqua.

1. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con proprio decreto, sentiti i Ministri delle politiche agricole e forestali, della salute e delle attività produttive, detta le norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue.

2. Le regioni, nel rispetto dei principi della legislazione statale, e sentita l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, adottano norme e misure volte a favorire il riciclo dell'acqua e il riutilizzo delle acque reflue

depurate.

Sommario: 1. Premessa – 2. Analisi dell’art. 95: la tutela quantitativa della risorsa – 3. Esame del comma 2: i Piani di tutela – 4. Esame del comma 4: il minimo deflusso vitale nei corpi idrici – 5. Esame del comma 5: il censimento delle utilizzazioni – 6. Analisi dell’art. 96: il Regio Decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 – 7. Esame del comma 1: le modalità di presentazione delle domande di nuove concessioni e utilizzazioni – 8. Esame del comma 2: i criteri di scelta per il rilascio della concessione idrica – 9. Esame del comma 4: autorizzazione o concessione per la derivazione o utilizzazione delle acque – 10. Esame del comma 8: durata delle concessioni – 11. Analisi dell’art. 97: acque minerali naturali e di sorgenti – 12. Analisi dell’art. 98: risparmio idrico – 13. Analisi dell’art. 99: riutilizzo dell’acqua.

1. Premessa

Le cautele crescenti verso le risorse idriche nascono dalla certezza che l’acqua sia un bene naturale irrinunciabile per l’espletamento dei cicli vitali. La particolare esigenza di meritevolezza della tutela ha fatto sì che il bene idrico sia stato oggetto di molteplici interventi normativi, sia a livello internazionale sia da parte del legislatore nazionale, soprattutto negli anni ’70-80. Il sunto delle esigenze e degli interessi meritevoli di tutela è confluito negli artt. 191, 192 e 193 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea.

La già citata direttiva quadro 2000/60/CE pone, tra l’altro, l’attenzione sulla necessità di proteggere la composizione e la salubrità delle acque e, attraverso la riduzione dei livelli di contaminazione delle acque e la presenza in esse di sostanze pericolose, garantire un complessivo e rilevabile miglioramento della qualità delle stesse, sino a riportare i valori della composizione delle acque alla loro originaria caratterizzazione naturale.

In questo contesto si inserisce la definizione dell’art. 76 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici significativi e gli obiettivi di qualità per specifica destinazione per le acque superficiali, da garantirsi su tutto il territorio nazionale.

La parte terza del decreto individua le due tipologie di tutela delle risorse idriche volte a perseguire tali obiettivi:

- la "tutela quantitativa" di cui alla presente Parte Terza, Titolo III, Capo II: essa tende a preservare il patrimonio idrogeologico esistente dall'impoverimento delle risorse idriche, attraverso strumenti di pianificazione delle utilizzazioni delle acque (quali la pianificazione del bilancio idrico, le concessioni e autorizzazioni all'uso delle acque superficiali e al prelievo delle acque sotterranee, il risparmio idrico e il riutilizzo-riciclo delle acque reflue) che garantiscano un utilizzo corretto e moderato delle risorse idriche, con ciò concorrendo al raggiungimento o al mantenimento degli obiettivi di qualità per i corpi idrici;
- la "tutela qualitativa": per migliorare la qualità fisica, chimica o microbiologica delle acque superficiali e sotterranee è necessario eliminare, o perlomeno, ridurre i fenomeni di contaminazione delle acque e, per far ciò, è necessario predisporre un'adeguata disciplina degli scarichi, di cui alla Parte III, Titolo III, Capo III.

2. Analisi dell'art. 95: la tutela quantitativa della risorsa

Il Capo II contiene norme per la tutela quantitativa della risorsa e per il risparmio idrico.

La salvaguardia della risorsa idrica passa attraverso la sua tutela quantitativa: essa mira a consentire un uso idrico sostenibile che salvaguardi al tempo stesso la qualità, da raggiungersi attraverso un adeguato sistema di pianificazione delle utilizzazioni delle acque (art. 95).

Diversi sono i soggetti coinvolti nell'attività di pianificazione. *In primis*, l'Autorità di bacino, competente a definire il bilancio idrico e i criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto.

Il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (a seguito del DL 22/2021, ora Ministero della transizione ecologica), sulla base dei criteri definiti come sopra, approva le linee guida, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Il D.M. del 28 luglio 2004 approva le "Linee guida per la predisposizione del bilancio idrico di bacino, comprensive dei criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto e per la definizione del minimo deflusso vitale, di cui all'articolo 22, comma 4, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152". Esse definiscono il bilancio idrico come "comparazione, nel periodo di tempo considerato, fra le risorse idriche (disponibili o reperibili) in un determinato bacino o sottobacino,

superficiale o sotterraneo, al netto delle risorse necessarie alla conservazione degli ecosistemi acquatici ed i fabbisogni per i diversi usi (esistenti o previsti)”.

La Regione adotta i Piani di Tutela (per la cui trattazione si rimanda al paragrafo seguente).

Inoltre la Regione definisce, sulla base dei criteri definiti dall’Autorità di bacino e delle Linee guida del Ministero, gli obblighi di installazione e manutenzione di dispositivi per la misurazione delle portate e dei volumi d'acqua pubblica derivati, nonché gli obblighi e le modalità di trasmissione dei risultati delle misurazioni dell’Autorità concedente per il loro successivo inoltro alla regione ed alle Autorità di bacino competenti.

Infine l’Autorità concedente regola le derivazioni in atto mediante la previsione di rilasci volti a garantire il minimo deflusso vitale nei corpi idrici, effettua il censimento di tutte le utilizzazioni in atto nel medesimo corpo idrico, provvedendo, ove necessario, alla sua revisione, disponendo prescrizioni o limitazioni temporali o quantitative.

In ordine al riparto di competenze, sono riservate alle Regioni le concessioni di grandi derivazioni per l’utilizzo di acque pubbliche. Sono delegate alle Province le funzioni amministrative concernenti le concessioni di piccole derivazioni per l’utilizzo di acque pubbliche, le licenze per l’attingimento di acque pubbliche e la ricerca, l’estrazione e l’utilizzazione delle acque sotterranee.

3. Esame del comma 2: i Piani di tutela

Uno degli strumenti di pianificazione attraverso i quali il legislatore intende salvaguardare le risorse idriche è il Piano di tutela delle acque, come definito all’art. 121: esso costituisce uno specifico piano di settore nel quale sono definite le misure volte ad assicurare l'equilibrio del bilancio idrico come definito dalle Autorità di bacino, che saranno diversificate in ragione delle priorità stabilite dalla normativa, dei fabbisogni, delle disponibilità, del minimo deflusso vitale, della capacità di ravvenamento della falda e delle destinazioni d'uso della risorsa compatibili con le relative caratteristiche qualitative e quantitative.

Il contenuto del comma 2 dell’art. 95 ricalca essenzialmente l’art. 22, comma 2 del D. Lgs. 152/1999. Il D. Lgs. 152/2006 ha riordinato la disciplina precedentemente contenuta, tra l’altro, nella L. 183/1989 e nel D. Lgs. 152/1999, integrandola con le disposizioni contenute nella Direttiva

2000/60/CE (Direttiva sulla qualità delle acque). In relazione ai Piani di Tutela delle acque delle Regioni, essi non sono più coordinati direttamente ai Piani di bacino, ma ai Piani di gestione, che dei Piani di Bacino costituiscono un'articolazione.

Il Piano di tutela è infatti gerarchicamente subordinato al Piano di bacino distrettuale (art. 65) e al Piano di gestione (art. 117). In conseguenza di ciò, dopo la sua adozione da parte della Regione, esso è trasmesso al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e all'Autorità di bacino, ai sensi dell'art. 121, comma 2, la quale accerterà la coerenza del Piano di tutela approvato ai criteri generali previsti negli altri strumenti di pianificazione.

Corte Costituzionale sentenza 30 luglio 2009, n. 254.

«Il d.lgs. n. 152 del 2006, prevede poi, quali strumenti di pianificazione: il piano di bacino distrettuale (art. 65), il piano di gestione (art. 117) ed il piano di tutela delle acque (art. 121).

Il piano di bacino distrettuale è definito dall'art. 65 del d.lgs. n. 152 del 2006 come «piano territoriale di settore» e «strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato.

Il piano di gestione è definito dall'art. 117 come «articolazione interna del Piano di bacino distrettuale» e «piano stralcio del Piano di bacino» medesimo. Esso, dunque, si pone sullo stesso piano giuridico del piano di bacino, concerne lo stesso ambito territoriale e si distingue dal piano di bacino perché ha ad oggetto esclusivamente la tutela delle acque (e non anche del suolo).

Infine, il piano di tutela delle acque è definito dall'art. 121 come «specifico piano di settore» e concerne il singolo bacino idrografico. La procedura per la sua emanazione è la seguente: l'Autorità di bacino definisce gli obiettivi su scala di distretto; la Regione adotta il piano; questo è trasmesso al Ministero dell'ambiente ed all'Autorità di bacino per le verifiche di competenza; le Regioni approvano il piano».

4. Esame del comma 4: il minimo deflusso vitale nei corpi idrici

Anche il contenuto del comma 4 ricalca sostanzialmente il comma 5 dell'art. 22 del D. Lgs. 152/1999.

È l'Autorità concedente che regola tutte le derivazioni di acqua mediante la previsione di rilasci volti a garantire il minimo deflusso vitale nei corpi idrici, sulla base dei criteri adottati dal Ministero.

Tale disposizione si raccorda con il comma 2, il quale prevede che i Piani di tutela delle acque devono tener conto del deflusso minimo vitale dei singoli corsi d'acqua e con il successivo articolo 96 che, in relazione alle singole concessioni, prevede che le stesse siano concesse garantendo il flusso minimo vitale.

Corte di Cassazione, Sez. Unite, Ordinanza n. 26656 del 30/09/2021

«Il decreto direttoriale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 30 del 2017, contenente le linee guida per l'aggiornamento dei metodi di determinazione del deflusso minimo vitale dei corsi d'acqua, non ha valore di fonte secondaria (non essendo un decreto ministeriale) e non può ritenersi emesso in attuazione del comma 4 dell'art. 95, atteso l'espresso riferimento di tale disposizione ad un decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con la conferenza Stato – Regioni. Pertanto esso non ha una diretta efficacia vincolante nei confronti delle Regioni, alle quali compete la predisposizione dei Piani Tutela Acque e dei successivi aggiornamenti, essendo rivolto, invece, alle Autorità di bacino, affinché queste ultime, nella redazione dei Piani di Gestione, adeguino gli approcci metodologici per il calcolo del menzionato deflusso minimo vitale dei corsi d'acqua».

5. Esame del comma 5: il censimento delle utilizzazioni

Al fine di conoscere le utilizzazioni in atto, la norma assegna alle Autorità concedenti il potere di effettuarne il censimento, attenendosi ai criteri contenuti in un decreto adottato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché di procedere, se necessario, alla sua

revisione.

Corte cost., Sent. 24-07-2009, n. 251 (ud. 05-05-2009)

La Corte costituzionale con sentenza 16-24 luglio 2009, n. 251 (Gazz. Uff. 29 luglio 2009, n. 30, 1^a Serie speciale) ha dichiarato, fra l'altro, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 95, comma 5, proposta in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 Cost.

«Ad avviso della Regione Umbria, la materia della «tutela quantitativa della risorsa idrica e della pianificazione dell'utilizzazione di essa» rientrerebbe nella competenza regionale, come dimostrerebbe lo stesso d.lgs. n. 152 del 2006 il quale attribuisce alle Regioni il compito di elaborare il Piano di tutela delle acque (art. 121, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 152 del 2006).

La norma impugnata, dunque, introducendo la necessità di non meglio precisati «criteri» che devono essere prefissati con decreto ministeriale - e così modificando la disciplina dettata dall'art. 22, comma 6, d.lgs. n. 152 del 1999, che già consentiva alle Autorità concedenti di limitare le utilizzazioni idriche -, da un lato, paralizzerebbe l'applicabilità della norma «fino all'adozione dei criteri in questione», dall'altro, lederebbe le competenze regionali, in violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost.

Inoltre, prosegue la ricorrente, poiché non si comprenderebbe «l'utilità» dei menzionati criteri ministeriali, l'art. 95, comma 5, prima parte, violerebbe altresì l'art. 76 Cost., in relazione ai principi di «economicità» e di «semplificazione» rispettivamente fissati agli artt. 1, comma 9, e 1, comma 9, lettera b), della legge n. 308 del 2004. Detta violazione dell'art. 76 Cost. si tradurrebbe, ad avviso della ricorrente, «in lesione delle competenze regionali, dato che la previsione dei criteri ministeriali costituisce un vincolo per l'attività amministrativa regionale», interferendo, pertanto, con «l'autonomia normativa della Regione»

La corte respinge la censura. «In primo luogo, risulta erronea la premessa posta a base dei profili di censura svolti con riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., secondo la quale la materia della «tutela quantitativa della risorsa idrica e della pianificazione dell'utilizzazione di essa» andrebbe ascritta ad una (non meglio precisata) competenza legislativa concorrente regionale, dal momento che essa rientra senz'altro nella materia «tutela

dell'ambiente».

«Deve osservarsi, in relazione alla asserita violazione dell'art. 76 Cost. - per contrasto con l'incipit dell'art. 1, comma 9, nonché con la lettera b) del medesimo comma 9, della legge n. 308 del 2004 - , che la disposizione impugnata subordina l'adozione dei criteri ministeriali in questione ad una «previa intesa» con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Conseguentemente, risulta assicurata la partecipazione del sistema delle autonomie regionali al procedimento di elaborazione dei criteri medesimi nella forma della codecisione paritaria».

6. Analisi dell'art. 96: il Regio Decreto 11 dicembre 1933, n. 1775

L'acqua è un bene universale e, come tale, può essere sfruttata solo previa domanda all'autorità competente. I soggetti che intendono derivare acque pubbliche (intendendosi per derivazione il prelievo di acqua da corpi idrici - sotterranei o superficiali - realizzato mediante opere, manufatti o impianti fissi) devono richiedere la concessione.

L'art. 96 apporta delle modifiche al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 "Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici", in particolare per quanto concerne la procedura di presentazione delle domande per le nuove concessioni e l'utilizzazione delle acque.

Il Regio Decreto disciplina infatti, unitamente alla normativa nazionale e comunitaria, la gestione e il controllo della risorsa idrica come forma di tutela e conservazione. Esso conserva un carattere di estrema modernità, nonostante la necessità di conciliarne i contenuti con la normativa sopravvenuta in materia ambientale, mantenendosi comunque a tutt'oggi il principale testo di riferimento per gli operatori del settore.

Le modifiche introdotte dal D. Lgs. 152/2006 ripercorrono i soggetti competenti, i tempi del procedimento, i criteri di scelta delle domande di rilascio delle concessioni improntati alla più razionale utilizzazione delle risorse idriche e, in generale, la procedura di rilascio della concessione e utilizzazione delle acque.

7. Esame del comma 1: le modalità di presentazione delle domande di nuove concessioni e utilizzazioni

Le utenze di acqua pubblica hanno per oggetto grandi e piccole derivazioni.

Il primo comma dell'art. 7 del Regio Decreto definisce le modalità di presentazione delle domande di nuove concessioni e utilizzazioni. Prima della modifica ad opera dell'articolo in commento, il secondo comma è stato dapprima aggiunto dall'art. 3, D.Lgs. 12 luglio 1993, n. 275 e poi sostituito dall'art. 23, comma 1, D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152.

L'esame istruttorio delle domande presentate al Ministro dei lavori pubblici presuppone il rilascio di un parere vincolante da parte dell'Autorità di bacino territorialmente competente che verifichi la compatibilità della utilizzazione con le previsioni del Piano di tutela.

Tale disciplina si raccorda con la disciplina degli artt. 121 e seguenti e si coordina con la preminenza della funzione di pianificazione riconosciuta dal legislatore agli strumenti di pianificazione attraverso i quali si intende salvaguardare le risorse idriche.

I termini fissati per il rilascio del parere sono definiti come "perentori": 40 giorni per le domande di piccole derivazioni e 90 giorni per le domande di grandi derivazioni. In caso di mancato ricevimento del parere entro i termini fissati dalla legge, è nominato un commissario "ad acta".

8. Esame del comma 2: i criteri di scelta per il rilascio della concessione idrica

Il comma 2 modifica l'articolo 9 del Regio Decreto, prevedendo i criteri preferenziali di scelta per il rilascio della concessione idrica.

La normativa statale è poi integrata da svariate normative regionali che specificano ulteriormente tali criteri di risoluzione della concorrenza tra istanze.

Per "domande concorrenti" deve intendersi due o più domande volte a realizzare un impianto, corredate da progetti differenti, ciascuno con caratteristiche peculiari, destinati però ad attingere alla medesima risorsa idrica e che presentano quindi come conseguenza la doverosità, da parte della PA, di una scelta alternativa.

Dall'esame del comma 2, come modificato dal D. Lgs. 152/2006, si evince come tali criteri siano tutti funzionali a comparare progetti diversi e a premiare l'istanza che assicuri "la più razionale utilizzazione della risorsa idrica" in relazione a ben precisi criteri elencati: l'attuale livello di soddisfacimento degli esigenze essenziali e la prioritaria destinazione all'uso potabile; le effettive possibilità di migliore utilizzo delle fonti; le caratteristiche quantitative e qualitative del corpo idrico prelevato; la quantità e la qualità dell'acqua restituita rispetto a quella prelevata.

In base al nuovo comma 1bis, è preferita la domanda che, per lo stesso tipo di uso, garantisce la maggior restituzione d'acqua in rapporto agli obiettivi di qualità dei corpi idrici e, in caso di domande concorrenti per usi produttivi, è poi valorizzata l'adesione del proponente a sistemi di gestione ambientale certificati. Infine, ai sensi del comma 1ter, per lo stesso tipo di uso è preferita la domanda che garantisce che i minori prelievi richiesti siano integrati dai volumi idrici derivati da attività di recupero e di riciclo.

Nel caso in cui, vagliate le condizioni di cui sopra, persista un'ulteriore parità di condizioni, la norma indica degli ulteriori criteri: le maggiori ed accertate garanzie tecnico-finanziarie ed economiche d'immediata esecuzione ed utilizzazione dell'opera; infine, in via residuale, in caso di persistenza dell'equivalenza tra progetti, si impone la priorità di presentazione della domanda, se il primo proponente si impegna ad adeguarsi all'utilizzazione più vasta proposta posteriormente da un secondo soggetto, quando non in contrasto con l'interesse pubblico.

9. Esame del comma 4: autorizzazione o concessione per la derivazione o utilizzazione delle acque

Il comma 4 modifica l'articolo 17 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, il quale sancisce la necessità del preventivo ottenimento della specifica autorizzazione o concessione da parte della competente autorità per la derivazione o utilizzazione delle acque, pena la (ovvia) cessazione dell'utenza abusiva e l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria.

La derivazione o l'utilizzazione delle acque pubbliche alle quali si riferisce la norma è quella proveniente dalle acque da alveo fluviale o lo scavo e l'emungimento di acque da pozzo.

All'inverso, non richiedono autorizzazioni o concessioni di derivazione d'acqua ed è libera, in quanto pubblica, la raccolta di acque piovane in invasi e cisterne al servizio di fondi agricoli o di singoli edifici, salvo il rispetto della disciplina in materia di edilizia, di costruzioni nelle zone sismiche, di dighe e sbarramenti e dalle altre eventuali leggi speciali.

È evidente che, in sede di applicazione della norma, si pongono tutta una serie di casistiche circa il corretto uso delle acque pubbliche che spetta alla giurisprudenza dirimere.

Corte di cassazione penale, Sez. V del 20 luglio 2018 n. 34455 (Ud. 05/03/2018)

«La corretta esegesi della normativa in materia di acque rende palese che le “acque pubbliche”, a cui si riferisce l'art. 17 del R.D. 1755 del 1933, come modificato dal d.lgs. n. 152/1999, sono quelle sotterranee e superficiali, messe a disposizione dalla natura, a cui gli enti pubblici abilitati non abbiano ancora conferito – sulla base dei poteri ad essi conferiti dalla normativa vigente – una destinazione particolare» (Sez. 5, 53984 del 26/10/2017, Amoroso, in motivazione).

La scelta legislativa di sanzionare solo in via amministrativa eventuali comportamenti trasgressivi delle regole di utilizzo delle acque non è manifestamente irragionevole, giacché deve aversi primariamente riguardo al rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione nell'accesso ad un bene che appartiene in principio alla collettività. Tale rapporto viene alterato dalla violazione di norme che non sono poste soltanto a presidio della proprietà pubblica del bene, collocato in una sfera separata rispetto a quella dei cittadini, ma soprattutto a garanzia di una fruizione compatibile con l'entità delle risorse idriche disponibili in un dato territorio e con la loro equilibrata distribuzione tra coloro che aspirano a farne uso.

Ne consegue che, se la condotta del soggetto agente si sostanzia nell'impossessamento di acque destinate alla pubblica fruizione in misura eccessiva e con modalità diverse da quelle stabilite dall'ente gestore (senza che ciò comporti un mutamento della destinazione impressa al bene e la realizzazione di una vera e propria utenza abusiva), essa può integrare, per l'anzidetto principio di specialità, gli estremi dell'illecito amministrativo e non quelli del delitto di furto.

Ne consegue che: a) ove si tratti di acque sotterranee o superficiali, cui vanno assimilate, ex art. 1, comma 1, D.P.R. n. 238 del 1999 le acque “raccolte in invasi o cisterne”, l’acqua è da qualificarsi pubblica, in quanto appartenente al demanio, sicché l’attingimento abusivo integra l’illecito amministrativo di cui all’art. 17 R.D. n. 1775 del 1933; b) ove si tratti, invece, di acque convogliate in acquedotti, l’attingimento abusivo integra il delitto di furto» (sulla questione se la condotta consistente nel prelievo di acqua pubblica da un punto di sbocco della rete idrica comunale (fontana pubblica) integri il delitto di furto aggravato o l’illecito amministrativo di cui all’art. 17 R.D. n. 1775 del 1933, come sostituito, dapprima, dall’art. 23 D.lgs. n. 152 del 1999 e, poi, dall’art. 96, comma 4, D.lgs. n. 152/2006)».

10. Esame del comma 8: durata delle concessioni

Il comma 8 fissa un principio di temporaneità e di durata massima delle concessioni.

Corte Costituzionale, sentenza 14 gennaio 2010, n. 1 (Ud. 03/11/2009)

«Alla luce della disciplina innanzi ricordata e dell’orientamento espresso da questa Corte in ordine alla materia della “tutela dell’ambiente”, deve reputarsi che anche il principio di temporaneità delle concessioni di derivazione e la fissazione del loro limite massimo ordinario di durata in trenta anni (salvo specifiche ed espresse eccezioni), senza alcuna proroga per le concessioni perpetue in atto, rappresentino livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale individuati dal legislatore statale e che fungono da limite alla legislazione regionale (sentenze n. 61 del 2009 e n. 225 del 2009)».

«In definitiva, la previsione di legge statale che fissa il termine di durata delle concessioni di derivazione di acque si giustifica quale livello adeguato e non riducibile in materia di tutela dell’ambiente anche in ragione della incidenza che esso può avere ai fini della VIA, la cui riconduzione alla competenza esclusiva dello Stato, di cui alla lettera s) del secondo comma dell’art. 117

Cost., questa Corte ha ancora di recente ribadito (sentenza n. 225 del 2009)».

11. Analisi dell'art. 97: acque minerali naturali e di sorgenti

Per rinvenire la definizione di acque minerali naturali e acque di sorgente occorre fare riferimento al D. Lgs. 8 ottobre 2011, n. 176, "Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali".

In base all' art. 2, comma 1 «Sono considerate acque minerali naturali le acque che, avendo origine da una falda o giacimento sotterraneo, provengono da una o più sorgenti naturali o perforate e che hanno caratteristiche igieniche particolari e, eventualmente, proprietà favorevoli alla salute».

In base all' art. 20, comma 1 «Sono denominate acqua di sorgente le acque destinate al consumo umano, allo stato naturale e imbottigliate alla sorgente, che, avendo origine da una falda o giacimento sotterraneo, provengano da una sorgente con una o più emergenze naturali o perforate».

Il sopra citato Decreto stabilisce le modalità di determinazione dei criteri di valutazione delle caratteristiche di ciascuna categoria di acqua, definisce il procedimento amministrativo per la richiesta del riconoscimento di mineralità dell'acqua e di rilascio dell'autorizzazione alla utilizzazione, le operazioni fisiche e chimiche consentite e non sulle acque, le caratteristiche microbiologiche richieste, la denominazione delle acque, la modalità di utilizzazione, l'etichettatura, l'utilizzazione delle acque minerali per la preparazione di bevande analcoliche, le regole per l'import-export di acque minerali, la vigilanza sulla utilizzazione e sul commercio e le norme sulla pubblicità.

Il D. Lgs. 152/2006 dispone, all'art. 144, comma 5, che "le acque termali e minerali sono disciplinate da norme specifiche, nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente determinato".

Alla luce della revisione nel 2001 del Titolo V, Parte Seconda della Costituzione, l'uso delle acque minerali e termali è di competenza regionale residuale, mentre la tutela ambientale delle stesse è di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione.

La conferma della competenza esclusiva statale si deduce anche dal dettato letterale dell'articolo 97, il quale dispone che «Le concessioni di utilizzazione delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente sono rilasciate tenuto conto delle esigenze di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili e delle previsioni del Piano di tutela di cui all'art. 121», nonché dall'articolo 96, comma 8, il quale, alla luce della necessaria tutela della concorrenza, prevede il principio generale della temporaneità di tutte le concessioni di derivazione delle acque, la cui durata, salvo casi specificamente individuati, è, al massimo, di trenta anni.

**Corte Costituzionale, sentenza 14 gennaio 2010, n. 1
(Ud. 03/11/2009)**

«A conforto della riconosciuta rilevanza ambientale della fissazione del termine di durata di tutte le concessioni, comprese quelle concernenti le acque minerali e termali, e quindi della sua sottoposizione ai limiti di tutela ambientale fissati ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., soccorre l'ulteriore considerazione secondo la quale una dilatazione eccessiva del termine di durata già trentennale [...] urterebbe contro la necessità, in sede di rinnovo della concessione, di procedere alla valutazione [...] di impatto ambientale (VIA) [...]»

12. Analisi dell'art. 98: risparmio idrico

Il risparmio idrico costituisce uno degli strumenti attraverso i quali si realizza la tutela quantitativa delle risorse idriche.

Si è già detto degli obiettivi perseguiti dalla disciplina in materia di tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee e che tali obiettivi devono essere raggiunti, tra gli altri, attraverso "l'individuazione di misure tese alla conservazione, al risparmio, al riutilizzo ed al riciclo delle risorse idriche", ai sensi della lettera f) del comma 2 dell'art. 73.

Il concetto di acqua non più come solo bene produttivo, ma anche come risorsa, si rinviene già nel T.U. 1775/1933. L'art. 1, 3 comma sancisce: «Gli usi delle acque sono indirizzati al risparmio e al rinnovo delle risorse per non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici».

È la legge 5 gennaio 1994, n. 36 (cosiddetta Legge Galli), abrogata dal D. Lgs. 152/2006 che, per la prima volta, pone al centro dell'attenzione i concetti di risparmio idrico, uso plurimo e riutilizzo.

Nel Codice si rinvengono diverse affermazioni sul risparmio idrico e sul riutilizzo delle acque reflue, ma alquanto generiche e di principio. L'articolo 98 in esame si rifà al principio solidaristico che ispira la nostra Costituzione, laddove afferma che chi gestisce o utilizza la risorsa idrica deve adottare misure contro gli sprechi e volte al risparmio idrico, oltre a incrementare riciclo e riutilizzo, usando le migliori tecniche disponibili.

L'art. 98 deve essere inoltre letto in combinato disposto con l'art. 146, il quale delega le regioni ad adottare norme e misure volte a razionalizzare i consumi e eliminare gli sprechi, con un'elencazione ivi riportata delle principali linee direttive in tal senso.

13. Analisi dell'art. 99: riutilizzo dell'acqua

È la legge 5 gennaio 1994, n. 36 (cosiddetta Legge Galli), abrogata dal D. Lgs. 152/2006 che, per la prima volta, pone al centro dell'attenzione, tra gli altri, il concetto di riutilizzo.

Recependo la Direttiva 91/271/CEE, l'art. 26 comma 2 del D. Lgs. 152/1999 amplia ulteriormente il concetto di tutela, di uso sostenibile dell'acqua e di riutilizzo delle acque reflue: ripercorrendo l'attuale formulazione dell'art. 99, esso prevede l'emanazione di un Decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con una serie di Ministri e d'intesa con la Conferenza permanente Stato-regioni, per definire le norme tecniche per il riutilizzo delle acque potabili. Il provvedimento in parola viene emanato con D.M. 12 giugno 2003 n. 185: esso stabilisce i parametri massimi di composizione delle acque reflue domestiche, assimilate, urbane e industriali, affinché esse possano essere riutilizzate, introducendo il concetto di "riutilizzo in condizioni di sicurezza" per l'ambiente; prevede inoltre misure di risparmio idrico e di tutela della risorsa idrica mediante la riduzione del prelievo delle acque superficiali e sotterranee e dell'impatto degli scarichi sui fiumi.

Il Decreto definisce in modo puntuale i tre possibili utilizzi delle acque reflue depurate, previo rispetto dei valori limite ivi stabiliti; a seconda del grado di purezza raggiunto, le acque possono essere riutilizzate per fini irrigui, per fini civili, per fini industriali.

La verifica preventiva degli effetti igienico sanitari derivanti

dall'utilizzo di acque reflue recuperate compete all'autorità sanitaria, la quale li trasmette annualmente all'Ente Regione.

Sarà poi compito delle Regioni adottare norme e misure volte a favorire il riciclo dell'acqua e il riutilizzo delle acque reflue depurate.

Le Regioni, oltre a promuovere e favorire, anche finanziariamente, le politiche del riutilizzo, individuano gli impianti di trattamento delle acque reflue da destinare al riutilizzo all'interno dei Piani di tutela delle acque e richiedono la predisposizione di Piani di Gestione per il riuso delle acque.

È pertanto di primaria importanza il ruolo delle Regioni nel riempire di contenuti l'ambito a loro destinato dalla normativa nazionale ed europea, cogliendo la grande opportunità offerta dal PNRR – NextGenerationEU.

Il provvedimento previsto dal comma 1 dell'art. 99 è stato emanato con D.M. 2 maggio 2006.

Con Comunicato 26 giugno 2006 (Gazz. Uff. 26 giugno 2006, n. 146) è stata segnalata l'inefficacia del suddetto D.M. 2 maggio 2006 il quale, non essendo stato inviato alla Corte dei Conti per essere sottoposto al preventivo e necessario controllo, non ha ottenuto la registrazione prevista dalla legge e, conseguentemente, non può considerarsi giuridicamente produttivo di effetti.

È compito della Direttiva 2000/60/CE, recepita con il D. Lgs. 152/2006, evidenziare i criteri per favorire il riutilizzo dell'acqua.

Più recentemente, il Regolamento UE n. 2020/741, al fine di incoraggiare l'utilizzo sostenibile dell'acqua, si occupa in particolare dell'uso in agricoltura di acque depurate per l'irrigazione delle colture alimentari e non, definendo le competenze ripartite tra Unione europea e Stati membri.

CAPO III

TUTELA QUALITATIVA DELLA RISORSA: DISCIPLINA DEGLI SCARICHI

CAPITOLO XI

COMMENTO AGLI ARTICOLI 100 (“RETI FOGNARIE”), ART. 101
 (“CRITERI GENERALI DELLA DISCIPLINA DEGLI SCARICHI”)
 ART. 102 (“SCARICHI DI ACQUE TERMALI”), ART. 103
 (“SCARICHI SUL SUOLO”), ART. 104 (“SCARICHI NEL
 SOTTOSUOLO E NELLE ACQUE SOTTERRANEE”), ART. 105
 (“SCARICHI IN ACQUE SUPERFICIALI”), ART. 106 (“SCARICHI DI
 ACQUE REFLUE URBANE IN CORPI IDRICI
 RICADENTI IN AREE SENSIBILI”),
 ART. 107 (“SCARICHI IN RETI FOGNARIE”) E 108
 (“SCARICHI DI SOSTANZE PERICOLOSE”)

di Edi Fabris

Art. 100. Reti fognarie.

1. Gli agglomerati con un numero di abitanti equivalenti superiore a 2.000 devono essere provvisti di reti fognarie per le acque reflue urbane.
2. La progettazione, la costruzione e la manutenzione delle reti fognarie si effettuano adottando le migliori tecniche disponibili e che comportino costi economicamente ammissibili, tenendo conto, in particolare:
 - a) della portata media, del volume annuo e delle caratteristiche delle acque reflue urbane;
 - b) della prevenzione di eventuali fenomeni di rigurgito che comportino la fuoriuscita delle acque reflue dalle sezioni fognarie;
 - c) della limitazione dell'inquinamento dei ricettori, causato da tracimazioni originate da particolari eventi meteorici.
3. Per insediamenti, installazioni o edifici isolati che producono acque reflue domestiche, le regioni individuano sistemi individuali o altri sistemi pubblici o privati adeguati che raggiungano lo stesso livello di protezione ambientale, indicando i tempi di adeguamento degli scarichi a detti sistemi.

Art. 101. Criteri generali della disciplina degli scarichi.

1. Tutti gli scarichi sono disciplinati in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e devono comunque rispettare i valori limite previsti nell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto. L'autorizzazione può in ogni caso stabilire specifiche deroghe ai suddetti limiti e idonee prescrizioni per i periodi di avviamento e di arresto e per l'eventualità di guasti nonché per gli ulteriori periodi transitori necessari per il ritorno alle condizioni di regime.

2. Ai fini di cui al comma 1, le regioni, nell'esercizio della loro autonomia, tenendo conto dei carichi massimi ammissibili e delle migliori tecniche disponibili, definiscono i valori-limite di emissione, diversi da quelli di cui all'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, sia in concentrazione massima ammissibile sia in quantità massima per unità di tempo in ordine ad ogni sostanza inquinante e per gruppi o famiglie di sostanze affini. Le regioni non possono stabilire valori limite meno restrittivi di quelli fissati nell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto:

a) nella Tabella 1, relativamente allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali;

b) nella Tabella 2, relativamente allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali ricadenti in aree sensibili;

c) nella Tabella 3/A, per i cicli produttivi ivi indicati;

d) nelle Tabelle 3 e 4, per quelle sostanze indicate nella Tabella 5 del medesimo Allegato.

3. Tutti gli scarichi, ad eccezione di quelli domestici e di quelli ad essi assimilati ai sensi del comma 7, lettera e), devono essere resi accessibili per il campionamento da parte dell'autorità competente per il controllo nel punto assunto a riferimento per il campionamento, che, salvo quanto previsto dall'articolo 108, comma 4, va effettuato immediatamente a monte della immissione nel recapito in tutti gli impluvi naturali, le acque superficiali e sotterranee, interne e marine, le fognature, sul suolo e nel sottosuolo.

4. L'autorità competente per il controllo è autorizzata ad effettuare tutte le ispezioni che ritenga necessarie per l'accertamento delle condizioni che danno luogo alla formazione degli scarichi. Essa può richiedere che scarichi 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 presente decreto subiscano un trattamento particolare prima della loro confluenza nello scarico generale.

5. I valori limite di emissione non possono in alcun caso essere conseguiti mediante diluizione con acque prelevate esclusivamente allo scopo. Non è comunque consentito diluire con acque di raffreddamento, di lavaggio o prelevate esclusivamente allo scopo gli scarichi parziali di cui al comma 4,

prima del trattamento degli stessi per adeguarli ai limiti previsti dalla parte terza del presente decreto. 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.

6. Qualora le acque prelevate da un corpo idrico superficiale presentino parametri con valori superiori ai valori-limite di emissione, la disciplina dello scarico è fissata in base alla natura delle alterazioni e agli obiettivi di qualità del corpo idrico ricettore. In ogni caso le acque devono essere restituite con caratteristiche qualitative non peggiori di quelle prelevate e senza maggiorazioni di portata allo stesso corpo idrico dal quale sono state prelevate.

7. Salvo quanto previsto dall'articolo 112, ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni, sono assimilate alle acque reflue domestiche le acque reflue:

a) provenienti da imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del terreno e/o alla silvicoltura;

b) provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame;

c) provenienti da imprese dedite alle attività di cui alle lettere a) e b) che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarietà funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività di coltivazione dei terreni di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità;

d) provenienti da impianti di acquacoltura e di piscicoltura che diano luogo a scarico e che si caratterizzino per una densità di allevamento pari o inferiore a 1 Kg per metro quadrato di specchio d'acqua o in cui venga utilizzata una portata d'acqua pari o inferiore a 50 litri al minuto secondo;

e) aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale;

f) provenienti da attività termali, fatte salve le discipline regionali di settore.

7-bis. Sono altresì assimilate alle acque reflue domestiche, ai fini dello scarico in pubblica fognatura, le acque reflue di vegetazione dei frantoi oleari.

Al fine di assicurare la tutela del corpo idrico ricettore e il rispetto della disciplina degli scarichi delle acque reflue urbane, lo scarico di acque di vegetazione in pubblica fognatura è ammesso, ove l'ente di governo dell'ambito e il gestore d'ambito non ravvisino criticità nel sistema di depurazione, per i frantoi che trattano olive provenienti esclusivamente dal territorio regionale e da aziende agricole i cui terreni insistono in aree scoscese

o terrazzate ove i metodi di smaltimento tramite fertilizzazione e irrigazione non siano agevolmente praticabili, previo idoneo trattamento che garantisca il rispetto delle norme tecniche, delle prescrizioni regolamentari e dei valori limite adottati dal gestore del servizio idrico integrato in base alle caratteristiche e all'effettiva capacità di trattamento dell'impianto di depurazione.

8. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, e successivamente ogni due anni, le regioni trasmettono al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al Servizio geologico d'Italia -Dipartimento difesa del suolo dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti le informazioni relative alla funzionalità dei depuratori, nonché allo smaltimento dei relativi fanghi, secondo le modalità di cui all'articolo 75, comma 5.

9. Al fine di assicurare la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato dell'ambiente le regioni pubblicano ogni due anni, sui propri Bollettini Ufficiali e siti internet istituzionali, una relazione sulle attività di smaltimento delle acque reflue urbane nelle aree di loro competenza, secondo le modalità indicate nel decreto di cui all'articolo 75, comma 5.

10. Le Autorità competenti possono promuovere e stipulare accordi e contratti di programma con soggetti economici interessati, al fine di favorire il risparmio idrico, il riutilizzo delle acque di scarico e il recupero come materia prima dei fanghi di depurazione, con la possibilità di ricorrere a strumenti economici, di stabilire agevolazioni in materia di adempimenti amministrativi e di fissare, per le sostanze ritenute utili, limiti agli scarichi in deroga alla disciplina generale, nel rispetto comunque delle norme comunitarie e delle misure necessarie al conseguimento degli obiettivi di qualità.

Art. 102. Scarichi di acque termali.

1. Per le acque termali che presentano all'origine parametri chimici con valori superiori a quelli limite di emissione, è ammessa la deroga ai valori stessi a condizione che le acque siano restituite con caratteristiche qualitative non superiori rispetto a quelle prelevate o, in alternativa che le stesse, nell'ambito massimo del 10 per cento, rispettino i parametri batteriologici e non siano presenti le sostanze pericolose di cui alle Tabelle 3/A e 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto.

2. Gli scarichi termali sono ammessi, fatta salva la disciplina delle autorizzazioni adottata dalle regioni ai sensi dell'articolo 124, comma 5:

- a) in corpi idrici superficiali, purché la loro immissione nel corpo ricettore non comprometta gli usi delle risorse idriche e non causi danni alla salute ed all'ambiente;
- b) sul suolo o negli strati superficiali del sottosuolo, previa verifica delle situazioni geologiche;
- c) in reti fognarie, purché vengano osservati i regolamenti emanati dal gestore del servizio idrico integrato e vengano autorizzati dalle Autorità di ambito;
- d) in reti fognarie di tipo separato previste per le acque meteoriche.

Art. 103. Scarichi sul suolo.

1. È vietato lo scarico sul suolo o negli strati superficiali del sottosuolo, fatta eccezione:

- a) per i casi previsti dall'articolo 100, comma 3;
- b) per gli scaricatori di piena a servizio delle reti fognarie;
- c) per gli scarichi di acque reflue urbane e industriali per i quali sia accertata l'impossibilità tecnica o l'eccessiva onerosità, a fronte dei benefici ambientali conseguibili, a recapitare in corpi idrici superficiali, purché gli stessi siano conformi ai criteri ed ai valori-limite di emissione fissati a tal fine dalle regioni ai sensi dell'articolo 101, comma 2. Sino all'emanazione di nuove norme regionali si applicano i valori limite di emissione della Tabella 4 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto;
- d) per gli scarichi di acque provenienti dalla lavorazione di rocce naturali nonché dagli impianti di lavaggio delle sostanze minerali, purché i relativi fanghi siano costituiti esclusivamente da acqua e inerti naturali e non comportino danneggiamento delle falde acquifere o instabilità dei suoli;
- e) per gli scarichi di acque meteoriche convogliate in reti fognarie separate;
- f) per le acque derivanti dallo sfioro dei serbatoi idrici, dalle operazioni di manutenzione delle reti idropotabili e dalla manutenzione dei pozzi di acquedotto.

2. Al di fuori delle ipotesi previste al comma 1, gli scarichi sul suolo esistenti devono essere convogliati in corpi idrici superficiali, in reti fognarie ovvero destinati al riutilizzo in conformità alle prescrizioni fissate con il decreto di cui all'articolo 99, comma 1. In caso di mancata ottemperanza agli obblighi indicati, l'autorizzazione allo scarico si considera a tutti gli effetti revocata.

3. Gli scarichi di cui alla lettera c) del comma 1 devono essere conformi ai limiti della Tabella 4 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto. Resta comunque fermo il divieto di scarico sul suolo delle sostanze indicate al punto 2.1 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto.

Art. 104. Scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee.

1. È vietato lo scarico diretto nelle acque sotterranee e nel sottosuolo.

2. In deroga a quanto previsto al comma 1, l'autorità competente, dopo indagine preventiva, può autorizzare gli scarichi nella stessa falda delle acque utilizzate per scopi geotermici, delle acque di infiltrazione di miniere o cave o delle acque pompate nel corso di determinati lavori di ingegneria civile, ivi comprese quelle degli impianti di scambio termico.

3. In deroga a quanto previsto al comma 1, per i giacimenti a mare, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministero dello sviluppo economico e, per i giacimenti a terra, ferme restando le competenze del Ministero dello sviluppo economico in materia di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, le regioni possono autorizzare lo scarico di acque risultanti dall'estrazione di idrocarburi nelle unità geologiche profonde da cui gli stessi idrocarburi sono stati estratti ovvero in unità dotate delle stesse caratteristiche che contengano, o abbiano contenuto, idrocarburi, indicando le modalità dello scarico. Lo scarico non deve contenere altre acque di scarico o altre sostanze pericolose diverse, per qualità e quantità, da quelle derivanti dalla separazione degli idrocarburi. Le relative autorizzazioni sono rilasciate con la prescrizione delle precauzioni tecniche necessarie a garantire che le acque di scarico non possano raggiungere altri sistemi idrici o nuocere ad altri ecosistemi.

4. In deroga a quanto previsto al comma 1, l'autorità competente, dopo indagine preventiva anche finalizzata alla verifica dell'assenza di sostanze estranee, può autorizzare gli scarichi nella stessa falda delle acque utilizzate per il lavaggio e la lavorazione degli inerti, purché i relativi fanghi siano costituiti esclusivamente da acqua ed inerti naturali ed il loro scarico non comporti danneggiamento alla falda acquifera. A tal fine, l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) competente per territorio, a spese del soggetto richiedente l'autorizzazione, accerta le caratteristiche quantitative e qualitative dei fanghi e l'assenza di possibili danni per la falda, esprimendosi con parere vincolante sulla richiesta di autorizzazione allo scarico.

4-bis. Fermo restando il divieto di cui al comma 1, l'autorità competente, al fine del raggiungimento dell'obiettivo di qualità dei corpi idrici sotterranei, può autorizzare il ravvenamento o l'accrescimento artificiale dei corpi sotterranei, nel rispetto dei criteri stabiliti con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. L'acqua impiegata può essere di provenienza superficiale o sotterranea, a condizione che l'impiego della fonte non comprometta la realizzazione degli obiettivi ambientali fissati per la fonte o per il corpo idrico sotterraneo oggetto di ravvenamento o

accrescimento. Tali misure sono riesaminate periodicamente e aggiornate quando occorre nell'ambito del Piano di tutela e del Piano di gestione.

5. Per le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi o gassosi in mare, lo scarico delle acque diretto in mare avviene secondo le modalità previste dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con proprio decreto, purché la concentrazione di olii minerali sia inferiore a 40 mg/l. Lo scarico diretto a mare è progressivamente sostituito dalla iniezione o reiniezione in unità geologiche profonde, non appena disponibili pozzi non più produttivi ed idonei all'iniezione o reiniezione, e deve avvenire comunque nel rispetto di quanto previsto dai commi 2 e 3.

5-bis. In deroga a quanto previsto al comma 1 è consentita l'iniezione, a fini di stoccaggio, di flussi di biossido di carbonio in formazioni geologiche prive di scambio di fluidi con altre formazioni che per motivi naturali sono definitivamente inadatte ad altri scopi, a condizione che l'iniezione sia effettuata a norma del decreto legislativo di recepimento della direttiva 2009/31/CE in materia di stoccaggio geologico di biossido di carbonio.

6. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in sede di autorizzazione allo scarico in unità geologiche profonde di cui al comma 3, autorizza anche lo scarico diretto a mare, secondo le modalità previste dai commi 5 e 7, per i seguenti casi:

a) per la frazione di acqua eccedente, qualora la capacità del pozzo iniettore o reiniettore non sia sufficiente a garantire la ricezione di tutta l'acqua risultante dall'estrazione di idrocarburi;

b) per il tempo necessario allo svolgimento della manutenzione, ordinaria e straordinaria, volta a garantire la corretta funzionalità e sicurezza del sistema costituito dal pozzo e dall'impianto di iniezione o di reiniezione.

7. Lo scarico diretto in mare delle acque di cui ai commi 5 e 6 è autorizzato previa presentazione di un piano di monitoraggio volto a verificare l'assenza di pericoli per le acque e per gli ecosistemi acquatici.

8. Al di fuori delle ipotesi previste dai commi 2, 3, 5 e 7, gli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee, esistenti e debitamente autorizzati, devono essere convogliati in corpi idrici superficiali ovvero destinati, ove possibile, al riciclo, al riutilizzo o all'utilizzazione agronomica. In caso di mancata ottemperanza agli obblighi indicati, l'autorizzazione allo scarico è revocata.

8-bis. Per gli interventi assoggettati a valutazione di impatto ambientale, nazionale o regionale, le autorizzazioni ambientali di cui ai commi 5 e 7 sono istruite a livello di progetto esecutivo e rilasciate dalla stessa autorità competente per il provvedimento che conclude motivatamente il procedimento di valutazione di impatto ambientale.

Art. 105. Scarichi in acque superficiali.

1. Gli scarichi di acque reflue industriali in acque superficiali devono rispettare i valori-limite di emissione fissati ai sensi dell'articolo 101, commi 1 e 2, in funzione del perseguimento degli obiettivi di qualità.
2. Gli scarichi di acque reflue urbane che confluiscono nelle reti fognarie, provenienti da agglomerati con meno di 2.000 abitanti equivalenti e recapitanti in acque dolci ed in acque di transizione, e gli scarichi provenienti da agglomerati con meno di 10.000 abitanti equivalenti, recapitanti in acque marino-costiere, sono sottoposti ad un trattamento appropriato, in conformità con le indicazioni dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto.
3. Le acque reflue urbane devono essere sottoposte, prima dello scarico, ad un trattamento secondario o ad un trattamento equivalente in conformità con le indicazioni dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto.
4. Gli scarichi previsti al comma 3 devono rispettare, altresì, i valori-limite di emissione fissati ai sensi dell'articolo 101, commi 1 e 2.
5. Le regioni dettano specifica disciplina per gli scarichi di reti fognarie provenienti da agglomerati a forte fluttuazione stagionale degli abitanti, tenuto conto di quanto disposto ai commi 2 e 3 e fermo restando il conseguimento degli obiettivi di qualità.
6. Gli scarichi di acque reflue urbane in acque situate in zone d'alta montagna, ossia al di sopra dei 1.500 metri sul livello del mare, dove, a causa delle basse temperature, è difficile effettuare un trattamento biologico efficace, possono essere sottoposti ad un trattamento meno spinto di quello previsto al comma 3, purché appositi studi comprovino che i suddetti scarichi non avranno ripercussioni negative sull'ambiente.

Art. 106. Scarichi di acque reflue urbane in corpi idrici ricadenti in aree sensibili.

1. Ferme restando le disposizioni dell'articolo 101, commi 1 e 2, le acque reflue urbane provenienti da agglomerati con oltre 10.000 abitanti equivalenti, che scaricano in acque recipienti individuate quali aree sensibili, devono essere sottoposte ad un trattamento più spinto di quello previsto dall'articolo 105, comma 3, secondo i requisiti specifici indicati nell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto.
2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano nelle aree sensibili in cui può essere dimostrato che la percentuale minima di riduzione del carico complessivo in ingresso a tutti gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane è pari almeno al settantacinque per cento per il fosforo totale oppure per almeno il settantacinque per cento per l'azoto totale.

3. Le regioni individuano, tra gli scarichi provenienti dagli impianti di trattamento delle acque reflue urbane situati all'interno dei bacini drenanti afferenti alle aree sensibili, quelli che, contribuendo all'inquinamento di tali aree, sono da assoggettare al trattamento di cui ai commi 1 e 2 in funzione del raggiungimento dell'obiettivo di qualità dei corpi idrici ricettori.

Art. 107. Scarichi in reti fognarie.

1. Ferma restando l'inderogabilità dei valori-limite di emissione di cui alla tabella 3/A dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto e, limitatamente ai parametri di cui alla nota 2 della Tabella 5 del medesimo Allegato 5, alla Tabella 3, gli scarichi di acque reflue industriali che recapitano in reti fognarie sono sottoposti alle norme tecniche, alle prescrizioni regolamentari e ai valori-limite adottati dall'ente di governo dell'ambito competente in base alle caratteristiche dell'impianto, e in modo che sia assicurata la tutela del corpo idrico ricettore nonché il rispetto della disciplina degli scarichi di acque reflue urbane definita ai sensi dell'articolo 101, commi 1 e 2.

2. Gli scarichi di acque reflue domestiche che recapitano in reti fognarie sono sempre ammessi purché osservino i regolamenti emanati dal soggetto gestore del servizio idrico integrato ed approvati dall'ente di governo dell'ambito competente.

3. Non è ammesso lo smaltimento dei rifiuti, anche se triturati, in fognatura, ad eccezione di quelli organici provenienti dagli scarti dell'alimentazione trattati con apparecchi dissipatori di rifiuti alimentari che ne riducano la massa in particelle sottili, previo accertamento dell'esistenza di un sistema di depurazione da parte dell'ente gestore del servizio idrico integrato, che assicura adeguata informazione al pubblico anche in merito alla planimetria delle zone servite da tali sistemi. L'installazione delle apparecchiature è comunicata da parte del rivenditore al gestore del servizio idrico, che ne controlla la diffusione sul territorio.

4. Le regioni, sentite le province, possono stabilire norme integrative per il controllo degli scarichi degli insediamenti civili e produttivi allacciati alle pubbliche fognature, per la funzionalità degli impianti di pretrattamento e per il rispetto dei limiti e delle prescrizioni previsti dalle relative autorizzazioni.

Art. 108. Scarichi di sostanze pericolose.

1. Le disposizioni relative agli scarichi di sostanze pericolose si applicano agli stabilimenti nei quali si svolgono attività che comportano la produzione, la trasformazione o l'utilizzazione delle sostanze di cui alle Tabelle 3/A e 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, e nei cui scarichi sia

accertata la presenza di tali sostanze in quantità o concentrazioni superiori ai limiti di rilevabilità consentiti dalle metodiche di rilevamento in essere alla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, o, successivamente, superiori ai limiti di rilevabilità consentiti dagli aggiornamenti a tali metodiche messi a punto ai sensi del punto 4 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto.

2. Tenendo conto della tossicità, della persistenza e della bioaccumulazione della sostanza considerata nell'ambiente in cui è effettuato lo scarico, l'autorità competente in sede di rilascio dell'autorizzazione fissa, nei casi in cui risulti accertato che i valori limite definiti ai sensi dell'articolo 101, commi 1 e 2, impediscano o pregiudichino il conseguimento degli obiettivi di qualità previsti nel Piano di tutela di cui all'articolo 121, anche per la compresenza di altri scarichi di sostanze pericolose, valori-limite di emissione più restrittivi di quelli fissati ai sensi dell'articolo 101, commi 1 e 2.

3. Ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 107 e del comma 2 del presente articolo, entro il 30 ottobre 2007 devono essere attuate le prescrizioni concernenti gli scarichi delle imprese assoggettate alle disposizioni del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59. Dette prescrizioni, concernenti valori limite di emissione, parametri e misure tecniche, si basano sulle migliori tecniche disponibili, senza obbligo di utilizzare una tecnica o una tecnologia specifica, tenendo conto delle caratteristiche tecniche dell'impianto in questione, della sua ubicazione geografica e delle condizioni locali dell'ambiente.

4. Per le sostanze di cui alla Tabella 3/A dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, derivanti dai cicli produttivi indicati nella medesima tabella, le autorizzazioni stabiliscono altresì la quantità massima della sostanza espressa in unità di peso per unità di elemento caratteristico dell'attività inquinante e cioè per materia prima o per unità di prodotto, in conformità con quanto indicato nella stessa Tabella. Gli scarichi contenenti le sostanze pericolose di cui al comma 1 sono assoggettati alle prescrizioni di cui al punto 1.2.3. dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto.

5. Per le acque reflue industriali contenenti le sostanze della Tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, il punto di misurazione dello scarico è fissato secondo quanto previsto dall'autorizzazione integrata ambientale di cui al decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, e, nel caso di attività non rientranti nel campo di applicazione del suddetto decreto, subito dopo l'uscita dallo stabilimento o dall'impianto di trattamento che serve lo stabilimento medesimo. 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. Qualora, come

nel caso dell'articolo 124, comma 2, secondo periodo, l'impianto di trattamento di acque reflue industriali che tratta le sostanze pericolose, di cui alla tabella 5 del medesimo Allegato 5, riceva, tramite condotta, acque reflue provenienti da altri stabilimenti industriali o acque reflue urbane, contenenti sostanze diverse non utili ad una modifica o ad una riduzione delle sostanze pericolose, in sede di autorizzazione l'autorità competente ridurrà opportunamente i valori limite di emissione indicati nella tabella 3 del medesimo Allegato 5 per ciascuna delle predette sostanze pericolose indicate in Tabella 5, tenendo conto della diluizione operata dalla miscelazione delle diverse acque reflue.

6. L'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione per le sostanze di cui alla Tabella 3/A dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, derivanti dai cicli produttivi indicati nella tabella medesima, redige un elenco delle autorizzazioni rilasciate, degli scarichi esistenti e dei controlli effettuati, ai fini del successivo inoltro alla Commissione europea.

Sommario: 1. Premessa – 2. Analisi dell'art. 100: le reti fognarie – 3. Analisi dell'art. 101. Esame del comma 1: il rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e dei valori limite. L'autorizzazione allo scarico. – 4. Esame del comma 2: La competenza delle Regioni – 5. Esame dei commi 3 e 4: Il campionamento da parte dell'Autorità competente – 6. Esame del comma 5: il divieto di diluizione – 7. Esame del comma 7: le acque reflue assimilate alle acque domestiche – 8. Analisi dell'art. 102: gli scarichi di acque termali – 9. Analisi dell'art. 103: la gerarchia degli scarichi – 10. Analisi dell'art. 104: gli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee – 11. Analisi dell'art. 105: gli scarichi in acque superficiali – 12. Analisi dell'art. 106: gli scarichi di acque reflue urbane in corpi idrici ricadenti in aree sensibili – 13. Analisi dell'art. 107: gli scarichi in reti fognarie – 14. Esame del comma 3 – 15. Analisi dell'art. 108: gli scarichi di sostanze pericolose.

1. Premessa

La Parte III, Titolo III, Capo III contiene norme per la tutela qualitativa della risorsa e la disciplina degli scarichi.

La tutela delle acque in senso qualitativo mira a preservare lo stato chimico dei corpi idrici da immissioni di sostanze inquinanti. Essa si differenzia dalla tutela dell'aspetto quantitativo, di cui al Capo II, artt. 95 ss, volta invece a garantire un utilizzo corretto e moderato delle risorse

idriche, al fine di evitarne il depauperamento e scongiurare il pregiudizio dell'assetto idrogeologico del territorio.

Attraverso una lettura coordinata del decreto, è possibile elencare i principali strumenti da adottarsi per assicurare la tutela (cosiddetta "qualitativa") delle risorse idriche, che consistono in:

- una dotazione necessaria di reti fognarie per le acque reflue urbane per gli agglomerati di non minima dimensione (con un numero di abitanti equivalenti superiore a 2.000) (art. 100, comma 1);
- una progettazione, costruzione e manutenzione delle reti fognarie tenendo conto della situazione reale, nonché della prevenzione e limitazione di fenomeni imprevisti che comportino inquinamento (art. 100, comma 2);
- una adeguatezza dei sistemi individuali o degli altri sistemi pubblici o privati che assicurino un adeguato livello di protezione ambientale per gli insediamenti, le installazioni o gli edifici isolati che producono acque reflue domestiche (art. 100, comma 3);
- un'accessibilità da parte dell'autorità competente per il controllo di tutti gli scarichi, ad eccezione di quelli domestici e di quelli ad essi assimilati, nel punto assunto a riferimento per il campionamento che, salvo quanto previsto per gli scarichi di sostanze pericolose, deve essere effettuato immediatamente a monte dell'immissione nel recapito (art. 101, comma 3);
- una tutela dell'esatta determinazione dei valori limite di emissione, i quali non possono mai essere soggetti a diluizione per adeguarli ai limiti previsti dalla norma con acque prelevate esclusivamente allo scopo o con acque di raffreddamento, di lavaggio o prelevate esclusivamente allo scopo gli scarichi parziali, prima del trattamento degli stessi (art. 101, comma 5);
- in ogni caso, una restituzione delle acque con caratteristiche qualitative non peggiori di quelle prelevate e senza maggiorazioni di portata allo stesso corpo idrico dal quale sono state prelevate (art. 101, comma 6).

Ulteriori tutele atte a preservare la qualità delle acque sono prescritte specificatamente per ogni tipologia di scarico.

All'indomani dell'entrata in vigore del D. Lgs. 152/2006, numerosi commentatori hanno evidenziato come la riforma ambientale non abbia risolto le emergenze ambientali del Paese.

In particolare, con riferimento alle norme in materia di tutela delle

acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche che qui interessano, si è evidenziato come la volontà di riorganizzare sistematicamente tutta la legislazione in materia ha comportato una vera e propria ingerenza dell'apparato statale a discapito delle Regioni e delle Autonomie locali, che ha sollevato diversi conflitti di costituzionalità, sottoposti all'esame della Corte e che sono stati evidenziati nei commenti ai singoli articoli.

A tale situazione si è cercato di porre rimedio con l'emanazione di decreti correttivi. Per il capo che stiamo trattando, si pone l'attenzione sul primo e secondo correttivo, non mancando di sottolineare come negli anni il D. Lgs. 152/2006 sia stato più volte rimaneggiato ad opera di decreti correttivi successivi.

In particolare, si fa cenno al primo decreto correttivo - D.Lgs 8 novembre 2006, n. 284, *“Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale relativo al regime riguardante i distretti idrografici e il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche”* che ha integrato gli artt. 99 e 101, prevedendo che, a seguito della reviviscenza del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche ad opera dell'art. 1, comma 5, *“tutti i riferimenti all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti contenuti nel presente decreto sono soppressi”*.

Un secondo decreto legislativo recante ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs n. 152/2006 è il D.Lgs n. 4/2008, il quale apporta un contributo maggiormente significativo al decreto.

Il legislatore delegato infatti modifica, riguardo le sole norme contenute nel presente Capo l'ultimo periodo del comma 5 e comma 7, lett. b) dell'art. 101, il comma 3 dell'art. 107 e il nuovo art. 108, commi 2 e 5, ai quali si rimanda.

2. Analisi dell'art. 100: le reti fognarie

Al fine di assicurare la salvaguardia dell'ambiente dal punto di vista qualitativo, assume rilievo fondamentale prevedere un adeguato corpus normativo che disciplini il sistema degli scarichi prodotti dagli insediamenti umani e industriali e assicuri la progressiva adeguatezza ai valori limite.

Sulla base di una ricostruzione sistematica della disciplina riguardante il sistema degli scarichi delle acque reflue urbane che

confluiscono in rete fognaria, si evidenzia quanto segue:

- gli agglomerati con un numero di abitanti equivalenti superiore a 2.000 devono essere provvisti di reti fognarie per le acque reflue urbane, conformemente all'art. 100;
- per gli agglomerati con meno di 2.000 abitanti equivalenti e recapitanti in acque dolci ed in acque di transizione e gli scarichi provenienti da agglomerati con meno di 10.000 abitanti equivalenti, recapitanti in acque marino-costiere le acque reflue urbane che confluiscono in reti fognarie sono sottoposte, prima dello scarico, ad un trattamento secondario o ad un trattamento equivalente in conformità con le indicazioni dell'Allegato 5 alla parte terza del decreto (art. 105);
- per gli agglomerati con oltre 10.000 abitanti equivalenti, che scaricano in acque recipienti individuate quali aree sensibili, le acque reflue urbane che confluiscono in reti fognarie devono essere sottoposte ad un trattamento più spinto di un trattamento secondario o equivalente, secondo i requisiti specifici indicati nell'Allegato 5 alla parte terza del decreto, tranne nel caso in cui si dimostri che la percentuale minima di riduzione del carico complessivo in ingresso a tutti gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane sia pari almeno al 75% per il fosforo totale e almeno al 75% per l'azoto totale (art. 106).

Corte di giustizia europea 6 ottobre 2021, causa C-668/19

La Corte di Giustizia europea, su ricorso per inadempimento da parte della Commissione europea, ha condannato la Repubblica italiana per inadempimento degli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli da 3 a 5 e 10 della direttiva 91/271/CEE in merito alla raccolta, al trattamento e allo scarico delle acque reflue urbane, in relazione ad un consistente numero di agglomerati e di aree qualificate come «sensibili». Essa ha omesso di:

- dotare di reti fognarie per le acque reflue urbane;
- garantire che le acque reflue urbane che confluiscono in reti fognarie siano sottoposte, prima dello scarico, ad un trattamento secondario o ad un trattamento equivalente;
- garantire che le acque reflue urbane che confluiscono nelle reti fognarie siano sottoposte, prima dello scarico, a un trattamento più spinto di un trattamento secondario o equivalente;

- garantire che la percentuale minima di riduzione del carico complessivo in ingresso a tutti gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane sia pari almeno al 75% per il fosforo totale e almeno al 75% per l'azoto totale, nelle aree sensibili di vari bacini drenanti;

- garantire che la progettazione, la costruzione, la gestione e la manutenzione degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane siano condotte in modo da garantire prestazioni sufficienti nelle normali condizioni climatiche locali e che la progettazione degli impianti tenga conto delle variazioni stagionali di carico negli agglomerati oggetto di sentenza.

3. Analisi dell'art. 101. Esame del comma 1: il rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e dei valori limite. L'autorizzazione allo scarico

Il comma 1 dell'art. 101 detta le regole generali per gli scarichi.

Esso ribadisce i criteri che guidano la disciplina in tema di tutela delle acque: gli scarichi devono rispettare i valori limite previsti dall'Allegato 5 alla parte III del D.Lgs. n. 152/2006 posti in funzione degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e devono ottenere, ex art. 124, il previo rilascio dell'autorizzazione amministrativa, qualora si tratti di scarichi di acque reflue industriali.

Riguardo al rispetto dei valori limite, volti ad assicurare la qualità delle acque, l'Allegato 5 alla parte III contiene le prime cinque tabelle distinte per tipologia di reflu e di corpo ricettore.

La Tabella 1 riguarda i limiti di emissione per gli impianti di acque reflue urbane in acque superficiali; la Tabella 2 riguarda i limiti degli impianti di acque reflue urbane in acque recapitanti in aree sensibili; la Tabella 3 riguarda i valori di emissione in acque superficiali e in fognatura; la Tabella 3/A riguarda i limiti di emissione per unità di prodotto riferiti a specifici cicli produttivi; la Tabella 4 riguarda i limiti di emissione per le acque reflue urbane ed industriali che recapitano sul suolo e, infine, la Tabella 5 riguarda le sostanze per le quali non possono essere adottati limiti meno restrittivi di quelli indicati nella Tabella 3, per lo scarico in acque superficiali e per lo scarico in rete fognaria o in Tabella 4 per lo scarico sul suolo.

Il principio sotteso all'autorizzazione, di stretta derivazione comunitaria, è quello del "consenso amministrativo preliminare": la realizzazione di progetti impattanti sull'ambiente devono ricevere un controllo preventivo ed espresso da parte della pubblica Amministrazione che, se positivo, comporterà l'emissione di un'autorizzazione agli scarichi. In alcune ipotesi, come gli scarichi di acque termali, è compito delle Regioni definire il relativo regime autorizzatorio (art. 124, comma 5).

Non necessitano invece di autorizzazione preventiva gli scarichi di acque reflue domestiche in reti fognarie, i quali sono sempre ammessi, nell'osservanza dei regolamenti fissati dal gestore del servizio integrato e approvati dall'autorità d'ambito (art. 124, comma 4).

In un'ottica di contemperamento dell'esigenze economiche da un canto e dell'interesse pubblico di tutela dell'ambiente dall'altro, l'Amministrazione ben può imporre prescrizioni e adempimenti. In particolare, l'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'art. 124 del D. Lgs. 152/2006, può in ogni caso stabilire specifiche deroghe ai limiti di emissione e idonee prescrizioni al verificarsi di situazioni particolari (periodi di avviamento e di arresto, guasti, periodi transitori necessari per il ritorno alle condizioni di regime).

Tale prescrizione mira a sottolineare ulteriormente come il contenuto dell'autorizzazione debba essere adeguato alla situazione concreta, come già prescritto dall'art. 124, comma 10, che prevede la possibilità di ulteriori prescrizioni tecniche in relazione alle caratteristiche tecniche dello scarico, alla sua localizzazione e alle condizioni locali dell'ambiente interessato.

Cass. civ. Sez. II Ord., 27-05-2020, n. 9962 (rv. 657756-02)

«Ai sensi dell'allegato V, punto I, e dell'art. 101, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, tutti gli scarichi devono rispettare i valori limite di cui al suddetto allegato, senza alcuna distinzione tra impianti o scarichi autorizzati ed impianti o scarichi non autorizzati, venendo l'autorizzazione in rilievo solo al fine di individuare eventuali deroghe, che peraltro devono essere circoscritte, per le fasi di avvio, ai casi di arresto o di guasto dell'impianto».

Cons. Stato Sez. V Sent., 03-05-2016, n. 1686

«Il combinato disposto degli artt. 124, comma 10, e 101, comma 1, del d.lgs. 2 aprile 2006 n. 152 (Norme in materia

ambientale) designa un corpo normativo inteso ad assicurare la permanente e progressiva, ancorché asintotica, adeguatezza degli scarichi prodotti dagli insediamenti produttivi ai c.d. valori limite che, in ragione di fattori sopravvenuti (atmosferici, climatici o tecnici), si rendano necessari per salvaguardare la tutela dell'ambiente. Limiti o standards che non sono fissi o rigidamente stabiliti una volta per tutti al momento del rilascio dell'autorizzazione allo scarico».

In tema di inquinamento idrico, la **Corte di Giustizia europea, sentenza 28 febbraio 1991, in causa C - 369/87**, ha stabilito che il rifiuto, la concessione o la revoca delle autorizzazioni devono osservare puntuali regole procedurali e risultare da un provvedimento esplicito. Ne consegue che un'autorizzazione tacita non è compatibile con la direttiva.

4. Esame del comma 2: La competenza delle Regioni

Il comma 2 riconosce l'autonomia regionale nella fissazione di valori e limiti di emissione diversi da quelli indicati all'Allegato 5, sia in termini di concentrazione massima ammissibile sia in termini di quantità massima per unità di tempo in ordine ad ogni sostanza inquinante e per gruppi o famiglie di sostanze affini. Non è invece ammissibile stabilire valori limite meno restrittivi nei seguenti casi:

- a) nella Tabella 1 (relativamente allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali);
- b) nella Tabella 2 (relativamente allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali ricadenti in aree sensibili);
- c) nella Tabella 3/A (per i cicli produttivi ivi indicati);
- d) nella Tabelle 3 e 4 (per quelle sostanze indicate nella Tabella 5 del medesimo allegato).

A tal proposito si segnala che non tutte le Regioni hanno emanato disposizioni regionali in attuazione delle deleghe di cui agli artt. 101, commi 1 e 2, e 124 comma 3 del D.Lgs. n. 152/2006.

5. Esame dei commi 3 e 4: Il campionamento da parte dell'Autorità competente

La ratio delle disposizioni contenute nei commi 3 e 4 mira ad assicurare una verifica reale sulla natura, qualità e pericolosità degli scarichi. A tal fine, i controlli sono effettuati in tutti gli impluvi naturali, le acque superficiali e sotterranee, interne e marine, le fognature, sul suolo e nel sottosuolo ed effettuati tramite campionamento nel punto prima della confluenza nello scarico finale "immediatamente a monte della immissione nel recapito".

Una deroga a tale principio è stata introdotta a seguito della condanna del nostro Paese da parte della Corte europea di giustizia CE del 13 dicembre 1990, nella causa C-70/89, per mancato recepimento della direttiva 83/513/CEE sugli scarichi di cadmio. L'art. 108, comma 5 (ndr e non 4) prevede che, per gli scarichi industriali con sostanze pericolose, «il punto di misurazione dello scarico è fissato secondo quanto previsto dall'autorizzazione integrata ambientale di cui al decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 e, nel caso di attività non rientranti nel campo di applicazione del suddetto decreto, subito dopo l'uscita dallo stabilimento o dall'impianto di trattamento che serve lo stabilimento medesimo».

L'autorità deputata al controllo ha un'ampia libertà riconosciuta dalla legge a che l'attività di controllo sugli scarichi non subisca impedimenti e che trova conferma in una serie di disposizioni:

- il comma 3 dispone che tutti gli scarichi, diversi da quelli domestici e assimilati alle domestiche per equivalenza qualitativa, devono essere resi accessibili per il campionamento da parte dell'Autorità competente;
- il comma 4 contiene la specifica legittimazione dell'autorità competente ad effettuare tutte le ispezioni necessarie ad accertare le condizioni di formazione dello scarico;
- il comma 4 secondo cpv. prevede che l'autorità controllante possa richiedere che scarichi parziali contenenti sostanze pericolose subiscano un trattamento particolare prima della loro confluenza nello scarico generale;
- il comma 5 terzo cpv. dispone 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 pericolose;

- l'art. 108 comma 5 secondo cui l'autorità competente può richiedere che gli scarichi parziali contenenti sostanze pericolose siano tenuti separati dallo scarico generale e disciplinati come rifiuti;

Cassazione Penale, Sez. III, 17 dicembre 2018, n. 56670

«Le indicazioni sulle metodiche di prelievo e campionamento del refluo, contenute nell'Allegato 5 alla parte II del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nello specificare che la metodica normale è quella del campionamento medio non stabiliscono un criterio legale di valutazione della prova, in quanto è consentito all'organo di controllo procedere con modalità diverse di campionamento, anche istantaneo, qualora ciò sia giustificato da particolari esigenze, costituite dal tipo di scarico o dal tipo di accertamento».

6. Esame del comma 5: il divieto di diluizione

Il divieto di diluizione deve considerarsi un principio generale dell'ordinamento in tema di regolamentazione degli scarichi. Il legislatore con tale norma, unitamente alle disposizioni enunciate nel precedente punto, contribuisce ad assicurare che dall'operazione di campionamento derivi un risultato certo circa la composizione dello scarico, vietando la diluizione attraverso l'utilizzo di acque prelevate esclusivamente allo scopo. Il comma 5 è stato oggetto di modifica da parte del D.Lgs. 4/2008, il quale, sulla base degli approdi giurisprudenziali, introduce due importanti innovazioni, volte a evitare la possibilità di porre in essere pratiche elusive del suddetto divieto:

- l'art. 74, comma 1, lett. oo), ha stabilito che i valori di emissione vanno applicati "senza tenere conto dell'eventuale diluizione";
- l'Autorità competente - in sede di rilascio dell'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 precedente comma 4".

La prescrizione si configura ora come obbligo e non più come semplice facoltà di separare gli scarichi sopra elencati dagli scarichi terminali

contenenti sostanze pericolose.

7. Esame del comma 7: le acque reflue assimilate alle acque domestiche

Il comma 7 fornisce un'elencazione delle acque reflue assimilate alle domestiche, le cui casistiche sono arricchite dal D.P.R. 19 ottobre 2011, n. 227 "Regolamento per la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle imprese, a norma dell'articolo 49, comma 4 quater, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122", pubblicato in G.U. 3 febbraio 2012, n. 28, il cui Capo II detta "Disposizioni in materia di scarichi di acque reflue".

In particolare, partendo dal dettato della lettera e) del comma in commento, il quale lascia alla disciplina regionale il compito di indicare quali siano le acque aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche tali da considerarsi assimilate, l'art. 2 del DPR 227/2011 introduce ulteriori criteri di assimilazione, da utilizzarsi in caso di assenza di disciplina regionale, a seconda dei criteri qualitativi e quantitativi e delle attività generanti le acque reflue.

Cass. Pen. Sez. III, 04 agosto 2022, n. 30678

«La decisione del Tribunale appare in linea con il consolidato principio secondo cui «in tema di inquinamento idrico l'assimilazione, ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni, di determinate acque reflue industriali alle acque reflue domestiche deve avere riguardo alle caratteristiche dell'attività esercitata ed è subordinata alla dimostrazione della esistenza delle specifiche condizioni individuate dalle leggi che la prevedono, restando applicabili, in difetto, le regole ordinarie (Sez. 3, n. 38946 del 28/06/2017, De Giusti, Rv. 270791 – 01)». Nel caso di specie, Il Tribunale ha escluso che la società «potesse essere considerata un'impresa riconducibile alla lett. c) del comma 7 dell'art. 101 del D. Lgs. 152/2006, che presuppone un'attività di trasformazione o valorizzazione della produzione agricola, connotata dall'inserimento aziendale con carattere di normalità e complementarietà funzionale nel ciclo produttivo aziendale (deve trattarsi dedite alla coltivazione del terreno, alla silvicoltura e

all'allevamento di bestiame, ai sensi delle precedenti lett. a e b del comma 7), e dall'utilizzo di materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività di coltivazione dei terreni di cui l'impresa stessa abbia la disponibilità».

Cass. Pen., Sez. III, 03 novembre 2021 n. 39351

«In tema di inquinamento idrico l'assimilazione, ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni, di determinate acque reflue industriali alle acque reflue domestiche è subordinata alla dimostrazione della esistenza delle specifiche condizioni individuate dalle leggi che la prevedono, restando applicabili, in difetto, le regole ordinarie. Pertanto, grava sull'imputato l'onere della prova relativa alla sussistenza delle condizioni normative che consentono l'applicabilità di deroghe al regime ordinario che, come nel caso in esame, richiede l'autorizzazione allo scarico pena la violazione dell'art. 137, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Nel caso di specie è stata correttamente applicata la disciplina in tema di tutela delle acque (ritenendo sussistere uno "scarico" tecnicamente qualificabile come tale), alla stregua delle considerazioni ampie sviluppate nella sentenza, ma anche in considerazione dell'ulteriore dato logico, costituito dalla presenza stessa del "pozzetto d'ispezione", la cui realizzazione è, non a caso, imposta dalla legge per consentire alle autorità di controllo le verifiche sulla rispondenza del sistema di canalizzazione alle prescrizioni di legge in tema di tutela delle acque dall'inquinamento».

Definire se lo scarico domestico sia domestico o ad esso assimilato è fondamentale, in quanto:

- è compito delle Regioni definire il regime autorizzatorio degli scarichi di acque reflue domestiche e di reti fognarie, servite o meno da impianti di depurazione delle acque reflue urbane;
- gli scarichi di acque reflue domestiche che recapitano in reti fognarie sono sempre ammessi, purché osservino i regolamenti emanati dal soggetto gestore del servizio idrico integrato e siano approvati dall'Autorità d'ambito competente, in deroga all'obbligo della preventiva autorizzazione di tutti gli scarichi (art. 124, comma 4);

- gli scarichi domestici e quelli ad essi assimilati ai sensi del comma 7, lettera e), vale a dire quelli autonomamente individuati dalle Regioni, sono esenti dall'obbligo di essere resi accessibili per il campionamento da parte dell'autorità competente per il controllo nel punto assunto a riferimento per il campionamento (art. 101 comma 3);
- solo gli scarichi di acque reflue industriali sono assoggettati a sanzioni penali ex art. 137, mentre per gli scarichi di acque reflue domestiche o di reti fognarie sono previste solo conseguenze di carattere amministrativo. In forza dell'assimilazione ai domestici, le acque reflue rientranti nell'elencazione del comma 7 dell'art. 101 sono anch'esse sottratte da ogni rilievo penale.

8. Analisi dell'art. 102: gli scarichi di acque termali

In materia di scarichi di acque termali, il D Lgs. 152/2006 riconosce l'autonomia regionale sia nel caso in cui essa intenda definire diversamente l'assimilazione delle acque reflue provenienti da attività termali alle acque reflue domestiche riconosciuta ex lege dall'art. 101, comma 7 lettera f), sia nel caso in cui essa intenda definire diversamente il regime autorizzatorio degli scarichi.

In questo caso la disposizione di riferimento è l'art. 124, comma 5 il quale, dopo la generale affermazione che lo scarico di acque reflue termali è ammesso in reti fognarie nell'osservanza dei regolamenti emanati dal gestore del servizio idrico integrato ed in conformità all'autorizzazione rilasciata dall'ente di governo dell'ambito, rimette all'autonomia regionale la definizione del relativo regime autorizzatorio.

Cass. pen., Sez. III, 27-11-2019, n. 10373

«È necessario, in particolare, valutare la portata dell'art. 101 comma 7 lett. f) citato, laddove dispone che sono assimilate alle acque reflue domestiche le acque reflue “provenienti da attività termali, fatte salve le discipline regionali di settore”.

Tale norma invero, non può ritenersi riferita alla regolamentazione del regime autorizzatorio degli scarichi in parola, inteso come sistema normativo di determinazione delle forme autorizzative e dei valori da rispettare per le acque termali, atteso che a tale profilo fanno riferimento, piuttosto, sia il già citato

articolo 124 – che dispone la regola generale della necessaria autorizzazione per ogni scarico e al comma 5 ribadisce anche per gli scarichi termali tale regola, aggiungendo tuttavia che ove vadano in fognatura non è necessaria la autorizzazione (come del resto per le acque domestiche), essendo sufficiente il rispetto del regolamento del gestore del servizio idrico integrato e l'autorizzazione della autorità di ambito – sia il pur richiamato art. 102 comma 2, che, ammettendo lo scarico di acque termali su ogni recapito, ribadisce il necessario rispetto del “regime autorizzatorio” di cui all'art. 124 citato.

Consegue che la citata disposizione di cui all'art. 101 comma 7 lett. f) del Dlgs. 152/06 deve ritenersi riferita, piuttosto, al distinto tema della assimilazione o meno delle acque reflue termali alle acque domestiche; cosicché il richiamo alla eventuale disciplina regionale va inteso nel senso che, posto il principio generale disposto dal legislatore statale, di assimilazione dei reflui termali alle acque reflue domestiche, è consentito alle singole regioni di disporre eventualmente in senso diverso ovvero di specificare i presupposti di operatività del predetto principio.

In altri termini, la salvezza di cui all'art. 101 comma 7 lett. f), relativa al richiamo a discipline regionali, non si identifica con la salvezza del generale regime autorizzatorio regionale dello scarico di reflui termali – pena la identificazione con la previsione di cui, innanzitutto, all'art. 124 comma 5 e la conseguente interpretazione “abrogatrice” del predetto art. 101 comma 7 lett. f) -, bensì, nel quadro di tale regime, attiene al diverso, più specifico tema della assimilabilità delle acque termali a quelle domestiche.

Si tratta di un'interpretazione peraltro corroborata dal preciso, letterale riferimento, contenuto nel comma 7 dell'art. 101, di cui è parte la citata lettera f), alla questione della assimilabilità di taluni reflui a quelli domestici; nel cui contesto quindi, va ribadito, il riconoscimento del possibile rilievo della potestà normativa regionale depone nel senso della possibilità di disciplinare con essa l'assimilazione dei reflui termali alle acque domestiche».

Cass. Pen., Sez. III, 20 marzo 2020 n. 10373

«La salvezza di cui all'art. 101, comma 7, lett. f), relativa al richiamo a discipline regionali, non si identifica con la salvezza del

generale regime autorizzatorio regionale dello scarico di reflui termali - pena la identificazione con la previsione di cui, innanzitutto, all'art. 124, comma 5 e la conseguente interpretazione "abrogatrice" del predetto art. 101, comma 7, lett. f) -, bensì, nel quadro di tale regime, attiene al diverso, più specifico tema della assimilabilità delle acque termali a quelle domestiche. Si tratta di un'interpretazione peraltro corroborata dal preciso, letterale riferimento, contenuto dell'art. 101, comma 7, di cui è parte la citata lettera f), alla questione della assimilabilità di taluni reflui a quelli domestici; nel cui contesto quindi, va ribadito, il riconoscimento del possibile rilievo della potestà normativa regionale depone nel senso della possibilità di disciplinare con essa l'assimilazione dei reflui termali alle acque domestiche».

Il comma 1 detta una possibile deroga ai limiti di emissione da rispettare con lo scarico per quelle acque termali con valori elevati già in fase di originaria estrazione.

Il comma in commento è stato così modificato dall' art. 50, comma 1, lett. p-ter), D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120, il quale ha sostituito la parola "ovvero" con le parole "o, in alternativa"; in tal modo, specificando che condizione di ammissibilità della deroga ai limiti di emissione è, alternativamente, che le acque restituite sui recapiti finali non presentino valori peggiori rispetto a quelli di partenza o che, nell'ambito massimo del 10 per cento, rispettino i parametri batteriologici e non siano presenti le sostanze pericolose di cui alle Tabelle 3/A e 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del T.U. Ambiente.

Il comma 2, ammettendo lo scarico di acque termali su ogni recapito, riconosce che il regime degli scarichi di acque termali ricalca la disciplina generale sugli scarichi di cui all'art. 124: ogni scarico deve possedere la necessaria autorizzazione; in conseguenza dell'assoggettamento al regime generale, anche gli scarichi termali sono soggetti ad autorizzazione ai sensi del comma 5, tranne nel caso in cui, al pari delle acque domestiche, esse vadano in fognatura, essendo sufficiente il rispetto del regolamento del gestore del servizio idrico integrato e l'autorizzazione della autorità di ambito.

9. Analisi dell'art. 103: la gerarchia degli scarichi

Lo scarico deve recapitare nei punti di immissione disciplinati negli artt. 103, 104, 105 e 107 del D.Lgs. n. 152/2006 (il suolo, il sottosuolo e le acque superficiali, le acque sotterranee e le reti fognarie).

Solo una lettura sistematica delle disposizioni della parte terza consente di rinvenire nel Decreto una preferenza del legislatore nella scelta dei punti di immissione di uno scarico, individuato prioritariamente nel riutilizzo delle acque reflue, ai sensi degli art. 98, 99, 110 comma 4, 146 e 155, comma 6, D.Lgs. n. 152/2006 e secondo quanto previsto dal D.M. n. 185/2003.

Laddove il riutilizzo non sia possibile, deve essere effettuato il recapito in rete fognaria (art. 107) e questo vale soprattutto in relazione alle acque reflue domestiche, se si considera l'obbligo, previsto dall'art. 100 per gli agglomerati con un numero di abitanti superiori a 2000, di dotarsi di reti fognarie per le acque reflue urbane.

In subordine, se la rete fognaria è assente o, nel caso di scarichi industriali, non sia tecnicamente possibile l'allacciamento alla rete fognaria, lo scarico avverrà in corsi d'acqua superficiali (art. 105).

Lo scarico sul suolo è considerato dal legislatore *l'extrema ratio* alla quale ricorrere solo in caso di impossibilità tecnica a soluzioni diverse, di eccessiva onerosità o nei casi eccezionali di cui all'art. 103 comma 1.

L'art. 103, comma 1 D.Lgs. n. 152/2006, stabilisce il divieto generale di scarico sul suolo e negli strati superficiali del sottosuolo. Vi sono però alcune tipologie di scarichi, elencati dalla lettera a) alla lettera f), comunque consentiti, in quanto considerati dal legislatore a ridotto impatto ambientale o lo scarico nei consueti recapiti appare impossibile o eccessivamente onerosa. Al fine di valutare l'impossibilità tecnica o l'eccessiva onerosità del recapito che consentono la deroga al divieto di scarico, il punto 2 dell'allegato 5 alla parte terza assume come criterio di riferimento la distanza dal più vicino corpo idrico superficiale oltre la quale è permesso lo scarico sul suolo rapportate al volume dello scarico stesso.

Gli scarichi di portata maggiore a quelli indicati devono necessariamente essere convogliati in un corpo idrico superficiale, in rete fognaria o destinati al riutilizzo.

Cassazione Penale, Sez. III, 7 giugno 2019 n. 25340

«In tema di tutela penale contro l'inquinamento idrico, grava sull'imputato l'onere della prova relativa alla sussistenza delle situazioni di accertata impossibilità tecnica o di eccessiva onerosità che determinano la deroga al divieto di scarico delle acque reflue urbane o industriali sul suolo, ed escludono la configurabilità del reato previsto dall'art. 137, comma 11, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152» (analogamente, Cass. Pen. Sez. III, n. 40761 del 20 marzo 2013 - dep. 02/10/2013, P.M. in proc. Spagnoletta, Rv. 257613).

10. Analisi dell'art. 104: gli scarichi nelle acque sotterranee e nel sottosuolo

Successivamente all'entrata in vigore del D. Lgs. 152/2006, l'articolo 104 è stato oggetto di modifiche per la necessità di dare attuazione a direttive comunitarie: è il caso del comma 3, sostituito dall'art. 7, comma 6, D.Lgs. 16 marzo 2009, n. 30 di attuazione della direttiva 2006/118/CE, relativa alla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento e del comma 5 bis, inserito dall'art. 35, comma 1, D.Lgs. 14 settembre 2011, n. 162 di attuazione della direttiva 2009/31/CE in materia di stoccaggio geologico del biossido di carbonio, nonché modifica delle direttive 85/337/CEE, 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE e del Regolamento (CE) n. 1013/2006.

In altri casi, sopravvenute esigenze di semplificazione hanno determinato l'introduzione di disposizioni, come avvenuto per il comma 8bis, aggiunto dall' art. 8, comma 1, lett. a), L. 28 dicembre 2015, n. 221 "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali".

Al pari della disciplina prevista per il suolo, anche per le acque sotterranee e per il sottosuolo sussiste un generale divieto di scarico diretto, sancito dall'art. 104, comma 1.

I successivi commi dell'art. 104 stabiliscono le tipologie di immissioni che, seppur derogando al generale principio di divieto di scarico, sono compatibili con la necessità di preservare la qualità dei corpi idrici sotterranei e pertanto ammettono lo scarico nelle acque sotterranee e nel sottosuolo, previa autorizzazione rilasciata dall'Autorità competente, sulla base di una valutazione da svolgere comunque caso per caso.

L'attuale formulazione della disposizione contenuta nel comma 3 è il frutto di un travagliato iter di modifiche legislative e di sottoposizione al vaglio di costituzionalità.

In vigore del d.lgs. n. 112 del 1998, infatti, il potere di autorizzare lo scarico di acque risultanti dall'estrazione di idrocarburi spettava alla Regione (artt. 86-89). Con l'entrata in vigore del D. Lgs. 152/2006, tale competenza viene attratta a livello ministeriale, previa intesa con le Regioni.

Le Regioni, vedutasi private di attribuzioni amministrative regionali in un ambito economicamente così rilevante, sollevarono la questione di legittimità costituzionale.

Nelle more del giudizio di costituzionalità, l'art. 104, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 è stato modificato ad opera dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. 16 marzo 2009, n. 30 di attuazione della direttiva 2006/118/CE, relativa alla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento, il quale ha restituito alle Regioni il potere di autorizzazione dello scarico di acque risultanti dall'estrazione di idrocarburi nelle unità del sottosuolo in cui sono presenti.

Concludendo, per il rilascio dell'autorizzazione allo scarico di acque risultanti dall'estrazione di idrocarburi nelle unità geologiche profonde da cui gli stessi idrocarburi sono stati estratti ovvero in unità dotate delle stesse caratteristiche che contengano, o abbiano contenuto, idrocarburi, indicando le modalità dello scarico, l'attuale formulazione dell'art. 104 comma 3 fa permanere in capo alle Regioni la competenza relativamente ai giacimenti a terra, ma assegna al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (e del mare, a norma dell'art. 4, comma 2, D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128, ora Ministero della transizione ecologica), la competenza relativamente ai giacimenti a mare.

Corte cost., Sent., 24 luglio 2009, n. 251

Ha dichiarato, fra l'altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 104, commi 3 e 4, proposte in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 Cost.

«Nonostante la natura satisfattiva del citato *ius superveniens*, non è cessata la materia del contendere sulla questione, tenuto conto che, per la natura di dettaglio della disposizione in esame, non può escludersi che, limitatamente al periodo della sua vigenza, essa abbia avuto concreta applicazione. Pertanto, questa Corte si deve pronunciare sulla formulazione dell'art. 104, comma 3,

del d.lgs. n. 152 del 2006, antecedente alla citata modifica normativa e vigente al momento dell'instaurazione del presente giudizio. Sebbene non sia intervenuta la cessazione della materia del contendere per le ragioni innanzi precisate, tuttavia deve ritenersi che la ricorrente non abbia interesse alla impugnazione, in quanto la norma, nella sua originaria formulazione, ha assicurato il coinvolgimento regionale attraverso il meccanismo dell'intesa, oltre che con il «con il Ministro delle attività produttive», anche con le Regioni interessate».

L'art. 137 prevede, al comma 11, la sanzione dell'arresto nei confronti di chiunque non osservi i divieti di scarico previsti dagli artt. 103 (scarichi sul suolo) e 104 (scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee).

11. Analisi dell'art. 105: gli scarichi in acque superficiali

Le acque superficiali sono definite dall'art. 74, comma 2, lett. a)] come "le acque interne - ad eccezione di quelle sotterranee - le acque di transizione e le acque costiere, tranne per quanto riguarda lo stato chimico, in relazione al quale sono incluse anche le acque territoriali".

Ai sensi della lettera f), per "corpo idrico artificiale" si intende "un corpo idrico superficiale creato da un'attività umana" e, ai sensi della lettera h), per "corpo idrico superficiale" "un elemento distinto e significativo di acque superficiali, quale un lago, un bacino artificiale, un torrente, fiume o canale, parte di un torrente, fiume o canale, acque di transizione o un tratto di acque costiere".

Per quanto riguarda i commi da 1 a 4 si rimanda ai commenti relativi agli articoli 100 e 101. In questa sede si deve fare cenno all'attenzione che il comma 5 pone agli agglomerati a forte fluttuazione stagionale degli abitanti i quali, oltre che alla disciplina di cui al comma 2, continuano a sottostare al rispetto dei valori limite di emissione fissati all'art. 101, commi 1 e 2 e al conseguimento degli obiettivi di qualità, ma la cui specifica disciplina è demandata alle Regioni.

Inoltre il legislatore destina una particolare disciplina agli scarichi di acque reflue urbane in acque situate in zone d'alta montagna (intendendosi le zone situate al di sopra dei 1.500 metri sul livello del mare) dove, a causa delle basse temperature, è difficile effettuare un trattamento biologico efficace. Data la situazione contingente, gli scarichi possono essere

sottoposti ad un trattamento meno spinto di quello secondario o equivalente previsto al comma 3, comprovando con appositi studi che non vi saranno ripercussioni negative sull'ambiente.

12. Analisi dell'art. 106: gli scarichi di acque reflue urbane in corpi idrici ricadenti in aree sensibili

Per quanto l'art. 106 si rimanda al commento relativo all'articolo 100.

13. Analisi dell'art. 107: gli scarichi in reti fognarie

Il recapito in rete fognaria costituisce l'ipotesi subordinata e regressiva in caso di impossibilità del riutilizzo delle acque reflue.

Tale disposizione va letta in combinato disposto con l'art. 100 che, in relazione agli agglomerati con un numero di abitanti superiori a 2000, prevede l'obbligo di dotarsi di reti fognarie per le acque reflue domestiche. Solo in caso di assenza della rete fognaria o, nel caso di scarichi industriali, in caso di impossibilità tecnica all'allacciamento, lo scarico avverrà in corsi d'acqua superficiali (art. 105).

L'art. 107 precisa i limiti di legge per lo scarico fognario, il quale deve rispettare gli inderogabili valori limite di emissione di cui alla Tabella 3/A dell'Allegato 5 alla Parte III e, in caso di scarichi di acque reflue industriali, deve essere sottoposto alle norme tecniche, alle prescrizioni regolamentari e ai valori-limite adottati dall'ente di governo dell'ambito.

In deroga alla necessaria autorizzazione preventiva prescritta per gli scarichi in generale, dall'esame del comma 2 si evince come tale regola subisca delle eccezioni, laddove si tratti di scarichi di acque reflue domestiche in reti fognarie, i quali sono sempre ammessi nell'osservanza dei regolamenti fissati dal gestore del servizio integrato e approvati dall'ente di governo dell'ambito.

Questa disposizione segna anche la distinzione rispetto ad altre tipologie di scarico (come le acque termali) che vedono la definizione del relativo regime autorizzatorio demandato alle disposizioni regionali (art. 124, comma 5).

2021 n.34589

In relazione agli scarichi provenienti dall'attività di trasformazione casearia, la Suprema Corte, richiamate le definizioni di acque reflue domestiche e industriali ex art. 74, comma 1, lett. g) e h) e la definizione di assimilazione alle acque reflue domestiche ex art. 101, commi 7 e 7bis, esclude incontestabilmente che tale tipologia di scarichi possa derivare prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche né di acque meteoriche di dilavamento.

Esclude inoltre che lo speciale regime derogatorio previsto dal d.P.R. n. 227 del 2011 sia applicabile al caso di specie, in quanto «in generale, il d.P.R. n. 227 del 2011 si applica esclusivamente alle categorie di imprese di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro delle attività produttive del 18 aprile 2005, e cioè alla categoria delle microimprese, delle piccole imprese e delle medie imprese (complessivamente definita PMI) che è costituita da imprese che: a) hanno meno di 250 occupati, e b) hanno un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro, oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro».

«L'appartenenza alla categoria delle PMI deve essere dimostrato, pertanto, non è sufficiente allegare la provenienza dello scarico da una piccola azienda agroalimentare appartenente al settore lattiero-caseario che produce un quantitativo di acque reflue non superiore a 4000 mc/l'anno; è altresì necessario dare prova che l'impresa sia qualificabile come PMI (rientrante nell'ambito di applicazione del d.P.R. n. 227 del 2011) e, soprattutto, che siano rispettati i limiti di emissione degli scarichi idrici indicati nell'Allegato 5 alla Parte Terza del d.lgs. n. 152 del 2006».

«Inoltre, trattandosi di scarichi in rete fognaria, è necessario che osservino i regolamenti emanati dal soggetto gestore del servizio idrico integrato ed approvati dall'ente di governo dell'ambito competente (art. 107, d.lgs. n. 152 del 2006)».

«L'apertura o comunque l'effettuazione di nuovi scarichi industriali in assenza di autorizzazione è penalmente sanzionata dall'art. 137, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006, con la pena dell'arresto da due mesi a due anni o dell'ammenda da euro 1.500,00 a euro 10.000,00»

Dal piano procedimentale, se lo scarico è in pubblica fognatura, l'istanza va presentata alla Provincia, la quale dovrà provvedere entro novanta giorni dalla stessa, salva diversa disciplina regionale.

Nel caso di reflui industriali, la procedura descritta all'art. 125, comma 1 è necessariamente più complessa, in quanto la domanda deve essere corredata dall'indicazione delle caratteristiche quantitative e qualitative dello scarico e del volume annuo di acqua da scaricare, dalla tipologia del ricettore, dalla individuazione del punto previsto per effettuare i prelievi di controllo, dalla descrizione del sistema complessivo dello scarico ivi comprese le operazioni ad esso funzionalmente connesse, dall'eventuale sistema di misurazione del flusso degli scarichi (ove previsto) e dalla indicazione delle apparecchiature impiegate nel processo produttivo e nei sistemi di scarico nonché dei sistemi di depurazione utilizzati per conseguire il rispetto dei valori limite di emissione.

14. Esame del comma 3

Il testo originario dell'art. 107 comma 3 prevedeva un'eccezione al divieto di smaltimento dei rifiuti in fognatura per i 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 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.

Con il D.Lgs n. 4/2008 tale eccezione scompare, residuando l'epigrafica previsione della non ammissibilità dello smaltimento dei rifiuti, anche se triturati, in fognatura senza idoneo trattamento e senza specifica autorizzazione dell'autorità competente. Successivamente il comma 2 dell'art. 9 *quater* del DL 172/2008, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 dicembre 2008, n. 210, abroga l'art. 2 comma 8bis del D. Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

A porre rimedio a tale mancanza di disciplina e supportata dalla necessità di assicurare una maggiore sostenibilità economica e gestionale dello smaltimento della parte organica dei rifiuti solidi urbani sul territorio nazionale e una riduzione quantitativa dei rifiuti da avviare allo smaltimento finale, provvede ora, nel testo attualmente vigente, l'art.

9quater, comma 1 del D.L. 6 novembre 2007, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 dicembre 2008, n. 210 il quale, confermando il generale divieto di smaltimento dei rifiuti in fognatura, anche se triturati, reintroduce l'eccezione per i rifiuti organici provenienti dagli scarti dell'alimentazione trattati con apparecchi dissipatori di rifiuti alimentari che ne riducano la massa in particelle sottili. Al fine di legittimarne lo smaltimento in fognatura, è quindi necessario che tale tipologia di rifiuto subisca un idoneo trattamento e, in primis, vi sia una specifica autorizzazione da parte dell'ente gestore del servizio idrico integrato che accerti previamente l'esistenza di un sistema di depurazione, sottolineando l'importanza del controllo della diffusione di tale apparecchiature sul territorio e di un'informazione adeguata al pubblico.

15. Analisi dell'art. 108: gli scarichi di sostanze pericolose

L'art. 108 definisce le sostanze pericolose rimandando al contenuto della Tabella 3/A, riguardante i limiti di emissione per unità di prodotto riferiti a specifici cicli produttivi e della Tabella 5, riguardante le sostanze per le quali non possono essere adottati limiti meno restrittivi di quelli indicati in tabella 3, per lo scarico in acque superficiali e per lo scarico in rete fognaria o in tabella 4 per lo scarico del suolo dell'Allegato 5 alla Parte Terza del Decreto. Nell'ambito di applicabilità delle norme, l'articolo ricomprende tutte le attività svolte negli stabilimenti che le producano, trasformino o utilizzino, laddove ne sia accertata la presenza in quantità superiori ai limiti di rilevabilità consentiti.

È evidente che, data la pericolosità delle sostanze per l'ambiente, il legislatore si preoccupa di fissare una disciplina necessariamente più restrittiva rispetto ad altre tipologie di scarichi.

È in quest'ottica che deve essere letta la modifica apportata al comma 2 ad opera del secondo correttivo al D. Lgs. 152/2006, il D. Lgs. 16 gennaio 2008 n. 4.

Per quanto concerne gli scarichi di sostanze pericolose, ora il nuovo art. 108, comma 2 sostituisce la facoltà con l'obbligo per l'Autorità competente, in sede di rilascio dell'autorizzazione, di fissare valori limite di emissione più restrittivi di quelli fissati dall'articolo 101, commi 1 e 2, nel caso in cui si accerti che, se applicati, 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.

La valutazione deve tener conto della tossicità, della persistenza e della bioaccumulazione della sostanza considerata nell'ambiente in cui è effettuato lo scarico.

CAPO IV

ULTERIORI MISURE PER LA TUTELA DEI CORPI IDRICI

CAPITOLO XII

COMMENTO AGLI ARTICOLI 109 (“IMMERSIONE IN MARE DI MATERIALE DERIVANTE DA ATTIVITÀ DI ESCAVO E ATTIVITÀ DI POSA IN MARE DI CAVI E CONDOTTE”), 110 (“TRATTAMENTO DI RIFIUTI PRESSO IMPIANTI DI TRATTAMENTO DELLE ACQUE REFLUE URBANE”), 111 (“IMPIANTI DI ACQUACOLTURA E PISCICOLTURA”), 112 (“UTILIZZAZIONE AGRONOMICA”), 113 (“ACQUE METEORICHE DI DILAVAMENTO E ACQUE DI PRIMA PIOGGIA”), 114 (“DIGHE”), 115 (“TUTELA DELLE AREE DI PERTINENZA DEI CORPI IDRICI”) E 116 (“PROGRAMMI DI MISURE”)

di Edi Fabris

Art. 109. Immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte.

1. Al fine della tutela dell'ambiente marino e in conformità alle disposizioni delle convenzioni internazionali vigenti in materia, è consentita l'immersione deliberata in mare da navi ovvero aeromobili e da strutture ubicate nelle acque del mare o in ambiti ad esso contigui, quali spiagge, lagune e stagni salmastri e terrapieni costieri, dei materiali seguenti:

a) materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi;

b) inerti, materiali geologici inorganici e manufatti al solo fine di utilizzo, ove ne sia dimostrata la compatibilità e l'innocuità ambientale;

c) materiale organico e inorganico di origine marina o salmastra, prodotto durante l'attività di pesca effettuata in mare o laguna o stagni salmastri.

2. L'autorizzazione all'immersione in mare dei materiali di cui al comma 1, lettera a), è rilasciata dalla regione, fatta eccezione per gli interventi ricadenti in aree protette nazionali di cui alle leggi 31 dicembre 1982, n. 979 e 6 dicembre 1991, n. 394, per i quali è rilasciata dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in conformità alle modalità stabilite con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con

i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, delle politiche agricole e forestali, delle attività produttive previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da emanarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto.

3. L'immersione in mare di materiale di cui al comma 1, lettera b), è soggetta ad autorizzazione regionale, con esclusione dei nuovi manufatti soggetti alla valutazione di impatto ambientale. Per le opere di ripristino, che non comportino aumento della cubatura delle opere preesistenti, è dovuta la sola comunicazione all'autorità competente.

4. L'immersione in mare dei materiali di cui al comma 1, lettera c), non è soggetta ad autorizzazione.

5. La movimentazione dei fondali marini derivante dall'attività di posa in mare di cavi e condotte è soggetta ad autorizzazione regionale rilasciata, in conformità alle modalità tecniche stabilite con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri delle attività produttive, delle infrastrutture e dei trasporti e delle politiche agricole e forestali, per quanto di competenza, da emanarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto.

5-bis. Per gli interventi assoggettati a valutazione di impatto ambientale, nazionale o regionale, le autorizzazioni ambientali di cui ai commi 2 e 5 sono istruite e rilasciate dalla stessa autorità competente per il provvedimento che conclude motivatamente il procedimento di valutazione di impatto ambientale. Nel caso di condotte o cavi facenti parte della rete nazionale di trasmissione dell'energia elettrica o di connessione con reti energetiche di altri Stati, non soggetti a valutazione di impatto ambientale, l'autorizzazione è rilasciata dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le regioni interessate, nell'ambito del procedimento unico di autorizzazione delle stesse reti.

Art. 110. Trattamento di rifiuti presso impianti di trattamento delle acque reflue urbane.

1. Salvo quanto previsto ai commi 2 e 3, è vietato l'utilizzo degli impianti di trattamento di acque reflue urbane per lo smaltimento di rifiuti.

2. In deroga al comma 1, l'autorità competente, d'intesa con l'ente di governo dell'ambito, in relazione a particolari esigenze e nei limiti della capacità residua di trattamento, autorizza il gestore del servizio idrico integrato a smaltire nell'impianto di trattamento di acque reflue urbane rifiuti liquidi, limitatamente alle tipologie compatibili con il processo di depurazione.

3. Il gestore del servizio idrico integrato, previa comunicazione all'autorità competente ai sensi dell'articolo 124, è comunque autorizzato ad accettare in impianti con caratteristiche e capacità depurative adeguate, che rispettino i valori limite di cui all'articolo 101, commi 1 e 2, i seguenti rifiuti e materiali, purché provenienti dal proprio Ambito territoriale ottimale oppure da altro Ambito territoriale ottimale sprovvisto di impianti adeguati:

a) rifiuti costituiti da acque reflue che rispettino i valori limite stabiliti per lo scarico in fognatura;

b) rifiuti costituiti dal materiale proveniente dalla manutenzione ordinaria di sistemi di trattamento di acque reflue domestiche previsti ai sensi dell'articolo 100, comma 3;

c) materiali derivanti dalla manutenzione ordinaria della rete fognaria nonché quelli derivanti da altri impianti di trattamento delle acque reflue urbane, nei quali l'ulteriore trattamento dei medesimi non risulti realizzabile tecnicamente e/o economicamente.

4. L'attività di cui ai commi 2 e 3 può essere consentita purché non sia compromesso il possibile riutilizzo delle acque reflue e dei fanghi.

5. Nella comunicazione prevista al comma 3 il gestore del servizio idrico integrato deve indicare la capacità residua dell'impianto e le caratteristiche e quantità dei rifiuti che intende trattare. L'autorità competente può indicare quantità diverse o vietare il trattamento di specifiche categorie di rifiuti. L'autorità competente provvede altresì all'iscrizione in appositi elenchi dei gestori di impianti di trattamento che hanno effettuato la comunicazione di cui al comma 3.

6. Allo smaltimento dei rifiuti di cui ai commi 2 e 3 si applica l'apposita tariffa determinata dall'ente di governo dell'ambito.

7. Il produttore ed il trasportatore dei rifiuti sono tenuti al rispetto della normativa in materia di rifiuti, fatta eccezione per il produttore dei rifiuti di cui al comma 3, lettera b), che è tenuto al rispetto dei soli obblighi previsti per i produttori dalla vigente normativa in materia di rifiuti. Il gestore del servizio idrico integrato che, ai sensi dei commi 3 e 5, tratta rifiuti è soggetto all'obbligo di tenuta del registro di carico e scarico secondo quanto previsto dalla vigente normativa in materia di rifiuti.

Art. 111. Impianti di acquacoltura e piscicoltura.

1. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri delle politiche agricole e forestali, delle infrastrutture e dei trasporti e delle attività produttive, e previa intesa con Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono individuati i criteri relativi al

contenimento dell'impatto sull'ambiente derivante dalle attività di acquacoltura e di piscicoltura.

Art. 112. Utilizzazione agronomica.

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 92 per le zone vulnerabili e dal decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, per gli impianti di allevamento intensivo di cui al punto 6.6 dell'Allegato 1 al predetto decreto, l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari, sulla base di quanto previsto dalla legge 11 novembre 1996, n. 574, nonché dalle acque reflue provenienti dalle aziende di cui all'articolo 101, comma 7, lettere a), b) e c), e da piccole aziende agroalimentari, così come individuate in base al decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali di cui al comma 2, è soggetta a comunicazione all'autorità competente ai sensi dell'articolo 75 del presente decreto.

2. Le regioni disciplinano le attività di utilizzazione agronomica di cui al comma 1 sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali adottati con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle attività produttive, della salute e delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del predetto decreto ministeriale, garantendo nel contempo la tutela dei corpi idrici potenzialmente interessati ed in particolare il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di qualità di cui alla parte terza del presente decreto.

3. Nell'ambito della normativa di cui al comma 2, sono disciplinati in particolare:

a) le modalità di attuazione degli articoli 3, 5, 6 e 9 della legge 11 novembre 1996, n. 574;

b) i tempi e le modalità di effettuazione della comunicazione, prevedendo procedure semplificate nonché specifici casi di esonero dall'obbligo di comunicazione per le attività di minor impatto ambientale;

c) le norme tecniche di effettuazione delle operazioni di utilizzo agronomico;

d) i criteri e le procedure di controllo, ivi comprese quelle inerenti l'imposizione di prescrizioni da parte dell'autorità competente, il divieto di esercizio ovvero la sospensione a tempo determinato dell'attività di cui al comma 1 nel caso di mancata comunicazione o mancato rispetto delle norme tecniche e delle prescrizioni impartite;

e) le sanzioni amministrative pecuniarie fermo restando quanto disposto dall'articolo 137, comma 15.

Art. 113. Acque meteoriche di dilavamento e acque di prima pioggia.

1. Ai fini della prevenzione di rischi idraulici ed ambientali, le regioni, previo parere del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, disciplinano e attuano:

a) le forme di controllo degli scarichi di acque meteoriche di dilavamento provenienti da reti fognarie separate;

b) i casi in cui può essere richiesto che le immissioni delle acque meteoriche di dilavamento, effettuate tramite altre condotte separate, siano sottoposte a particolari prescrizioni, ivi compresa l'eventuale autorizzazione.

2. Le acque meteoriche non disciplinate ai sensi del comma 1 non sono soggette a vincoli o prescrizioni derivanti dalla parte terza del presente decreto.

3. Le regioni disciplinano altresì i casi in cui può essere richiesto che le acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne siano convogliate e opportunamente trattate in impianti di depurazione per particolari condizioni nelle quali, in relazione alle attività svolte, vi sia il rischio di dilavamento da superfici impermeabili scoperte di sostanze pericolose o di sostanze che creano pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici.

4. È comunque vietato lo scarico o l'immissione diretta di acque meteoriche nelle acque sotterranee.

Art. 114. Dighe.

1. Le regioni, previo parere del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, adottano apposita disciplina in materia di restituzione 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, al fine di garantire il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità di cui al titolo II della parte terza del presente decreto.

2. Al fine di assicurare il mantenimento della capacità di invaso e la salvaguardia sia della qualità dell'acqua invasata sia del corpo ricettore, le operazioni di svaso, sghiaimento e sfangamento delle dighe sono effettuate sulla base di un progetto di gestione di ciascun invaso. Il progetto di gestione è finalizzato a definire sia il quadro previsionale di dette operazioni connesse con le attività di manutenzione da eseguire sull'impianto, sia le misure di prevenzione e tutela del corpo ricettore, dell'ecosistema acquatico, delle

attività di pesca e delle risorse idriche invasate e rilasciate a valle dell'invaso durante le operazioni stesse.

3. Il progetto di gestione individua altresì eventuali modalità di manovra degli organi di scarico, anche al fine di assicurare la tutela del corpo ricettore. Restano valide in ogni caso le disposizioni fissate dal decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1959, n. 1363, volte a garantire la sicurezza di persone e cose.

4. Per gli invasi realizzati da sbarramenti aventi le caratteristiche di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 8 agosto 1994, n. 507, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 ottobre 1994, n. 584, il progetto di gestione è predisposto dal gestore sulla base dei criteri fissati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro delle attività produttive e con quello delle politiche agricole e forestali, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da emanarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto. Per gli invasi di cui all'articolo 89 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, le regioni, in conformità ai propri ordinamenti, adeguano la disciplina regionale agli obiettivi di cui ai commi 2, 3 e 9, anche tenuto conto delle specifiche caratteristiche degli sbarramenti e dei corpi idrici interessati.

5. Il progetto di gestione è approvato dalle regioni, con eventuali prescrizioni, entro sei mesi dalla sua presentazione, previo parere dell'amministrazione competente alla vigilanza sulla sicurezza dell'invaso e dello sbarramento, ai sensi degli articoli 89 e 91 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e sentiti, ove necessario, gli enti gestori delle aree protette direttamente interessate; per le dighe di cui al citato articolo 91 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, il progetto approvato è trasmesso al Registro italiano dighe (RID) per l'inserimento, anche in forma sintetica, come parte integrante del foglio condizioni per l'esercizio e la manutenzione di cui all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1959, n. 1363, e relative disposizioni di attuazione. Il progetto di gestione si intende approvato e diviene operativo trascorsi sei mesi dalla data di presentazione senza che sia intervenuta alcuna pronuncia da parte della regione competente, fermo restando il potere di tali Enti di dettare eventuali prescrizioni, anche trascorso tale termine.

6. Con l'approvazione del progetto il gestore è autorizzato ad eseguire le operazioni di svasso, sghiaiamiento e sfangamento in conformità ai limiti indicati nel progetto stesso e alle relative prescrizioni.

7. Nella definizione dei canoni di concessione di inerti le amministrazioni determinano specifiche modalità ed importi per favorire lo sghiaimento e sfangamento degli invasi per asporto meccanico.

8. I gestori degli invasi esistenti, che ancora non abbiano ottemperato agli obblighi previsti dal decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 30 giugno 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 269 del 16 novembre 2004, sono tenuti a presentare il progetto di cui al comma 2 entro sei mesi dall'emanazione del decreto di cui al comma 4. Fino all'approvazione o alla operatività del progetto di gestione, e comunque non oltre dodici mesi dalla data di entrata in vigore del predetto decreto, le operazioni periodiche di manovre prescritte ai sensi dell'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1959, n. 1363, volte a controllare la funzionalità degli organi di scarico, sono svolte in conformità ai fogli di condizione per l'esercizio e la manutenzione.

9. Le operazioni di svasso, sghiaimento e sfangamento degli invasi non devono pregiudicare gli usi in atto a valle dell'invaso, né il rispetto degli obiettivi di qualità ambientale e degli obiettivi di qualità per specifica destinazione.

Art. 115. Tutela delle aree di pertinenza dei corpi idrici.

1. Al fine di assicurare il mantenimento o il ripristino della vegetazione spontanea nella fascia immediatamente adiacente i corpi idrici, con funzioni di filtro per i solidi sospesi e gli inquinanti di origine diffusa, di stabilizzazione delle sponde e di conservazione della biodiversità da contemperarsi con le esigenze di funzionalità dell'alveo, entro un anno dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto le regioni disciplinano gli interventi di trasformazione e di gestione del suolo e del soprassuolo previsti nella fascia di almeno 10 metri dalla sponda di fiumi, laghi, stagni e lagune, comunque vietando la copertura dei corsi d'acqua che non sia imposta da ragioni di tutela della pubblica incolumità e la realizzazione di impianti di smaltimento dei rifiuti.

2. Gli interventi di cui al comma 1 sono comunque soggetti all'autorizzazione prevista dal regio decreto 25 luglio 1904, n. 523, salvo quanto previsto per gli interventi a salvaguardia della pubblica incolumità.

3. Per garantire le finalità di cui al comma 1, le aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque possono essere date in concessione allo scopo di destinarle a riserve naturali, a parchi fluviali o lacuali o comunque a interventi di ripristino e recupero ambientale. Qualora le aree demaniali siano già comprese in aree naturali protette statali o regionali inserite nell'elenco ufficiale previsto dalla vigente normativa, la concessione è gratuita.

4. Le aree del demanio fluviale di nuova formazione ai sensi della *legge 5 gennaio 1994, n. 37*, non possono essere oggetto di sdemanializzazione.

Art. 116. Programmi di misure.

1. Le regioni, nell'ambito delle risorse disponibili, integrano i Piani di tutela di cui all'articolo 121 con i programmi di misure costituiti dalle misure di base di cui all'Allegato 11 alla parte terza del presente decreto e, ove necessarie, dalle misure supplementari di cui al medesimo Allegato; tali programmi di misure sono sottoposti per l'approvazione all'Autorità di bacino.

Qualora le misure non risultino sufficienti a garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti, l'Autorità di bacino ne individua le cause e indica alle regioni le modalità per il riesame dei programmi, invitandole ad apportare le necessarie modifiche, fermo restando il limite costituito dalle risorse disponibili. Le misure di base e supplementari devono essere comunque tali da evitare qualsiasi aumento di inquinamento delle acque marine e di quelle superficiali. I programmi sono approvati entro il 2009 ed attuati dalle regioni entro il 2012; il successivo riesame deve avvenire entro il 2015 e dev'essere aggiornato ogni sei anni.

1-bis. Eventuali misure nuove o modificate, approvate nell'ambito di un programma aggiornato, sono applicate entro tre anni dalla loro approvazione.

Sommario: 1. Premessa – 2. Analisi dell'art. 109: l'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte – 3. Analisi dell'art. 110: il trattamento di rifiuti presso impianti di trattamento delle acque reflue urbane – 4. Analisi dell'art. 111: gli impianti di acquacoltura e piscicoltura – 5. Analisi dell'art. 112: l'utilizzazione agronomica – 6. Esame del comma 2 – 7. L'utilizzo agronomico delle acque di vegetazione prodotte da frantoi oleari – 8. L'utilizzo agronomico del digestato – 9. Analisi dell'art. 113: le acque meteoriche di dilavamento e acque di prima pioggia – 10. Esame dei commi 1, 2 e 3: casistiche, competenza e regime sanzionatorio – 11. Esame del comma 4: il divieto di scarico o di immissione diretta di acque meteoriche nelle acque sotterranee – 12. Analisi dell'art. 114: le dighe – 13. Analisi dell'art. 115: la tutela delle aree di pertinenza dei corpi idrici – 14. Analisi dell'art. 116: i programmi di misure.

1. Premessa

Il D. Lgs. 152/2006, dopo aver normato nelle disposizioni precedenti le misure di tutela quantitativa e qualitativa delle risorse idriche, al Capo

IV (artt. 109 - 116), prevede ulteriori misure a tutela dei corpi idrici. In particolare, disciplina:

- l'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte;
- il trattamento di rifiuti presso impianti di trattamento delle acque reflue urbane;
- gli impianti di acquacoltura e piscicoltura;
- l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e delle acque reflue provenienti dalle aziende dedite alla coltivazione del terreno e all'allevamento di bestiame e da piccole aziende agroalimentari;
- gli scarichi di acque meteoriche di dilavamento provenienti da reti fognarie separate;
- le dighe;
- la tutela delle aree di pertinenza dei corpi idrici;
- i programmi di misure.

2. Analisi dell'art. 109: l'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte

Il D. Lgs. 152/2006 si preoccupa di tutelare anche l'ambiente marino. La fattispecie presa in esame dal comma 1 prevede la deliberata immersione in mare, da parte di navi ovvero aeromobili e da strutture ubicate nelle acque del mare o in ambiti ad esso contigui, quali spiagge, lagune e stagni salmastri e terrapieni costieri, di una serie di materiali, che ricevono una tutela diversificata a seconda della tipologia di materiale immerso.

È di immediata evidenza che talune attività abbiano un certo impatto ambientale negli ambienti marini e pertanto debbano ricevere un particolare trattamento, in ordine alla previsione della necessità del rilascio di un previo titolo autorizzatorio, così come, all'inverso, sia possibile prevedere specifiche eccezioni per quelle attività a basso impatto ambientale.

L'attività prevista alla lettera a) del comma 1 dell'art. 109 (escavazione dei fondali e immersione in mare dei materiali derivati) richiede una specifica autorizzazione, in quanto nelle aree portuali sussistono delle attività industriali e commerciali che potrebbero essere soggette al rischio

di diffusione dei contaminanti così raccolti e presenti nei sedimenti dei fondali.

Cassazione Penale, Sez. III, 12 novembre 2019 n. 45844

«L'attività di escavazione comporta complessi interventi di modifica o ricostituzione e riorganizzazione dei siti, dal significativo impatto ambientale con l'interessamento di significative quantità di materiali sommersi e con la previsione e elaborazione di ampi progetti oltre che con lo spostamento di sedimenti anche in aree distanti e/o distinte da quelle di movimentazione, così da rendere necessario e giustificare un regime di autorizzazione e controllo quale quello espressamente previsto per la predetta fattispecie».

Nel caso di materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi (lettera a) l'autorizzazione è rilasciata dalla regione, fatta eccezione per gli interventi ricadenti in aree protette nazionali di cui alle leggi 31 dicembre 1982, n. 979 e 6 dicembre 1991, n. 394, per i quali è rilasciata dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

La norma prevede che le modalità sono stabilite con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con altri Ministeri, previa intesa con la Conferenza permanente Stato Regioni.

Analoga disposizione è prevista al comma 5 per la movimentazione dei fondali marini derivante dall'attività di posa in mare di cavi e condotte, anch'essa soggetta ad autorizzazione regionale, rilasciata sempre in conformità alle modalità tecniche definite con analogo decreto ministeriale di cui sopra.

A tal riguardo, sono stati emessi due decreti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale n. 208 del 6 settembre 2016. Il primo è il Decreto 15 luglio 2016 n. 172 "Regolamento recante la disciplina delle modalità e delle norme tecniche per le operazioni di dragaggio nei siti di interesse nazionale, ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 6, della legge 28 gennaio 1994, n. 84". Il secondo è il Decreto 15 luglio 2016, n. 173, contenente la disciplina relativa alle "modalità e criteri tecnici per l'autorizzazione all'immersione in mare dei materiali di escavo di fondali marini".

L'art. 1 comma 1 lett. a) del citato decreto n. 173 regola proprio

le modalità per il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 109, comma 2, D. Lgs. 152/2006 per l'immersione deliberata in mare dei materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi di cui al comma 1, lettera a) del medesimo articolo 109.

Per meglio comprendere l'attività soggetta ad autorizzazione, l'art. 2 lettera e) del D.M. 173/2016 definisce "escavo di fondali marini" il "dragaggio di sedimenti marini per il mantenimento, il miglioramento o il ripristino delle funzionalità di bacini portuali, della riapertura di foci fluviali parzialmente o totalmente ostruite per la realizzazione di infrastrutture in ambito portuale o costiero o per il prelievo di sabbie a fini di ripascimento".

L'escavo è da tenere distinto da altre tipologie di attività che invece, per espressa disposizione contenuta nell'art. 1 comma 2 lett. a) e b) del D.M. 173/2016, non necessitano del rilascio di titoli autorizzatori, in quanto movimentazioni ridotte quali: a) gli spostamenti in ambito portuale e le operazioni di ripristino degli arenili, così come definite al successivo articolo 2 del decreto medesimo; b) le movimentazioni di sedimenti in loco funzionali all'immersione dei materiali di cui all'articolo 109, comma 1, lettera b, del D. Lgs. 152/2006.

La successiva lettera f) definisce gli "spostamenti in ambito portuale" quali "movimentazione dei sedimenti all'interno di strutture portuali per le attività di rimodellamento dei fondali al fine di garantire l'agibilità degli ormeggi, la sicurezza delle operazioni di accosto ovvero per il ripristino della navigabilità, con modalità che evitino una dispersione dei sedimenti al di fuori del sito di intervento".

La giurisprudenza si è preoccupata di sottolineare come l'esclusione dal regime autorizzatorio di talune attività debba essere concepita come di stretta interpretazione. La ratio ispiratrice della deroga è infatti quella di individuare e delimitare solo i casi in cui sia altamente probabile l'esclusione di rischi di alterazioni ambientali.

La differenziazione tra le diverse tipologie di attività è importante, in quanto esse sono soggette a una diversa disciplina.

A tal riguardo, si veda **Cassazione Penale, Sez. III, 12 novembre 2019, n. 45844**

«Il conseguente carattere "eccezionale" della previsione, espressivo della ratio ispiratrice di individuare e delimitare solo casi in cui sia altamente probabile l'esclusione di rischi di alterazioni ambientali, ne impone altresì una interpretazione

rigorosamente restrittiva, che come tale deve valorizzare gli elementi strutturali e finalistici, in cui si articolano i citati "spostamenti", in un'ottica di ridotto impatto e pregiudizio per il sito di riferimento. Ne deriva che la descrizione normativa degli "spostamenti" in parola, in termini di rigorosa delimitazione degli stessi "all'interno di strutture portuali", per il mero "rimodellamento dei fondali" finalizzato ad assicurare "l'agibilità degli ormeggi, la sicurezza delle operazioni di accosto ovvero per il ripristino della navigabilità", secondo "modalità" che evitino una dispersione dei sedimenti "al di fuori del sito di intervento", porta a considerare come dati ineludibili della fattispecie in esame, incidenti sulla configurabilità dei profili strutturali e finalistici sopra esposti e quindi sul rispetto dell'ispirazione di fondo delle disposizioni i seguenti aspetti: - il limitato quantitativo di materiale coinvolto; - la permanenza dei sedimenti sul medesimo sito di rinvenimento - quale luogo caratterizzato dalle medesime caratteristiche morfologiche e ambientali così da potersi ritenere immutate le stesse e tendenzialmente insussistente il "rischio" ambientale; - la esclusiva finalizzazione, non meramente formale ma sostanziale, degli "spostamenti" in parola, verso gli obiettivi indicati dall'art. 2 lett. f) citato (l'agibilità degli ormeggi, la sicurezza degli accosti, il ripristino della navigabilità).

Si tratta di circostanze da intendersi come espressive di profili di ordinario funzionamento dei bacini marini, così da disegnare complessivamente gli interventi in esame in termini di sostanziale quanto ordinaria attività di manutenzione, estranea come tale ad operazioni di modifica dello stato dei luoghi e ancor di più a complesse operazioni di modifica e riorganizzazione dei siti».

Ai sensi dell'articolo 27 comma 2 lett. c) l'autorizzazione riguardante la disciplina dell'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte costituisce uno di quei titoli autorizzativi assorbiti dal provvedimento di VIA unico in materia ambientale.

In ordine al soggetto competente ad adottare il provvedimento, il comma 5 bis dell'art. 109 dispone che le autorizzazioni ambientali per l'immersione di materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi (di cui al comma 2) e la movimentazione dei fondali

marini derivante dall'attività di posa in mare di cavi e condotte (di cui al comma 5) per quegli interventi assoggettati a valutazione di impatto ambientale, nazionale o regionale, sono istruite e rilasciate dalla stessa autorità competente per il provvedimento che conclude motivatamente il procedimento di valutazione di impatto ambientale.

È compito invece del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le regioni interessate, il rilascio dell'autorizzazione, che avviene nell'ambito del procedimento unico di autorizzazione delle stesse reti, nel caso di condotte o cavi facenti parte della rete nazionale di trasmissione dell'energia elettrica o di connessione con reti energetiche di altri Stati, non soggetti a valutazione di impatto ambientale.

La seconda fattispecie prevista alla lettera b) del comma 1 dell'art. 109 riguarda l'immersione in mare di inerti, materiali geologici inorganici e manufatti al solo fine di utilizzo, ove ne sia dimostrata la compatibilità e l'innocuità ambientale, la quale è soggetta, ai sensi del comma 3, ad autorizzazione regionale, con esclusione dei nuovi manufatti soggetti alla valutazione di impatto ambientale. Per le opere di ripristino, che non comportino aumento della cubatura delle opere preesistenti, è dovuta la sola comunicazione all'autorità competente.

Tale ultima previsione enuncia una gerarchia, relativa alla tipologia di procedura e di soggetti competenti ad emetterli, a seconda della tipologia di materiale e di intervento da effettuarsi in mare: se l'immersione in mare riguarda nuovi manufatti è necessaria la valutazione di impatto ambientale; se si tratta di inerti, materiali biologici inorganici e manufatti al solo fine di utilizzo innocui e compatibili dal punto di vista ambientale è soggetta ad autorizzazione regionale; infine, se si tratta di mere opere di ripristino, che non comportano aumento della cubatura delle opere preesistenti, il legislatore "semplifica" le incombenze amministrative prevedendo la semplice comunicazione, in alternativa all'autorizzazione.

Continuando nel solco ispiratore del legislatore, che intende sottoporre al controllo preventivo dell'autorità solo le attività particolarmente impattanti sull'ecosistema, la lettera c) del comma 1 dell'art. 109 sancisce infine che l'immersione in mare dei materiali di materiale organico e inorganico di origine marina o salmastra, prodotto durante l'attività di pesca effettuata in mare o laguna o stagni salmastri, non è soggetta ad autorizzazione.

3. Analisi dell'art. 110: il trattamento di rifiuti presso impianti di trattamento delle acque reflue urbane

Gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane sono finalizzati principalmente alla depurazione dei reflui recapitati tramite reti fognarie.

A conferma di ciò, il comma 1 dell'art 110 esordisce sancendo il divieto dell'utilizzo degli impianti di trattamento di acque reflue urbane per lo smaltimento di rifiuti.

Fin da subito è necessario precisare che la disciplina contenuta nell'articolo in commento fa riferimento agli impianti di depurazione nei quali vengono convogliati reflui che non sono rifiuti e che pertanto richiedono l'autorizzazione prevista per gli scarichi. Questo anche nel caso, previsto dai commi seguenti, in cui, a determinate condizioni, tali impianti possono altresì trattare rifiuti.

Una prima eccezione è enunciata nel comma 2, riconducibile essenzialmente alla categoria dei rifiuti liquidi. Questi ultimi sono smaltibili dal gestore del servizio se autorizzati dall'Autorità competente, d'intesa con l'ente di governo dell'ambito, la quale verifica preventivamente la sussistenza di particolari esigenze, il rispetto dei limiti della capacità residua di trattamento e le tipologie compatibili con il processo di depurazione. In presenza di tutti i requisiti richiesti dalla legge, pur trattandosi di rifiuti, il regime autorizzativo è quello prescritto per gli scarichi.

Un'ulteriore eccezione è disciplinata al comma 3, riguardante specificatamente i rifiuti costituiti da acque reflue che rispettano i valori limite stabiliti per lo scarico in fognatura, i rifiuti costituiti dal materiale proveniente dalla manutenzione ordinaria di sistemi di trattamento di acque reflue domestiche e dai materiali derivanti dalla manutenzione ordinaria della rete fognaria nonché quelli derivanti da altri impianti di trattamento delle acque reflue urbane, nei quali l'ulteriore trattamento dei medesimi non risulti realizzabile tecnicamente e/o economicamente. In questi casi il gestore del servizio idrico integrato è comunque autorizzato ad accettare i rifiuti di cui sopra, solo laddove sussistano le seguenti condizioni:

- il gestore deve previamente comunicare il trattamento dei rifiuti all'autorità competente sulla base dei criteri generali indicati all'art. 124, provvedendo ad indicare la capacità residua dell'impianto e le caratteristiche e quantità dei rifiuti che intende trattare, fermo

restando che rimane nelle facoltà dell'autorità competente indicare quantità diverse o vietare il trattamento di specifiche categorie di rifiuti;

- gli impianti di conferimento devono possedere caratteristiche e capacità depurative adeguate;
- i rifiuti e i materiali conferiti devono rispettare i valori limite di cui all'Allegato 5 alla parte terza del decreto o i diversi limiti stabiliti dalle Regioni, secondo le indicazioni dell'art. 101 del Decreto;
- i rifiuti e i materiali conferiti devono provenire dal proprio Ambito territoriale ottimale oppure da altro Ambito territoriale ottimale sprovvisto di impianti adeguati;
- l'attività consentita, come disposto per il comma 2, non deve compromettere il possibile riutilizzo delle acque reflue e dei fanghi.

Anche in questo caso la disciplina è alquanto stringente, sia in ordine agli stretti limiti appena enunciati, sia in riferimento all'elencazione dei materiali e rifiuti che beneficiano della deroga; nel caso di specie, si consente di trattare (anche) rifiuti in assenza di una specifica autorizzazione riferita agli stessi e si costituisce un'esplicita deroga al principio generale di divieto di smaltimento rifiuti negli impianti di depurazione di acque reflue urbane.

La differenziazione lessicale prescelta dal legislatore in ordine ai termini "materiali" e "rifiuti" può essere ricollegata ad una precisa volontà di evitare fraintendimenti in ordine al corretto contenuto della norma: non tutti i rifiuti possono essere trattati presso gli impianti di trattamento delle acque reflue, ma solo quelli che presentano i requisiti di legge.

Consiglio di Stato, 23 giugno 2022 n. 5173

«In riferimento al diniego opposto alla società ricorrente di autorizzazione allo scarico presso la pubblica fognatura di acque reflue industriali non contenenti sostanze pericolose provenienti dall'impianto di stoccaggio e trattamento rifiuti gestito dalla società resistente, il Tribunale ha reputato non sindacabile in sede giurisdizionale, "in quanto avente chiara caratterizzazione di discrezionalità tecnica e non risultando inficiata da vizi macroscopici", la valutazione espressa dalla società resistente nella motivazione del provvedimento gravato, secondo cui "l'impianto di depurazione di (omissis) non presenta capacità residua tale da consentire il trattamento dei rifiuti liquidi che codesta Ditta intende

immettere in rete fognaria”.

Infatti «il rilascio dell'autorizzazione allo scarico presuppone esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'ente preposto ai fini della valutazione della compatibilità della capacità ricettiva “residua” dell'impianto con la portata quantitativa (e qualitativa) dello scarico delle acque reflue prodotte dall'impianto».

«Richiamato quindi il principio di “precauzione”, di derivazione comunitaria, operante in materia ambientale, il tribunale, sulla scorta delle applicazioni fattene dalla giurisprudenza amministrativa (pure richiamata in sentenza), ha affermato di aderire alla seguente conclusione: “anche soltanto la mera teorica possibilità del superamento della capacità ricettiva residua dell'impianto di xxx derivante dallo scarico per cui viene chiesta l'autorizzazione dalla Società yyy comporterebbe un rischio per la sanità pubblica, la sicurezza e l'ambiente non accettabile e non tollerabile alla luce del menzionato principio di precauzione”.

4. Analisi dell'art. 111: gli impianti di acquacoltura e piscicoltura

L'acquacoltura è l'allevamento di organismi acquatici (della quale la piscicoltura costituisce una tipologia), che consente di limitare gli effetti negativi della pesca tradizionale, causa di un forte impatto sull'ecosistema acquatico. Al tempo stesso, l'allevamento ittico intensivo, caratterizzato da alta densità di pesci, è anch'esso causa di inquinamento, anche in riferimento agli scarti organici che devono essere smaltiti.

Inoltre le tecniche utilizzate nell'acquacoltura comportano il disfacimento della flora acquatica e provocano il fenomeno dell'eutrofizzazione (definito quale eccesso di sostanza organica avente come conseguenza l'eccessiva formazione di alghe che, non consumate, a loro volta producono batteri che, esaurendo l'ossigeno, portano alla moria della fauna ittica).

Con lo scopo dichiarato di contribuire al risanamento dell'ecosistema marino e alla promozione dell'economia circolare, nonché alla sensibilizzazione della collettività per la diffusione di modelli comportamentali virtuosi volti alla prevenzione dell'abbandono dei rifiuti in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune e alla corretta gestione dei rifiuti

medesimi, è stata emanata la Legge 17 maggio 2022, n. 60, contenente “Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare (legge «SalvaMare»)”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 10 giugno 2022, n. 134. In particolare, all’art. 13, essa dispone che il decreto ministeriale, previsto dall'articolo 111 del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, volto all'individuazione dei criteri relativi al contenimento dell'impatto sull'ambiente derivante dalle attività di acquacoltura e di piscicoltura, debba essere emanato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della Legge 60/2022.

5. Analisi dell’art. 112: l’utilizzazione agronomica

L’art. 112 dispone che l’utilizzo agronomico di materiali di risulta è soggetto a comunicazione all'autorità competente ai sensi dell'articolo 75 del decreto, in relazione solo a talune attività, in particolare agli effluenti di allevamento, alle acque di vegetazione dei frantoi oleari, alle acque reflue (considerate assimilate alle acque reflue domestiche per esplicito disposto normativo dell’art. 101) provenienti dalle aziende dedite esclusivamente alla coltivazione del terreno e/o alla silvicoltura (art. 101, comma 7, lettere a), all’allevamento del bestiame (lett. b), alle attività di cui alle lettere a) e b) che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserite con carattere di normalità e complementarietà funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività di coltivazione dei terreni di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità (lett. c) e dalle piccole aziende agroalimentari, così come individuate in base al decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali di cui al comma 2.

Il comma 1 fa salva la disciplina particolare prevista per le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola, in quanto trattasi di zone che necessitano di particolare attenzione e di una tutela particolare, data dalla condizione di “vulnerabilità” individuata sulla base dei criteri definiti ai sensi dell’art. 92.

Ulteriore disciplina che necessita di una regolamentazione a parte (e viene anch’essa fatta salva dal comma 1), è quella contenuta nel decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, di attuazione integrale della direttiva 96/61/CE (ora abrogato), avente per oggetto la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento e contenente misure intese ad evitare oppure,

qualora non sia possibile, ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti e per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso proveniente dalle attività industriali di impianti di allevamento intensivo di pollame o di suini che occupino più di un certo numero di posti pollame, suini e scrofe (punto 6.6 dell'Allegato 1). Il citato decreto - abrogato dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 4, D. Lgs. 29 giugno 2010, n. 128, contenente norme di modifica e integrazione al D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, disciplinava inoltre il rilascio, il rinnovo e il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale degli impianti di cui all'allegato I, nonché le modalità di esercizio degli impianti medesimi, ai fini del rispetto dell'autorizzazione integrata ambientale.

6. Esame del comma 2

È competenza regionale disciplinare le attività di utilizzazione agronomica di cui al comma 1 sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali adottati con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, di concerto con altri Ministeri, previo parere della Conferenza permanente Stato – Regioni.

In attuazione di quanto disposto dal presente comma, il decreto in parola è stato adottato con D.M. 25 febbraio 2016 “Criteri e norme tecniche generali per la disciplina regionale dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle acque reflue, nonché per la produzione e l'utilizzazione agronomica del digestato”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 18 aprile 2016, n. 90, S.O.

Il decreto disciplina i criteri e le norme tecniche generali per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle acque reflue, nonché la produzione, le caratteristiche di qualità e l'utilizzazione agronomica del digestato, al fine di consentire alle sostanze nutritive ed ammendanti in essi contenute di svolgere un ruolo utile al suolo agricolo, realizzando un effetto concimante, ammendante, irriguo, fertirriguo o correttivo sul terreno oggetto di utilizzazione agronomica, in conformità ai fabbisogni quantitativi e temporali delle colture.

Esso stabilisce che l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque reflue e del digestato, per le aziende che producono quantitativi di azoto al campo superiori ad un certo limite, è sempre soggetta a comunicazione all'autorità competente e, laddove

richiesto, alla compilazione del Piano di utilizzazione agronomica, di durata quinquennale, predisposto dalle aziende obbligate.

Esso prosegue definendo i criteri generali per l'utilizzazione agronomica, i divieti di utilizzo, il trattamento e lo stoccaggio, le tecniche di distribuzione degli effluenti di allevamento, delle acque reflue, del digestato. Qualora vengano rispettati i criteri generali e le norme tecniche di utilizzazione agronomica contenuti nel decreto, essi non sono considerati rifiuti e non soggiacciono alla disciplina di cui alla Parte Quarta del D. Lgs. 152/2006.

TAR Umbria – Perugia, Sez. I, 10 novembre 2011, n. 360

In relazione alla situazione di inquinamento ambientale di un comprensorio suinicolo, il Collegio chiarisce i parametri di valutazione delle scelte regionali, che devono basarsi su un equo contemperamento del principio di principio di precauzione e di proporzionalità dell'azione amministrativa.

«Il Collegio osserva anzitutto come non sia in discussione l'esistenza del potere di imporre misure restrittive del tipo di quelle impugnate - previste dal Piano di Gestione citato, basato sull'articolo 26, comma 9, del D.M. 7 aprile 2006, che, nel dettare criteri per la disciplina dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, in attuazione dell'articolo 38 del D.Lgs. 152/1999, considera le "misure di protezione ambientale aggiuntive o integrative... ivi compresa l'ulteriore limitazione degli apporti di azoto di qualsiasi origine", e riconducibili anche a quanto previsto dall'allegato 7, parte II, paragrafo 4, della Parte Terza del D.Lgs. 152/2006, bensì la proporzionalità e la logicità o coerenza interna di dette misure, alla luce degli accertamenti effettuati. Le ricorrenti ricordano come il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa implichi che l'Amministrazione debba adottare la soluzione idonea e adeguata, comportante il minor sacrificio possibile per gli interessi compresenti e si risolva, in sostanza, nell'affermazione secondo cui le autorità non possano imporre, sia con atti normativi che con atti amministrativi, obblighi e restrizioni alle libertà del cittadino in misura sproporzionata, e cioè superiore, a quella strettamente necessaria per il raggiungimento dello scopo che l'autorità è tenuta a realizzare, in modo che il provvedimento emanato sia idoneo, cioè adeguato all'obiettivo da perseguire, e necessario, nel senso che nessun altro strumento ugualmente

efficace, ma meno negativamente incidente, sia disponibile (cfr., tra le altre, TAR Campania, Napoli, IV, 22 novembre 2010, n. 25589).

Tuttavia, nella materia della tutela ambientale, trova immediata applicabilità anche il principio di precauzione, ogniqualvolta sussistano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, non occorrendo attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi; tale principio assume carattere di principio generale, di criterio interpretativo del sistema giuridico, e non consente, in sede di bilanciamento fra protezione della salute e libertà economica, di esonerare le imprese dall'adottare a loro spese le indispensabili misure di cautela (cfr. T.G.A., Trento, I, 8 luglio 2010, n. 171).

Le ricorrenti, al riguardo, sottolineano che il principio di precauzione deve essere armonizzato, nella sua concreta attuazione, con quello di proporzionalità, nella ricerca di un equilibrato bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco; ne discende che tutte le decisioni adottate dalle autorità competenti in materia debbono essere assistite da un apparato motivazionale particolarmente rigoroso, che tenga conto di una attività istruttoria parimenti ineccepibile (cfr. TAR Toscana, II, 31 agosto 2010, n. 5145; TAR Liguria, II, 15 ottobre 2010, n. 9501; T.A.R. Campania, Napoli, V, 2 novembre 2009, n. 6758).»

«Ad avviso del Collegio, in tale contesto, caratterizzato da un peggioramento della situazione dei corpi idrici, nonostante l'attuazione del primo programma d'azione, e quindi dall'esigenza di intervenire in modo più rapido ed incisivo, il principio di precauzione giustificava l'allargamento della ZVN (ndr zona vulnerabile da nitrati di origine agricola) e l'introduzione di misure più restrittive per le attività agricole e zootecniche, anche in mancanza di una prova diretta del fatto che il rilascio di inquinanti dai terreni non fosse diminuito nella quantità auspicata».

«In sostanza, in considerazione di dette caratteristiche oggettive della zona e del reticolo idrografico, il principio di precauzione ben consentiva di estendere la perimetrazione».

Nel caso di specie le ricorrenti, che esercitano attività zootecnica ed agricola su aree comprese nella ZVN, hanno impugnato le prescrizioni della d.G.R. 1331/2010 che introducevano prescrizioni più restrittive rispetto alla precedente

disciplina.

7. L'utilizzo agronomico delle acque di vegetazione prodotte da frantoi oleari

Un particolare approfondimento deve essere dedicato all'utilizzo agronomico delle acque di vegetazione prodotte da frantoi oleari, in quanto al riguardo si riscontrano diverse pronunce giurisprudenziali, che interessano particolarmente il *discrimen* tra scarico e rifiuto liquido.

La disciplina di riferimento è quella contenuta all'art. 112, comma 1, che rimanda alla legge 11 novembre 1996, n. 574 "Nuove norme in materia di utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e di scarichi dei frantoi oleari", al citato Decreto Interministeriale n. 5046 del 25 febbraio 2016 e al Decreto 6 luglio 2005 "Criteri e norme tecniche generali per la disciplina regionale dell'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e degli scarichi dei frantoi oleari, di cui all'articolo 38 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152".

Affinché si possa rientrare nella disciplina di favore prevista per l'utilizzo agronomico di cui all'art. 112, è necessario rispettare il disposto dell'art. 1 comma 1 della L. 574/1996, laddove stabilisce che "Le acque di vegetazione residue dalla lavorazione meccanica delle olive che non hanno subito alcun trattamento né ricevuto alcun additivo ad eccezione delle acque per la diluizione delle paste ovvero per la lavatura degli impianti possono essere oggetto di utilizzazione agronomica attraverso lo spandimento controllato su terreni adibiti ad usi agricoli". In tal caso, l'attività, al pari delle altre attività citate, è assoggettata alla sola comunicazione all'autorità competente ai sensi dell'art. 112 comma 1.

Chi produce acque di vegetazione prodotte da frantoi oleari può altresì scaricarle: in tal caso si configurano come acque reflue industriali, vale a dire "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" (art. 74, comma 1) e sono soggette alla presentazione della domanda di autorizzazione unica ambientale (AUA), ai sensi dell'art. 3 del DPR 59/2013.

È inoltre possibile scaricare in pubblica fognatura, previa richiesta di autorizzazione allo scarico, in quanto le acque di vegetazione provenienti da frantoi oleari sono da considerare acque reflue assimilate alle

domestiche, per espresso disposto dell'art. 101, comma 7bis, come inserito dall' art. 65, comma 1, L. 28 dicembre 2015, n. 221 ("Sono altresì assimilate alle acque reflue domestiche, ai fini dello scarico in pubblica fognatura, le acque reflue di vegetazione dei frantoi oleari"). La norma richiede però il rispetto delle seguenti condizioni: lo scarico deve essere in pubblica fognatura; l'ente di governo dell'ambito e il gestore d'ambito non devono ravvisare criticità nel sistema di depurazione; i frantoi debbano trattare olive provenienti esclusivamente dal territorio regionale e da aziende agricole i cui terreni insistono in aree scoscese o terrazzate ove i metodi di smaltimento tramite fertilizzazione e irrigazione non siano agevolmente praticabili; prima dello scarico devono subire un idoneo trattamento che garantisca il rispetto delle norme tecniche, delle prescrizioni regolamentari e dei valori limite adottati dal gestore del servizio idrico integrato in base alle caratteristiche e all'effettiva capacità di trattamento dell'impianto di depurazione.

Se le acque di vegetazione non rientrano nelle casistiche precedentemente analizzate, è sempre possibile conferirle come "rifiuto".

Cassazione pen., sez. III, 25 maggio 2022, n. 20236

«Nel caso di un liquido nerastro proveniente da un tubo di gomma da giardinaggio con un capo posizionato in un fosso interpoderale che conduceva al fiume e l'altro capo immerso in un lagone recintato e quasi vuoto presente nell'area dell'oleificio, adibito allo stoccaggio delle acque di vegetazione derivanti dal ciclo produttivo del frantoio) la Suprema Corte ha configurato come "rifiuto" e pertanto assoggettato alla disciplina della Parte Quarta del D. Lgs. n. 152/2006, la fattispecie di che trattasi, escludendo il ricorso all'utilizzazione agronomica di cui all'art. 112 D. Lgs. n. 152/2006, che richiama la Legge n. 574/1996 e il D.M. 6 luglio 2005 «essendo l'impiego del tubo di gomma chiaramente indicativo della volontà di disfarsi delle acque di vegetazione nel fondo interpoderale recapitate nel Rio ed essendo evidente che quelle ancora presenti nel lagone alla data del fatto non erano le acque oggetto dello spandimento in precedenza comunicato all'Autorità».

«Un tubo di gomma da giardinaggio con un capo posizionato in un fosso interpoderale che conduceva al fiume e l'altro capo immerso in un lagone recintato e quasi vuoto presente nell'area dell'oleificio ..., adibito allo stoccaggio delle acque di vegetazione

derivanti dal ciclo produttivo del frantoio» non può rientrare nella definizione di “scarico” ex art. 74, comma 1, let. ff), D. Lgs. n. 152/2006.

8. L'utilizzo agronomico del digestato

L'art. 52 comma 2-bis del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, come aggiunto dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 134 e successivamente modificato dall'art. 21, comma 2 del D.L. 21 marzo 2022, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla L. 20 maggio 2022, n. 51, classifica il digestato quale sottoprodotto e, come tale, lo esclude dalla disciplina dei rifiuti ai sensi dell'art. 184bis, qualora si tratti di “digestato ottenuto in impianti aziendali o interaziendali dalla digestione anaerobica, eventualmente associata anche ad altri trattamenti di tipo fisico-meccanico, di effluenti di allevamento o residui di origine vegetale o residui delle trasformazioni o delle valorizzazioni delle produzioni vegetali effettuate dall'agro-industria, conferiti come sottoprodotti, anche se miscelati fra loro, e utilizzato ai fini agronomici. Il digestato di cui al presente comma è considerato equiparato ai fertilizzanti di origine chimica quando è ottenuto dalla digestione anaerobica di sostanze e materiali da soli o in miscela fra loro, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 22 del decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 25 febbraio 2016, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 90 del 18 aprile 2016, ed è impiegato secondo modalità a bassa emissività e ad alta efficienza di riciclo dei nutrienti e in conformità ai requisiti e alle caratteristiche definiti con il decreto di cui al terzo periodo del presente comma, per i prodotti ad azione sul suolo di origine chimica.

Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro della transizione ecologica, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono definite le caratteristiche e le modalità di impiego del digestato equiparato”. Il Decreto di riferimento è il già citato D.M. 25 febbraio 2016.

L'intero capo IV-bis del D.M. 25 febbraio 2016, come introdotto dall'articolo 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, che definiva il digestato equiparato e le modalità di impiego, è stato abrogato dall' art. 21, comma 3, D.L. 21 marzo 2022, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla L. 20 maggio 2022, n. 51 “Misure urgenti per

contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina”.

Il predetto articolo conferma che i Piani di utilizzazione agronomica, al fine di promuovere la produzione ecologica del biogas e ridurre l'uso dei fertilizzanti chimici, devono contenere le previsioni della sostituzione dei fertilizzanti chimici di sintesi con il digestato equiparato.

In base alla nuova definizione datane dalla novella, è ora definito come equiparato ai fertilizzanti di origine chimica il digestato ottenuto dalla digestione anaerobica di sostanze e materiali da soli o in miscela tra loro, impiegato secondo modalità a bassa emissività e ad alta efficienza di riciclo dei nutrienti e in conformità ai requisiti e alle caratteristiche definiti da uno specifico DM.

L'utilizzo di reflui zootecnici in difformità ai casi e alle procedure previsti dall'articolo in commento e alla normativa regionale comporta l'assoggettamento alle sanzioni penali di cui all'art. 137 comma 14 (confermata, ex multis, da Cass. Sez. III n. 38779 del 24 settembre 2015).

9. Analisi dell'art. 113: le acque meteoriche di dilavamento e acque di prima pioggia

Nell'ordinamento giuridico manca una definizione di acque di dilavamento.

La giurisprudenza ha posto rimedio a tale *vulnus* normativo, specificando che devono intendersi per “acque meteoriche di dilavamento” quelle originate da una precipitazione atmosferica che, non evaporate o assorbite dal suolo, esercitano un'azione di dilavamento della superficie sulla quale scorrono.

Diversamente, le “acque di prima pioggia” sono quelle che cadono su una determinata superficie nella fase iniziale della precipitazione atmosferica con effetti di dilavamento maggiormente incisivi in relazione a tale dato temporale e alle condizioni in cui originariamente versa la superficie raggiunta dalle acque (da ciò anche la distinzione dalle “acque di seconda pioggia”) (Cassazione Penale, sez. III, 23 marzo 2021 n. 11128).

10. Esame dei commi 1, 2 e 3: casistiche, competenza e regime sanzionatorio

Ai sensi del comma 1, è compito delle Regioni, previo parere del Ministero, disciplinare e attuare forme di controllo degli scarichi di acque meteoriche di dilavamento provenienti da reti fognarie separate e i casi di previsione di particolari prescrizioni.

La Corte costituzionale, con sentenza 16-24 luglio 2009, n. 251 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'artt. 113, comma 1, proposte in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 Cost.

«Con riguardo all'art. 113, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, esso assegna alle Regioni i compiti di «disciplinare» e di «attuare»:
a) le forme di controllo degli scarichi di acque meteoriche di dilavamento provenienti da reti fognarie separate;

b) i casi in cui può essere richiesto che le immissioni delle acque meteoriche di dilavamento, effettuate tramite altre condotte separate, siano sottoposte a particolari prescrizioni.

Tuttavia, osserva la ricorrente, l'esercizio delle predette funzioni risulta subordinato al «previo parere del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio», realizzando in tal modo una sottoposizione della Regione, anche nell'esercizio delle sue funzioni normative, ad ingerenze esercitate dall'autorità amministrativa statale in violazione dell'«assetto delle competenze posto dagli artt. 117 e 118 Cost.», nonché degli «stessi limiti prescritti dalla legge di delega»».

Osserva la Corte che «Sulla base del canone dell'interpretazione conforme a Costituzione, infatti, non solo non può essere riconosciuta natura vincolante al parere in argomento, ma, soprattutto, esso deve intendersi riferito alla sola funzione amministrativa e non già anche a quella normativa.

In considerazione della natura non vincolante del parere, infine, deve escludersi che la norma censurata determini alcuna sostanziale riduzione del potere amministrativo ad esso condizionato, con conseguente infondatezza anche delle questioni proposte in relazione a profili di illegittimità attinenti alla violazione degli artt. 118 e 76 Cost.».

L'art. 113 comma 1 prevede tre eventualità, gradualmente disciplinate man mano che le conseguenze sull'ambiente si fanno maggiormente impattanti:

- il comma 1 lettera a) riguarda le mere acque meteoriche di dilavamento non contaminate; esse, mantenendo la loro originaria condizione e in ragione delle specifiche modalità di immissione mediante scarico da una rete fognaria separata, garantiscono le esigenze di prevenzione attraverso il mero controllo senza ulteriori imposizioni. Secondo quanto previsto al comma 2, trattandosi di un'ipotesi di dilavamento "ordinaria" di acque meteoriche, non sono soggette a vincoli o prescrizioni derivanti dalla parte terza del d.lgs. 152\06;

- il comma 1 lettera b) riguarda le altre immissioni di acque meteoriche di dilavamento, diverse dallo scarico propriamente detto; esse si riferiscono ad ogni altro afflusso in un corpo ricettore separato e diverso da una rete fognaria e, per tale motivo, ritenute maggiormente a rischio. Per tale motivo è prevista una regolamentazione più rigorosa, non esclusa l'autorizzazione;

- il comma 3 riguarda le acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne. La tipologia dell'attività comporta l'utilizzazione di acqua in misura certamente maggiore rispetto a quella proveniente esclusivamente da fenomeni meteorici naturali e, trattandosi di dilavamento volontario rivolto al lavaggio di aree esterne, vi è un potenziale pericolo di contaminazione da sostanze pericolose o di pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici. A guisa di ciò, si attribuisce alle Regioni il compito di disciplinare i casi nei quali sono richiesti particolari accorgimenti, quali il convogliamento e il trattamento in impianti di depurazione.

Cassazione Penale sez. III 23/03/2021 n. 11128

Dopo aver ripercorso le tre casistiche come sopra riportate, la sentenza specifica ulteriormente:

«Al di fuori di tali casi specifici si pone dunque il problema di come valutare casi differenti che non rientrano nelle particolari previsioni dell'art. 113, dovendosi senz'altro escludere che, in mancanza dei presupposti per l'applicazione di tale disposizione o in assenza di specifiche disposizioni regionali, situazioni che possono anche determinare un serio pericolo di inquinamento debbano intendersi sottratte alle disposizioni del d.lgs. 152\06 e ciò

non soltanto perché una simile soluzione interpretativa sarebbe irragionevole, ma anche perché l'art. 113, comma 2, come si è visto, esclude l'assoggettabilità alla disciplina generale di cui alla Parte Terza del decreto soltanto per le acque meteoriche diverse da quelle di cui al primo comma, che, in quanto tali, si presuppone mantengano la loro composizione originaria. Il caso che si pone, in queste ipotesi e che è stato oggetto dell'ampio dibattito di cui si è dato conto in precedenza, è quello della possibilità di qualificare le acque meteoriche di dilavamento come tali nel caso in cui vengano a contatto con sostanze inquinanti o pericolose, quando, cioè, non si è in presenza di un dilavamento conseguente ad un fenomeno meteorologico che, attraverso la normale azione di erosione di una superficie impermeabile, determini la commistione delle acque piovane con polveri, detriti normalmente presenti sul suolo e la risposta, tenuto conto di quanto fin qui osservato riguardo all'art. 113, non può che essere negativa.

In questi casi, infatti, le acque di origine meteorica perdono la loro originaria consistenza divenendo sostanzialmente il mezzo attraverso il quale altre sostanze vengono veicolate verso un determinato corpo ricettore, un mero componente di un refluo di diversa natura oppure un elemento di diluizione di altre sostanze ma, certamente, non possono essere più considerate come semplici acque meteoriche di dilavamento».

La diversità di situazioni descritte al primo e al terzo comma dell'art. 113 si riverbera anche sulla disciplina sanzionatoria: chiunque non ottemperi alla disciplina dettata dalle Regioni ai sensi dell'art. 113, comma 1, lett. b), è punito, ai sensi dell'art. 133, comma 9, con una sanzione amministrativa pecuniaria; la mancata ottemperanza alla disciplina dettata dalle Regioni ai sensi dell'art. 113, comma 3, è invece sanzionata penalmente con l'arresto o l'ammenda di cui al comma 1, secondo quanto stabilito dall'art. 137, comma 9.

Cass. Pen. Sez. III, 30 ottobre 2018 n. 49693

«In tema di tutela penale dall'inquinamento, le acque meteoriche da dilavamento sono costituite dalle sole acque piovane che, cadendo al suolo, non subiscono contaminazioni con sostanze o materiali inquinanti, poiché altrimenti esse vanno qualificate come reflui industriali ai sensi dell'art. 74, lett. h), del

D.L.vo 152/2006. Con riferimento agli scarichi, l'art. 137 del D.L.vo 152/2006 prevede, al comma 11, la sanzione nei confronti di chiunque non osservi i divieti di scarico previsti dagli artt. 103 (scarichi sul suolo) e 104 (scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee). L'inosservanza del citato divieto di scarichi sul suolo deve ritenersi integrata nell'ipotesi (del caso di specie) di scarico sul suolo di acque reflue industriali, intese come tali le acque meteoriche e di dilavamento dei piazzali, in quanto le stesse, in conseguenza dello stoccaggio abusivo sui piazzali di rifiuti speciali pericolosi e non, privi di copertura ed esposti agli agenti atmosferici, finivano per riversare sul suolo i componenti inquinanti della produzione».

11. Esame del comma 4: il divieto di scarico o di immissione diretta di acque meteoriche nelle acque sotterranee

Il comma 4 dell'art. 113 ribadisce il divieto generale di cui all'art. 104 di scarico o immissione diretta di acque meteoriche nelle acque sotterranee, alla cui violazione consegue la sanzione penale dell'arresto sino a tre anni sancita dall'art. 137, comma 11.

12. Analisi dell'art. 114: le dighe

Gli invasi artificiali sbarrati dalle dighe influenzano significativamente il sistema della gestione e della distribuzione della risorsa acqua sul territorio. L'accumulo dei sedimenti all'interno degli invasi può provocare nel tempo dei problemi di sicurezza degli sbarramenti e ridurre i volumi d'acqua utili per altri fini, quali ad esempio la produzione idroelettrica.

Nondimeno, le operazioni di rimozione e fluitazione del sedimento costituiscono una potenziale criticità per gli ecosistemi fluviali posti a valle delle dighe.

Per tali motivi è necessario redigere un progetto di gestione, che dia conto delle operazioni necessarie per assicurare il mantenimento della capacità di invaso, tenendolo sgombro dall'accumulo di materiale e delle

misure di prevenzione adottate per salvaguardare la qualità dell'acqua invasata e del corpo ricettore durante le operazioni di pulizia del sedime.

L'art. 114 si occupa in particolare di definire l'ambito di operatività del progetto, di modo che le operazioni siano meno impattanti possibili sull'ambiente. Esso è predisposto per ciascun invaso dal gestore; è approvato dalle Regioni, previo parere preventivo dell'amministrazione competente a vigilare sulla sicurezza ed è finalizzato a definire le attività di manutenzione - quali lo svaso, lo sghiaimento e lo sfangamento da eseguire sulle dighe - e le misure di prevenzione e tutela del corpo ricettore, dell'ecosistema acquatico, delle attività di pesca e delle risorse idriche invasate e rilasciate a valle dell'invaso durante le operazioni stesse.

Per quanto riguarda la competenza relativa alla progettazione, costruzione ed esercizio delle dighe e degli altri sbarramenti idrici, essa era originariamente spettante al Ministero dei lavori pubblici in base al disposto del D.P.R. 1° novembre 1959, n. 1363 "Approvazione del regolamento per la compilazione dei progetti, la costruzione e l'esercizio delle dighe di ritenuta".

A seguito dell'entrata in vigore del D.L. 8 agosto 1994, n. 507 "Misure urgenti in materia di dighe", convertito, con modificazioni, nella legge 21 ottobre 1994, n. 584, l'art. 1, comma 3 assegna la competenza alle Regioni, limitatamente agli sbarramenti idrici che presentino il doppio e concorrente requisito di un'altezza non superiore a 15 metri e di una capacità di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi.

Il cennato criterio di riparto delle attribuzioni in materia di sbarramenti idrici è poi stato trasfuso nell'art. 61, comma 3, del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ove è stabilito che «rientrano nella competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano le attribuzioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1959, n. 1363, per gli sbarramenti che non superano i 15 metri di altezza e che determinano un invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi. Per tali sbarramenti, ove posti al servizio di grandi derivazioni di acqua di competenza statale, restano ferme le attribuzioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti». Ai sensi del successivo comma 4 «resta di competenza statale la normativa tecnica relativa alla progettazione e costruzione delle dighe di sbarramento di qualsiasi altezza e capacità di invaso».

<p>A tal riguardo, la sentenza della Corte Costituzionale 23 settembre 2021, n. 201 dichiara costituzionalmente illegittimo l'art.</p>

1, comma 1, della L.R. Veneto n. 23 del 2020 «nella parte in cui prevede che l'ambito applicativo della legge sia limitato «agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza o che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi», invece che «agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza e che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi».

«Nel delimitare l'ambito di applicazione della legge regionale impugnata, l'art. 1 opera un espresso riferimento «alle attribuzioni trasferite alla Regione dalla legislazione statale vigente»; la successiva individuazione degli impianti oggetto di disciplina non è tuttavia coerente con tale premessa, in quanto indica espressamente come alternativi i requisiti di altezza e capacità che la legge statale prevede, invece, come concorrenti».

«Un analogo criterio di riparto è poi rinvenibile nell'art. 2, che suddivide le opere in due ulteriori categorie, indicando – nelle lettere a) e b) – i requisiti dimensionali come alternativi fra loro.»

Altresì, «l'art. 2 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020 va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede, alle lettere a) e b), la congiunzione «e/o», anziché la congiunzione «e».

Ai sensi del comma 4, gli invasi realizzati da dighe di almeno 15 metri di altezza o con volume di invaso superiore a 1 milione di metri cubi sono soggetti alle prescrizioni contenute nel D.M. 30 giugno 2004, destinato ad essere sostituito da un Decreto ministeriale in via di approvazione, il quale definisce i nuovi criteri ai quali i progetti di gestione dovranno adeguarsi, che ha ottenuto il parere favorevole del Consiglio di Stato (30 giugno 2022, n. 1082).

Tra le principali novità si segnala l'introduzione a favore delle Regioni della facoltà di stabilire la capacità di invaso utile da recuperare, che varierà a seconda delle caratteristiche del territorio e la previsione del rispetto degli obiettivi di qualità ambientali definiti dal D.Lgs. 152/2006, nonché della necessaria interconnessione tra Progetti di gestione e Piani di tutela delle acque, gestione del distretto idrografico e del rischio alluvioni.

Il comma 4 rinvia al D.L. 8 agosto 1994, n. 507 per definire le caratteristiche degli invasi realizzati da sbarramenti. Il decreto è stato modificato, da ultimo, al fine di accelerare i progetti di costruzione, manutenzione e messa in sicurezza delle dighe ai fini del Piano Nazionale Ripresa e resilienza (PNRR) e rafforzare l'attività di vigilanza sul loro esercizio, dal D.L. 16 giugno 2022, n. 68, il quale prevede l'emanazione di un apposito regolamento per la disciplina del procedimento di approvazione dei progetti e del controllo sulla costruzione, l'esercizio e la dismissione delle dighe.

Corte costituzionale, sentenza 16-24 luglio 2009, n. 251 (Gazz. Uff. 29 luglio 2009, n. 30, 1ª Serie speciale)

L'art. 114, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede che le «Regioni, previo parere del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, adottano apposita disciplina in materia di restituzione 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, al fine di garantire il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità di cui al titolo II della parte terza del presente decreto».

La Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'artt. 114, comma 1, proposte in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 Cost. La questione è stata trattata dalla Suprema Corte congiuntamente all'art. 113 e pertanto si rimanda a quanto esposto in occasione del relativo commento.

13. Analisi dell'art. 115: la tutela delle aree di pertinenza dei corpi idrici

La disciplina fondamentale è contenuta nel R.D. 25 luglio 1904 n. 523 "Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie", il cui Capo VII – dedicato alla polizia delle acque pubbliche – pone alcuni divieti in ordine all'impossibilità di operare modifiche e alterazioni dello stato dei luoghi (inteso nella sua più ampia accezione) in fregio ai corpi idrici.

Corte Cassazione, SS.UU. civile, ordinanza 1º aprile 2020, n.

7644

«L'art. 96, lett. f), Regio Decreto 25 luglio 1904, n. 523, vieta "in modo assoluto sulle acque pubbliche, loro alvei, sponde e difese", fra l'altro, le "fabbriche" a distanza "minore di quella stabilita dalle discipline vigenti nelle diverse località", ed in mancanza di tali discipline, a distanza minore di metri dieci.

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, i divieti di edificazione sanciti dall'art. 96 del R.D. n. 523 del 1904 sono informati alla ragione pubblicistica di assicurare la possibilità di sfruttamento delle acque demaniali, ovvero di assicurare il libero deflusso delle acque scorrenti nei fiumi, torrenti, canali e scolatoi pubblici. Pertanto, si deve escludere l'operatività dei divieti connessi alla sua sussistenza soltanto quando risulta oggettivamente non sussistente una massa di acqua pubblica suscettibile di essere utilizzata ai predetti fini, e sempre che non sia nemmeno verosimile la ricostituzione della stessa per eventi naturali (Cass. Sez. U, 28/09/2016, n. 19066; Cass. Sez. U, 30/07/2009, n. 17784; Cass. Sez. U, 05/07/2004, n. 12271).

«Ne consegue che «il divieto di edificazione entro la fascia di servitù idraulica ha carattere assoluto ed inderogabile, senza che possa aver alcun rilievo il tempo trascorso dall'abuso o la quantità d'acqua effettivamente fluente».

A tale disciplina si affianca l'articolo in commento: l'art. 115 attribuisce alla competenza delle Regioni il compito di disciplinare gli interventi di trasformazione e di gestione del suolo e del soprassuolo previsti nella fascia di almeno 10 metri dalla sponda di fiumi, laghi, stagni e lagune, comunque vietando la copertura dei corsi d'acqua che non sia imposta da ragioni di tutela della pubblica incolumità e la realizzazione di impianti di smaltimento dei rifiuti.

L'introduzione della fascia di rispetto è espressione della ratio della norma, enunciata al comma 1: il mantenimento o il ripristino della vegetazione spontanea nella fascia immediatamente adiacente i corpi idrici, con funzioni di filtro per i solidi sospesi e gli inquinanti di origine diffusa, la stabilizzazione delle sponde e la conservazione della biodiversità da contemperarsi con le esigenze di funzionalità dell'alveo. A tali fini le aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque possono essere date in concessione allo scopo di destinarle a riserve

naturali, a parchi fluviali o lacuali o comunque a interventi di ripristino e recupero ambientale.

L'art. 115 deve essere letto in combinato disposto con l'art. 94, il quale demanda alle Regioni, su proposta degli enti di governo dell'ambito, il compito di individuare aree di salvaguardia distinte in zone di tutela assoluta e zone di rispetto nonché, all'interno dei bacini imbriferi e delle aree di ricarica della falda, le zone di protezione, al fine di mantenere e migliorare le caratteristiche qualitative delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano, erogate a terzi mediante impianto di acquedotto che riveste carattere di pubblico interesse, nonché per la tutela dello stato delle risorse.

14. Analisi dell'art. 116: i programmi di misure

L'Allegato 11 alla parte III del Codice, ripercorrendo una serie di Direttive comunitarie, prevede un elenco degli elementi da inserire nei programmi come misure di base, nonché un elenco indicativo di misure supplementari che le Regioni possono decidere di adottare all'interno di ciascun distretto idrografico ricadente nel territorio di competenza nell'ambito del programma di misure.

Per citarne alcune, oltre ai provvedimenti legislativi e amministrativi, si annoverano strumenti economici o fiscali, accordi negoziati in materia ambientale, codici di buona prassi, riduzione delle emissioni e delle estrazioni, progetti di costruzione, di ripristino, di ricerca, sviluppo e dimostrazione e progetti educativi.

I Programmi di misure integrano i Piani di tutela approvati dalle Regioni ai sensi dell'art. 121, da sottoporre all'approvazione dell'Autorità di bacino le quali, se ravvedono la definizione di misure insufficienti al raggiungimento degli obiettivi previsti nei Piani di tutela, effettua una segnalazione alle Regioni, richiedendo le opportune modifiche, le quali devono essere applicate entro un triennio dalla loro approvazione.

La Corte costituzionale con sentenza 16-24 luglio 2009, n. 251 (Gazz. Uff. 29 luglio 2009, n. 30, 1^a Serie speciale) ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 116 del d.lgs. n. 152 del 2006, in riferimento agli artt. 76 e 117 Cost. e al principio di leale collaborazione.

«Si osserva, al riguardo, che la normativa impugnata consente, in effetti, allo Stato di concorrere, attraverso il parere delle Autorità di bacino al quale la Regione si deve conformare, alla determinazione di scelte fortemente incidenti sul «governo del territorio», e, più in generale, sulle politiche del territorio, di competenza regionale.

Tale previsione, nondimeno, per gli stessi motivi evidenziati in relazione all'art. 96 del d.lgs. n. 152 del 2006 e coerentemente con quanto già affermato da questa Corte con la sentenza n. 232 del 2009, non risulta in contrasto né con i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, né con il riparto di competenze fra Stato e Regioni.

Infatti, occorre considerare che i programmi di misure di tutela dei corpi idrici integrano i più ampi piani di tutela delle acque, ponendosi con essi in un rapporto di stretto collegamento.

La previsione della sottoposizione di detti programmi ad una approvazione da parte dell'Autorità di bacino, dunque, risponde alla duplice necessità di demandare ad un organo idoneo - per struttura e composizione - a valutare la coerenza del quadro complessivo dell'attività di programmazione derivante dai concorrenti strumenti di pianificazione in materia di tutela delle acque, nonché di assicurare una adeguata partecipazione, al relativo procedimento di formazione, delle Regioni nel cui territorio debbono essere attuate le misure di tutela in questione».

TITOLO IV

STRUMENTI DI TUTELA

CAPITOLO XIII

COMMENTO AGLI ARTT. 117-132

(PIANI DI GESTIONE E PIANI DI TUTELA DELLE ACQUE)

di Irene Abondio⁵

Art. 117. Piani di gestione e registro delle aree protette.

1. Per ciascun distretto idrografico è adottato un Piano di gestione, che rappresenta articolazione interna del Piano di bacino distrettuale di cui all'articolo 65. Il Piano di gestione costituisce pertanto piano stralcio del Piano di bacino e viene adottato e approvato secondo le procedure stabilite per quest'ultimo dall'articolo 66. Le Autorità di bacino, ai fini della predisposizione dei Piani di gestione, devono garantire la partecipazione di tutti i soggetti istituzionali competenti nello specifico settore.

2. Il Piano di gestione è composto dagli elementi indicati nella parte A dell'Allegato 4 alla parte terza del presente decreto.

2-bis. I Piani di gestione dei distretti idrografici, adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 3-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13, sono riesaminati e aggiornati entro il 22 dicembre 2015 e, successivamente, ogni sei anni.

2-ter. Qualora l'analisi effettuata ai sensi dell'articolo 118 e i risultati dell'attività di monitoraggio condotta ai sensi dell'articolo 120 evidenzino impatti antropici significativi da fonti diffuse, le Autorità competenti individuano misure vincolanti di controllo dell'inquinamento. In tali casi i piani di gestione prevedono misure che vietano l'introduzione di inquinanti nell'acqua o stabiliscono obblighi di autorizzazione preventiva o di registrazione in base a norme generali e vincolanti. Dette misure di controllo sono riesaminate periodicamente e aggiornate quando occorre.

2-quater. Al fine di coniugare la prevenzione del rischio di alluvioni con la tutela degli ecosistemi fluviali, nell'ambito del Piano di gestione, le Autorità di bacino, in concorso con gli altri enti competenti, predispongono il programma di gestione dei sedimenti a livello di bacino idrografico, quale strumento conoscitivo, gestionale e di programmazione di interventi relativo all'assetto morfologico dei corridoi fluviali. I programmi di cui al presente comma sono redatti in ottemperanza agli obiettivi individuati dalle direttive 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, e

⁵ Avvocato e Dottoranda di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Brescia – Dipartimento di Giurisprudenza.

2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, e concorrono all'attuazione dell'articolo 7, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, che individua come prioritari, tra le misure da finanziare per la mitigazione del dissesto idrogeologico, gli interventi integrati che mirino contemporaneamente alla riduzione del rischio e alla tutela e al recupero degli ecosistemi e della biodiversità. Il programma di gestione dei sedimenti ha l'obiettivo di migliorare lo stato morfologico ed ecologico dei corsi d'acqua e di ridurre il rischio di alluvioni tramite interventi sul trasporto solido, sull'assetto plano-altimetrico degli alvei e dei corridoi fluviali e sull'assetto e sulle modalità di gestione delle opere idrauliche e di altre infrastrutture presenti nel corridoio fluviale e sui versanti che interagiscono con le dinamiche morfologiche del reticolo idrografico.

Il programma di gestione dei sedimenti è costituito dalle tre componenti seguenti:

- a) definizione di un quadro conoscitivo a scala spaziale e temporale adeguata, in relazione allo stato morfologico attuale dei corsi d'acqua, alla traiettoria evolutiva degli alvei, alle dinamiche e quantità di trasporto solido in atto, all'interferenza delle opere presenti con i processi morfologici e a ogni elemento utile alla definizione degli obiettivi di cui alla lettera b);
- b) definizione, sulla base del quadro conoscitivo di cui alla lettera a), di obiettivi espliciti in termini di assetto dei corridoi fluviali, al fine di un loro miglioramento morfologico ed ecologico e di ridurre il rischio idraulico; in questo ambito è prioritario, ovunque possibile, ridurre l'alterazione dell'equilibrio geomorfologico e la disconnessione degli alvei con le pianure inondabili, evitando un'ulteriore artificializzazione dei corridoi fluviali;
- c) identificazione degli eventuali interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi definiti alla lettera b), al loro monitoraggio e all'adeguamento nel tempo del quadro conoscitivo; la scelta delle misure più appropriate tra le diverse alternative possibili, incluso il non intervento, deve avvenire sulla base di un'adeguata valutazione e di un confronto degli effetti attesi in relazione ai diversi obiettivi, tenendo conto di un orizzonte temporale e spaziale sufficientemente esteso; tra gli interventi da valutare deve essere data priorità alle misure, anche gestionali, per il ripristino della continuità idromorfologica longitudinale, laterale e verticale, in particolare al ripristino del trasporto solido laddove vi siano significative interruzioni a monte di tratti incisi, alla riconnessione degli alvei con le pianure inondabili e al ripristino di più ampi spazi di mobilità laterale, nonché alle misure di rinaturazione e riqualificazione morfologica; l'eventuale asportazione locale di materiale litoide o vegetale o altri interventi di artificializzazione del corso

d'acqua devono essere giustificati da adeguate valutazioni rispetto alla traiettoria evolutiva del corso d'acqua, agli effetti attesi, sia positivi che negativi nel lungo periodo, rispetto ad altre alternative di intervento; all'asportazione dal corso d'acqua è da preferire comunque, ovunque sia possibile, la reintroduzione del materiale litoide eventualmente rimosso in tratti dello stesso adeguatamente individuati sulla base del quadro conoscitivo, in coerenza con gli obiettivi in termini di assetto del corridoio fluviale.

3. L'Autorità di bacino, sentiti gli enti di governo dell'ambito del servizio idrico integrato, istituisce entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente norma, sulla base delle informazioni trasmesse dalle regioni, un registro delle aree protette di cui all'Allegato 9 alla parte terza del presente decreto, designate dalle autorità competenti ai sensi della normativa vigente.

3-bis. Il registro delle aree protette di cui al comma 3 deve essere tenuto aggiornato per ciascun distretto idrografico.

Art. 118. Rilevamento delle caratteristiche del bacino idrografico ed analisi dell'impatto esercitato dall'attività antropica.

1. Al fine di aggiornare le informazioni necessarie alla redazione del Piano di gestione di cui all'articolo 117, le regioni attuano appositi programmi di rilevamento dei dati utili a descrivere le caratteristiche del bacino idrografico e a valutare l'impatto antropico esercitato sul medesimo, nonché alla raccolta dei dati necessari all'analisi economica dell'utilizzo delle acque, secondo quanto previsto dall'allegato 10 alla presente parte terza. Le risultanze delle attività di cui al primo periodo sono trasmesse al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, alle competenti Autorità di bacino e al Dipartimento tutela delle acque interne e marine dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale.

2. I programmi di cui al comma 1 sono adottati in conformità alle indicazioni di cui all'Allegato 3 alla parte terza del presente decreto e di cui alle disposizioni adottate con apposito decreto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e sono aggiornati entro il 22 dicembre 2013 e successivamente ogni sei anni.

3. Nell'espletamento dell'attività conoscitiva di cui al comma 1, le regioni sono tenute ad utilizzare i dati e le informazioni già acquisite.

Art. 119. Principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici.

1. Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di qualità di cui al Capo I del titolo II della parte terza del presente decreto, le Autorità competenti tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli

ambientali e relativi alla risorsa, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'Allegato 10 alla parte terza del presente decreto e, in particolare, secondo il principio «chi inquina paga».

2. Entro il 2010 le Autorità competenti provvedono ad attuare politiche dei prezzi dell'acqua idonee ad incentivare adeguatamente gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente ed a contribuire al raggiungimento ed al mantenimento degli obiettivi di qualità ambientali di cui alla direttiva 2000/60/CE nonché di cui agli articoli 76 e seguenti del presente decreto, anche mediante un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua, suddivisi almeno in industria, famiglie e agricoltura. Al riguardo dovranno comunque essere tenute in conto le ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero dei suddetti costi, nonché delle condizioni geografiche e climatiche della regione o delle regioni in questione. In particolare:

a) i canoni di concessione per le derivazioni delle acque pubbliche tengono conto dei costi ambientali e dei costi della risorsa connessi all'utilizzo dell'acqua;

b) le tariffe dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua, quali quelli civile, industriale e agricolo, contribuiscono adeguatamente al recupero dei costi sulla base dell'analisi economica effettuata secondo l'Allegato 10 alla parte terza del presente decreto.

3. Nei Piani di tutela di cui all'articolo 121 sono riportate le fasi previste per l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 necessarie al raggiungimento degli obiettivi di qualità di cui alla parte terza del presente decreto.

3-bis. Fino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 154, comma 3, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e le regioni, mediante la stipulazione di accordi di programma ai sensi dell'articolo 34 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono determinare, stabilendone l'ammontare, la quota parte delle entrate dei canoni derivanti dalle concessioni del demanio idrico nonché le maggiori entrate derivanti dall'applicazione del principio "chi inquina paga" di cui al comma 1 del presente articolo, e in particolare dal recupero dei costi ambientali e di quelli relativi alla risorsa, da destinare al finanziamento delle misure e delle funzioni previste dall'articolo 116 del presente decreto e delle funzioni di studio e progettazione e tecnico-organizzative attribuite alle Autorità di bacino ai sensi dell'articolo 71 del presente decreto.

Art. 120. Rilevamento dello stato di qualità dei corpi idrici.

1. Le regioni elaborano ed attuano programmi per la conoscenza e la verifica dello stato qualitativo e quantitativo delle acque superficiali e sotterranee all'interno di ciascun bacino idrografico.
2. I programmi di cui al comma 1 sono adottati in conformità alle indicazioni di cui all'Allegato 1 alla parte terza del presente decreto. Tali programmi devono essere integrati con quelli già esistenti per gli obiettivi a specifica destinazione stabiliti in conformità all'Allegato 2 alla parte terza del presente decreto, nonché con quelli delle acque inserite nel registro delle aree protette. Le risultanze delle attività di cui al comma 1 sono trasmesse al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed al Dipartimento tutela delle acque interne e marine dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).
3. Al fine di evitare sovrapposizioni e di garantire il flusso delle informazioni raccolte e la loro compatibilità con il Sistema informativo nazionale dell'ambiente (SINA), le regioni possono promuovere, nell'esercizio delle rispettive competenze, accordi di programma con l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente di cui al decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61, le province, gli enti di governo dell'ambito, i consorzi di bonifica e di irrigazione e gli altri enti pubblici interessati. Nei programmi devono essere definite altresì le modalità di standardizzazione dei dati e di interscambio delle informazioni.

Art. 121. Piani di tutela delle acque.

1. Il Piano di tutela delle acque costituisce uno specifico piano di settore ed è articolato secondo i contenuti elencati nel presente articolo, nonché secondo le specifiche indicate nella parte B dell'Allegato 4 alla parte terza del presente decreto.
2. Entro il 31 dicembre 2006 le Autorità di bacino, nel contesto delle attività di pianificazione o mediante appositi atti di indirizzo e coordinamento, sentite le province e gli enti di governo dell'ambito, definiscono gli obiettivi su scala di distretto cui devono attenersi i piani di tutela delle acque, nonché le priorità degli interventi. Entro il 31 dicembre 2007, le regioni, sentite le province e previa adozione delle eventuali misure di salvaguardia, adottano il Piano di tutela delle acque e lo trasmettono al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nonché alle competenti Autorità di bacino, per le verifiche di competenza.
3. Il Piano di tutela contiene, oltre agli interventi volti a garantire il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di cui alla parte terza del

presente decreto, le misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico.

4. Per le finalità di cui al comma 1 il Piano di tutela contiene in particolare:

- a) i risultati dell'attività conoscitiva;
- b) l'individuazione degli obiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione;
- c) l'elenco dei corpi idrici a specifica destinazione e delle aree richiedenti specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento;
- d) le misure di tutela qualitative e quantitative tra loro integrate e coordinate per bacino idrografico;
- e) l'indicazione della cadenza temporale degli interventi e delle relative priorità;
- f) il programma di verifica dell'efficacia degli interventi previsti;
- g) gli interventi di bonifica dei corpi idrici;
- g-bis) i dati in possesso delle autorità e agenzie competenti rispetto al monitoraggio delle acque di falda delle aree interessate e delle acque potabili dei comuni interessati, rilevati e periodicamente aggiornati presso la rete di monitoraggio esistente, da pubblicare in modo da renderli disponibili per i cittadini;
- h) l'analisi economica di cui all'Allegato 10 alla parte terza del presente decreto e le misure previste al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 119 concernenti il recupero dei costi dei servizi idrici;
- i) le risorse finanziarie previste a legislazione vigente.

5. Entro centoventi giorni dalla trasmissione del Piano di tutela le Autorità di bacino verificano la conformità del piano agli atti di pianificazione o agli atti di indirizzo e coordinamento di cui al comma 2, esprimendo parere vincolante. Il Piano di tutela è approvato dalle regioni entro i successivi sei mesi e comunque non oltre il 31 dicembre 2016. Le successive revisioni e gli aggiornamenti devono essere effettuati ogni sei anni.

Art. 122. Informazione e consultazione pubblica.

1. Le regioni promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della parte terza del presente decreto, in particolare all'elaborazione, al riesame e l'aggiornamento dei Piani di tutela. Su richiesta motivata, le regioni autorizzano l'accesso ai documenti di riferimento e alle informazioni in base ai quali è stato elaborato il progetto del Piano di tutela. Le regioni provvedono affinché, per il territorio di competenza ricadente nel distretto idrografico di appartenenza, siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni da parte del pubblico:

- a) il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del Piano, inclusa una dichiarazione delle misure consultive che devono essere prese almeno tre anni prima dell'inizio del periodo cui il Piano si riferisce;
 - b) una valutazione globale provvisoria dei problemi prioritari per la gestione delle acque nell'ambito del bacino idrografico di appartenenza, almeno due anni prima dell'inizio del periodo cui il Piano si riferisce;
 - c) copia del progetto del Piano di tutela, almeno un anno prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce.
2. Per garantire l'attiva partecipazione e la consultazione, le regioni concedono un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di osservazioni scritte sui documenti di cui al comma 1.
 3. I commi 1 e 2 si applicano anche agli aggiornamenti dei Piani di tutela.

Art. 123. Trasmissione delle informazioni e delle relazioni.

1. Contestualmente alla pubblicazione dei Piani di tutela le regioni trasmettono copia di detti piani e di tutti gli aggiornamenti successivi al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare al fine del successivo inoltro alla Commissione europea.
2. Le regioni trasmettono al medesimo Ministero per il successivo inoltro alla Commissione europea, anche sulla base delle informazioni dettate, in materia di modalità di trasmissione delle informazioni sullo stato di qualità dei corpi idrici e sulla classificazione delle acque, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con apposito decreto, relazioni sintetiche concernenti:
 - a) l'attività conoscitiva di cui all'articolo 118 entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto. I successivi aggiornamenti sono trasmessi ogni sei anni a partire dal febbraio 2010;
 - b) i programmi di monitoraggio secondo quanto previsto all'articolo 120 entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto e successivamente con cadenza annuale.
3. Entro tre anni dalla pubblicazione di ciascun Piano di tutela o dall'aggiornamento di cui all'articolo 121, le regioni trasmettono al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare una relazione sui progressi realizzati nell'attuazione delle misure di base o supplementari di cui all'articolo 116.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il piano di gestione. – 3. Il rilevamento delle caratteristiche del bacino idrografico. – 4. Il recupero dei costi relativi ai servizi idrici. – 5. Il rilevamento dello stato di qualità dei corpi idrici. – 6. I Piani di

1. Introduzione

Nel corso degli anni, si è assistito ad una evoluzione costante del concetto di tutela della risorsa idrica che, dalla sola previsione di azioni volte alla riduzione degli inquinanti nei processi produttivi, è poi passato a più complete misure che permettessero compatibilità tra le pressioni antropiche ed i corpi idrici fino, negli anni più recenti, alla definizione di interventi incidenti direttamente sul modello di sviluppo correggendolo in un'ottica di sostenibilità ambientale *tout court* intesa.

Tale cambio di paradigma è stato invocato dalla Direttiva Europea 2000/60/CE del 23 ottobre 2000 che ha ritenuto necessaria una maggiore integrazione tra la protezione e gestione sostenibile delle acque e le altre politiche comunitarie, coinvolgendo una platea eterogenea di portatori di interesse, muovendo dalle imprese ai lavoratori occupati, nonché ai privati cittadini ed alle associazioni che rappresentano gli interessi ambientali in senso stretto.

La Direttiva quadro citata pone le fondamenta dell'intera disciplina comunitaria che coinvolge la risorsa idrica e si fonda sulla salvaguardia ed il miglioramento della qualità, l'utilizzazione razionale della risorsa e sul perseguimento dei principi di precauzione, di riduzione dei danni e del "*chi inquina paga*".

In quest'ottica, il legislatore ha recepito, negli articoli in commento, quanto previsto agli articoli 13 e 14 della Direttiva che individuava il Piano di Gestione delle acque quale fondamentale strumento di pianificazione strategica, caratterizzata per l'ampiezza dei suoi effetti non soltanto volti alla tutela della risorsa ma anche gestionali, assumendo così significativi risvolti finanziari che pongono problematiche innovative rispetto alle altre pianificazioni che insistono sul territorio in materia di programmazione e gestione dell'acqua.

Il d. lgs. 152/2006, in attuazione della Direttiva quadro, prevede infatti più livelli di pianificazione: il primo, di scala distrettuale, è il Piano di Gestione, disciplinato all'articolo 117 del Codice in commento, il secondo, di scala regionale, è rappresentato dai Piani di Tutela, di cui all'articolo 121.

A prescindere dalla scala territoriale di riferimento e dalle amministrazioni responsabili, i due livelli di pianificazione devono essere

entrambi finalizzati all'attuazione delle strategie generali e al raggiungimento degli obiettivi ambientali, nel rispetto delle scadenze prescritte a livello europeo e con l'intento di garantire il più efficace coordinamento dei Piani di Tutela con gli altri strumenti regionali di pianificazione e di programmazione nei diversi settori (agricoltura, urbanistica, difesa del suolo, energia, infrastrutture viarie, aree protette, ecc.) ai fini della tutela delle risorse idriche.

L'attuale assetto normativo, inoltre, individua nell'Autorità di bacino distrettuale, di cui all'articolo 53 del d. lgs. 152/2006, il soggetto responsabile della redazione del Piano di cui all'articolo 117.

2. Il piano di gestione

Il Piano di gestione, così come individuato dalla Direttiva 2000/60 e dalla normativa nazionale, è lo strumento generale di disciplina e tutela delle acque. In particolare, i Piani hanno come obiettivo quello di *"individuare e pianificare"* le misure volte a salvaguardare, migliorare tutti gli interventi necessari a scala distrettuale/regionale/provinciale.

Il *"buono stato"*, secondo la definizione normativa, è la condizione in cui i valori degli elementi di qualità, associati a un determinato modello di corpo idrico, presentano livelli paragonabili a quelli generalmente associati al corpo idrico in condizioni inalterate.

Pertanto, l'obiettivo generale, è quello di mantenere o di riportare il corpo idrico ad un livello qualitativo che non si discosti eccessivamente dalle condizioni prive di impatto antropico, attraverso l'attuazione di un programma di misure, esplicitato in modo da integrare tutti gli aspetti inerenti la tutela e gestione delle *"risorse idriche"*.

La normativa europea definisce il piano di gestione come strumento di portata generale delle misure necessarie per una corretta gestione delle acque del distretto, come si evince, in primo luogo, dal:

- allegato VII della direttiva, che elenca i contenuti del piano, rendendo evidente la sua ampiezza e complessità, e in secondo luogo;
- il par. 5 dell'art. 13 che prevede che i piani «possono essere integrati da programmi e piani più dettagliati per sottobacini, settori, problematiche o categorie di acque al fine di affrontare aspetti particolari della gestione idrica». Pertanto, i piani devono

necessariamente contenere le misure fondamentali all'indirizzo (e non quelle di dettaglio) relative al distretto idrografico.”

In tale quadro normativo si colloca l'intervento operato dal legislatore nazionale con l'articolo 117 in esame, che individua il Piano di Gestione del distretto idrografico come lo strumento operativo che ha, quale obiettivo, quello di attuare una politica coerente e sostenibile della tutela delle acque, grazie ad un approccio integrato dei diversi aspetti gestionali ed ecologici che caratterizzano il singolo distretto idrografico.

La Cassazione ha avuto modo di precisare che tale strumento costituisce fonte di norme giuridiche di natura secondaria le quali, essendo integrative dei precetti posti dalle norme primarie, devono essere tenute in considerazione in funzione della verifica della fondatezza di censure di violazione di legge, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 16/12/2019, n. 33091).

Il Piano di gestione, chiarisce l'articolo, costituisce uno stralcio del Piano di bacino, approvato con le medesime procedure e per il quale viene richiesto, alle Autorità di bacino, di coinvolgere le istituzioni competenti nello specifico settore.

Dalla lettura del comma 1 si desume inoltre che vi è un unico piano di gestione per ogni distretto idrografico in quanto il territorio di riferimento è il medesimo del Piano distrettuale, pur differenziandosi in quanto quest'ultimo si focalizza solo su taluni aspetti gestionali del distretto.

Relativamente al procedimento di formazione, il legislatore richiama, con un rinvio all'art. 66 del decreto, il procedimento previsto per l'approvazione e adozione del Piano distrettuale.

Si segnalano tuttavia alcuni dubbi interpretativi relativamente a tale rinvio, in quanto la procedura appare estremamente complicata e caratterizzata da tempi troppo lunghi per uno strumento gestionale che, al contrario, dovrebbe essere più fluido e facilmente adattabile alle diverse e mutevoli esigenze territoriali.

Va rilevato, inoltre, che il legislatore attenziona con particolarità l'aspetto della partecipazione al procedimento di formazione, ribadendo il coinvolgimento di tutti i soggetti competenti nello specifico settore, evidenziando che tale momento di concertazione rappresenti a un momento fondamentale per le scelte del territorio.

Tuttavia, tale precisazione, letta in combinato disposto con l'articolo 66 che, rischia di porsi in contraddizione con la finalità strettamente gestionale e, quindi, pragmatica e celere del piano in esame. Infatti,

l'articolo 66 già prevede diversi momenti e più modalità di partecipazione e questa ulteriore previsione sembra coinvolgere soggetti competenti non precedentemente citati, così aggravando il procedimento.

Per quanto attiene ai contenuti del Piano, il comma 2 prevede che ogni distretto idrografico adotti tale strumento che deve contenere la descrizione generale delle caratteristiche del distretto idrografico, sia relativamente alle acque superficiali che a quelle sotterranee, la sintesi delle pressioni e degli impatti significativi esercitati dall'attività antropica, una specifica rappresentazione cartografica delle aree protette, la mappa delle reti di monitoraggio e la relativa rappresentazione cartografica dei risultati e l'elenco degli obiettivi ambientali.

Inoltre, sempre l'allegato 4 della Parte terza del Codice ambientale, prevede esplicitamente che il Piano debba contenere la sintesi dell'analisi economica sull'utilizzo idrico, quella del programma o programmi di misure adottati, le misure necessarie per attuare la normativa comunitaria sulla protezione delle acque, la relazione sulle iniziative e misure pratiche adottate in applicazione del principio del recupero dei costi dell'utilizzo idrico, le sintesi delle misure adottate, quelle dei controlli sull'estrazione e l'arginamento delle acque, degli scarichi in fonti puntuali, delle attività che producono un impatto sullo stato delle acque.

Infine, il Piano deve essere integrato dal repertorio di eventuali programmi o piani di gestione adottati per il distretto idrografico e relativi a determinati sottobacini, la sintesi delle misure in materia di informazione e consultazione pubblica, con relativi risultati e eventuali modifiche, l'elenco delle autorità competenti in ciascun distretto e i referenti e le procedure per ottenere la documentazione e le informazioni di base.

Il contenuto del Piano, ai sensi del nuovo comma *2bis* introdotto dall'art. 24 c.1, lett. g) della l. n. 97/13, deve essere aggiornato e riesaminato, dapprima entro il 22 dicembre 2015 e, successivamente, ogni sei anni.

Come previsto dal nuovo comma 2ter introdotto dall'art. 17 c.2 del d.l. n. 91/2014 conv. con modif. in l. n. 116/2014, laddove le analisi ed il monitoraggio previsti dalla norma rilevino la presenza di impatti antropici da fonti diffuse che possano condizionare la salubrità della risorsa idrica, le Autorità competenti devono individuare misure vincolanti di controllo dell'inquinamento che devono essere sottoposte a periodico riesame ed aggiornamento e inserite nei Piani di gestione, anche vietando l'introduzione di inquinanti nell'acqua o stabilendo obblighi di autorizzazione preventiva o di registrazione.

Per prevenire il rischio di alluvioni e garantire la tutela degli

ecosistemi fluviali è stato altresì previsto, dal c. 2^{quater}, introdotto dall'art. 51, c.10, l. n. 221/2015, che le Autorità di bacino, in concorso con gli enti competenti, predispongano, nell'ambito del Piano di gestione, un programma di gestione dei sedimenti a livello di bacino idrografico.

Tale programma si propone come obiettivo quello di migliorare lo stato morfologico ed ecologico dei corsi d'acqua e di ridurre il rischio alluvionale ed ha valenza di strumento conoscitivo, programmatico e gestionale degli interventi connessi all'assetto morfologico dei corridoi fluviali.

Si evince quindi che il legislatore, con la previsione in commento, ricorre ad un approccio economico della gestione delle acque, così esplicitando la consapevolezza della scarsità della risorsa idrica e dell'importanza che essa riveste per l'ecosistema, anche in relazione alle attività antropiche.

L'articolo si chiude con il comma 3 che prevede che l'Autorità di bacino, sentiti gli enti di governo dell'ambito del servizio idrico integrato, istituisca, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, un registro delle aree protette, sulla base delle informazioni trasmesse dalle regioni.

Si rileva come il termine di sei mesi previsto dalla norma in commento non sia eguito da alcuna sanzione in caso di mancato rispetto dello stesso.

Inoltre, appare interessante soffermarsi sulla natura del coinvolgimento delle Autorità d'ambito e delle Regioni nel procedimento de quo. Se il ruolo delle Regioni appare di facile definizione, atteso che tali soggetti sono tenuti a fornire i dati e le informazioni sulla base dei quali l'Autorità di bacino elabora il registro, più difficile appare la definizione del ruolo relativo al coinvolgimento delle Autorità d'ambito.

L'apporto collaborativo di tali soggetti appare essere meramente consultivo, che si esplica con la trasmissione di un parere che, però, non sembra essere vincolante per l'Autorità di bacino.

3. Il rilevamento delle caratteristiche del bacino idrografico

L'art. 118 del d. lgs. 152/2006 rappresenta una trasposizione, più dettagliata ed esaustiva, dei contenuti precedentemente già ricompresi nell'art. 42 del d. lgs. 152/1999, poi abrogato.

Tale norma prevede che le Regioni, al fine di aggiornare le informazioni per la redazione del Piano di gestione, attuino appositi programmi di rilevamento dei dati non solo per descrivere le

caratteristiche del bacino idrografico del relativo impatto antropico esercitato sullo stesso, nonché la raccolta dei dati per l'analisi economica dell'utilizzo delle acque.

I contenuti di tali programmi contemplano sia dati descrittivi, che attengono alla descrizione delle caratteristiche originarie ed evolutive del singolo bacino idrografico di riferimento, che le valutazioni che rappresentano le finalità che il rilevamento dei dati perseguendo nello scopo di aggiornare costantemente il piano di tutela delle acque al reale stato di fatto del territorio esaminato.

L'oggetto delle valutazioni, inoltre, è duplice, in quanto da un lato riguarda l'impatto che l'intervento umano produce in termini di conservazione, utilizzazione e deperimento della risorsa idrica e, dall'altro, svolge apposita analisi economica concernente l'utilizzo delle acque.

Le risultanze di tali attività vengono trasmesse al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, alle Autorità di bacino competenti, al Dipartimento tutela delle acque interne e marine di ISPRA.

I programmi, come previsto dal comma 2, vengono adottati in conformità al decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (oggi Ministero della transizione ecologica), vengono aggiornati dapprima entro il 22 dicembre 2013 e successivamente ogni sei anni.

Il comma 3, infine, prevede che nell'espletamento dell'attività conoscitiva per il rilevamento delle caratteristiche del bacino idrografico le regioni siano tenute ad utilizzare i dati e le informazioni già acquisite.

4. Il recupero dei costi relativi ai servizi idrici

L'art. 119 del Codice dell'ambiente attua la Direttiva 2000/60/CE che conferma il principio di recupero dei costi relativi di servizi idrici, compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, secondo il principio del "*chi inquina paga*", anche al fine di raggiungere gli obiettivi di qualità.

La disposizione rappresenta una assoluta novità in quanto non era specificatamente contenuta in alcuno dei testi normativi previgenti al decreto in commento. Inoltre, lega la tutela qualitativa della risorsa idrica ai costi economici dei servizi pubblici che rendono tali risorse fruibili agli utenti.

Si prevede infatti che il raggiungimento degli standard di qualità ambientale delle acque, così come definiti dagli articoli 76 e ss., è correlato

e reciprocamente dipendente, dal principio che impone alle autorità competenti di recuperare i costi sopportati per la fornitura dei servizi idrici con la fissazione di una apposita tariffa a carico degli utenti.

La composizione dei costi del servizio ricomprende quindi, sia i costi ambientali che quelli relativi alla risorsa di cui all'articolo 74, comma 2, lett. ss) e tt) del decreto legislativo 152/2006 che definisce queste esternalità come:

- costi ambientali: i costi legati ai danni che l'utilizzo delle risorse idriche causa all'ambiente, agli ecosistemi e a coloro che usano l'ambiente;
- costi della risorsa: costi che lo sfruttamento intensivo delle risorse idriche genera in termini di mancate opportunità di utilizzo imposte a carico degli utenti del servizio.

L'analisi economica del servizio, cui far riferimento ai fini della determinazione della tariffa del servizio idrico a carico dei vari settori di impiego dell'acqua, sottende all'applicazione dei criteri rinvenibili nell'Allegato 10 alla Parte Terza del decreto in commento.

Il comma 2 dispone che, entro il 2010, le Autorità competenti attuino delle politiche dei prezzi dell'acqua che siano idonee ad incentivare gli utenti ad un utilizzo efficiente della risorsa idrica, anche al fine di perseguire e mantenere gli obiettivi di qualità ambientale sanciti tanto dall'art. 76 del d. lgs. 152/2006, quanto dalla Direttiva 2000/60/CE.

Si prevede inoltre che le Autorità competenti tengano conto, nella determinazione dei prezzi, anche delle ripercussioni sociali, ambientali ed economiche legate al recupero dei costi, nonché delle condizioni geografiche e climatiche delle regioni coinvolte.

Il comma terzo prevede che nei Piani di tutela vengano riportate le fasi previste per il raggiungimento degli obiettivi proposti e per l'attuazione delle disposizioni in commento.

L'art. 51 comma 7 della L.221/2015 ha introdotto il comma *3bis*, ai sensi del quale, fino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 154, comma 3, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora Ministero della transizione ecologica) e le regioni, mediante la stipulazione di accordi di programma di cui all'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono determinare l'ammontare della quota parte delle entrate dei canoni. Tale quantificazione deriva dalle concessioni del demanio idrico e dalle maggiori entrate derivanti dall'applicazione del principio "*chi inquina paga*" e dal recupero dei costi, sia ambientali che

relativi alla risorsa, da destinare al finanziamento delle misure e delle funzioni previste dall'articolo 116 del decreto in commento e delle funzioni di studio e progettazione e tecnico-organizzative attribuite alle Autorità di bacino ai sensi dell'articolo 71 di cui al medesimo decreto.

La Corte costituzionale si è espressa affermando che l'attribuzione generica ad "*Autorità competenti*", relativamente all'attuazione delle politiche dei prezzi dell'acqua, al pari della mancata indicazione dei soggetti competenti ad attuare le disposizioni di cui all'art. 119 concernenti il recupero dei costi dei servizi idrici, non può dirsi lesiva delle competenze attribuite, dall'art. 118 della Costituzione, alle Regioni e Province autonome. Invero, le disposizioni censurate non hanno potenzialità lesiva in quanto nulla dicono a proposito della distribuzione delle competenze in materia di politiche dei prezzi dell'acqua ma si limitano a dettare alcuni dei criteri che quelle autorità dovranno rispettare (C. Cost., Sent.,30/07/2009, n. 254).

Inoltre, la Corte costituzionale ha esplicitato che la finalità di tutelare la concorrenza e l'ambiente viene in rilievo anche in relazione alla definizione dei costi che la tariffa è tesa a recuperare. Tale previsione, sebbene rientri nelle competenze esclusive statali di cui all'art. 117 c.2 lett. e) ed s) della Costituzione, non esclude che le regioni definiscano misure sociali di accesso alla risorsa idrica che non interferiscano con la materia tariffaria e si coordinino con quelle, di analoga funzione, adottate a livello nazionale (così, C. cost. 93/2017).

5. Il rilevamento dello stato di qualità dei corpi idrici

Le regioni devono elaborare e attuare appositi programmi volti a verificare lo stato qualitativo e quantitativo delle acque superficiali e sotterranee all'interno di ciascun bacino idrografico, in conformità alle indicazioni di cui all'Allegato 1 alla Parte Terza del decreto in commento.

Le funzioni pianificatori e quivi espresse, si aggiungono alle attività già previste dagli articoli 61 e 75, nonché all'adozione dei programmi di rilevamento delle caratteristiche dei singoli bacini idrografici e dell'impatto esercitato sui medesimi dall'attività antropica, quali programmi demandati alla competenza regionale ad opera dell'articolo 118.

L'art. 120 prevede inoltre uno specifico coordinamento tra tali programmi e quelli già esistenti per gli obiettivi a specifica destinazione,

stabiliti conformemente all'Allegato 2 alla parte terza, nonché con quelli delle acque indicate nel registro delle aree protette e le risultanze di tali attività vengono trasmesse al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora Ministero della transizione ecologica) ed al Dipartimento tutela delle acque interne e marine dell'ISPRA.

La Corte costituzionale si è pronunciata su tale disposizione evidenziando, in primo luogo, che la specificazione delle caratteristiche oggetto di monitoraggio attiene direttamente alla tutela dell'ambiente, in quanto la scelta di preferire un aspetto piuttosto che un altro influisce direttamente nella definizione del tipo e del grado della tutela del segmento dell'ecosistema rappresentato dalle acque.

Invero, la stessa attività di monitoraggio costituisce, di per sé, una misura di tutela dell'ambiente e, pertanto, lo Stato è legittimato a fissare i criteri che le regioni debbono osservare nella predisposizione dei programmi in questione, in quanto i dati acquisiti grazie alle attività conoscitive sono decisivi per l'individuazione e la predisposizione degli strumenti di tutela dei corpi idrici (C. cost. Sent., 30/07/2009, n. 254).

Infine, viene previsto che, per evitare sovrapposizioni e garantire il flusso delle informazioni raccolte e la loro compatibilità con il Sistema informativo nazionale dell'ambiente (SINA), le Regioni possono promuovere accordi di programma con l'ISPRA, le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, le province, gli enti di governo dell'ambito, i consorzi di bonifica e di irrigazione e gli altri enti pubblici interessati.

Si evince quindi che il legislatore ha voluto imprimere una particolare rilevanza agli accordi di programma che sono tesi alla diffusione ed all'impiego delle informazioni raccolte. Assumono quindi evidente importanza, sempre in linea generale, i soggetti destinatari dell'informazione circolante e che la norma puntualmente individua.

Infine, in relazione alla trasmissione dei dati, è responsabilità dei programmi di ricerca regionali ottenere i dati dalla loro prima elaborazione al fine di consentire un celere scambio tra i soggetti sopra menzionati.

Ciò impedisce che l'adozione di protocolli tecnici diversi pregiudichi la condivisione delle informazioni relative allo stato qualitativo dei corpi idrici.

6. I Piani di tutela delle acque

L'art. 44 del previgente d. lgs. 152/1999 qualificava i Piani di tutela

delle acque come *“Piano stralcio di settore del Piano di bacino”* mentre la norma vigente li riconduce, ai sensi del c. 1 dell’art. 121 d.lgs. 152/2006, quali *“specifici piani di settore”*.

Esso si caratterizza per un ambito territoriale di riferimento più ridotto e per una funzione prevalentemente integrativa e di specificazione rispetto sia al Piano di bacino distrettuale che a quello di cui all’art. 117 del d. lgs. 152/2006.

Il decreto del 1999 introduceva nel nostro ordinamento una nuova disciplina generale per la tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee. La novella è caratterizzata in particolare da un nuovo approccio alla conservazione dell’acqua, tema che viene ricollegato alla tutela delle risorse idriche e non più considerato mero fattore inquinante, ma anche ricchezza limitata.

I Piani di tutela, sostitutivi di quelli di risanamento previsti dalla legge 319 del 1986, cd. Legge Merli, erano definiti dal legislatore come strumenti di pianificazione contenenti misure di prevenzione, tutela e risanamento, dotati di efficacia prescrittiva mediante l’individuazione di direttive sia per i soggetti pubblici che per gli ordini conformativi degli usi idrici e delle modalità di scarico, nonché di vincoli immediatamente efficaci nei confronti dei privati.

Il Piano di cui all’articolo in commento, è stato chiarito, è uno specifico piano di settore e non più un piano stralcio del Piano di bacino.

La Corte costituzionale ha avuto modo di definire il Piano di bacino distrettuale come un *“piano territoriale di settore”* e *“strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d’uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione della acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato.”* Il Piano di gestione, inoltre, ha precisato sempre la Corte, si pone sullo stesso piano giuridico del Piano di bacino, in quanto entrambi concernano lo stesso ambito territoriale ma si distinguono in quanto il Piano di bacino ha ad oggetto esclusivamente la tutela delle acque, e non anche del suolo come quello di gestione (Corte cost. 254/2009).

Inoltre, la Conferenza Unificata Stato, Regioni, Città ed Autonomie locali, esprimendo un parere sul decreto di riforma del T.U. ambientale, ha evidenziato che *“il declassamento del piano regionale a mero atto di pianificazione di settore e in quanto tale privo dell’efficacia tipica degli atti posti a tutela delle risorse naturali comporta un inaccettabile scadimento della protezione delle risorse idriche ad assicurare nel territorio*

regionale”(documento pubblicato in www.dirittoambiente.com).

La novella legislativa sembra quindi foriera di molteplici incertezze, in particolare laddove emergono previsioni di piano difformi rispetto a quelle di altri piani di settore ovvero quelli urbanistici, creando così ulteriore confusione in un ambito, quello dei rapporti tra piani, che crea innumerevoli difficoltà applicative.

Il suo contenuto è disciplinato dalla parte B dell’Allegato 4 alla parte terza del decreto in commento e prevede che lo stesso debba contenere la descrizione generale delle caratteristiche del bacino idrografico, la sintesi delle pressioni e degli impatti significativi esercitati dall’attività antropica sullo stato delle acque superficiali e sotterranee, l’elenco e la rappresentazione cartografica delle zone vulnerabili e aree di salvaguardia, la mappa delle reti di monitoraggio, l’elenco degli obiettivi, la sintesi delle misure adottate, dell’analisi economica e di quella integrata dei vari fattori che concorrono a determinare la qualità ambientale delle acque e, infine, la relazione su ulteriori programmi per sottobacini.

Il comma 2 individua nel 31 dicembre 2006 il termine entro il quale le Autorità di bacino, a mezzo delle attività di pianificazione o mediante appositi atti di indirizzo e coordinamento, definiscono gli obiettivi su scala di distretto cui devono attenersi i piani di tutela delle acque, nonché le priorità degli interventi, sentite le province e gli enti di governo dell’ambito.

Inoltre, entro il 31 dicembre 2007, le regioni, sentite le province e previa adozione delle eventuali misure di salvaguardia, adottano il Piano di tutela delle acque e lo trasmettono al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora Ministero della transizione ecologica) nonché alle competenti Autorità di bacino, per le verifiche di competenza.

Il Piano di tutela contiene, inoltre, come previsto ai commi 3 e 4 dell’articolo in commento, le misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico e, in particolare, i risultati dell’attività conoscitiva, l’individuazione degli obiettivi di qualità ambientale, l’elenco dei corpi idrici e delle aree richiedenti specifiche misure di prevenzione dall’inquinamento e di risanamento, gli interventi di bonifica dei corpi idrici dati in possesso delle autorità e agenzie competenti rispetto al monitoraggio delle acque di falda delle aree interessate e delle acque potabili dei comuni interessati, rilevati e periodicamente aggiornati presso la rete di monitoraggio esistente, da pubblicare in modo da renderli disponibili per i cittadini.

A ciò si aggiungano anche l’analisi economica di cui all’Allegato 10

alla Parte Terza del decreto in commento e le misure previste al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 119 concernenti il recupero dei costi dei servizi idrici e le risorse finanziarie previste a legislazione vigente.

Il comma 5 individua in centoventi giorni il termine entro il quale le Autorità di bacino devono verificare la conformità del piano agli atti di pianificazione o agli atti di indirizzo e coordinamento esprimendo parere vincolante.

Il Piano di tutela deve essere approvato dalle regioni entro i successivi sei mesi e, così come modificato dalla L. 221/2015, entro e non oltre il 31 dicembre 2016, mentre le successive revisioni e gli aggiornamenti devono essere effettuati ogni sei anni. Sul punto il Tribunale superiore delle acque, ha precisato che tale termine ha natura meramente ordinatoria e sollecitatoria e, pertanto, non determina l'automatica decadenza delle misure di salvaguardia adottate "*medio tempore*" dalla Regione (Trib. Sup. delle acque, n. 42/15).

La Corte costituzionale, in una recente pronuncia, ha poi affermato che le regioni possono adottare le prescrizioni del piano di tutela delle acque che ritengono opportune alla luce degli obiettivi indicati dalle autorità di bacino e sempre nel rispetto del quadro normativo definito dagli artt. 95, 96 e 121 d.lgs. n. 152/2006, essendo invece loro precluso intervenire con legge per escludere o circoscrivere l'ambito di operatività del piano regionale di tutela delle acque, giacché ciò comporterebbe l'elusione, totale o parziale, del vincolo della legge statale, cui è demandata la disciplina della procedura di approvazione del piano quale espressione della competenza esclusiva in materia di tutela delle acque, funzionale alla garanzia delle esigenze unitarie cui è preordinata la individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici (C. cost. n. 153/2019).

7. Informazione e consultazione pubblica

L'art. 122 d.lgs. n. 152/2006 recepisce l'art. 14 della direttiva 2000/60/CE ed introduce obblighi di informazione a carico delle regioni in relazione all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei Piani.

L'articolo 14 della Direttiva è rubricato «Informazione e consultazione pubblica», ove la partecipazione pubblica si declina in un processo di pianificazione condivisa dei piani di gestione dei bacini idrografici, che

intercorre tra l'autorità istituzionale competente, cui spetta l'attuazione delle norme previste dalla direttiva, e i soggetti portatori di interessi e, pertanto, assurge al rango di condizione indefettibile ai fini dell'effettivo rispetto delle norme e del perseguimento degli obiettivi ambientali prefissati nella direttiva stessa.

Si delinea quindi una partecipazione pubblica su tre livelli:

- il coinvolgimento attivo dei soggetti interessati al governo della risorsa idrica, riconoscendo loro la possibilità di intervenire su ogni aspetto relativo all'attuazione della direttiva e, in peculiar modo, nel processo di pianificazione, della fase progettuale a quella attuativa e di monitoraggio e quindi di incidere in modo effettivo sul processo decisionale, mediante la diretta discussione delle problematiche e la correlativa elaborazione delle pertinenti soluzioni;
- consultazione delle parti interessate in tutte le fasi del processo di elaborazione, sviluppo ed attuazione della pianificazione idrica;
- accesso all'informazione sulle misure previste e sui progressi della loro attuazione.

Quanto alla consultazione pubblica ed all'accesso alle informazioni, sussiste un puntuale obbligo, in capo agli Stati membri, di garantire tali forme di partecipazione.

Ai sensi della direttiva, la consultazione rappresenta il livello più basso di partecipazione pubblica, laddove l'accesso alle informazioni rappresenta la base del processo di partecipazione.

In tal modo, le Regioni devono favorire la partecipazione attiva di tutti i soggetti interessati, soprattutto nella predisposizione, revisione e aggiornamento dei Piani di tutela, e, sulla base di motivata richiesta, garantire l'accesso ai documenti e alle informazioni che hanno portato alla predisposizione dei Piani di tutela.

L'articolo in commento attribuisce alle Regioni il compito di promuovere la partecipazione attiva dei soggetti interessati relativamente all'attuazione della Parte Terza del decreto e all'elaborazione, riesame e aggiornamento dei Piani di tutela.

Tale partecipazione coinvolge le cd. "parti interessate" che, conformemente a quanto previsto nelle linee guida della *Common implementation Strategy* della Direttiva 2000/60/CE, si devono intendere come «qualsiasi persona, gruppo od organizzazione con un interesse in una determinata questione, sia perché direttamente coinvolte ovvero ne subisce gli effetti, sia perché in rado di avere una qualche influenza sugli esiti,

nonché coloro che ancora non sono consapevoli del fatto che subiranno gli effetti di una tematica, ossia la maggior parte dei singoli cittadini, molte società e organizzazioni non governative, anche di piccole dimensioni».

Secondo il Testo unico ambientale, la partecipazione attiva viene promossa anche in relazione a tutte le fasi di pianificazioni del Piano di tutela, da quella di elaborazione, nella quale gli attori sociali possono propositivamente intervenire, e a quella di riesame per il miglioramento e la correzione degli interventi previsti nel piano e, infine, quella di aggiornamento.

Le Regioni devono inoltre provvedere a pubblicare e rendere disponibili per eventuali osservazioni da parte del pubblico il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del Piano, comprensiva della dichiarazione delle misure consultive, una valutazione globale provvisoria dei problemi prioritari per la gestione delle acque e copia del progetto del Piano di tutela.

In realtà, il termine “pubblico” cui il comma fa riferimento, non trova alcuna puntuale definizione nella Direttiva in commento e, per questo, si richiama quella contenuta nell’articolo 2, lett. d) della Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio n. 42/2001 che puntualizza che, con il termine suddetto, ci si riferisce ad «una o più persone fisiche o giuridiche, secondo la normativa o la prassi nazionale, e le loro associazioni, organizzazioni o gruppi».

Il secondo periodo del comma 1 dell’articolo in commento, riconosce inoltre il diritto di accedere a tutti i documenti di riferimento del progetto di Piano, nonché alle informazioni in base alle quali viene elaborato il progetto di Piano.

Tale diritto è un elemento irrevocabile e primario, senza il quale le altre forme di partecipazione, partecipazione attiva e consultazione pubblica in esso menzionate non potrebbero realizzarsi, perché è proprio dopo questo momento conoscitivo che possono fondarsi osservazioni e proposte su tutti gli aspetti rilevanti, gestione delle risorse idriche.

La previsione legislativa, diversamente da quanto disciplinato nell’articolo 14 della direttiva comunitaria che prevede l'autorizzazione a semplice richiesta dell’ostensione dei documenti suddetti si distingue in quanto, nel comma in esame viene esplicitamente prevista la motivazione quale requisito essenziale.

Ciò si pone in contrasto con quanto previsto, in via generale, dalla legge n. 241/90 che, nell’ipotesi in cui oggetto dell’istanza d’accesso siano informazioni riguardanti l’ambiente, la legittimazione attiva per l’esercizio

di tale diritto non p subordinata ad alcun interesse qualificato in capo al richiedente, garantendo così una piena libertà di circolazione delle informazioni in subiecta materia.

Ciò non esclude che vi siano dei limiti opponibili all'accesso di tali informazioni tra i quali vi rientra, in particolar modo, quello della tutela della riservatezza di soggetti terzi, sancito nell'articolo 5, comma 2 del d. lgs. 195/2005, seppur con i limiti del caso.

Pertanto, è auspicabile che anche questo articolo venga modificato per rispettare il principio dell'accesso e della partecipazione collaborativa stabilito a livello europeo, ora trasferito nell'articolo. 3sexieds dal codice in commento.

Si rileva, inoltre che l'inquadramento delle misure informative e partecipative in materia di gestione e tutela delle acque nel processo di adozione dei Piani di tutela, comporta una parcellizzazione e marginalizzazione del processo informativo e partecipativo, che si rivela incompatibile con la necessità di affrontare questioni complesse che, travalicando i confini amministrativi generali, richiederebbero invece, la previsione di procedure allargate di informazione, consultazione e partecipazione condivisa di cittadini e degli attori sociali con un ruolo di coordinamento da attribuire alle Autorità di distretto.

Il comma 2 prevede che le Regioni, al fine di garantire l'attiva partecipazione e la consultazione, debbano concedere un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di eventuali osservazioni scritte.

La Corte costituzionale si è espressa in merito all'articolo in commento specificando che lo stesso, disciplinando gli strumenti attraverso i quali i cittadini e gli altri soggetti interessati possono interloquire nella procedura di emanazione del piano di tutela, è strettamente connesso con il piano medesimo perché disciplina un segmento del procedimento all'esito del quale viene emanato il piano. Inoltre, dato che quest'ultimo è un fondamentale strumento di tutela ambientale, anche la disciplina quivi in commento, appartiene all'ambito materiale della tutela dell'ambiente.

In particolare, la Corte ha evidenziato che l'art. 122 richiama la Direttiva n. 2000/60/CE ma da essa si differenzia per il fatto di riferire i medesimi oneri di informazione e consultazione ai piani di gestione dei bacini idrografici (Corte cost. Sent., 30/07/2009, n. 254).

8. La trasmissione delle informazioni e delle relazioni

L'art. 123 d.lgs. n. 152/2006, di nuova formulazione, prevede l'onere, in capo alle regioni, di trasmettere i Piani e le relazioni di aggiornamento al Ministero della transizione ecologica affinché tali documenti vengano successivamente trasmessi alla Commissione Europea.

Il comma 2 si occupa di definire l'oggetto delle relazioni sintetiche che soggiacciono all'obbligo di trasmissione alla Commissione europea e che concernono l'attività conoscitiva e i programmi di monitoraggio. Inoltre, come previsto al c.3, entro tre anni dalla pubblicazione di ciascun Piano di tutela o dall'aggiornamento di cui all'articolo 121, le regioni trasmettono al Ministro della transizione ecologica, una relazione sui progressi realizzati nell'attuazione delle misure di cui all'articolo 116.

La Corte costituzionale ha specificato che gli adempimenti dell'articolo in commento sono adempimenti accessori connessi con l'attuazione dei Piani di tutela e degli altri programmi di misure di tutela delle acque.

Tali oneri di trasmissione, inoltre, trovano corrispondenza nella Direttiva n. 2000/60/CE che, all'art. 15, impone agli Stati membri di trasmettere alla Commissione europea copia dei Piani di gestione dei bacini idrografici e le relazioni sintetiche in conseguenza dell'attribuzione delle competenze amministrative in tema di predisposizione del Piano di tutela delle acque e di accertamenti conoscitivi relativi ai vari dati rilevanti per la predisposizione dei piani medesimi (Corte cost. Sent., 30/07/2009, n. 254).

CAPITOLO XIV

COMMENTO AGLI ARTT. DA 124 A 127

(AUTORIZZAZIONE AGLI SCARICHI)

Art. 124. Criteri generali.

1. Tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati.
2. L'autorizzazione è rilasciata al titolare dell'attività da cui origina lo scarico. Ove uno o più stabilimenti conferiscano, tramite condotta, ad un terzo soggetto, titolare dello scarico finale, le acque reflue provenienti dalle loro attività, oppure qualora tra più stabilimenti sia costituito un consorzio per l'effettuazione in comune dello scarico delle acque reflue provenienti dalle attività dei consorziati, l'autorizzazione è rilasciata in capo al titolare dello scarico finale o al consorzio medesimo, ferme restando le responsabilità dei singoli titolari delle attività suddette e del gestore del relativo impianto di depurazione in caso di violazione delle disposizioni della parte terza del presente decreto.
3. Il regime autorizzatorio degli scarichi di acque reflue domestiche e di reti fognarie, servite o meno da impianti di depurazione delle acque reflue urbane, è definito dalle regioni nell'ambito della disciplina di cui all'articolo 101, commi 1 e 2.
4. In deroga al comma 1, gli scarichi di acque reflue domestiche in reti fognarie sono sempre ammessi nell'osservanza dei regolamenti fissati dal gestore del servizio idrico integrato ed approvati dall'ente di governo dell'ambito.
5. Il regime autorizzatorio degli scarichi di acque reflue termali è definito dalle regioni; tali scarichi sono ammessi in reti fognarie nell'osservanza dei regolamenti emanati dal gestore del servizio idrico integrato ed in conformità all'autorizzazione rilasciata dall'ente di governo dell'ambito.
6. Le regioni disciplinano le fasi di autorizzazione provvisoria agli scarichi degli impianti di depurazione delle acque reflue per il tempo necessario al loro avvio oppure, se già in esercizio, allo svolgimento di interventi, sugli impianti o sulle infrastrutture ad essi connesse, finalizzati all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, ovvero al potenziamento funzionale, alla ristrutturazione o alla dismissione.
7. Salvo diversa disciplina regionale, la domanda di autorizzazione è presentata alla provincia ovvero all'ente di governo dell'ambito se lo scarico è in pubblica fognatura. L'autorità competente provvede entro novanta giorni dalla ricezione della domanda.

8. Salvo quanto previsto dal decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, l'autorizzazione è valida per quattro anni dal momento del rilascio. Un anno prima della scadenza ne deve essere chiesto il rinnovo. Lo scarico può essere provvisoriamente mantenuto in funzione nel rispetto delle prescrizioni contenute nella precedente autorizzazione, fino all'adozione di un nuovo provvedimento, se la domanda di rinnovo è stata tempestivamente presentata. Per gli scarichi contenenti sostanze pericolose di cui all'articolo 108, il rinnovo deve essere concesso in modo espresso entro e non oltre sei mesi dalla data di scadenza; trascorso inutilmente tale termine, lo scarico dovrà cessare immediatamente. La disciplina regionale di cui al comma 3 può prevedere per specifiche tipologie di scarichi di acque reflue domestiche, ove soggetti ad autorizzazione, forme di rinnovo tacito della medesima.

9. Per gli scarichi in un corso d'acqua nel quale sia accertata una portata naturale nulla per oltre centoventi giorni annui, oppure in un corpo idrico non significativo, l'autorizzazione tiene conto del periodo di portata nulla e della capacità di diluizione del corpo idrico negli altri periodi, e stabilisce prescrizioni e limiti al fine di garantire le capacità autodepurative del corpo ricettore e la difesa delle acque sotterranee.

10. In relazione alle caratteristiche tecniche dello scarico, alla sua localizzazione e alle condizioni locali dell'ambiente interessato, l'autorizzazione contiene le ulteriori prescrizioni tecniche volte a garantire che lo scarico, ivi comprese le operazioni ad esso funzionalmente connesse, avvenga in conformità alle disposizioni della parte terza del presente decreto e senza che consegua alcun pregiudizio per il corpo ricettore, per la salute pubblica e l'ambiente.

11. Le spese occorrenti per l'effettuazione di rilievi, accertamenti, controlli e sopralluoghi necessari per l'istruttoria delle domande di autorizzazione allo scarico previste dalla parte terza del presente decreto sono a carico del richiedente. L'autorità competente determina, preliminarmente all'istruttoria e in via provvisoria, la somma che il richiedente è tenuto a versare, a titolo di deposito, quale condizione di procedibilità della domanda. La medesima Autorità, completata l'istruttoria, provvede alla liquidazione definitiva delle spese sostenute sulla base di un tariffario dalla stessa approntato.

12. Per insediamenti, edifici o stabilimenti la cui attività sia trasferita in altro luogo, ovvero per quelli soggetti a diversa destinazione d'uso, ad ampliamento o a ristrutturazione da cui derivi uno scarico avente caratteristiche qualitativamente e/o quantitativamente diverse da quelle dello scarico preesistente, deve essere richiesta una nuova autorizzazione allo scarico, ove quest'ultimo ne risulti soggetto. Nelle ipotesi in cui lo scarico non abbia caratteristiche qualitative o quantitative diverse, deve essere data

comunicazione all'autorità competente, la quale, verificata la compatibilità dello scarico con il corpo recettore, adotta i provvedimenti che si rendano eventualmente necessari.

Art. 125. domanda di autorizzazione agli scarichi di acque reflue industriali.

1. La domanda di autorizzazione agli scarichi di acque reflue industriali deve essere corredata dall'indicazione delle caratteristiche quantitative e qualitative dello scarico e del volume annuo di acqua da scaricare, dalla tipologia del ricettore, dalla individuazione del punto previsto per effettuare i prelievi di controllo, dalla descrizione del sistema complessivo dello scarico ivi comprese le operazioni ad esso funzionalmente connesse, dall'eventuale sistema di misurazione del flusso degli scarichi, ove richiesto, e dalla indicazione delle apparecchiature impiegate nel processo produttivo e nei sistemi di scarico nonché dei sistemi di depurazione utilizzati per conseguire il rispetto dei valori limite di emissione.

2. Nel caso di scarichi di sostanze di cui alla tabella 3/A dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, derivanti dai cicli produttivi indicati nella medesima tabella 3/A, la domanda di cui al comma 1 deve altresì indicare:

a) la capacità di produzione del singolo stabilimento industriale che comporta la produzione o la trasformazione o l'utilizzazione delle sostanze di cui alla medesima tabella, oppure la presenza di tali sostanze nello scarico. La capacità di produzione dev'essere indicata con riferimento alla massima capacità oraria moltiplicata per il numero massimo di ore lavorative giornaliere e per il numero massimo di giorni lavorativi;

b) il fabbisogno orario di acque per ogni specifico processo produttivo.

Art. 126. approvazione dei progetti degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane.

1. Le regioni disciplinano le modalità di approvazione dei progetti degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane. Tale disciplina deve tenere conto dei criteri di cui all'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto e della corrispondenza tra la capacità di trattamento dell'impianto e le esigenze delle aree asservite, nonché delle modalità della gestione che deve assicurare il rispetto dei valori limite degli scarichi. Le regioni disciplinano altresì le modalità di autorizzazione provvisoria necessaria all'avvio dell'impianto anche in caso di realizzazione per lotti funzionali.

Art. 127. Fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue.

1. 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. I fanghi devono essere riutilizzati ogni qualvolta il loro reimpiego risulti appropriato.

2. È vietato lo smaltimento dei fanghi nelle acque superficiali dolci e salmastre.

Sommario: 1. Cenni introduttivi – 2. Criteri generali – 3. Domanda di autorizzazione agli scarichi di acque reflue industriali – 4. Approvazione dei progetti degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane – 5. Fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue.

1. Cenni introduttivi

L'attuale impianto ordinamentale designa, quali principali tipologie di provvedimenti impiegati dalle amministrazioni nella tutela e nella disciplina dell'uso delle acque, le autorizzazioni e le concessioni, che garantiscono un corretto ed adeguato utilizzo della risorsa idrica.

Come noto, il Codice dell'ambiente richiede che determinate attività che possono danneggiare il nostro ecosistema, inclusi gli scarichi e la loro ubicazione, richiedano un permesso speciale per essere controllate e regolamentate, che deve includere tutte le norme tecniche adeguate per garantire che le emissioni avvengano a norma di legge e senza pregiudicare in alcun modo gli enti destinatari, la salute pubblica e l'ambiente.

Le concessioni, invece, mirano a regolare l'impiego delle risorse idriche in quanto dalla natura pubblica di tutte le acque superficiali e sotterranee discinte la necessità di ottenere dall'amministrazione un apposito titolo per poterle impiegare.

A completamento dei poteri amministrativi di disciplina dei comportamenti e degli usi dell'acqua, viene previsto che all'amministrazione vengano designati appositi poteri di controllo sul rispetto delle prescrizioni dettate.

2. Criteri generali

L'art. 124 del d. lgs.n. 152/2006 riproduce, con alcune modifiche, l'art. 45 d.lgs. n. 152/1999, disponendo il rilascio, in favore del titolare da cui

origina lo scarico, della preventiva autorizzazione.

In realtà, l'autorizzazione allo scarico è stata introdotta per la prima volta nell'ordinamento italiano con la legge cd. "Merli", la numero 319/1976, che introduceva all'articolo 9, l'obbligatorietà del possesso di una autorizzazione allo scarico.

Pertanto, il testo del comma in commento, impone che tutti gli scarichi, indipendentemente dalla natura inquinante, siano dotati di un'autorizzazione, evidenziando così la natura preventiva.

Inoltre, con l'autorizzazione la Pubblica amministrazione ha quindi la possibilità di porre in essere una verifica atta ad accertare che ce non vi sia un utilizzo indiscriminato della risorsa.

Pertanto, l'obbligo di disporre di un'autorizzazione prima che inizi lo scarico, è una misura di cautela volta ad evitare che possano essere causati effetti irreversibili al corpo ricettore, dando modo all'amministrazione di accertare preventivamente attraverso una adeguata istruttoria, le caratteristiche dello scarico e i possibili impatti sull'ambiente.

Il c.2 si occupa invece di definire a chi compete il rilascio dell'autorizzazione nel caso in cui vi siano soggetti terzi o consorzi cui vengano conferite le acque reflue.

Si prevede quindi che, ove uno o più stabilimenti conferiscano ad un terzo soggetto le acque reflue provenienti dalle loro attività, o qualora venga costituito un consorzio per l'effettuazione in comune dello scarico delle acque reflue, l'autorizzazione viene rilasciata in capo al titolare dello scarico finale o al consorzio medesimo.

Questi sono casi assai frequenti, soprattutto in presenza di realtà industriali concentrate sul territorio e fortemente frammentate che spesso prevedono una partecipazione mista di soggetti pubblici e privati, soddisfacendo sia esigenze industriali che civili.

Prima della modifica introdotta dal d. lgs. 4/ 2008 tuttavia, nel caso di scarichi comuni non consortili, il rilascio del procedimento di autorizzazione era comunque subordinato all'approvazione di un idoneo progetto comprovante la possibilità tecnica di parzializzazione dei singoli scarichi. Permane però in vigore il divieto di diluizione che viene verificato con modalità alternative alla presentazione e redazione di un progetto idoneo.

Viene altresì previsto che il conferimento di acque reflue ad un terzo soggetto o un consorzio titolare dello scarico finale, deve avvenire tramite condotta (la modifica introdotta dal decreto correttivo si è resa necessaria per chiarire il confine tra acque reflue e rifiuti, così come chiarito dal parere

del 5 novembre del 2007 del Consiglio di Stato).

Sul punto, la giurisprudenza è intervenuta precisando che è sempre competenza regionale quella di disciplinare le fasi di autorizzazione provvisoria agli scarichi per il tempo necessario al loro avvio oppure, se già in esercizio, allo svolgimento di interventi finalizzati all'adempimento degli dell'Unione europea, ovvero al potenziamento funzionale, alla ristrutturazione o alla dismissione. Il legislatore statale, nel prevedere la possibilità di effettuare scarichi in comune, stabilisce inoltre che sia identificato il soggetto terzo titolare dello scarico.

2.1. La responsabilità

Quanto alla responsabilità, il predetto comma 2 dell'art. 124 del d. lgs. n. 152 del 2006 prevede altresì, che - in presenza di conferimento degli scarichi ad un soggetto terzo (anche qualora esso sia un consorzio) con propria responsabilità giuridica - le responsabilità dei singoli consorziati, se ve ne sono, non vengano meno.

L'inciso in commento al fine di evitare comportamenti che eludano la normativa e per ribadire il principio secondo cui la responsabilità del gestore dell'impianto di produzione delle acque reflue rimane anche se non scaricate indirettamente.

Tuttavia, va rilevato che il legislatore non ha fornito elementi che possano chiarire come si esplicano le diverse responsabilità e di come sia possibile giungere ad una suddivisione delle stesse tra i titolari delle attività svolte. Sarà quindi compito dell'autorità giudiziaria a dover accertare, caso per caso, le singole responsabilità.

In particolare, la sentenza della Corte costituzionale ha ribadito che *“in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, la disciplina statale costituisce un limite minimo di tutela non derogabile dalle Regioni, ordinarie o a statuto speciale, e dalle Province”*, in quanto *“lo Stato stabilisce “standard minimi di tutela” intendendosi “tale espressione nel senso che lo Stato assicura una tutela “adeguata e non riducibile” dell'ambiente valevole anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome”* (Corte cost., 01 luglio 2010, n. 234).

Ulteriore questione rilevante, oggetto di specifico commento, è quella di qualificare la differente responsabilità dei soggetti nel caso di illeciti penali, amministrativi o di tipo civilistico.

Viene prevista una responsabilità concorrente fra il titolare del singolo

scarico e il gestore dell'impianto consortile: il primo risponde a titolo di dolo o colpa, il secondo per un obbligo di controllo e vigilanza. Ci si è chiesti se il gestore dell'impianto possa trasferire civilmente le proprie responsabilità ai consorziati o ai soggetti con cui abbia stipulato un contratto di appalto di servizi e che scarichino nel suo depuratore i propri reflui.

La giurisprudenza ha inoltre chiarito che, in tema di inquinamento idrico, la finalità dell'autorizzazione non è soltanto quella di permettere l'apertura e l'effettuazione dello scarico, ma anche di porre l'amministrazione competente nelle condizioni di verificare la sussistenza delle condizioni di legge per il rilascio del titolo abilitativo ed effettuare ogni successiva attività di controllo e prevenzione, con la conseguenza che l'apertura o l'effettuazione di uno scarico in assenza dell'autorizzazione denota una effettiva offensività della condotta, in quanto determina una evidente lesione dell'interesse protetto dal precetto penale (Cass. pen. Sez. III, 23/01/2019, n. 11518).

2.2. La disciplina delle acque reflue domestiche, termali e di reti fognarie

Il c.3 dell'articolo in commento stabilisce che il regime autorizzatorio degli scarichi delle acque reflue domestiche e delle reti fognarie, nonché, come previsto dal c.5, quello delle acque reflue termali, è definito dalle regioni, ammessi nell'osservanza dei regolamenti fissati dal gestore del servizio idrico integrato ed approvati dall'ente di governo dell'ambito.

Si rileva che gli scarichi civili, a differenza di quelli industriali, presentano un'elevata numerosità ed una uniformità delle caratteristiche chimico fisiche, elementi che rendono difficoltoso il controllo puntuale e non giustificano una procedura di autorizzazione che prevede valutazioni specifiche.

La giurisprudenza ha precisato che ciò, sebbene sia una deroga all'ordinario principio di preventiva autorizzazione, comporti in capo al privato che usufruisce dello scarico l'obbligo di attenersi scrupolosamente alle regole valide in ambito locale, accertandosi che gli scarichi delle acque reflue domestiche, sottratte ad un atto autorizzatorio, rispettino le prescrizioni stabilite dal gestore del servizio idrico integrato, non potendo confidare nei successivi controlli delle Autorità preposte al settore per ritenersi esonerato dal dovere di ricercare responsabilmente le norme che disciplinano la materia in quel territorio (T.A.R. Emilia Romagna, Parma,

I, n49/2012).

2.3. Domanda di autorizzazione e la procedura autorizzatoria

L'articolo in commento si pronuncia anche in merito alla domanda di autorizzazione, precedentemente depositata in comune, definendo che la stessa debba essere presentata alla Provincia o, se lo scarico è in pubblica fognatura, all'autorità d'ambito, salvo diversa disciplina regionale.

Come visto dalla giurisprudenza, i consorzi di sviluppo industriale non aventi natura di "consorzi tra imprese" ai sensi dell'art. 45, C. 2, del d.lgs. n. 152/1999, non sono legittimati all'adozione, nei confronti delle singole imprese aderenti, di provvedimenti autorizzatori alle emissioni, né di modifiche dei valori limite di scarico.

Non essendo infatti detti consorzi soggetti ad autorizzazione per conto delle imprese stesse, l'autorizzazione in parola deve essere rilasciata ad ogni singola impresa, in relazione al proprio scarico, dalla Provincia, unica a poterne modificare le condizioni e a poter disporre l'adeguamento in via obbligatoria alle proprie prescrizioni (T.A.R. Friuli Venezia Giulia, n. 25/2005).

Il comma 6 attribuisce alle Regioni il compito di disciplinare la procedura autorizzatoria per gli impianti di depurazione in fase di avvio. La previsione che si possa e debba avere un regime speciale per gli impianti di depurazione in avviamento è applicabile sia agli impianti che trattano acque reflue civili che industriali, non essendo specificato altrimenti.

Il comma in esame non fornisce alcuna definizione di avvio e, quindi, viene demandato alle regioni il compito di indicare i criteri con cui si definisce l'avviso di un impianto di depurazione.

Inoltre, a differenza di altre parti del testo che fanno riferimento al regime autorizzatorio, il legislatore fa riferimento alle fasi del permesso al comma 6, suggerendo che un permesso temporaneo per l'avvio può prevedere regimi diversi in concomitanza di differenti fasi dell'avvio dell'impianto di depurazione.

2.4.I commi dal 7 al 12

Il c. 7 dell'art. 124 prevede che l'autorità competente debba

provvedere, non più in sessanta giorni, bensì entro novanta giorni dalla ricezione della domanda al rilascio dell'autorizzazione.

Va altresì rilevato che il decreto correttivo ha eliminato il meccanismo del silenzio-assenso, in base al quale veniva previsto, in caso di inadempimento da parte dell'Amministrazione, che l'autorizzazione si intendesse temporaneamente concessa per i successivi sessanta giorni, salvo revoca.

Come precisato dal Consiglio di Stato nel parere del 5 novembre 2007, la *ratio* di questa modifica è stata quella di armonizzare il dettato normativo con le previsioni contenute nella l. n. 241/1990 che, da un lato, fissa in 90 giorni il termine per provvedere sulle istanze di provvedimento (se i singoli regolamenti non provvedono diversamente) e che, dall'altro, preclude il meccanismo del silenzio-assenso in materia ambientale.

La giurisprudenza ha inoltre specificato, sul punto, che l'attività di scarico di reflui può essere esercitata soltanto dopo che l'autorità competente abbia rilasciato la relativa autorizzazione, non essendo più contemplato alcun meccanismo di silenzio-assenso legato all'inadempimento dell'autorità a provvedere sulla domanda, la cui mera presentazione, di conseguenza, non può produrre alcun effetto liberatorio, neppure temporaneo (C. III, n. 9942/2016).

Inoltre, la presentazione di una richiesta di autorizzazione all'effettuazione dello scarico, frutto di necessario atto volitivo, può essere pretesa a condizione che lo scarico fosse, se non programmato, quanto meno ragionevolmente prevedibile.

Pertanto, se il versamento è il risultato di una condotta accidentale provocata da negligenza, occorre la dimostrazione che il soggetto fosse nelle condizioni di prevedere che tale fatto potesse ragionevolmente verificarsi (C. III, n.5239/2016).

Il comma 8 definisce la scadenza temporale delle autorizzazioni agli scarichi, individuata in quattro anni, e i tempi per la richiesta di rinnovo, nonché la fase di transizione tra la fine di un'autorizzazione e l'inizio della successiva.

Infatti, il soggetto titolare di un'autorizzazione allo scarico in scadenza, ha l'obbligo di presentare la domanda di rinnovo entro un anno della scadenza.

Quindi, con la domanda di rinnovo, il soggetto richiedente accede alla possibilità di non dover interrompere la propria attività, anche qualora l'amministrazione al termine dell'anno dovesse risultare inadempiente, il soggetto richiedente potrà continuare l'attività a tempo indeterminato.

Nel comma 9 il legislatore impone che l'amministrazione debba tener conto della portata nulla o limitata del corpo ricettore.

L'autorità competente deve prestare particolare attenzione a questo tema e ha la possibilità di imporre specifici vincoli, anche se tale discrezionalità non può essere considerata arbitraria, perché le regole devono essere sempre giustificati e strettamente correlati alle esigenze di tutela del corpo ricettore e delle acque sotterranee.

Inoltre, in relazione alle caratteristiche tecniche dello scarico, alla sua localizzazione e alle condizioni dell'ambiente interessato, l'autorizzazione come precisato dalla giurisprudenza *contiene le ulteriori prescrizioni tecniche volte a garantire che lo scarico, ivi comprese le operazioni adesso funzionalmente connesse, avvenga in conformità alle disposizioni della parte terza del presente decreto e senza che consegua alcun pregiudizio per il corpo ricettore, per la salute pubblica e l'ambiente*" si riferisce, con tutta evidenza, allo scarico stesso e lascia chiaramente intendere che in alcun modo le prescrizioni imposte possono trascendere dalla sfera di controllo del gestore dell'impianto (T.A.R. Friuli-V. Giulia Trieste Sez. I, 07/01/2022, n. 5).

Il c. 11 specifica gli oneri a carico del richiedente in termini di spese amministrative, prevedendo che le spese di istruttoria sono a carico del richiedente e, inoltre, introduce la previsione di un tariffario per la liquidazione definitiva delle spese da parte dell'Autorità.

Si evidenzia che il legislatore, sebbene disponga con chiarezza che l'amministrazione debba preventivamente definire la somma da versare a titolo di deposito, non è altrettanto chiara nello stabilire che l'amministrazione debba preventivamente definire la somma complessiva dell'istruttoria. Il fatto che non venga precisato il momento in cui il tariffario debba essere approntato non esclude però che lo stesso debba essere reso pubblico prima dell'inizio del procedimento, visto che altrimenti verrebbe meno il criterio di trasparenza che deve reggere l'intera attività amministrativa, comprensiva dei oneri a carico del richiedente.

Il comma 12 infine, disciplina le modifiche che possono occorrere ad un'attività soggetta ad autorizzazione.

3. Domanda di autorizzazione agli scarichi di acque reflue industriali

L'art. 125, che riprende i contenuti di cui all'art. 46 d.lgs. n. 152/1999, prevede che la domanda di autorizzazione debba essere accompagnata da dettagliate informazioni in ordine alle caratteristiche quantitative e

qualitative dello scarico, al volume annuo da scaricare, alla tipologia del corpo ricettore e al punto previsto per controlli, alla descrizione del sistema complessivo di scarico, ai sistemi di misurazione dei flussi, delle apparecchiature impiegate nel processo produttivo e nei sistemi di scarico, nonché all'indicazione dei sistemi di depurazione utilizzati.

Il legislatore, con l'articolo in commento, ha inteso porre particolare attenzione alle acque reflui industriali che sono oggetto di particolare attenzione alla luce delle caratteristiche qualitative e quantitative che le caratterizzano.

Ci si è chiesti quale fosse il limite di dettaglio cui il soggetto richiedente deve giungere e si ritiene che, alla luce della finalità dell'autorizzazione, si può ritenere che l'amministrazione debba poter approfondire la conoscenza dell'impianto del richiedente fino al punto di identificare ciò che è prevalente, per quantità o qualità, sotto un punto di vista ambientale.

Inoltre, per identificare gli elementi rilevanti, occorre far riferimento anche agli effetti perturbativi che l'immissione provoca nello scarico.

Particolare attenzione, in quanto rappresenta un elemento di novità rispetto al precedente decreto legislativo n. 152/1999, va attribuita all'individuazione, tra le caratteristiche proprie della domanda d'autorizzazione del volume annuo di acqua da scaricare.

Da ciò si desume che il legislatore voleva che l'amministrazione fosse resa edotta su un dato più direttamente correlato alla natura e all'impatto ambientale dello scarico che si ricava grazie ad una rigorosa equazione matematica.

Il comma 1 prevede inoltre che la domanda d'autorizzazione deve contenere una descrizione del sistema produttivo nel suo insieme, ma, il legislatore non indica quali debbano essere i contenuti dell'atto autorizzatorio e, pertanto, competerà all'Autorità competente, definire i contenuti.

Il comma 2 prevede inoltre che, nel caso di scarichi di sostanze di cui alla tabella 3/A dell'Allegato 5 alla Parte Terza del decreto in commento, derivanti dai cicli produttivi di cui alla medesima tabella 3/A, la domanda deve altresì indicare la capacità di produzione del singolo stabilimento industriale che comporta la produzione, la trasformazione, l'utilizzazione delle sostanze di cui alla medesima tabella o la presenza di tali sostanze nello scarico nonché il fabbisogno orario di acque per ogni specifico processo produttivo.

Le sostanze indicate nella Tabella suindicata, sono caratterizzate da

una particolare pericolosità per l'ambiente acquatico che impone al legislatore una maggiore cautela e, per questo, il legislatore, nel definire i limiti all'emissione, identifica con puntualità il processo da cui ha origine, delimitando così con precisione il campo di applicazione.

4. Approvazione dei progetti degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane

L'art. 126 del decreto in commento, che riproduce quanto previsto dall'art. 47 del previgente d. lgs. 152/1999, definisce i criteri per l'approvazione dei progetti relativi agli impianti di trattamento delle acque reflue urbane.

A differenza del previgente testo, il legislatore abroga il riferimento alle disposizioni in materia di VIA ma, tale elisione, non vale ad escludere detti impianti dal rispetto della normativa in materia di VIA, ove applicabile.

Alle Regioni è stato inoltre affidato il compito di definire le modalità di coordinamento dei progetti degli impianti di depurazione delle acque reflue urbane, che devono essere predisposti prima della loro realizzazione, attraverso la valutazione e il coordinamento dei progetti.

Si precisa, tuttavia, che la normativa lascia ampia discrezionalità alle Regioni nella definizione delle caratteristiche tecniche degli impianti di depurazione delle acque reflue urbane, pur dovendo operare entro limiti ben definiti.

In *primis*, l'impianto deve consentire il rispetto dei valori limite alle emissioni indicati all'articolo 101 e, pertanto, vi è una particolare attenzione agli obiettivi da raggiungere devolvendo alle amministrazioni regionali l'onere di trovare la soluzione migliore per conseguirlo.

In secondo luogo, il progetto deve essere dimensionato in modo da soddisfare le esigenze del territorio cui è destinato e, infine, si prevede che, già in fase di progettazione, si tenga conto delle modalità di gestione dell'impianto.

5. Fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue

L'art. 127 d.lgs. n. 152/2006, che parzialmente riproduce quanto

contenuto all'art. 48 del d. lgs. 152/1999, indica i criteri per lo smaltimento dei fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue.

Il c. 1 dell'art. 127, come modificato dal d.lgs. n. 4/2008, richiamando il d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 99, legittima il riutilizzo dei fanghi in agricoltura ricorrendo ad un concetto, di natura sostanziale, compendiato nella valutazione di "appropriatezza" dell'impiego dei medesimi.

Sul punto, recente giurisprudenza, ha precisato che *"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. I fanghi devono essere riutilizzati ogni qualvolta il loro reimpiego risulti appropriato"*.

Il Consiglio di stato ha altresì precisato che, sebbene nessuna disposizione del d. lgs. n. 99/1992 faccia riferimento alla previa autorizzazione dell'impianto di depurazione, non appare illogico imporre che, a monte, l'impianto di depurazione venga autorizzato e tale imposizione ben può provenire dalle Regioni che possono innalzare il livello di tutela ambientale rispetto alle prescrizioni della legislazione nazionale (Cons. Stato Sez. IV, 06/06/2017, n. 2722).

Al comma 2 viene previsto che i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti sia nel caso di mancato trattamento nell'impianto di depurazione, sia quando il trattamento venga effettuato in luogo diverso o in modo incompleto, inappropriato o fittizio (Cass. pen. Sez. III Sent., 22/09/2011, n. 36096), e devono essere riutilizzati ogniqualvolta il loro reimpiego risulti appropriato e, come meglio precisato dalla giurisprudenza, specie ove non emerga una particolare potenzialità inquinante (T.A.R. Lombardia, Milano, IV, n. 1262/2011).

La giurisprudenza ha inoltre precisato che il momento in cui la disciplina dei rifiuti deve essere applicata ai fanghi da depurazione è individuato nella fine del complessivo trattamento effettuato presso l'impianto di depurazione e finalizzato a predisporre i fanghi medesimi per la destinazione finale, smaltimento o riutilizzo, in condizioni di sicurezza per l'ambiente mediante stabilizzazione, riduzione dei volumi ed altri processi (Cass. pen. Sez. III Sent., 22/09/2011, n. 36096).

Alla luce della previsione sopracitata secondo la quale i fanghi di depurazione, al netto di quanto previsto nel d. lgs. 152/99, devono essere assoggettati alla disciplina dei rifiuti, si devono ritenere applicabili i valori limite sanciti dalla Tabella 1, Allegato 5, Titolo V, Parte IV T.U. ambiente

(C. III, n. 27958/2017).

Il T.A.R. Lombardia, Milano, III, n. 986/2019, ha inoltre affermato che la regolamentazione dei fanghi di depurazione non è dettata da un apparato normativo autonomo, dovendosi pertanto integrare il regime normativo con la disciplina generale sui rifiuti, così come affermato dalla Corte di cassazione, sebbene in dottrina sussista ancora un quadro confusionario fra standard qualitativi delle matrici ambientali e standard di qualità dei rifiuti.

Infatti, ove viene affermato che ai fanghi depurativi debbano essere applicati i valori limite della Tabella 1, Allegato 5, Titolo V, Parte IV del d.lgs. n. 152/2006, destinata alle bonifiche dei suoli, va rilevato che tali valori limite sono stati derivati per una matrice ambientale, cioè il suolo, rispetto alla quale vi può essere una specifica esposizione da parte dei suoi fruitori, e non già per una matrice potenzialmente inquinante quale un fango di depurazione che viene recuperato tramite spandimento sul suolo medesimo.

A comprova di ciò, si evidenzia che il mero superamento dei valori limite fissati nella tabella 1 in un suolo a diversa destinazione d'uso non implica la contaminazione del suolo stesso, bensì la necessità di procedere ad un'analisi di rischio, al fine di valutare la necessità di procedere o meno a bonifica, non potendosi tuttavia applicare la procedura dell'analisi di rischio ad un rifiuto, come affermato dal d.lgs. n. 152/2006.

La dottrina ha evidenziato che sussistono tutt'ora notevoli controversie in merito all'applicazione ed alla definizione dei requisiti che devono essere posseduti dai fanghi di depurazione per la loro distribuzione sui terreni agrari, sebbene si ritenesse che tale questione fosse, almeno provvisoriamente, risolta con la conversione (in legge) del D.L. 28 settembre 2018, n. 109 rubricato "*Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze*", convertito, con modifiche, nella legge 16 novembre 2018, n. 130 per effetto della quale il legislatore, con le disposizioni di cui all'art. 41, aveva modificato e integrato, in attesa di una più complessiva revisione della relativa disciplina, i parametri e i connessi valori limite da verificare ai sensi dell'ormai vetusto d. lgs. n. 99/1992 (controverso il commento di MURATORI, Ambiente e sviluppo, 2019, 10, 701).

Ad oggi, lo schema di decreto legislativo volto alla riscrittura e all'aggiornamento della disciplina di gestione dei rifiuti costituiti dai fanghi di depurazione, non è ancora stato formalmente approvato dal

Governo ma ciò non può che rappresentare una linea guida per la futura, e necessaria, disciplina sui fanghi.

La legge di delegazione UE 117/2019, nel conferire al Governo la delega per il recepimento della direttiva 2018/850/UE di modifica della “direttiva discariche” 1999/31/CE. ha stabilito infatti, fra i criteri direttivi per il recepimento, l'adozione di una nuova disciplina organica per la gestione dell'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione delle acque.

CAPITOLO XV

COMMENTO DAGLI ARTT. 128 A 132

(CONTROLLO DEGLI SCARICHI)

Art. 128. Soggetti tenuti al controllo.

1. L'autorità competente effettua il controllo degli scarichi sulla base di un programma che assicuri un periodico, diffuso, effettivo ed imparziale sistema di controlli.
2. Fermo restando quanto stabilito al comma 1, per gli scarichi in pubblica fognatura il gestore del servizio idrico integrato organizza un adeguato servizio di controllo secondo le modalità previste nella convenzione di gestione.

Art. 129. Accessi ed ispezioni.

1. L'autorità competente al controllo è autorizzata a effettuare le ispezioni, i controlli e i prelievi necessari all'accertamento del rispetto dei valori limite di emissione, delle prescrizioni contenute nei provvedimenti autorizzatori o regolamentari e delle condizioni che danno luogo alla formazione degli scarichi. Il titolare dello scarico è tenuto a fornire le informazioni richieste e a consentire l'accesso ai luoghi dai quali origina lo scarico.

Art. 130. Inosservanza delle prescrizioni della autorizzazione allo scarico.

1. Ferma restando l'applicazione delle norme sanzionatorie di cui al titolo V della parte terza del presente decreto, in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione allo scarico l'autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione:
 - a) alla diffida, stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze;
 - b) alla diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente;
 - c) alla revoca dell'autorizzazione in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazione di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente.

Art. 131. Controllo degli scarichi di sostanze pericolose.

Per gli scarichi contenenti le sostanze di cui alla Tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, l'autorità competente al rilascio

dell'autorizzazione può riscrivere, a carico del titolare dello scarico, l'installazione di strumenti di controllo in automatico, nonché le modalità di gestione degli stessi e di conservazione dei relativi risultati, che devono rimanere a disposizione dell'autorità competente al controllo per un periodo non inferiore a tre anni dalla data di effettuazione dei singoli controlli.

Art. 132. Interventi sostitutivi.

1. Nel caso di mancata effettuazione dei controlli previsti dalla parte terza del presente decreto, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare diffida la regione a provvedere entro il termine massimo di centoottanta giorni ovvero entro il minor termine imposto dalle esigenze di tutela ambientale. In caso di persistente inadempienza provvede, in via sostitutiva, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa delibera del Consiglio dei Ministri, con oneri a carico dell'Ente inadempiente.

2. Nell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui al comma 1, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nomina un commissario «ad acta» che pone in essere gli atti necessari agli adempimenti previsti dalla normativa vigente a carico delle regioni al fine dell'organizzazione del sistema dei controlli.

Sommario: 1. Soggetti tenuti al controllo – 2. Accessi e ispezioni – 3. Inosservanza delle prescrizioni – 4. Interventi sostitutivi.

1. Soggetti tenuti al controllo

L'art. 128 del decreto in commento si riferisce alla definizione dei principi che concernono l'esercizio dell'attività di controllo degli scarichi.

In particolare, nell'ambito della salvaguardia delle acque dall'inquinamento, notevole importanza si rileva nella tutela qualitativa della risorsa idrica, nell'osservanza dei valori limite previsti dalle tabelle allegate al Codice.

L'articolo specifica che il soggetto titolato a effettuare il controllo degli scarichi è l'Autorità, la quale organizza il suo lavoro sulla base di un apposito programma che assicuri un periodico, diffuso, effettivo ed imparziale sistema di controlli. I controlli cui l'articolo fa riferimento sono sia quelli di tipo preventivo, espletati in ambito procedimentale, prodromici al rilascio dell'autorizzazione, sia quelli ad essa successivi,

quali gli accessi e le ispezioni periodiche dirette a monitorare lo scarico.

Il Consiglio di Stato ha avuto modo di pronunciarsi in merito ai costi delle attività di controllo, precisando che l'articolo 128 non prevede, in alcun modo, che i costi della relativa attività di controllo debbano pesare sul soggetto controllato, atteso che i costi connessi all'espletamento di un'attività istituzionale non possono che gravare sull'amministrazione competente all'esercizio della relativa funzione, trattandosi di attività espressamente riservata all'autorità competente e, comunque, di attività connotata da evidente finalità pubblica (Cons. Stato Sez. V, 26/07/2016, n. 3354).

Quanto alla tipologia di monitoraggio, il TAR ha chiarito che il monitoraggio dell'impianto attraverso i piezometri non sostituisce affatto il controllo di competenza dell'ente preposto, il quale rimane obbligato ad effettuare i controlli sullo scarico a prescindere da qualsiasi controllo effettuato dal gestore dell'impianto (T.A.R. Friuli-V. Giulia Trieste Sez. I Sent., 26/03/2008, n. 167).

I soggetti cui la normativa fa riferimento sono le province, salvo diversa determinazione regionale e, limitatamente agli scarichi in fognatura, l'autorità d'ambito in quanto l'art. in commento riproduce i contenuti di cui all'art. 49 del d.lgs. 152/99 che identifica nel gestore del servizio idrico integrato il soggetto tenuto al controllo sugli scarichi in pubblica fognatura.

Il comma 2 chiarisce che, per quanto attiene agli scarichi in pubblica fognatura, il gestore del servizio idrico integrato organizza un adeguato servizio di controllo secondo le modalità previste nella convenzione di gestione.

Si prevede quindi che uno dei compiti fondamentali dell'Autorità d'ambito sia quello di organizzare il servizio idrico integrato ed affidarne la gestione ad un soggetto da individuare nel rispetto delle indicazioni della norma vigente.

La convenzione definisce le modalità e le condizioni di prosecuzione transitoria delle gestioni esistenti del servizio idrico integrato, ovvero segmenti del medesimo ed individua, inoltre, le categorie di destinatari, le modalità e gli standards minimi di gestione del servizio pubblico, gli oneri e i costi sociali, i fini del pubblico interesse e le modalità per perseguirli.

2. Accessi e ispezioni

Il previgente art. 50 del d. lgs. 152/1999 è stato interamente trasposto all'art. 129 del d. lgs. 152/2006.

Tale articolo prevede un obbligo specifico e circostanziato di collaborazione all'attività ispettiva da parte del soggetto controllato.

Il controllo che l'autorità competente è tenuta ad effettuare riguarda, nel dettaglio, ispezioni, controlli e prelievi che la stessa ritenga necessari al fine di accertare il rispetto dei valori limite di emissione, delle prescrizioni contenute nei provvedimenti autorizzatori o regolamentari e delle condizioni che danno luogo alla formazione degli scarichi.

Il secondo alinea definisce un puntuale onere, in capo al titolare, di collaborare con l'autorità in quanto lo stesso l'obbligo di fornire le informazioni richieste e di consentire l'accesso ai luoghi dai quali origina lo scarico.

In particolare, gli scarichi devono essere a disposizione del gestore o dei suoi delegati per il campionamento e la verifica nel punto di misurazione previsto. Si precisa che tutti gli scarichi, ad eccezione degli scarichi domestici e assimilati, devono essere disponibili per l'ispezione da parte dell'autorità competente per il campionamento e qualsiasi ispezione ritenuta necessaria per determinare le condizioni che portano alla generazione di acque reflue.

Inoltre, l'articolo in commento dispone che il titolare dello scarico è tenuto a fornire le informazioni richieste e a consentire l'accesso ai luoghi e, tale dovere, è controbilanciato dal diritto di partecipazione riconosciuto al titolare dello scarico.

Sul punto, il Tar Umbria, con la sentenza n. 67 del 12 febbraio 2004, per quanto concerne i prelievi da scarichi industriali, ha affermato la sussistenza del diritto di partecipare dell'interessato alle operazioni di analisi.

3. Inosservanza delle prescrizioni

Sebbene il Titolo V del decreto in commento sia interamente dedicato alle misure sanzionatorie, l'art. 130 definisce alcune specifiche disposizioni sanzionatorie che vengono applicate in caso di inosservanza delle prescrizioni della autorizzazione.

In particolare viene previsto che, a seconda della gravità della violazione, l'autorità competente deve emettere diffide e fissare un termine entro il quale l'inadempienza deve essere rimossa, nonché sospendere la validità del permesso per un certo periodo di tempo, revocare l'autorizzazione in caso di mancato rispetto delle prescrizioni definite nell'avviso ufficiale e per ripetute violazioni che comportino rischi generali per la salute e l'ambiente.

Si evidenzia che, a differenza di quanto previsto nel previgente art. 51 del d.lgs. n. 152/1999, la norma prevede che debbano essere eliminate le «inosservanze» e non più, come prima previsto, le «irregolarità».

La giurisprudenza ha osservato che l'articolo in commento prevede una gradazione degli interventi in materia di violazioni alla normativa sui reflui, limitati alla diffida ad eliminare entro un dato termine le irregolarità rilevate, ovvero estesi al divieto, *medio tempore*, di esercizio dell'attività di scarico, quando vi sia pericolo per la salute pubblica e l'ambiente.

In particolare, nel primo caso non è necessario provvedere con ordinanza contingibile ed urgente, che è notorio essere strumento riservato a situazioni cui sia impossibile fare fronte con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento: è pertanto competente il dirigente comunale e non necessariamente il Sindaco (T.A.R. Emilia-Romagna Parma Sez. I Sent., 25/01/2012, n. 49).

La Cassazione ha avuto inoltre modo di chiarire che la diffida dall'attivazione di scarichi di acque reflue in assenza di autorizzazione, emanata da un dirigente della Provincia che, pur avendo funzioni di vigilanza in materia, non abbia la qualifica di ufficiale od agente di polizia giudiziaria (non rientrando nelle previsioni generali dell'art. 57 cod. pen. ed in quelle di una legge speciale); ha carattere di provvedimento amministrativo di carattere autoritativo, in quanto emesso dall'ente cui gli artt. 124 e 130 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 assegnano la competenza in materia di autorizzazione agli scarichi ed il relativo potere di diffida e revoca dell'autorizzazione (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 15/06/2009, n. 13893).

Sugli atti dovuti, inoltre, il Tar Lazio, Sez. II ter con la sentenza n. 5164 del 26 giugno 2006, afferma che, nel caso in cui sussista una situazione oggettivamente pericolosa per l'ambiente ed in particolare per il corpo idrico, è legittimo l'esercizio da parte del Sindaco, di poteri di diffida e sospensione di cui all'art. 51 lett. b) del d. lgs. 152/1999. Il Tar è chiaro nel ritenerlo un atto dovuto, la cui adozione non richiede particolari approfondimenti tecnici in merito ad eventuali cause di malfunzionamento delle apparecchiature che siano nella disponibilità materiali e gestiti

dall'impresa responsabile.

Pertanto, l'azione repressiva dell'amministrazione si manifesta graduata: individuate le irregolarità e comunicate al soggetto responsabile, all'amministrazione spetta il compito di intimarle e, ad esso, di eliminarle entro un congruo termine, potendo contestualmente disporre la sospensione temporanea dell'autorizzazione qualora vi sia il fondato pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente.

4. Controllo degli scarichi di sostanze pericolose

L'art. 131 del T.U. Ambientale riproduce il contenuto dell'art. 52 del d.lgs. n. 152/1999 e prevede che, per gli scarichi contenenti le sostanze di cui alla Tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del decreto in commento, l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione può prescrivere sia l'installazione di strumenti di controllo in automatico che le modalità di gestione e di conservazione degli stessi e dei relativi risultati.

Tali informazioni devono infatti rimanere a disposizione dell'autorità competente affinché proceda ad un controllo per un periodo non inferiore a tre anni dalla data di effettuazione dei singoli controlli.

A tal fine, l'Autorità competente al rilascio dell'autorizzazione può prescrivere, a carico del titolare dello scarico, le modalità di conservazione dei risultati degli strumenti di controllo in automatico.

Come rilevato da autorevole dottrina, la possibilità definita dall'articolo in commento di procedere ad effettuare controlli in automatico, viene rimessa alla discrezionalità della pubblica amministrazione.

Questo potere discrezionale non può essere esercitato dall'amministrazione in ogni momento, avendo la legge individuato il rilascio dell'autorizzazione come il solo momento procedimentale in cui l'obbligo di monitoraggio in continuo può essere legittimamente prescritto.

5. Interventi sostitutivi

Il Titolo IV si chiude con la previsione che, laddove l'autorità competente non effettui i controlli previsti dalla Parte Terza del decreto in commento, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

(ora Ministro della transizione ecologica), è tenuto dapprima a diffidare la regione a provvedere, entro il termine massimo di centoottanta giorni, ovvero entro il minor termine imposto dalle esigenze di tutela ambientale e, laddove persista tale inadempienza, deve attivare i poteri sostitutivi provvedendo in autonomia, previa delibera del Consiglio dei Ministri, con oneri a carico dell'Ente inadempiente.

Tali poteri sostitutivi, come previsto dal c.2, vengono esercitati dal Ministero per tramite di un commissario «ad acta» specificatamente nominato che pone in essere gli atti necessari agli adempimenti previsti a carico delle regioni al fine dell'organizzazione del sistema dei controlli.

Il commissario ad acta deve avviare le procedure di affidamento determinando le scadenze dei singoli adempimenti procedurali e, le spese derivanti dall'indicazione di tale commissario, sono a carico dell'ente inadempiente.

La Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire che la previsione secondo cui vengono conferiti al Ministro della transizione ecologica i poteri sostitutivi statali anziché all'organo di vertice del Governo nazionale, non si pone in violazione con l'art. 120 Cost.

Invero, premesso che l'esistenza di una disciplina generale del potere sostitutivo statale, di per sé non esclude l'operatività di disposizioni speciali che quel potere disciplinano per specifiche materie, il Ministro può provvedere in luogo della Regione solamente previa delibera in tal senso del Consiglio dei ministri.

È, pertanto, pienamente soddisfatta la condizione richiesta dall'art. 120 Cost., secondo cui *“il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni”* in caso di loro inadempienze (Corte cost. Sent., 30/07/2009, n. 254).

TITOLO V

SANZIONI

CAPITOLO XVI

COMMENTO AGLI ARTICOLI 133-136

(SANZIONI AMMINISTRATIVE)

di *Roberto Leonardi*⁶

Art. 133. Sanzioni amministrative.

1. Chiunque, salvo che il fatto costituisca reato e fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordices, commi 2 e 3, nell'effettuazione di uno scarico superi i valori limite di emissione fissati nelle tabelle di cui all'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, oppure i diversi valori limite stabiliti dalle regioni a norma dell'articolo 101, comma 2, o quelli fissati dall'autorità competente a norma dell'articolo 107, comma 1, o dell'articolo 108, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa da 3.000 euro a 30.000 euro. Se l'inosservanza dei valori limite riguarda scarichi recapitanti nelle aree di salvaguardia delle risorse idriche destinate al consumo umano di cui all'articolo 94, oppure in corpi idrici posti nelle aree protette di cui alla vigente normativa, si applica la sanzione amministrativa non inferiore a 20.000 euro.

2. Chiunque apra o comunque effettui scarichi di acque reflue domestiche o di reti fognarie, servite o meno da impianti pubblici di depurazione, senza l'autorizzazione di cui all'articolo 124, oppure continui ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata, è punito con la sanzione amministrativa da 6.000 euro a 60.000 euro. Nell'ipotesi di scarichi relativi ad edifici isolati adibiti ad uso abitativo la sanzione è da 600 euro a 3.000 euro.

3. Chiunque, salvo che il fatto costituisca reato, al di fuori delle ipotesi di cui al comma 1 e di cui all'articolo 29-quattordices, comma 2, effettui o mantenga uno scarico senza osservare le prescrizioni indicate nel provvedimento di autorizzazione o fissate ai sensi dell'articolo 107, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 15.000 euro.

4. Chiunque, salvo che il fatto costituisca reato, effettui l'immersione in mare dei materiali indicati all'articolo 109, comma 1, lettere a) e b), ovvero svolga l'attività di posa in mare di cui al comma 5 dello stesso articolo, senza autorizzazione, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 15.000 euro.

⁶ Professore associato di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Brescia, Dipartimento di Giurisprudenza.

5. Salvo che il fatto costituisca reato, fino all'emanazione della disciplina regionale di cui all'articolo 112, comma 2, chiunque non osservi le disposizioni di cui all'articolo 170, comma 7, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 600 euro a 6.000 euro.

6. Chiunque, salvo che il fatto costituisca reato, non osservi il divieto di smaltimento dei fanghi previsto dall'articolo 127, comma 2, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 6.000 euro a 60.000 euro.

7. Salvo che il fatto costituisca reato, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 3.000 euro a 30.000 euro chiunque:

a) nell'effettuazione delle operazioni di svaso, sghiaimento o sfangamento delle dighe, superi i limiti o non osservi le altre prescrizioni contenute nello specifico progetto di gestione dell'impianto di cui all'articolo 114, comma 2;

b) effettui le medesime operazioni prima dell'approvazione del progetto di gestione.

8. Chiunque violi le prescrizioni concernenti l'installazione e la manutenzione dei dispositivi per la misurazione delle portate e dei volumi, oppure l'obbligo di trasmissione dei risultati delle misurazioni di cui all'articolo 95, comma 3, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 6.000 euro. Nei casi di particolare tenuità la sanzione è ridotta ad un quinto.

9. Chiunque non ottemperi alla disciplina dettata dalle regioni ai sensi dell'articolo 113, comma 1, lettera b), è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 15.000 euro.

Art. 134. Sanzioni in materia di aree di salvaguardia.

1. L'inosservanza delle disposizioni relative alle attività e destinazioni vietate nelle aree di salvaguardia di cui all'articolo 94 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 600 euro a 6.000 euro.

Art. 135. Competenza e giurisdizione.

1. In materia di accertamento degli illeciti amministrativi, all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie provvede, con ordinanza-ingiunzione ai sensi degli articoli 18 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689, la regione o la provincia autonoma nel cui territorio è stata commessa la violazione, ad eccezione delle sanzioni previste dall'articolo 133, comma 8, per le quali è competente il comune, fatte salve le attribuzioni affidate dalla legge ad altre pubbliche autorità.

2. Fatto salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ai fini della sorveglianza e dell'accertamento degli illeciti in violazione delle norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento provvede il Comando carabinieri tutela ambiente (C.C.T.A.); può altresì intervenire il

Corpo forestale dello Stato e possono concorrere la Guardia di finanza e la Polizia di Stato.

Il Corpo delle capitanerie di porto, Guardia costiera, provvede alla sorveglianza e all'accertamento delle violazioni di cui alla parte terza del presente decreto quando dalle stesse possano derivare danni o situazioni di pericolo per l'ambiente marino e costiero.

3. Per i procedimenti penali pendenti alla entrata in vigore della parte terza del presente decreto, l'autorità giudiziaria, se non deve pronunciare decreto di archiviazione o sentenza di proscioglimento, dispone la trasmissione degli atti agli enti indicati al comma 1 ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative.

4. Alle sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla parte terza del presente decreto non si applica il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Art. 136. Proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie.

1. Le somme derivanti dai proventi delle sanzioni amministrative previste dalla parte terza del presente decreto sono versate all'entrata del bilancio regionale per essere riassegnate alle unità previsionali di base destinate alle opere di risanamento e di riduzione dell'inquinamento dei corpi idrici. Le regioni provvedono alla ripartizione delle somme riscosse fra gli interventi di prevenzione e di risanamento.

Sommario: 1. La nozione di scarico – 2. Le sanzioni amministrative – 3. Competenza e giurisdizione per gli illeciti amministrativi.
--

1. La nozione di scarico

I primi tre commi dell'art. 133 fanno riferimento alla nozione di scarico: è punito "chiunque (...) nell'effettuazione di uno scarico superi i valori limite di emissione fissati nelle tabelle di cui all'Allegato 5 (...)", comma 1; "chiunque apra o comunque effettui scarichi di acque reflue domestiche o di reti fognarie (...) senza l'autorizzazione di cui all'art. 124 (...)", comma 2; "chiunque (...) effettui o mantenga uno scarico senza osservare le prescrizioni indicate nel provvedimento di autorizzazione (...)". Diventa, pertanto, necessaria la comprensione di quali azioni siano riconducibili alle operazioni di scarico.

Prima dell'attuale d.lgs. n. 152/2006, una definizione di scarico era

contenuta all'art. 2, c. 1, lett. *bb*), d.lgs. n. 152/1999, ai sensi del quale per scarico si definiva "qualsiasi immissione diretta tramite condotta di acque reflue liquide, semiliquide o comunque convogliabili nelle acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acque previsti all'art. 40".

La giurisprudenza che si era espressa sulla norma citata aveva sostenuto un'importante distinzione: era da considerarsi scarico se l'immissione era diretta e a seguito di condotta, quindi in assenza di un collegamento tra la fonte e il corpo ricettore.

Altrimenti si sarebbe dovuto parlare di rifiuto, con un conseguenziale differente regime giuridico (in questi termini, *ex multis*, Cass. pen. Sez. III, 25 giugno 2002, n. 32825). Il successivo e attuale d.lgs. n. 152/2006 supera tale precedente distinzione e all'art. 74, c. 1, lett. *ff*) afferma che per scarico si debba considerare "qualsiasi immissione di acque reflue in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposto a preventivo trattamento di depurazione", da quali, inoltre, sono esclusi i rilasci di acque di cui all'art. 114, del medesimo decreto.

Viene, così, superata la definizione di "acque liquide, semiliquide e comunque convogliabili" e, ancora più, viene superato il comportamento dell'immissione "diretta tramite condotta".

Pertanto, superando la distinzione tra *scarico* e *rifiuto*, che sulla base della precedente normativa vedeva un discrimine proprio nell'*immissione diretta*, pareva, ad una prima interpretazione, che la nuova disposizione abbia voluto recuperare la nozione di *scarico indiretto*.

Tuttavia, la giurisprudenza, da una lettura sistematica delle norme, ha confermato sia la distinzione tra *scarico* e *rifiuto*, sia in riferimento alla disciplina da applicare al cd. *scarico discontinuo* (*ex multis*, Cass. pen., Sez. III, 14 giugno 2002, n. 29651).

2. Le sanzioni amministrative

L'art. 133, d.lgs. n. 152/2006, conferma il regime sanzionatorio precedente in tema di scarichi, prevedendo sanzioni amministrative e sanzioni penali, sulla base della sostanza oggetto della condotta.

Ai sensi dell'art. 133, la sanzione amministrativa è prevista per "chiunque (...) nell'effettuazione di uno scarico superi i valori limite di

emissione di scarico fissati (...)” in appositi elenchi.

La sanzione penale, *ex art. 137, c. 5*, è prevista per “chiunque, nell’effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali superi i valori limite fissati nella Tabella 3 o, nel caso di scarico sul suolo, nella Tabella 4 dell’Allegato 5 alla Parte III del presente decreto, oppure superi i limiti più restrittivi fissati dalle regioni o dalla province autonome o dall’Autorità competente a norma dell’art. 107, c. 1, in relazione alle sostanze indicate nella Tabella 5 dell’Allegato 5 alla Parte III del presente decreto”.

Allo stesso tempo, gli scarichi di acque reflue urbane che comprendono anche scarichi industriali sono sottoposti al rispetto dei valori limite previsti dalla Tabella 3, dal momento che, *ex art. 137, c. 6*, “le sanzioni di cui al c. 5 si applicano altresì al gestore di impianti di trattamento di acque reflue urbane che nell’effettuazione dello scarico supera i valori-limite previsti dalla stessa norma”.

A tale previsione pare anche riconducibile l’apertura dell’art. 133 (*salvo che il fatto costituisca reato*), introducendo una clausola di sussidiarietà che, inoltre, opera in relazione alla fattispecie di danneggiamento, *ex art. 635 c.p.*, ovvero a quella di getto pericoloso di cose, *ex art. 674 c.p.*

L’art. 133, c. 2, contempla i comportamenti che abbiano come oggetto le acque reflue domestiche ovvero le reti fognarie, disponendo in merito a due tipologie di condotte.

L’apertura di un nuovo scarico, senza apposita autorizzazione e il mantenimento di uno scarico con la revoca o la sospensione di una autorizzazione precedentemente rilasciata.

Con tale disposizione si è voluto considerare meno pericolo l’abuso domestico e fognario rispetto a quello industriale, per il quale si applicano le sanzioni penali, *ex art. 137, c. 1*.

L’art. 133, c. 3, sanziona l’inosservanza di tutte le prescrizioni accessorie al provvedimento di autorizzazione, riproponendo quanto previsto dall’art. 22, l. n. 319/1976, il quale, a seguito della modifica ad opera della l. n. 172/1995, affermava che “fuori dai casi di cui all’art. 21, chiunque effettui o mantenga uno scarico senza osservare le prescrizioni indicate nel provvedimento di autorizzazione, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire due milioni a lire ventiquattro milioni”.

Con la nuova disposizione del d.lgs. n. 152/2006, dal combinato disposto dell’art. 133, c. 3, e dell’art. 137, c. 3, si evince che la sanzione amministrativa si applica a chi effettua o mantiene uno scarico di acque domestiche oppure di acque industriali non contenenti sostanze pericolose, disapplicando le prescrizioni indicate nel provvedimento di

autorizzazione ovvero a chi effettua o mantiene uno scarico, sempre di acque domestiche o di acque industriali non contenenti sostanze pericolose, senza rispettare le prescrizioni tecniche e regolamentari disposte dall'autorità competente, sulla base delle caratteristiche dell'impianto.

Inoltre, le sanzioni amministrative possono essere cumulative con quelle di tipo interdittivo.

Gli ulteriori commi dell'art. 133 prevedono sanzioni minori da applicare in ipotesi specifiche, mentre l'art. 134 sanziona le violazioni di cui all'art. 94, d.lgs. n. 152/2006, ai sensi del quale nelle aree di salvaguardia, le amministrazioni competenti dispongono caso per caso le prescrizioni necessarie per la conservazione e la tutela della risorsa e per il controllo delle caratteristiche qualitative delle acque destinate al consumo umano (sul punto, v. Cass. civ., Sez. I, 18 luglio 2006, n. 16455).

3. Competenza e giurisdizione per gli illeciti amministrativi

L'art. 135 si occupa dell'individuazione dell'autorità competente sia in merito all'accertamento dei fatti da sottoporre a sanzione amministrativa, sia per l'irrogazione stessa della sentenza.

In merito al primo profilo sono competenti le regioni e le province autonome. I comuni, invece, sono competenti in riferimento alle violazioni di cui all'art. 133, c. 8, relative all'installazione e alla manutenzione dei dispositivi per la misurazione delle portate e dei volumi e all'obbligo di trasmissione dei risultati delle misurazioni di cui all'art. 95, c. 3.

Per l'accertamento dell'illecito amministrativo sono indicate il Comando carabinieri tutela dell'ambiente, la Guardia di finanza, la Polizia di Stato e la Capitanerie di porto e la Guardia costiera.

La norma in esame non pone specifiche criticità se non in relazione alla compatibilità con le norme regionali che abbiano conservato tali competenze, anche se, sul punto, pare evidente che la legge statale obblighi le regioni all'adeguamento della propria normativa alle disposizioni statali, con un possibile conflitto di attribuzione da sottoporre alla Corte costituzionale.

Sul punto, la Corte di Cassazione ha ritenuto che la competenza ad irrogare le sanzioni amministrative *“nono esprime, comunque, un principio fondamentale della legislazione dello Stato (tale da spiegare l'efficacia direttamente abrogativa prevista, nei confronti delle leggi regionali preesistenti con essa incompatibili, dall'art. 10 della l. n. 62/1953, per le leggi statali che modificano i*

detti principi fondamentali, il quale, pur specificamente relativo alle regioni a statuto ordinario, deve ritenersi applicabile anche alla legislazione concorrente delle regioni a statuto speciale” (ex multis, Cass. civ., 3 ottobre 2000, n. 13077; Cass. civ., 22 aprile 2005, n. 8511).

Pertanto, la legge statale obbliga gli organi regionali ad adeguare la normativa regionale ai nuovi principi da essa stabiliti in materia ed al mancato adeguamento consegue soltanto il potere d’impugnativa davanti alla Corte costituzionale da parte dello Stato per vizi di costituzionalità.

L’art. 135, c. 4, dispone che “alle sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla Parte III del presente decreto non si applica il pagamento in misura ridotta di cui all’art. 16 della l. 24 novembre 1981, n. 689”, il cui c. 1, in modo specifico dispone che “è ammesso il pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo, oltre alle spese del procedimento, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione”.

Da questo detto, pare di tutta evidenza la criticità del non ammettere il pagamento in misura ridotta in riferimento alle sanzioni amministrative applicate all’inquinamento idrico per il contrasto con le disposizioni applicate in altri settori ambientali dove tale meccanismo risulta applicabile.

L’art. 135, c. 3, dispone un regime transitorio, prevedendo che “per i procedimenti penali pendenti all’entrata in vigore della Parte II del presente decreto, l’autorità giudiziaria, se non deve pronunciare decreti di archiviazione o sentenza di proscioglimento, dispone la trasmissione degli atti agli enti indicati al c. 1 ai fini dell’applicazione delle sanzioni amministrative”.

Due sono state le interpretazioni di tale disposizione. Secondo un primo orientamento, la trasmissione degli atti non deve essere disposta qualora l’archiviazione o l’assoluzione siano conseguenze della circostanza non costituisca più reato *ex lege*.

Un orientamento che avrebbe come conseguenza l’inapplicabilità di entrambe le sanzioni. Quella penale non troverebbe applicazione perché il fatto non costituisce reato; quella amministrativa, allo stesso tempo, non troverebbe applicazione perché introdotta dopo la commissione del fatto. Secondo un secondo orientamento, sostenuto dalla giurisprudenza di merito, l’archiviazione o l’assoluzione devono essere pronunciate solo per

ragioni di merito.

Il contrasto interpretativo, comunque, persiste con una giurisprudenza di legittimità che da una parte ho sostenuto il principio di irretroattività, mentre, dall'altra, ha argomentato in modo opposto (*ex multis*, Cass. pen., Sez. III, 1° marzo 2002).

CAPITOLO XVII

COMMENTO DEGLI ARTICOLI 137-140

(SANZIONI PENALI)

di *Roberto Leonardi*

Art. 137. Sanzioni penali

1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordices, comma 1, *chiunque* apra o comunque effettui nuovi scarichi di acque reflue industriali, senza autorizzazione, oppure continui ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata, è punito con l'arresto da due mesi a due anni o con l'ammenda da 1.500 euro a 10.000 euro.

2. Quando le condotte descritte al comma 1 riguardano gli scarichi di acque reflue industriali contenenti le sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, la pena è dell'arresto da tre mesi a tre anni e dell'ammenda da 5.000 euro a 52.000 euro.

3. Chiunque, al di fuori delle ipotesi di cui al comma 5 o di cui all'articolo 29-quattordices, comma 3, effettui uno scarico di acque reflue industriali contenenti le sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto senza osservare le prescrizioni dell'autorizzazione, o le altre prescrizioni dell'autorità competente a norma degli articoli 107, comma 1, e 108, comma 4, è punito con l'arresto fino a due anni.

4. Chiunque violi le prescrizioni concernenti l'installazione e la gestione dei controlli in automatico o l'obbligo di conservazione dei risultati degli stessi di cui all'articolo 131 è punito con la pena di cui al comma 3.

5. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali, superi i valori limite fissati nella tabella 3 o, nel caso di scarico sul suolo, nella tabella 4 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, oppure i limiti più restrittivi fissati dalle regioni o dalle province autonome o dall'Autorità competente a norma dell'articolo 107, comma 1, è punito con l'arresto fino a due anni e con l'ammenda da tremila euro a trentamila euro. Se sono superati anche i valori limite fissati per le sostanze contenute nella tabella 3/A del medesimo Allegato 5, si applica l'arresto da sei mesi a tre anni e l'ammenda da 6.000 euro a 120.000 euro.

6. Le sanzioni di cui al comma 5 si applicano altresì al gestore di impianti di trattamento delle acque reflue urbane che nell'effettuazione dello scarico supera i valori-limite previsti dallo stesso comma.
7. Al gestore del servizio idrico integrato che non ottempera all'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 110, comma 3, o non osserva le prescrizioni o i divieti di cui all'articolo 110, comma 5, si applica la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o con l'ammenda da 3.000 euro a 30.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi e con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 3.000 euro a 30.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi.
8. Il titolare di uno scarico che non consente l'accesso agli insediamenti da parte del soggetto incaricato del controllo ai fini di cui all'articolo 101, commi 3 e 4, salvo che il fatto non costituisca più grave reato, è punito con la pena dell'arresto fino a due anni. Restano fermi i poteri-doveri di interventi dei soggetti incaricati del controllo anche ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 689 del 1981 e degli articoli 55 e 354 del codice di procedura penale.
9. Chiunque non ottempera alla disciplina dettata dalle regioni ai sensi dell'articolo 113, comma 3, è punito con le sanzioni di cui all'articolo 137, comma 1.
10. Chiunque non ottempera al provvedimento adottato dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 84, comma 4, ovvero dell'articolo 85, comma 2, è punito con l'ammenda da 1.500 euro a 15.000 euro.
11. Chiunque non osservi i divieti di scarico previsti dagli articoli 103 e 104 è punito con l'arresto sino a tre anni.
12. Chiunque non osservi le prescrizioni regionali assunte a norma dell'articolo 88, commi 1 e 2, dirette ad assicurare il raggiungimento o il ripristino degli obiettivi di qualità delle acque designate ai sensi dell'articolo 87, oppure non ottemperi ai provvedimenti adottati dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 87, comma 3, è punito con l'arresto sino a due anni o con l'ammenda da 4.000 euro a 40.000 euro.
13. Si applica sempre la pena dell'arresto da due mesi a due anni se lo scarico nelle acque del mare da parte di navi od aeromobili contiene sostanze o materiali per i quali è imposto il divieto assoluto di sversamento ai sensi delle disposizioni contenute nelle convenzioni internazionali vigenti in materia e ratificate dall'Italia, salvo che siano in quantità tali da essere resi rapidamente innocui dai processi fisici, chimici e biologici, che si verificano naturalmente in mare e purché in presenza di preventiva autorizzazione da parte dell'autorità competente.
14. Chiunque effettui l'utilizzazione agronomica di effluenti di allevamento, di acque di vegetazione dei frantoi oleari, nonché di acque reflue provenienti da aziende agricole e piccole aziende agroalimentari di cui all'articolo 112, al

di fuori dei casi e delle procedure ivi previste, oppure non ottemperi al divieto o all'ordine di sospensione dell'attività impartito a norma di detto articolo, è punito con l'ammenda da euro 1.500 a euro 10.000 o con l'arresto fino ad un anno. La stessa pena si applica a chiunque effettui l'utilizzazione agronomica al di fuori dei casi e delle procedure di cui alla normativa vigente.

Art. 138. Ulteriori provvedimenti sanzionatori per l'attività di molluschicoltura.

1. Nei casi previsti dal comma 12 dell'articolo 137, il Ministro della salute, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché la regione e la provincia autonoma competente, ai quali è inviata copia delle notizie di reato, possono disporre, per quanto di competenza e indipendentemente dall'esito del giudizio penale, la sospensione in via cautelare dell'attività di molluschicoltura; a seguito di sentenza di condanna o di decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale divenute definitive, possono inoltre disporre, valutata la gravità dei fatti, la chiusura degli impianti.

Art. 139. Obblighi del condannato.

1. Con la sentenza di condanna per i reati previsti nella parte terza del presente decreto, o con la decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato al risarcimento del danno e all'esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino.

Art. 140. Circostanza attenuante.

1. Nei confronti di chi, prima del giudizio penale o dell'ordinanza-ingiunzione, ha riparato interamente il danno, le sanzioni penali e amministrative previste nel presente titolo sono diminuite dalla metà a due terzi.

Sommario: 1. Lo scarico non autorizzato – 2. Le diverse ipotesi di reato – 3. Le sanzioni per l'attività di molluschicoltura – 4. Obblighi del condannato – 5. La circostanza attenuante.

1. Lo scarico non autorizzato

L'art. 137, c. 1 e 2, riproducono sostanzialmente la normativa previgente.

La struttura del reato si inquadra nell'illecito contravvenzionale punto alternativamente con l'arresto o l'ammenda.

La *ratio* della norma non è di certo quella di vietare ogni condotta potenzialmente inquinante, ma è quella di gestire un possibile conflitto tra la tutela dell'ambiente e la realizzazione delle attività produttive a beneficio della collettività. In questo conflitto si inserisce il criterio generale disposto dall'art. 124 d.lgs. n. 152/2006, secondo il quale "tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati" e l'art. 137, c. 1, medesimo decreto che sanziona "chiunque apra o comunque effettui nuovi scarichi di acque reflue industriali, senza autorizzazione, oppure continui ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sta stata sospesa o revocata".

Quanto agli elementi della fattispecie, il soggetto attivo previsto dalla norma citata è 'chiunque', anche se pare opportuno precisare e circostanziare a chi sia o sia stato in possesso dell'autorizzazione amministrativa, nel caso della sospensione o della revoca della medesima, ovvero all'imprenditore titolare dell'attività produttiva riferendosi, l'art. 137, alle acque reflue industriali. In caso di persone giuridiche, il soggetto attivo è da riferirsi al rappresentante legale ovvero al direttore generale che presiede al funzionamento dell'attività d'impresa, compreso l'uso degli scarichi.

Presenta, invece, profili di criticità la possibilità di trasferire a soggetti terzi gli obblighi che spettano, in via prioritaria, al titolare dell'insediamento produttivo.

Una giurisprudenza ormai risalente sul punto ha sostenuto una interpretazione restrittiva, concludendo per la non trasferibilità delle funzioni, in mancanza di una previsione legislativa specifica, considerando, inoltre, che la complessiva gestione ambientale sia da ricondurre a specifiche figure di vertice dell'insediamento produttivo (*ex multis*, Cass. pen., Sez. III, 8 giugno 1992). Supera tale orientamento, un altro successivo, il quale in materia ambientale ammette la delega di funzioni anche in ambito penale in caso di necessità e nel rispetto dei criteri individuati dalla giurisprudenza (*ex multis*, Cass. pen., Sez. III, 13 marzo 2003).

Quanto alla condotta può consistere nell'*apertura* o nell'*effettuazione* di uno scarico nuovo, in mancanza di autorizzazione, ovvero nel *continuare ad effettuare* o nel *mantenere* uno scarico, pur dopo la sospensione o la revoca dell'autorizzazione.

In merito al concetto di *apertura*, si applica quanto disposto all'art. 133.

Ciò che rileva per parlare di scarico è l'*immissione* del refluo in un corpo ricettore. Quanto al concetto di *effettuazione*, si rinvia alla nozione di scarico esistente.

Appaiono meno evidenti le differenze tra *continuare ad effettuare* e *continuare a mantenere*, perché nel primo caso sembra si debba parlare di un effettivo sversamento con immissioni continue anche dopo la sospensione e revoca dell'autorizzazione, mentre nel secondo caso sembrerebbe riferirsi al mantenimento dell'apparato stesso di scarico.

Pertanto, nel primo caso si tratterebbe di uno scarico continuo, nel secondo di uno scarico discontinuo. Manca, invece, un riferimento alla prosecuzione dell'attività di scarico oltre la scadenza dell'autorizzazione che ha durata quadriennale, ai sensi dell'art. 124, c.8, d.lgs. n. 152/2006.

Quanto all'oggetto materiale della condotta, la qualificazione del tipo di scarico rileva ai fini dell'applicazione della sanzione amministrativa ovvero di quella penale.

Nel caso di scarico di acque reflue domestiche ovvero provenienti da reti fognarie si applica l'art. 133, c. 1, cit., mentre nel caso di acque reflue industriali, l'art. 137, c. 1, cit..

Tale ultima previsione deve essere letta in combinato disposto con l'art. 74, c. 1, lett. h), il quale contiene una definizione di *acque reflue industriali*, la quale esprime un dato formale e uno qualitativo.

Quanto al primo, le acque industriali hanno una provenienza da un insediamento di tipo produttivo, mentre per il secondo si sottolinea la composizione chimica e fisica di tale acqua, ben differente da quella delle acque domestiche.

Diventa così, rilevante l'ampia casistica dell'oggetto materiale della condotta sulla base delle diverse tipologie di acqua per poter poi individuare il corretto trattamento sanzionatorio. In merito a tale ultimo aspetto, rilevante diventa la previsione dell'art. 137, c. 2, d.lgs. n. 152/2006, sulle conseguenze sanzionatorie previste proprio dal comma citato, domandandosi se sia fattispecie autonoma o circostanza aggravante.

Dottrina e giurisprudenza paiono pacifiche sul punto nell'affermare che il c. 2 contenga una fattispecie aggravante rispetto al c. 1, dal momento che la condotta tipica è la medesima, mentre varia il suo oggetto materiale.

Si tratta, pertanto, di circostanza aggravante che andrà definita come *ad effetto speciale*, con le immediate conseguenze del necessario bilanciamento con altre circostanze di segno opposto e la non ammissibilità dell'oblazione.

2. Le diverse ipotesi di reato

L'art. 137, c. 3, d.lgs. n. 152/2006, nell'individuare altre ipotesi di reato, contempla l'inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione. Muta, così, l'oggetto rispetto al c. 2, perché in questo caso l'autorizzazione esiste ed è valida, mentre vengono disattese le prescrizioni contenute nella stessa.

Il Codice dell'ambiente, in linea di continuità con il d.lgs. n. 152/1999, ha mantenuto la depenalizzazione della violazione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione, tranne in riferimento alle ipotesi di stanze pericolose.

Dal punto di vista soggettivo, essendo comunque presente un'autorizzazione il responsabile sarà sempre il titolare dell'autorizzazione.

L'art. 137, c. 4, disciplina l'inosservanza delle prescrizioni concernenti i controlli in automatico.

Il soggetto attivo del reato è il destinatario degli obblighi imposti dalla norma violata e il presupposto del reato è la presenza di un'autorizzazione che abbia ad oggetto lo scarico di sostanze pericolose elencate nella tabella 5 dell'Allegato 5. L'illecito riguarda la violazione delle prescrizioni per l'installazione del sistema di controllo, la gestione dei controlli stessi e la conservazione dei risultanti conseguenti.

L'art. 137, c. 5 e 6, disciplinano gli scarichi oltre i limiti tabellari, occupando di tutelare direttamente il corpo ricettore, vietando, in questo modo, comportamenti a forte impatto inquinante.

Nonostante i profili sostanziali della fattispecie, la contravvenzione in esame si inquadra in un illecito di pericolo astratto che si concretizza con un inquinamento oltre la soglia consentita e l'astrattezza dell'illecito fa sì che il reato si configuri a prescindere dal danno o pericolo di danno concreto, mentre non si contempla la fattispecie di una immissione sopra soglia occasionale.

Sui profili soggettivi si rinvia a quanto detto sopra sulla titolarità dell'autorizzazione.

Il c. 6, invece, dispone che le sanzioni di cui al c. 5 si applicano anche al gestore di impianti di trattamento delle acque reflue urbane.

Il d.lgs. n. 152/2006 non dà una definizione di *gestore*, anche se pare poterlo ricondurre al soggetto dotato di poteri decisionali nell'ambito dell'insediamento produttivo o si potrebbe indentificare nella persona del

sindaco, in riferimento alla gestione dell'impianto di depurazione della rete fognaria (Cass. pen., Sez. III, 29 maggio 1996).

L'art. 137, c. 7, disciplina l'inosservanza delle disposizioni in tema di trattamento di rifiuti liquidi.

È un illecito di natura formale, nel cui ambito il profilo penalistico dipende dalla ricostruzione della fattispecie in termini amministrativistici. Difatti, il reato assume un carattere sanzionatorio in relazione ad un'attività procedimentale posta in essere da un'amministrazione che deve essere messa nelle condizioni di poter controllare un'attività autorizzata, con l'ulteriore fine di scongiurare uno smaltimento non autorizzato di rifiuti.

A tale fine, l'art. 137, c. 7, sanziona chi non rispetta l'obbligo di comunicazione, sia in riferimento al contenuto veritiero e meno di tale comunicazione, sia in riferimento al contenuto minimo della medesima.

In definitiva, comunque, ciò che rileva, ai fini dei profili penalistici è che l'amministrazione non sia stata messa nelle condizioni di effettuare i controlli previsti dal Codice.

L'art. 137, c. 8, ripropone, senza modifiche, quanto disposto dal d.lgs. n. 152/1999 e ha come oggetto l'impedimento dei controlli.

Nel caso di specie, la sanzione prescinde da un danno concreto e reale, ma si relazionano ad una funzione di accertamento dell'amministrazione nei riguardi di uno scarico e del suo titolare.

In merito all'oggetto della condotta, tale sanzione non colpisce solo i reflui industriali, se poniamo mente all'art. 101, d.lgs. n. 156/2006 che impone l'accessibilità a tutti gli scarichi, tranne quelli domestici che può essere impedita solo con dolo.

L'art. 137, c. 9, si occupa della violazione della disciplina regionale in materia di acque meteoriche e di dilavamento che restano escluse dalla definizione di refluio industriale, ai sensi dell'art. 74, c. 1, lett. h), pur di provenienza industriale, con una specifica disciplina di tali acque all'art. 113, d.lgs. n. 152/2006 a cui si rinvia.

L'art. 137, c. 10, da mettere in relazione con l'art. 84 del Codice, sanziona la violazione dei provvedimenti adottati nell'ambito della disciplina per la tutela delle acque dolci idonee alla vita dei pesci.

Tali provvedimenti potrebbero riguardare e limitare lo scarico di reflui o, al contempo, il prelievo di acque dolci.

La contravvenzione assume la forma dell'ammenda e da qui l'applicabilità dell'oblazione obbligatoria, *ex art. 162 c.p.*

L'art. 137, c. 11, assume un carattere meramente sanzionatorio in

relazione agli artt. 103 e 104 del Codice, che disciplinano i divieti di scarico sul suolo e nel sottosuolo.

Pur nella sua formulazione sintetica, pare di poter osservare come lo scarico non debba avere ad oggetto i reflui industriali, non previsto dalla norma, come, allo stesso tempo, non si pone in evidenza il mancato rispetto dei limiti di emissione previsti dalla Tabella 4.

L'art. 137, c. 12, occupandosi delle violazioni delle prescrizioni delle acque a tutela della vita dei molluschi, ha la peculiarità della doppia valenza nella tutela, sia in riferimento all'ambiente, sia in riferimento alla salute umana, visto il consumo alimentare dei prodotti della molluschicoltura.

La sanzione penale è l'arresto fino a 2 anni o l'ammenda da quattromila euro a quarantamila euro e si applica l'art. 162 *bis*, c.p..

L'art. 134, c. 13, sanziona la violazione del divieto di scarico proveniente da navi e aerei e co oggetto sostanze pericolose e vietate da convenzioni internazionali, a meno che lo scarico non sia autorizzato e innocui il materiale scaricato.

Da questa affermazione si evince come il reato sia di pericolo concreto e non astratto, come si desume da quella parte della disposizione in cui si afferma "salvo che siano in quantità tali da essere resi rapidamente innocui dai processi fisici, chimici e biologici, che si verificano naturalmente in mare".

Quanto all'individuazione dell'oggetto della condotta l'art. 137, 13, rinvia alle convenzioni ratificate dall'Italia, che in istanza possono essere circoscritte, ad una prima analisi, alla Convenzione internazionale di Londra del 1° settembre 1973 e protocollo adottato a Londra il 17 febbraio 1978. La sanzione si configura con la pena detentiva, escludendo l'applicazione dell'art. 162 c.p. e dell'art. 162 *bis ic.p.*

L'ultimo comma dell'art. 137, il c. 14, disciplina un fatto tipico molto complesso: l'abusiva utilizzazione agronomica dei rifiuti e la complessità deriva, innanzi tutto, dalle molteplici norme interne, ma anche 'esterne' al Codice, aventi tale oggetto.

In riferimento agli *affluenti da allevamento*, il Codice ne dà una definizione all'art. 74, c. 1, lett. *v*). in riferimento ai reflui derivanti da frantoi oleari, il Codice rinvia alla l. n. 574/1996.

Quanto ai reflui indicati dall'art. 101, c. 7, lett. *a), b), c)* si fa riferimento agli affluenti degli insediamenti produttivi di tipo agricolo riconducibili alle acque reflue domestiche.

Infine, in merito ai reflui provenienti da aziende agricole

agroalimentari di piccole dimensioni sono stati definiti dal d.m. 7 aprile 2006.

Ciò che si distingue, in riferimento a questa fattispecie, è lo scarico dall'utilizzazione eventuale successiva a scopo agronomico, di tutto o parte dello scarico, rilevando, proprio in ambito agricolo le sostanze per le quali si applicano particolari precauzioni dopo il controllo dello scarico stesso per il rispetto dei limiti di accettabilità previsti dal Codice.

L'oggetto della condotta è l'utilizzo dei reflui citati al di fuori delle procedure e dei limiti preposti ovvero nel disattendere i divieti e gli ordini imposti dalle autorità preposte. In merito al regime sanzionatorio si applica l'art. 162 *bis* c.p.

3. Le sanzioni per l'attività di molluschicoltura

L'art. 138 dispone una tutela rafforzata, rilevando un doppio bene giuridico da tutelare: l'ambiente e la salute pubblica e l'amministrazione competente può intervenire con un doppio provvedimento: il primo cautelare e il secondo definitivo.

Quanto alla prima l'autorità competente con un provvedimento cautelare a decorrere dal momento in cui l'amministrazione abbia avuto conoscenza dell'iscrizione di una notizia di reato, mentre il provvedimento definitivo si applica al verificarsi di un presupposto formale e uno sostanziale.

Quanto al primo, è necessario che il procedimento penale si sia concluso con una sentenza di condanna ovvero una sentenza di applicazione della pena si richieda di parte, *ex art. 444 c.p.*

Il Codice non prende in considerazione la conclusione del procedimento mediante decreto penale di condanna, al quale non potrà seguire la chiusura dell'insediamento produttivo ovvero la chiusura del processo con una declaratoria di prescrizione ovvero con una oblazione discrezionale, *ex art. 162 bis, c.p.*

Quanto al profilo sostanziale, l'amministrazione valuterà caso per caso il grado di gravità della violazione, da cui segue un profilo di criticità nel caso in cui l'amministrazione voglia discostarsi dalla valutazione di gravità effettuata dal giudice penale, con obbligo motivazione più intenso qualora voglia sostenere la gravità della violazione e a fronte di valutazione come modesta del giudice penale.

4. Obblighi del condannato

Il beneficio della sospensione condizionale della pena può, ai sensi dell'art. 139, subordinato al risarcimento del danno e all'esecuzione di interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino dello *status quo ante*, ricordando che sono applicabili gli artt. 162, 164 e 168 c.p..

Sempre in tema di correlazione tra il Codice e il c.p., in particolare tra l'art. 139 del Codice e l'art. 165, c. 1, c.p., si può prospettare un rapporto di specialità dell'art. 139, con la sua conseguenziale ed esclusiva applicazione, ovvero un rapporto di complementarità con la quale l'art. 139 integra il c.p., inserendo ulteriori oneri per la concessione del beneficio.

In riferimento al danno da risarcire, pare consistere sia nel danno ambientale, ma anche nel danno a pregiudizio dei singoli, dovendo, altresì, coordinare tale disposizione con l'art. 311 del Codice.

In merito, invece, agli oneri ripristinatori, si pone il problema dei rapporti tra l'azione penale e quella posta in essere dall'amministrazione. In base all'art. 314, c. 4, del Codice, la cancelleria del giudice che ha pronunciato la sentenza penale ed emesso la sentenza di patteggiamento trasmette tali atti al Ministero dell'ambiente.

Tale invio diventa preliminare all'avvio del procedimento amministrativo finalizzato all'adozione delle ordinanze con le quali sarà disposto il ripristino dello stato dei luoghi ovvero il risarcimento per equivalente, ai sensi degli artt. 313 e 314 del Codice.

Spetterà, quindi, all'amministrazione, una volta concesso il beneficio della sospensione condizionale al ripristino dei luoghi, le modalità esecutive con la quale debba avvenire tale ripristino.

5. La circostanza attenuante

L'art. 140 introduce la cd. circostanza attenuante e si ripropongono le medesime problematiche esegetiche che interessano l'art. 62, c. 1, n. 6, c.p., ossia se essa possa essere concessa nell'ipotesi in cui il risarcimento del danno sia effettuato da un soggetto terzo, come una società di assicurazione, e se essa sia comunicabile ai correi.

In riferimento al primo aspetto, proprio in relazione al tipo di inquinamento e all'attività di impresa in essere, le spese di ripristino non saranno sopportate dal singolo reo, ma dalla società che rappresenta, la

quale, con tutta probabilità farà riferimento ad un soggetto terzo assicuratore.

Quanto all'estensione ai correi, vale il principio secondo il quale il profilo della riparazione nei confronti di eventuali correi deve prendere in considerazione il comportamento di questi ultimi, i quali per beneficiare della riduzione di pena dovranno dimostrare di aver mantenuto un comportamento collaborativo anche, ma non solo, dal punto di vista economico (Cass. pen., Sez. V, 20 gennaio 2005).

La riparazione del danno deve essere integrale, e quindi effettiva, escludendo, pertanto, un rilievo al risarcimento a mero titolo transattivo e tempestiva, se si realizza prima del giudizio penale ovvero prima dell'ordinanza-ingiunzione.

SEZIONE III

GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE

TITOLO I

PRINCIPI GENERALI E COMPETENZE

CAPITOLO XVIII

COMMENTO AGLI ARTT. 141-176

di *Marco Pedersoli*⁷

Art. 141. Ambito di applicazione.

1. Oggetto delle disposizioni contenute nella presente sezione è la disciplina della gestione delle risorse idriche e del servizio idrico integrato per i profili che concernono la tutela dell'ambiente e della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni del servizio idrico integrato e delle relative funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

2. Il servizio idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie. Le presenti disposizioni si applicano anche agli usi industriali delle acque gestite nell'ambito del servizio idrico integrato.

Art. 142. Competenze.

1. Nel quadro delle competenze definite dalle norme costituzionali, e fatte salve le competenze dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato nelle materie disciplinate dalla presente sezione.

2. Le regioni esercitano le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali di cui al comma 1, ed in particolare provvedono a disciplinare il governo del rispettivo territorio.

3. Gli enti locali, attraverso l'ente di governo dell'ambito di cui all'articolo 148, comma 1, svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, secondo le disposizioni della parte terza del presente decreto.

⁷ Cultore della materia in Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Brescia – Dipartimento di Giurisprudenza, Avvocato e Dirigente pubblico.

Art. 143. Proprietà delle infrastrutture.

1. Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o misurazione, fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge.
2. Spetta anche all'ente di governo dell'ambito la tutela dei beni di cui al comma 1, ai sensi dell'articolo 823, secondo comma, del codice civile.

Art. 144. Tutela e uso delle risorse idriche.

1. Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato.
 2. Le acque costituiscono una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà; qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale.
 3. La disciplina degli usi delle acque è finalizzata alla loro razionalizzazione, allo scopo di evitare gli sprechi e di favorire il rinnovo delle risorse, di non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la piscicoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici.
 4. Gli usi diversi dal consumo umano sono consentiti nei limiti nei quali le risorse idriche siano sufficienti e a condizione che non ne pregiudichino la qualità.
- 4-bis. Ai fini della tutela delle acque sotterranee dall'inquinamento e per promuovere un razionale utilizzo del patrimonio idrico nazionale, tenuto anche conto del principio di precauzione per quanto attiene al rischio sismico e alla prevenzione di incidenti rilevanti, nelle attività di ricerca o coltivazione di idrocarburi rilasciate dallo Stato sono vietati la ricerca e l'estrazione di shale gas e di shale oil e il rilascio dei relativi titoli minerari. A tal fine è vietata qualunque tecnica di iniezione in pressione nel sottosuolo di fluidi liquidi o gassosi, compresi eventuali additivi, finalizzata a produrre o favorire la fratturazione delle formazioni rocciose in cui sono intrappolati lo shale gas e lo shale oil. I titolari dei permessi di ricerca o di concessioni di coltivazione comunicano, entro il 31 dicembre 2014, al Ministero dello sviluppo economico, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, all'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia e all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, i dati e le informazioni relativi all'utilizzo pregresso di tali tecniche per lo shale gas e lo shale oil, anche in via sperimentale, compresi quelli sugli additivi utilizzati precisandone la composizione chimica. Le violazioni accertate delle prescrizioni previste dal

presente articolo determinano l'automatica decadenza dal relativo titolo concessorio o dal permesso.

5. Le acque termali, minerali e per uso geotermico sono disciplinate da norme specifiche, nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente determinato.

Art. 145. Equilibrio del bilancio idrico.

1. L'Autorità di bacino competente definisce ed aggiorna periodicamente il bilancio idrico diretto ad assicurare l'equilibrio fra le disponibilità di risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento ed i fabbisogni per i diversi usi, nel rispetto dei criteri e degli obiettivi di cui all'articolo 144.

2. Per assicurare l'equilibrio tra risorse e fabbisogni, l'Autorità di bacino competente adotta, per quanto di competenza, le misure per la pianificazione dell'economia idrica in funzione degli usi cui sono destinate le risorse.

3. Nei bacini idrografici caratterizzati da consistenti prelievi o da trasferimenti, sia a valle che oltre la linea di displuvio, le derivazioni sono regolate in modo da garantire il livello di deflusso necessario alla vita negli alvei sottesi e tale da non danneggiare gli equilibri degli ecosistemi interessati.

Art. 146. Risparmio idrico.

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, le regioni, sentita l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, nel rispetto dei principi della legislazione statale, adottano norme e misure volte a razionalizzare i consumi e eliminare gli sprechi ed in particolare a:

a) migliorare la manutenzione delle reti di adduzione e di distribuzione di acque a qualsiasi uso destinate al fine di ridurre le perdite;

b) prevedere, nella costruzione o sostituzione di nuovi impianti di trasporto e distribuzione dell'acqua sia interni che esterni, l'obbligo di utilizzo di sistemi anticorrosivi di protezione delle condotte di materiale metallico;

c) realizzare, in particolare nei nuovi insediamenti abitativi, commerciali e produttivi di rilevanti dimensioni, reti duali di adduzione al fine dell'utilizzo di acque meno pregiate per usi compatibili;

d) promuovere l'informazione e la diffusione di metodi e tecniche di risparmio idrico domestico e nei settori industriale, terziario ed agricolo;

e) adottare sistemi di irrigazione ad alta efficienza accompagnati da una loro corretta gestione e dalla sostituzione, ove opportuno, delle reti di canali a pelo libero con reti in pressione;

f) installare contatori per il consumo dell'acqua in ogni singola unità abitativa nonché contatori differenziati per le attività produttive e del settore terziario esercitate nel contesto urbano;

g) realizzare nei nuovi insediamenti, quando economicamente e tecnicamente conveniente anche in relazione ai recapiti finali, sistemi di collettamento differenziati per le acque piovane e per le acque reflue e di prima pioggia;

h) individuare aree di ricarica delle falde ed adottare misure di protezione e gestione atte a garantire un processo di ricarica quantitativamente e qualitativamente idoneo.

2. Gli strumenti urbanistici, compatibilmente con l'assetto urbanistico e territoriale e con le risorse finanziarie disponibili, devono prevedere reti duali al fine di rendere possibili appropriate utilizzazioni di acque anche non potabili. Il rilascio del permesso di costruire è subordinato alla previsione, nel progetto, dell'installazione di contatori per ogni singola unità abitativa, nonché del collegamento a reti duali, ove già disponibili.

3. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e il Dipartimento tutela delle acque interne e marine dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), adotta un regolamento per la definizione dei criteri e dei metodi in base ai quali valutare le perdite degli acquedotti e delle fognature. Entro il mese di febbraio di ciascun anno, i soggetti gestori dei servizi idrici trasmettono all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti ed all'ente di governo dell'ambito competente i risultati delle rilevazioni eseguite con i predetti metodi.

Sommario: 1. Articolo 141 – Ambito di applicazione e breve *excursus* storico. – 2. Articolo 142 – Il riparto delle competenze. – 3. Articolo 143 - La proprietà delle infrastrutture e delle risorse – 4. Articoli 144, 145 e 146 – Tutela e uso della risorsa in ottica di risparmio idrico.

1. Articolo 141 - ambito di applicazione e breve excursus storico

All'interno della parte terza del Codice dell'Ambiente, dedicata più in generale alla difesa del suolo, lotta alla desertificazione, tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche, la sezione III si occupa di disciplinare nello specifico la gestione di questa ultima fondamentale risorsa.

Il titolo primo svolge all'interno della citata sezione una funzione principalmente introduttiva, illustrando, come per altro indicato nella rubrica del titolo, principi generali e competenze della gestione.

Occorre immediatamente notare come l'articolo 141, prima disposizione del titolo I, nell'illustrare l'ambito di applicazione delle disposizioni della sezione, indichi quale oggetto di disciplina da un lato la gestione delle risorse idriche e dall'altro il servizio idrico integrato con particolare riguardo ai profili che concernono la tutela dell'ambiente e della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Da notare quindi come il legislatore non si sia limitato a riferirsi alla gestione delle risorse idriche ma abbia inteso affiancare, in posizione di parità il servizio idrico integrato, questo nonostante, logicamente dovrebbero trovarsi in regime rapporto di genere-specie.

L'attenzione del legislatore circa il servizio idrico integrato è rimarcata nel secondo comma del medesimo articolo che lo definisce espressamente come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, specificando come lo stesso non possa che essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità. Principi certamente immanenti nell'ordinamento, espressione del più generale canone costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.) e dei principi generali dell'attività amministrativa (art. 1, comma 1, L. 7 agosto 1990, n. 241).

Da notare come, prima dell'attuale codicizzazione, le fonti in materia di servizi idrici fossero rinvenibili in limitatissime disposizioni del R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578 (c.d. testo unico sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Provincie), tra cui spiccava l'obbligo (tutt'ora vigente) per gli enti locali di approvvigionarsi di acqua potabile (art. 1 comma 1), nella possibilità che tali servizi fossero oggetto di municipalizzazione, attraverso un esercizio diretto da parte di una azienda speciale del comune o direttamente in economia considerando però separatamente e non in chiave unitaria l'attività di distribuzione di acqua potabile da quella di depurazione e fognatura. Altre disposizioni erano altresì rinvenibili nel R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 (c.d. testo unico delle leggi sanitarie).

L'assetto normativo poc'anzi descritto non poteva che portare, come poi effettivamente avvenuto, ad una proliferazione di diverse gestioni comunali dalle dimensioni ridotte sia dal punto di vista dell'estensione territoriale e della popolazione servita dalla rete sia sotto il profilo dei servizi svolti, che si limitavano ora al segmento della distribuzione ora a

quello della fognatura e depurazione.

Un tale assetto non faceva che riflettere lo scarso valore attribuito al bene comune “acqua”.

Un primo seppure timido cambio di approccio, soprattutto valoriale si è invece avuto (fortunatamente) con l’avvento di una generalizzata presa di coscienza dell’impellenza della questione ambientale.

Infatti, dopo una prima fase storica improntata ad investire per la creazione dell’infrastruttura a rete, di cui si era fatto carico lo Stato, l’affidamento della gestione al Comune, foriero degli strumenti per la soddisfazione dei bisogni della cittadinanza secondo il principio di sussidiarietà, appariva maggiormente idoneo alla gestione del servizio.

Una tale valutazione scontava però una evidente intrinseca incapacità di realtà piccole o piccolissime (quali quelle che nella maggior parte costituiscono il panorama comunale italiano), di farsi carico di una erogazione efficiente.

Un definitivo cambio di approccio, anche culturale, basato sulla presa di coscienza che la risorsa idrica rappresenta un bene comune limitato, esauribile e da tutelare, prendeva le mosse con dalla L. 5 gennaio 1994, n. 36 recante disposizioni in materia di risorse idriche, la quale, in un’ottica efficientista, ha provveduto a sostituire alla dimensione comunale una gestione territorialmente più estesa (fatta coincidere con il c.d. ambito) chiamando questa realtà sovracomunale ad assolvere compiti più complessi, comprendenti altresì problematiche di natura ambientale, sociale e tecnica.

Da una limitata realtà comunale l’erogazione del servizio si è pertanto evoluta in un sistema integrato-multidisciplinare in grado di svolgere, secondo principi (almeno in teoria) di economicità i diversi segmenti della filiera del servizio chiamando l’utente, attraverso la corresponsione della tariffa, a sostenerne i relativi costi d’esercizio.

In merito all’articolo in commento anche la giurisprudenza ha avuto modo di confermare i principi sopra descritti, in particolare con l’arresto Cons. Stato Sez. VI Sent., 26 maggio 2017, n. 2481 è stata confermata la definizione resa con il pronunciamento T.a.r. Lombardia, Milano, sez. II, n. 780/2014 con il quale definiva il servizio idrico integrato quale insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, precisando che lo stesso che debba essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, già enunciati nell’articolo in commento e nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie.

Degno di menzione anche l'interessante pronunciamento Cons. Stato Sez. IV Sent., 21 novembre 2013, n. 5528 attraverso il qual viene confermato come il servizio idrico integrato sia indissolubilmente collegato con una gestione che deve guardare alle acque come risorsa da tutelare e utilizzare secondo criteri di solidarietà salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale e, quindi, con una disciplina del loro uso "razionalizzata", intesa a evitare gli sprechi e a favorire il rinnovo delle risorse, senza pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la piscicoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici (Riforma della sentenza del T.a.r. Lazio, Roma, sez. I, 18 giugno 2012, n. 5608).

Non si può in conclusione sottacere come la spinta all'efficientamento dell'erogazione del servizio, che si è concretizzata nello svolgimento dello stesso in regime di economicità attraverso la copertura dei crescenti costi con tanto progressivi quanto inesorabili incrementi della tariffa, rischi di escludere le fasce deboli della popolazione dall'accesso ad un bene dal quale nessuno può certamente vedersi escluso. Occorre ricordare, sul punto come la stessa Corte Costituzionale abbia inteso qualificare il servizio idrico integrato quale servizio di interesse economico generale (Corte cost. Sent., 17 novembre 2010, n. 325).

2. Articolo 142 – Il riparto delle competenze

L'articolo in commento si pone l'ambizioso obiettivo di distribuire compiti e responsabilità in una materia tanto complessa quanto, come più sopra illustrato, di immediato impatto sociale, attraverso un riparto di competenze tra i tre i diversi livelli coinvolti: statale, regionale e locale.

Come si avrà modo di apprezzare più sotto la distribuzione è avvenuta nell'alveo del più classico principio di sussidiarietà verticale, così come disciplinato dall'art. 118 Costituzione, anche avuto riguardo all'assetto organizzativo compendiato nell'art. 117 della medesima Carta Costituzionale in esito alla riforma del titolo V della Costituzione.

Quanto al livello statale, fatte salve le competenze esercitate dall'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti (dopo svariate modifiche, a seguito del D.P.C.M. 20 luglio 2012 confluita nell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (Aeegsi), ora denominata Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (Arera)) non poteva che vedersi individuato il Ministero dell'ambiente quale titolare delle

funzioni centrali in materia di gestione delle risorse idriche. Questo, a lettera della norma in commento, esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato.

Il già citato D.P.C.M. illustra poi il riparto delle competenze tra Ministero e Agenzia, incaricando il primo di individuare le priorità di intervento negli utilizzi delle risorse, di fissare gli standard di qualità della risorsa e del servizio idrico nel suo complesso, nonché di adottare criteri e indirizzi per favorire il risparmio idrico mentre delegando all'Agenzia compiti di regolazione di tutti gli aspetti del servizio, di determinazione del metodo tariffario e di verifica sulla corretta redazione dei piani d'ambito (art. 3).

Quanto al piano regionale, come era lecito attendersi, la norma assegna alle Regioni l'esercizio di funzioni e compiti spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate nel rispetto delle attribuzioni statali delegando a queste, in particolare, la disciplina del governo del rispettivo territorio.

Alle Regioni è pertanto devoluta, in generale, potestà di regolazione degli usi della risorsa, secondo i canoni di priorità e di tutela ambientale stabiliti dalla legge; compiti che le regioni assolvono mediante l'esercizio dei poteri autorizzatori ad esse attribuiti ai sensi delle Sezioni Prima e Seconda della Parte Terza.

In questo senso, le potestà autorizzatorie regionali, al pari di quelle pianificatorie (queste ultime, non solo regionali ma anche delle autorità di bacino) si pongono a monte dell'organizzazione del servizio idrico, travalicandone i confini ed estendendosi alla generale regolazione degli usi della risorsa.

La ricostruzione di tale riparto trova corroborazione anche nella giurisprudenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche, la quale ha avuto modo di precisare come il controllo e la tutela dall'uso incongruo della risorsa idrica non spettano agli enti di governo d'ambito ma alle regioni, con la conseguenza che è stato ritenuto "inammissibile per evidente insussistenza dell'interesse azionato", il ricorso con cui il commissario straordinario di un'autorità d'ambito ha impugnato le deliberazioni in base alle quali un comune dell'ambito si determinava a cedere, a titolo oneroso e per uso irriguo, il surplus di risorsa idrica proveniente da una sorgente insistente sul proprio territorio (cfr. Trib. sup. acque pubbl., 4 dicembre 2013, n. 197).

In merito alle attribuzioni regionali occorre infine ricordare come, per quanto concerne i piani d'ambito, il cui controllo, come sopra meglio

specificato, è devoluto al controllo di Arera, il già citato D.P.C.M. richiede anche un intervento regionale, consistente nella valutazione di tali atti programmatici, sempre limitatamente alla loro coerenza con la pianificazione regionale di settore (art. 3, comma 1, lett. e).

Nondimeno, prima dell'attribuzione delle competenze di regolazione del servizio idrico all'Aeegsi, la Corte costituzionale ha radicalmente escluso che l'amministrazione regionale potesse esercitare qualsivoglia verifica in ordine al piano d'ambito, in virtù dell'attribuzione di tale prerogativa all'(allora) Autorità di vigilanza (Corte cost., 23 aprile 2010 n. 142, punto 2.1 del considerato in diritto).

Quanto infine alle funzioni attribuite agli enti locali, attraverso l'ente di governo dell'ambito, questi svolgono funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo.

Trattasi di fatto di funzioni da sempre storicamente svolte dagli enti locali, come più sopra meglio indicato e che, per ragioni di efficientamento sono state successivamente traslate in sede di ambito.

In merito occorre chiarire come l'Ambito abbia solamente il compito di svolgere funzioni la cui titolarità rimane in capo ai singoli comuni, con la conseguenza che la configurazione organizzativa dell'ente di governo debba garantire un'adeguata rappresentatività dei comuni partecipanti all'interno degli organi deliberativi.

Giova a questi fini solo precisare in conclusione che la determinazione della tariffa, sebbene continui ad essere una prerogativa comunale, debba essere individuata sulla base e nel rispetto del metodo tariffario definito dal regolatore nazionale che è altresì titolare di poteri di controllo sul corretto esercizio della potestà tariffaria (Cfr., ex multis, TAR Toscana, Firenze, sez. II, 23 dicembre 2010, n. 6863).

3. Articolo 143 - La proprietà delle infrastrutture e delle risorse

Dal punto di vista strettamente letterale l'art. 143 in commento precisa come acquedotti, fognature, impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica appartengano al demanio fino al punto di consegna e/o misurazione mentre il seguente art. 144 include nel demanio dello Stato le acque superficiali e sotterranee.

Quindi sia la materia prima (idrica) sia la rete di approvvigionamento

e trattamento dei reflui hanno natura demaniale con le conseguenze, ben note, indicate dagli artt. 822 e seguenti Codice Civile: (tra gli altri) vincolo di destinazione, indisponibilità, inalienabilità, impossibilità di costituire diritti a favore di terzi se non nei modi specificamente previsti dalla legge, impossibilità di essere oggetto di usucapione.

Residuano ambiguità sulla sussunzione delle infrastrutture e delle risorse idriche nella categoria dei beni demaniali necessari ovvero di quelli accidentali.

Infatti mentre pacificamente le infrastrutture idriche sono ascritte a questa seconda categoria di beni demaniali (ex multis, Corte cost., 25 novembre 2011, n. 320; Corte cost., 4 maggio 2017, n. 93) tanto che lo stesso legislatore all'art. 143, comma 1, si prodiga nello specificare come l'ambito di applicazione della disciplina sia limitato alle infrastrutture "di proprietà pubblica" implicitamente ammettendo la possibilità che ve ne siano anche di appartenenza privata, diversamente, la formulazione letterale dell'art. 144, non ripropone questa distinzione generando alcune ambiguità.

In particolare quest'ultimo articolo, che riproduce la definizione originariamente recata dall'art. 1, L. 5 gennaio 1994, n. 36 recante disposizioni in materia di risorse idriche, sembrerebbe prefigurare una "necessaria" demanialità di tutte le acque che, però, sin dalla sua introduzione, è stata circondata da profili di incertezza.

Proprio la citata Legge Galli, ha definitivamente ricondotto le fonti idriche nell'orizzonte assiologico della tutela ambientale e stabilendo la demanialità di tutte le acque, non solo superficiali ma anche "sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo."

Tuttavia deve registrarsi come la Corte costituzionale abbia in materia affermato, ritenendo infondate le questioni di legittimità costituzionale relative al nuovo assetto proprietario delle acque cui è stata chiamata a conoscere in via incidentale, che, lungi dal prospettare una generalizzata ed indiscriminata pubblicità di tutte le acque, la disciplina normativa citata ha capovolto l'assetto previgente nella misura in cui, adesso, la pubblicità delle acque si presume e non necessita di alcun accertamento, siccome "si basa su un interesse generale ritenuto in linea di principio esistente in relazione alla limitatezza delle disponibilità e alle esigenze prioritarie di uso dell'acqua" (Corte cost., 27 dicembre 1996, n. 419; in termini del tutto analoghi, Corte cost., 19 luglio 1996, n. 259).

Alla posizione della Corte ha poi fatto eco la giurisprudenza di legittimità (Cfr. Cass. civ., sez. II, 26 aprile 2011, n. 9331; Cass. civ., sez. VI, ord., 5 settembre 2012, n. 14883; Cass. civ., S.U., 17 settembre 2015, n.

18215), con la conseguenza che al fine di poter dichiarare il carattere privato delle acque si rende necessario, secondo la giurisprudenza prevalente, un accertamento circa l'assenza di pubblico interesse sulla natura della risorsa idrica.

Le conseguenze della sopra descritta demanialità riguardano anche i rapporti tra enti locali ed enti diversi a cui il servizio viene affidato. Occorre in merito ricordare, come precisato dalla Corte Costituzionale (Corte cost., 25 novembre 2011, n. 320) che la sussunzione delle infrastrutture del servizio idrico nella categoria dei beni demaniali comporta che nessun soggetto, fuorché l'ente territoriale, possa essere titolare di tali beni.

È stato chiarito, infatti, che neanche una società in house dell'ente locale, a capitale pubblico incedibile, possa essere cessionaria delle opere idrauliche di proprietà dell'ente locale.

Deve infatti essere osservato come tali infrastrutture, anche in casi di gestione associata in forma d'ambito restino di proprietà dei comuni e non possano essere trasferiti all'ente di governo, il quale si limita a condividere con essi la titolarità dell'esercizio delle funzioni di autotutela possessoria.

Come precisato dall'art. 143, comma 2, infatti anche all'ente di governo dell'ambito la tutela di cui all'art.823, secondo comma, Codice Civile.

4. Articoli 144, 145 e 146 - Tutela e uso della risorsa in ottica di risparmio idrico

Occorre preliminarmente rilevare come da una complessiva lettura degli articoli in commento emerga un mutato approccio all'utilizzo di una risorsa, quale quella idrica, finalmente percepita come limitata e non più illimitata e per la quale debba essere garantita, ancor prima che l'utilizzo a scopi produttivi, la fruizione volta al consumo umano, sempre avuto come limite ultimo la conservazione della risorsa (vedasi a questo proposito la dichiarazione programmatica contenuta nell'art. 144, comma 2, "qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale").

Tanto innovativa quanto derimente, in questo senso, è l'introduzione all'art. 145 di un vero e proprio bilancio idrico che, definito e periodicamente aggiornato da ciascuna autorità di bacino, è "diretto ad assicurare l'equilibrio fra le disponibilità di risorse reperibili o attivabili

nell'area di riferimento ed i fabbisogni per i diversi usi, nel rispetto dei criteri e degli obiettivi di cui all'articolo 144" (art. 145, comma 1).

Ed è proprio con il predetto strumento pianificatorio che l'autorità di bacino, contemperando i diversi fabbisogni, avuto riguardo alle risorse disponibili, "adotta le misure di pianificazione dell'economia idrica in funzione degli usi cui sono destinate le risorse".

Anche il comma 3 del già citato art.144 introduce un principio di fondamentale importanza che si pone in continuità logica con la mutata consapevolezza del legislatore circa la limitatezza della risorsa, come meglio descritta all'inizio di questo paragrafo. In particolare si precisa come la disciplina degli usi sia finalizzata alla razionalizzazione nell'uso, ad evitare sprechi e a garantire il rinnovo della risorsa.

Non va dimenticata infine l'espressa prevalenza, già più sopra accennata, degli usi per consumo umano rispetto a quelli per uso diverso che sono consentiti, a norma dell'art.144, comma 4, "nei limiti nei quali le risorse idriche siano sufficienti e a condizione che non ne pregiudichino la qualità".

Tale principio, anch'esso mutuato dalla legge Galli, rappresenta uno spartiacque rispetto all'assetto normativo antecedente trovando fondamento ancora una volta nella acquisita sensibilità ecologica di cui è adesso innervata la disciplina giuridica delle acque.

Precedentemente, infatti, nonostante le sempre più numerose dichiarazioni a livello internazionale, che avevano qualificato l'acqua come l'oggetto di un diritto umano fondamentale, il rapporto tra gli usi produttivi della risorsa e gli usi civili non era espressamente disciplinato, lasciando alla legge del più forte la distribuzione degli approvvigionamenti.

Il motivo di tale lacuna non è da rinvenirsi in una sottovalutazione dell'importanza delle esigenze sottese alla fornitura di acqua potabile ma, al contrario, le ragioni sono da ascrivere all'assenza della consapevolezza del carattere limitato e scarso della risorsa idrica, emerso solo a partire dagli anni Settanta, in concomitanza con le prime affermazioni delle istanze ambientaliste nel diritto positivo che ha reso necessario stabilire la priorità del consumo umano sugli altri usi delle acque.

Nei fatti i servizi idrici sono stati uno dei primi banchi di prova sui quali si è formato il concetto di servizio pubblico, distinguendone le prestazioni, ed il relativo regime giuridico, dalle ordinarie attività commerciali proprio a partire dalla loro attitudine al soddisfacimento di bisogni essenziali dei singoli e della collettività.

Proprio in ossequio a tale nuova consapevolezza del legislatore va letto anche il comma 4-bis il quale introduce uno specifico divieto, posto specificamente a tutela delle acque sotterranee dall'inquinamento e per promuovere un razionale utilizzo del patrimonio idrico nazionale, relativo alla ricerca e all'estrazione di shale gas e di shale oil nell'ambito delle attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi assentite dallo Stato.

Richiede infine di essere citato, sempre in ottica di corroborare il rinnovato approccio alla risorsa del legislatore, l'art. 146 il quale demanda alle amministrazioni competenti l'adozione di una serie di misure volte alla razionalizzazione dei consumi ed alla eliminazione degli sprechi.

La tutela ambientale e il corretto uso della risorsa si configura dunque quale criterio generale di approccio alla questione idrica complessivamente intesa, basata, come traspare da quanto sopra esposto da un rinnovato approccio al governo dell'acqua basato su più mature acquisizioni delle scienze ecologiche. Non mancano comunque resistenze ad un siffatto rinnovato approccio. Risolto in giurisprudenza il risalente problema delle acque termali. La Corte Costituzionale, con proprio arresto n.1 del 14 gennaio 2010 ha stabilito che il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di acque minerali e termali, dipende dalla distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale, ai sensi del vigente art. 117, c.2, lett. s), Cost.. L'art. 97 del D.Lgs. n. 152 del 2006, stabilisce che le concessioni di acque minerali e termali, e cioè i provvedimenti amministrativi che riguardano la loro utilizzazione, devono osservare i limiti di tutela ambientale posti dal Piano di tutela delle acque, in modo che non sia pregiudicato il patrimonio idrico, secondo quanto dispone il c. 3 dell'art. 144 del D.Lgs. n. 152 del 2006, e sia assicurato l'equilibrio del bilancio idrico, come prevedono l'art. 145 ed il c. 6 dell'art. 96 del medesimo d. lvo. Si tratta di un evidente concorso di competenze sullo stesso bene (le acque minerali e termali), competenze che riguardano, per quanto attiene alle Regioni, l'utilizzazione del bene e, per quanto attiene allo Stato, la tutela o conservazione del bene stesso.

TITOLO II

SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

CAPITOLO XIX

COMMENTO AGLI ARTT. DA 147 A 158 BIS

Art. 147. Organizzazione territoriale del servizio idrico integrato.

1. I servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36. Le regioni che non hanno individuato gli enti di governo dell'ambito provvedono, con delibera, entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014. Decorso inutilmente tale termine si applica l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'articolo 143, comma 1.

1-bis. Qualora gli enti locali non aderiscano agli enti di governo dell'ambito individuati ai sensi del comma 1 entro il termine fissato dalle regioni e dalle province autonome e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla delibera di individuazione, il Presidente della regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro ulteriori trenta giorni, i poteri sostitutivi, ponendo le relative spese a carico dell'ente inadempiente. Si applica quanto previsto dagli ultimi due periodi dell'articolo 172, comma 4.

2. Le regioni possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi:

a) unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati;

b) unicità della gestione;

c) adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici.

2-bis. Qualora l'ambito territoriale ottimale coincida con l'intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali

comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane. Sono fatte salve:

a) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148;

b) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico. Ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui alla lettera b), l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti.

2-ter. Entro il 1° luglio 2022, le gestioni del servizio idrico in forma autonoma per le quali l'ente di governo dell'ambito non si sia ancora espresso sulla ricorrenza dei requisiti per la salvaguardia di cui al comma 2-bis, lettera b), confluiscono nella gestione unica individuata dal medesimo ente. Entro il 30 settembre 2022, l'ente di governo dell'ambito provvede ad affidare al gestore unico tutte le gestioni non fatte salve ai sensi del citato comma 2-bis.

3. Le regioni, sentite le province, stabiliscono norme integrative per il controllo degli scarichi degli insediamenti civili e produttivi allacciati alle pubbliche fognature, per la funzionalità degli impianti di pretrattamento e per il rispetto dei limiti e delle prescrizioni previsti dalle relative autorizzazioni.

Art. 148. Autorità d'ambito territoriale ottimale.

L'art. 2, comma 186-bis, L. 23 dicembre 2009, n. 191 ha abrogato il presente articolo, a decorrere dal 31 dicembre 2012, per effetto di quanto disposto dall'art. 13, comma 2, D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 febbraio 2012, n. 14.

Art. 149. Piano d'ambito.

1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, l'ente di governo dell'ambito provvede alla predisposizione e/o aggiornamento del piano d'ambito. Il piano d'ambito è costituito dai seguenti atti:

a) ricognizione delle infrastrutture;

b) programma degli interventi;

c) modello gestionale ed organizzativo;

d) piano economico finanziario.

2. La ricognizione, anche sulla base di informazioni asseverate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale, individua lo stato di consistenza delle infrastrutture da affidare al gestore del servizio idrico integrato, precisandone lo stato di funzionamento.

3. Il programma degli interventi individua le opere di manutenzione straordinaria e le nuove opere da realizzare, compresi gli interventi di adeguamento di infrastrutture già esistenti, necessarie al raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio, nonché al soddisfacimento della complessiva domanda dell'utenza, tenuto conto di quella collocata nelle zone montane o con minore densità di popolazione. Il programma degli interventi, commisurato all'intera gestione, specifica gli obiettivi da realizzare, indicando le infrastrutture a tal fine programmate e i tempi di realizzazione.

4. Il piano economico finanziario, articolato nello stato patrimoniale, nel conto economico e nel rendiconto finanziario, prevede, con cadenza annuale, l'andamento dei costi di gestione e di investimento al netto di eventuali finanziamenti pubblici a fondo perduto. Esso è integrato dalla previsione annuale dei proventi da tariffa, estesa a tutto il periodo di affidamento. Il piano, così come redatto, dovrà garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario e, in ogni caso, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati.

5. Il modello gestionale ed organizzativo definisce la struttura operativa mediante la quale il gestore assicura il servizio all'utenza e la realizzazione del programma degli interventi.

6. Il piano d'ambito è trasmesso entro dieci giorni dalla delibera di approvazione alla regione competente, all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. L'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti può notificare all'ente di governo dell'ambito, entro novanta giorni decorrenti dal ricevimento del piano, i propri rilievi od osservazioni, dettando, ove necessario, prescrizioni concernenti: il programma degli interventi, con particolare riferimento all'adeguatezza degli investimenti programmati in relazione ai livelli minimi di servizio individuati quali obiettivi della gestione; il piano finanziario, con particolare riferimento alla capacità dell'evoluzione tariffaria di garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati.

Art. 149-bis. Affidamento del servizio.

1. L'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito

territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale.

2. Alla successiva scadenza della gestione di ambito, al fine di assicurare l'efficienza, l'efficacia e la continuità del servizio idrico integrato, l'ente di governo dell'ambito dispone l'affidamento al gestore unico di ambito entro i sei mesi antecedenti la data di scadenza dell'affidamento previgente.

Il soggetto affidatario gestisce il servizio idrico integrato su tutto il territorio degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale.

2-bis. Al fine di ottenere un'offerta più conveniente e completa e di evitare contenziosi tra i soggetti interessati, le procedure di gara per l'affidamento del servizio includono appositi capitolati con la puntuale indicazione delle opere che il gestore incaricato deve realizzare durante la gestione del servizio.

2-ter. L'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 4 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 141, come sostituito dal comma 4 dell'articolo 25 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, è soppresso.

Art. 150. Scelta della forma di gestione e procedure di affidamento.

Articolo abrogato dall' art. 7, comma 1, lett. c), D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 novembre 2014, n. 164.

Art. 151. Rapporti tra enti di governo dell'ambito e soggetti gestori del servizio idrico integrato.

1. Il rapporto tra l'ente di governo dell'ambito ed il soggetto gestore del servizio idrico integrato è regolato da una convenzione predisposta dall'ente di governo dell'ambito sulla base delle convenzioni tipo, con relativi disciplinari, adottate dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico in relazione a quanto previsto dall'articolo 10, comma 14, lettera b), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, e dall'articolo 21 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

2. A tal fine, le convenzioni tipo, con relativi disciplinari, devono prevedere in particolare:

a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;

b) la durata dell'affidamento, non superiore comunque a trenta anni;

b-bis) le opere da realizzare durante la gestione del servizio come individuate dal bando di gara;

c) l'obbligo del raggiungimento e gli strumenti per assicurare il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione;

d) il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti;

e) i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dall'ente di governo dell'ambito e del loro aggiornamento annuale, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze;

f) l'obbligo di adottare la carta di servizio sulla base degli atti d'indirizzo vigenti;

g) l'obbligo di provvedere alla realizzazione del Programma degli interventi;

h) le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio e l'obbligo di predisporre un sistema tecnico adeguato a tal fine, come previsto dall'articolo 165;

i) il dovere di prestare ogni collaborazione per l'organizzazione e l'attivazione dei sistemi di controllo integrativi che l'ente di governo dell'ambito ha facoltà di disporre durante tutto il periodo di affidamento;

l) l'obbligo di dare tempestiva comunicazione all'ente di governo dell'ambito del verificarsi di eventi che comportino o che facciano prevedere irregolarità nell'erogazione del servizio, nonché l'obbligo di assumere ogni iniziativa per l'eliminazione delle irregolarità, in conformità con le prescrizioni dell'Autorità medesima;

m) l'obbligo di restituzione, alla scadenza dell'affidamento, delle opere, degli impianti e delle canalizzazioni del servizio idrico integrato in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione, nonché la disciplina delle conseguenze derivanti dalla eventuale cessazione anticipata dell'affidamento, anche tenendo conto delle previsioni di cui agli articoli 143 e 158 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ed i criteri e le modalità per la valutazione del valore residuo degli investimenti realizzati dal gestore uscente;

n) l'obbligo di prestare idonee garanzie finanziarie e assicurative;

o) le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile;

p) le modalità di rendicontazione delle attività del gestore.

3. Sulla base della convenzione tipo di cui al comma 1 o, in mancanza di questa, sulla base della normativa vigente, l'ente di governo dell'ambito predisporre uno schema di convenzione con relativo disciplinare, da allegare ai capitolati della procedura di gara. Le convenzioni esistenti devono essere integrate in conformità alle previsioni di cui al comma 2, secondo le modalità stabilite dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico.

4. Nel Disciplinare allegato alla Convenzione di gestione devono essere anche definiti, sulla base del programma degli interventi, le opere e le manutenzioni straordinarie, nonché il programma temporale e finanziario di esecuzione.
5. L'affidamento del servizio è subordinato alla prestazione da parte del gestore di idonea garanzia fideiussoria. Tale garanzia deve coprire gli interventi da realizzare nei primi cinque anni di gestione e deve essere annualmente aggiornata in modo da coprire gli interventi da realizzare nel successivo quinquennio.
6. Il gestore cura l'aggiornamento dell'atto di Ricognizione entro i termini stabiliti dalla convenzione.
7. (Abrogato)
8. Le società concessionarie del servizio idrico integrato, nonché le società miste costituite a seguito dell'individuazione del socio privato mediante gara europea affidatarie del servizio medesimo, possono emettere prestiti obbligazionari sottoscrivibili esclusivamente dagli utenti con facoltà di conversione in azioni semplici o di risparmio. Nel caso di aumento del capitale sociale, una quota non inferiore al dieci per cento è offerta in sottoscrizione agli utenti del servizio.

Art. 152. Poteri di controllo e sostitutivi.

1. L'ente di governo dell'ambito ha facoltà di accesso e verifica alle infrastrutture idriche, anche nelle fasi di costruzione.
2. Nell'ipotesi di inadempienze del gestore agli obblighi che derivano dalla legge o dalla convenzione, e che compromettano la risorsa o l'ambiente ovvero che non consentano il raggiungimento dei livelli minimi di servizio, l'ente di governo dell'ambito interviene tempestivamente per garantire l'adempimento da parte del gestore, esercitando tutti i poteri ad essa conferiti dalle disposizioni di legge e dalla convenzione. Perdurando l'inadempienza del gestore, e ferme restando le conseguenti penalità a suo carico, nonché il potere di risoluzione e di revoca, l'ente di governo dell'ambito, previa diffida, può sostituirsi ad esso provvedendo a far eseguire a terzi le opere, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di appalti pubblici.
3. Qualora l'ente di governo dell'ambito non intervenga, o comunque ritardi il proprio intervento, la regione, previa diffida e sentita l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, esercita i necessari poteri sostitutivi, mediante nomina di un commissario «ad acta». Qualora la regione non adempia entro quarantacinque giorni, i predetti poteri sostitutivi sono esercitati, previa diffida ad adempiere nel termine di venti giorni, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, mediante nomina di un commissario «ad acta».

4. L'ente di governo dell'ambito con cadenza annuale comunica al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti i risultati dei controlli della gestione.

Art. 153. Dotazioni dei soggetti gestori del servizio idrico integrato.

1. Le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali ai sensi dell'articolo 143 sono affidate in concessione d'uso gratuita, per tutta la durata della gestione, al gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare. Gli enti locali proprietari provvedono in tal senso entro il termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, salvo eventuali quote residue di ammortamento relative anche ad interventi di manutenzione.

Nelle ipotesi di cui all'articolo 172, comma 1, gli enti locali provvedono alla data di decorrenza dell'affidamento del servizio idrico integrato. Qualora gli enti locali non provvedano entro i termini prescritti, si applica quanto previsto dal comma 4, dell'articolo 172. La violazione della presente disposizione comporta responsabilità erariale.

2. Le immobilizzazioni, le attività e le passività relative al servizio idrico integrato, ivi compresi gli oneri connessi all'ammortamento dei mutui oppure i mutui stessi, al netto degli eventuali contributi a fondo perduto in conto capitale e/o in conto interessi, sono trasferite al soggetto gestore, che subentra nei relativi obblighi. Di tale trasferimento si tiene conto nella determinazione della tariffa, al fine di garantire l'invarianza degli oneri per la finanza pubblica. Il gestore è tenuto a subentrare nelle garanzie e nelle obbligazioni relative ai contratti di finanziamento in essere o ad estinguerli, ed a corrispondere al gestore uscente un valore di rimborso definito secondo i criteri stabiliti dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico.

Art. 154. Tariffa del servizio idrico integrato.

1. La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio «chi inquina paga». Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo.

2. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, su proposta dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, tenuto conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio «chi inquina paga», definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua.

3. Al fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della transizione ecologica e con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, da parte delle regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica, tenendo conto dei costi ambientali e dei costi della risorsa e dell'inquinamento, conformemente al principio «chi inquina paga», e prevedendo altresì riduzioni del canone nell'ipotesi in cui il concessionario attui un riuso delle acque reimpiegando le acque risultanti a valle del processo produttivo o di una parte dello stesso o, ancora, restituisca le acque di scarico con le medesime caratteristiche qualitative di quelle prelevate. L'aggiornamento dei canoni ha cadenza triennale.

3-bis. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro della transizione ecologica, sono definiti i criteri per incentivare l'uso sostenibile dell'acqua in agricoltura, e per sostenere l'uso del Sistema Informativo Nazionale per la Gestione delle Risorse Idriche in Agricoltura (SIGRIAN) per usi irrigui collettivi e di autoapprovvigionamento, sentite le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

4. Il soggetto competente, al fine della redazione del piano economico-finanziario di cui all'articolo 149, comma 1, lettera d), predispone la tariffa di base, nell'osservanza del metodo tariffario di cui all'articolo 10, comma 14, lettera d), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, e la trasmette per l'approvazione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

5. La tariffa è applicata dai soggetti gestori, nel rispetto della Convenzione e del relativo disciplinare.

6. Nella modulazione della tariffa sono assicurate, anche mediante compensazioni per altri tipi di consumi, agevolazioni per quelli domestici essenziali, nonché per i consumi di determinate categorie, secondo prefissati scaglioni di reddito. Per conseguire obiettivi di equa redistribuzione dei costi sono ammesse maggiorazioni di tariffa per le residenze secondarie, per gli impianti ricettivi stagionali, nonché per le aziende artigianali, commerciali e industriali.

7. L'eventuale modulazione della tariffa tra i comuni tiene conto degli investimenti pro capite per residente effettuati dai comuni medesimi che risultino utili ai fini dell'organizzazione del servizio idrico integrato.

Art. 155. Tariffa del servizio di fognatura e depurazione.

1. Le quote di tariffa riferite ai servizi di pubblica fognatura e di depurazione sono dovute dagli utenti anche nel caso in cui manchino impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi. Il gestore è tenuto a versare i relativi proventi, risultanti dalla formulazione tariffaria definita ai sensi dell'articolo 154, a un fondo vincolato intestato all'ente di governo dell'ambito, che lo mette a disposizione del gestore per l'attuazione degli interventi relativi alle reti di fognatura ed agli impianti di depurazione previsti dal piano d'ambito. La tariffa non è dovuta se l'utente è dotato di sistemi di collettamento e di depurazione propri, sempre che tali sistemi abbiano ricevuto specifica approvazione da parte dell'ente di governo dell'ambito.

2. In pendenza dell'affidamento della gestione dei servizi idrici locali al gestore del servizio idrico integrato, i comuni già provvisti di impianti di depurazione funzionanti, che non si trovino in condizione di dissesto, destinano i proventi derivanti dal canone di depurazione e fognatura prioritariamente alla manutenzione degli impianti medesimi.

3. Gli utenti tenuti al versamento della tariffa riferita al servizio di pubblica fognatura, di cui al comma 1, sono esentati dal pagamento di qualsivoglia altra tariffa eventualmente dovuta al medesimo titolo ad altri enti pubblici.

4. Al fine della determinazione della quota tariffaria di cui al presente articolo, il volume dell'acqua scaricata è determinato in misura pari al cento per cento del volume di acqua fornita.

5. Per le utenze industriali la quota tariffaria di cui al presente articolo è determinata sulla base della qualità e della quantità delle acque reflue scaricate e sulla base del principio «chi inquina paga». È fatta salva la possibilità di determinare una quota tariffaria ridotta per le utenze che

provvedono direttamente alla depurazione e che utilizzano la pubblica fognatura, sempre che i relativi sistemi di depurazione abbiano ricevuto specifica approvazione da parte dell'ente di governo dell'ambito.

6. Allo scopo di incentivare il riutilizzo di acqua reflua o già usata nel ciclo produttivo, la tariffa per le utenze industriali è ridotta in funzione dell'utilizzo nel processo produttivo di acqua reflua o già usata. La riduzione si determina applicando alla tariffa un correttivo, che tiene conto della quantità di acqua riutilizzata e della quantità delle acque primarie impiegate.

Art. 156. Riscossione della tariffa.

1. La tariffa è riscossa dal gestore del servizio idrico integrato. Qualora il servizio idrico sia gestito separatamente, per effetto di particolari convenzioni e concessioni, la relativa tariffa è riscossa dal gestore del servizio di acquedotto, il quale provvede al successivo riparto tra i diversi gestori interessati entro trenta giorni dalla riscossione, in base a quanto stabilito dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico.

2. Con apposita convenzione, sottoposta al controllo dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, sono definiti i rapporti tra i diversi gestori per il riparto delle spese di riscossione.

3. La riscossione volontaria della tariffa può essere effettuata con le modalità di cui al capo III del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, previa convenzione con l'Agenzia delle entrate. La riscossione, sia volontaria sia coattiva, della tariffa può altresì essere affidata ai soggetti iscritti all'albo previsto dall'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, a seguito di procedimento ad evidenza pubblica.

Art. 157. Opere di adeguamento del servizio idrico.

1. Gli enti locali hanno facoltà di realizzare le opere necessarie per provvedere all'adeguamento del servizio idrico in relazione ai piani urbanistici ed a concessioni per nuovi edifici in zone già urbanizzate, previo parere di compatibilità con il piano d'ambito reso dall'ente di governo dell'ambito e a seguito di convenzione con il soggetto gestore del servizio medesimo, al quale le opere, una volta realizzate, sono affidate in concessione.

Art. 158. Opere e interventi per il trasferimento di acqua.

1. Ai fini di pianificare l'utilizzo delle risorse idriche, laddove il fabbisogno comporti o possa comportare il trasferimento di acqua tra regioni diverse e ciò travalichi i comprensori di riferimento dei distretti idrografici, le Autorità di bacino, sentite le regioni interessate, promuovono accordi di programma tra le regioni medesime, ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo 18

agosto 2000, n. 267, salvaguardando in ogni caso le finalità di cui all'articolo 144 del presente decreto. A tal fine il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ciascuno per la parte di propria competenza, assumono di concerto le opportune iniziative anche su richiesta di una Autorità di bacino o di una regione interessata od anche in presenza di istanza presentata da altri soggetti pubblici o da soggetti privati interessati, fissando un termine per definire gli accordi.

2. In caso di inerzia, di mancato accordo in ordine all'utilizzo delle risorse idriche, o di mancata attuazione dell'accordo stesso, provvede in via sostitutiva, previa diffida ad adempiere entro un congruo termine, il Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

3. Le opere e gli impianti necessari per le finalità di cui al presente articolo sono dichiarati di interesse nazionale. La loro realizzazione e gestione, se di iniziativa pubblica, possono essere poste anche a totale carico dello Stato mediante quantificazione dell'onere e relativa copertura finanziaria, previa deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), su proposta dei Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e delle infrastrutture e dei trasporti, ciascuno per la parte di rispettiva competenza. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare esperisce le procedure per la concessione d'uso delle acque ai soggetti utilizzatori e definisce la relativa convenzione tipo; al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti compete la determinazione dei criteri e delle modalità per l'esecuzione e la gestione degli interventi, nonché l'affidamento per la realizzazione e la gestione degli impianti.

Art. 158-bis. Approvazione dei progetti degli interventi e individuazione dell'autorità espropriante.

1. I progetti definitivi delle opere, degli interventi previsti nei piani di investimenti compresi nei piani d'ambito di cui all'articolo 149 del presente decreto, sono approvati dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi dell'articolo 3-bis del decreto-legge del 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, che provvedono alla convocazione di apposita conferenza di servizi, ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. La medesima procedura si applica per le modifiche sostanziali delle medesime opere, interventi ed impianti.

2. L'approvazione di cui al comma 1 comporta dichiarazione di pubblica utilità e costituisce titolo abilitativo e, ove occorra, variante agli strumenti di

pianificazione urbanistica e territoriale, esclusi i piani paesaggistici. Qualora l'approvazione costituisca variante agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, tale variante deve essere coordinata con il piano di protezione civile secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 6, della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

3. L'ente di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei di cui al comma 1 costituisce autorità espropriante per la realizzazione degli interventi di cui al presente articolo.

L'ente di governo può delegare, in tutto o in parte, i propri poteri espropriativi al gestore del servizio idrico integrato, nell'ambito della convenzione di affidamento del servizio i cui estremi sono specificati in ogni atto del procedimento espropriativo.

Sommario: 1. Articolo 147 – Profili organizzativi del servizio idrico integrato. – 2. Articolo 149 – Il piano d'ambito – 3. Articolo 149 bis – L'affidamento del servizio idrico – 4. Articoli 151, 152, 153 – La gestione del servizio idrico – 5. Articoli 154, 155 e 156 – Determinazione e riscossione della tariffa – 6. Articoli 157, 158 e 158 bis – Realizzazione delle opere necessarie.

1. Articolo 147 - Profili organizzativi del servizio idrico integrato

Il commento dell'articolo non può che prendere le mosse dal dato testuale dell'art. 147 il quale sancisce come i servizi idrici siano organizzati sulla base di ambiti territoriali ottimali definiti dalle Regioni.

All'ambito è trasferito l'esercizio delle competenze spettanti in materia di gestione delle risorse idriche e gli enti locali ricadenti nel territorio dello stesso devono obbligatoriamente partecipare all'ente di governo dell'ambito.

Ovviamente la norma è anche chiamata a disciplinare i casi in cui gli attori coinvolti restino inerti rispetto al dettato normativo. In particolare in caso le Regioni non individuino l'ambito o l'ente di governo dell'ambito trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, il quale, come noto, prevede l'avvio di un'apposita procedura che interessa la Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre in caso di inerzia dell'ente locale trova applicazione il comma 1 bis dell'articolo in commento che vede l'interessamento della Regione con poteri sostitutivi.

L'esito rappresentato dall'art.147 è un assetto delle competenze legislative ed amministrative che lascia a regioni ed enti locali una

tendenziale autonomia con riferimento ai profili organizzativi, da esercitare nel quadro normativo di principio delineato dal legislatore statale.

Tuttavia, la cornice normativa entro cui le regioni sono chiamate ad esercitare le proprie competenze appare evidentemente frammentaria, a seguito dell'abrogazione dell'art. 148 ad opera del comma 186-bis dell'art. 2, L. n. 191/2009, inserito dal D.L. 25 gennaio 2010, n. 2, conv. con modif. dalla L. 26 marzo 2010, n. 42, e dunque deve essere ricostruita a partire dalle disorganiche indicazioni rintracciabili nell'ordinamento.

Quello che appare incontrovertibilmente certo è che gli enti di governo si configurano come forme di cooperazione tra comuni a partecipazione obbligatoria con la conseguenza che gli enti di governo dell'ambito costituiscono forme di esercizio associato di funzioni amministrative appartenenti ai comuni associati.

Evidentemente questa obbligatorietà inibisce eventuali aspirazioni autonomistiche dei comuni, i quali anche qualora volessero procedere autonomamente alla gestione del servizio idrico, dovrebbero sottostare alla pianificazione regionale.

Un tale assetto evidenzia come l'ambito non sia tanto inteso quale mero delegatario di funzioni in capo all'ente associativo quanto ente portatore di un interesse ormai sovracomunale lasciando le regioni libere di determinare l'architettura organizzativa degli enti di governo anche derogando alle garanzie autonomistiche ivi previste, con il solo limite di garantire un minimo di rappresentatività dei comuni associati in seno alla forma di cooperazione.

Gli enti di governo non possono quindi che essere qualificati come enti territoriali, alla stregua di comuni o province. Come più sopra indicato agli stessi non è trasferita la titolarità degli impianti e delle infrastrutture di rete, che rimane di proprietà degli enti locali, ma divengono titolari dell'esercizio dei poteri di autotutela possessoria ai sensi dell'art. 822, secondo comma, c.c.

Rispetto a quanto fin d'ora esposto, il comma 2-bis dell'art. 147 consente però una deroga all'organizzazione del servizio per ambiti territoriali ottimali attraverso due distinte fattispecie, introdotte con la finalità di attenuare le rigidità della gestione unica per ambito, consentendo alle regioni ed agli enti locali di tenere in considerazione le specificità del territorio, dando applicazione al canone della differenziazione cui è informata la disciplina costituzionale del riparto delle competenze amministrative tra Stato, regioni ed enti locali (art. 118

Cost.).

Una prima ipotesi di deroga consente, laddove la Regione abbia inteso strutturarsi con un unico ambito per l'intero territorio regionale, di affidare il servizio idrico integrato in (sub) ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane se utile al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza.

La seconda ipotesi di deroga invece consente ai singoli comuni di proseguire nella conduzione autonoma del servizio, al di fuori dell'ente di governo d'ambito.

In particolare la norma prevede l'applicabilità della deroga solamente in due ipotesi tassativamente indicate:

- a) nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti qualora la gestione autonoma fosse già istituita ai sensi del comma 5 dell'articolo 148;
- b) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che contestualmente si approvvigionino da fonti qualitativamente pregiate (sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici) nonché utilizzino dette risorse in modo tanto efficiente da tutelare il corpo idrico.

L'accertamento della sussistenza di tali presupposti spetta, in entrambi i casi, all'ente di governo d'ambito, cioè alla struttura amministrativa di governo cui partecipano tutti i comuni dell'ambito con la conseguenza che, in primo luogo l'istituzione di gestioni salvaguardate si colloca, da un punto di vista temporale, in un momento successivo al perfezionamento dell'assetto di governo del servizio prefigurato dalla disciplina statale ed in secondo luogo, il potere di assentire alla concretizzazione della fattispecie derogatoria spetta innanzitutto agli stessi comuni, ancorché sia da esercitare collettivamente in sede di ente di governo, nelle forme e nei modi previsti dalla forma di cooperazione che li vede associati. Infine, la valutazione dei presupposti, in particolare quelli inerenti all'efficienza dell'utilizzo della risorsa, non ha ad oggetto solo i vantaggi che il comune "salvaguardato" può ritrarre dalla gestione autonoma, ma altresì l'assenza di pregiudizio per il conseguimento degli obiettivi generali di efficienza e di qualità del servizio, oltre che di tutela della risorsa, da parte dell'ambito nella sua globalità.

È bene chiarire come si tratti di ipotesi del tutto distinte dalla facoltà

di istituire sub-ambiti e, pertanto, a differenza di quest'ultima, ben possono ricorrere anche ove l'ambito non coincida con il territorio regionale. Quanto sopra si evince dalla formulazione letterale della disposizione e appare confermato, argomentando a contrario, dalla giurisprudenza (cfr. ex multis, TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 12 marzo 2018, n. 300; contra, seppur isolata, TAR Piemonte, Torino, sez. I, 5 ottobre 2016, n. 1229).

Tuttavia, va rilevato che l'applicabilità delle deroghe sopra descritte assume ormai carattere di assoluta residualità con evidente impossibilità di creare nuove gestioni autonome. Infatti, se da un lato la prima modalità di deroga è strettamente condizionata dai rigidi parametri del numero di abitanti del comune, dell'inclusione di questo in una comunità montana e della sua gestione dell'intero servizio idrico integrato, già istituito ai sensi del comma 5 dell'art. 148, la seconda deroga che è limitata alle gestioni in forma autonoma esistenti che si approvvigionano da fonti pregiate da tutelare.

Si tratta quindi di norme di carattere transitorio destinate ad avere una naturale estinzione anche se il nuovo comma 2 ter, introdotto in sede di conversione, con legge 29 dicembre 2021, n. 233, del d.l. 6 novembre 2021, n. 152 (c.d. decreto PNRR), stabilisce ora che l'ente di governo possa esprimersi sulla sussistenza dei relativi requisiti entro l'1° luglio 2022.

Tale ultima previsione, è stata inserita al fine di prevenire che l'inerzia delle amministrazioni possa pregiudicare l'obiettivo della gestione unica d'ambito.

Si segnala inoltre come secondo la prevalente giurisprudenza gli atti inerenti alla delimitazione degli ambiti ottimali del servizio idrico integrato siano direttamente incidenti sul regime delle acque, in quanto idonei a condizionarne l'intera gestione in termini di efficienza, di efficacia e di economicità.

Pertanto, le controversie che attengano alla possibilità per un Comune di non essere ricompreso in un ambito ottimale, ma - al contrario - di continuare a gestire il servizio idrico in autonomia, e che oltre tutto presuppone la risoluzione di questioni non solo giuridiche, ma anche tecniche, rientra nell'ambito della giurisdizione del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche (T.A.R. Lombardia Brescia Sez. I, 17-07-2021, n. 666, T.A.R. Lombardia Brescia Sez. I, 29-04-2020, n. 304, Cass. civ. Sez. Unite Ord., 07-10-2010, n. 20777).

2. Articolo 149 – Il piano d'ambito

A seguito dell'avvenuta abrogazione dell'art. 148 la disciplina codicistica procede indicando requisiti e modalità di adozione del piano d'ambito.

In particolare la prima funzione attribuita all'ente di governo ha natura programmatica e si concretizza nella predisposizione e/o aggiornamento del piano d'ambito che, come previsto dalla norma deve contenere la ricognizione delle infrastrutture, il programma degli interventi, il modello gestionale ed organizzativo e il piano economico finanziario.

Il primo degli elementi essenziali del piano dovrebbe fornire il quadro generale dello stato della rete al fine di individuare peculiarità e criticità ed in particolare attribuire alle singole criticità un grado di priorità di intervento.

Ovviamente la ricognizione, per completezza, non può limitarsi alla ricognizione della rete idrica, ma dovrà estendersi ad una più ampia analisi del territorio, dal punto di vista geografico, idrografico, sociale ed economico.

Diretta conseguenza della prima analisi è il secondo incombente previsto dal piano.

Il programma degli interventi deve infatti prevedere un piano di sviluppo dell'infrastruttura idrica, mediante l'individuazione delle opere di manutenzione straordinaria e delle nuove opere da realizzare, ivi compresi gli interventi di adeguamento di infrastrutture esistenti con lo scopo di soddisfare la complessiva domanda dell'utenza, indicando specifici gli obiettivi da realizzare, infrastrutture interessate e tempi di realizzazione (art. 149, comma 3).

I contenuti del programma degli interventi sono stati, poi, specificati dall'(allora) Aeegsi nei propri atti di regolazione (Aeegsi, delib., 28 dicembre 2015, n. 664/2015/R/idr, all. A, Metodo tariffario idrico 2016-2019. MTI 2. Schemi regolatori, art. 4).

Appare evidente come il programma degli interventi rappresenti più che uno strumento di natura meramente tecnica, una attività che, seppur anticipata da accertamenti tecnico-fattuali, richieda l'esercizio di una discrezionalità politica ancor prima che amministrativa.

La scelta di quali, quanti interventi effettuare, in quali aree geografiche e secondo quali tempistiche impatta sia sulla tariffa finale che

sul servizio erogato a determinate fasce della popolazione piuttosto che ad altre facendo assurgere le preferenze sottese al rango di scelte politiche.

Il terzo elemento del piano d'ambito è il modello gestionale ed organizzativo che definisce la struttura operativa mediante la quale il gestore assicura il servizio all'utenza e la realizzazione del programma degli interventi. Esso si concretizza nell'indicazione puntuale della struttura operativa attraverso la quale assicurare il servizio all'utenza, ossia nella scelta tra le diverse modalità che l'ordinamento prevede di affidamento dei servizi (art. 149, comma 5).

Infine, il piano economico finanziario, articolato nello stato patrimoniale, nel conto economico e nel rendiconto finanziario, prevede, con cadenza annuale, l'andamento dei costi di gestione e di investimento al netto di eventuali finanziamenti pubblici a fondo perduto.

Esso è integrato dalla previsione annuale dei proventi da tariffa, estesa a tutto il periodo di affidamento. Il piano, così come redatto, dovrà garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario e, in ogni caso, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati.

Il piano ha quindi il compito di garantire per tabulas il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario e il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati.

Il piano, come più sopra articolato è adottato dall'ente di governo il quale è tenuto a trasmetterlo alla Regione e all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti (adesso, deve ritenersi, all'Arera) e al Ministero dell'ambiente.

Mentre dalla lettura del comma 6 dell'articolo emergono con chiarezza le competenze dell'autorità, meno chiare sono invece le funzioni a cui sono chiamati gli altri riceventi enti che ricevono il piano.

Appare evidente infatti che all'Arera sia attribuita la facoltà, entro novanta giorni dalla ricezione del piano, di notificare all'ente di governo propri rilievi ed osservazioni e che possa impartire prescrizioni riguardanti due specifici aspetti: l'adeguatezza degli investimenti previsti nel programma degli interventi, in relazione ai livelli minimi di servizio individuati quali obiettivi di gestione e l'idoneità dell'evoluzione tariffaria prospettata nel piano economico finanziario per garantire l'equilibrio di bilancio nella gestione, anche in relazione agli investimenti programmati.

Come anticipato dalla lettura dell'articolo in commento non è invece chiara la finalità dell'invio e le funzioni che sono chiamati a svolgere

Regione e Ministero.

Maggiori elementi sono ritraibili da altri riferimenti normativi: in particolare, la regione, secondo quanto disposto in sede di individuazione delle funzioni attribuite all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, è tenuta a valutare la coerenza dei piani d'ambito con la pianificazione regionale di settore (art. 3, comma 1, lett. e, D.P.C.M. 20 luglio 2012).

Ulteriore fondamentale compito attribuito alla Regione riguarda la particolare disciplina del procedimento di adozione del piano d'ambito che è regolato da disposizioni regionali, le quali, organizzando gli enti d'ambito su due livelli di governo, prevedono forme di consultazione "verso il basso", tra l'organo deliberativo dell'ente e le componenti di quest'ultimo espressive dei diversi territori su cui esso insiste.

Il potere organizzativo regionale è stato oggetto di scrutinio da parte della Corte costituzionale, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale che prevedeva il rilascio, da parte di tali organismi locali di prossimità non corrispondenti con l'ente di governo, di un parere vincolante relativo al piano d'ambito.

Secondo la Consulta, il carattere vincolante di tali pareri contrasta con la natura necessariamente unitaria del piano d'ambito affidato alla competenza dell'ente di governo, finendo per vanificare di fatto l'intento razionalizzatore ed efficientistico della riforma statale.

Le istanze di differenziazione, di cui sono portatrici i suddetti organismi associativi dei comuni ricadenti nel sotto-ambito, devono certamente essere tenute in conto nella redazione del piano regionale, «ma non possono condizionare in modo insuperabile l'attività programmatica e pianificatoria dell'ente regionale attributario del servizio» (così, Corte cost., 28 marzo 2013, n. 50, punto 5.2 del considerato in diritto).

Si segnala infine che la previsione della partecipazione obbligatoria degli Enti locali del territorio e l'espresso trasferimento all'Autorità delle competenze spettanti ai Comuni in materia di programmazione delle infrastrutture e di gestione delle risorse idriche, che le esercita attraverso lo strumento organizzativo del Piano d'ambito comporta che non possa essere riconosciuto ad alcun Comune il potere di autodeterminarsi sull'organizzazione e sulla gestione del servizio idrico integrato, in quanto ogni decisione in tal senso deve avvenire all'interno dell'Autorità d'ambito e secondo le sue regole di funzionamento: in buona sostanza le determinazioni dell'Autorità assumono portata vincolante sull'intero territorio provinciale in virtù di una precisa scelta legislativa.

La singola amministrazione locale non può, dunque, intraprendere percorsi autonomi e scegliere modalità di gestione diverse da quelle individuate dall'Autorità: per questo motivo, ove non aderisca, esso non ha interesse a contestare le determinazioni da quest'ultima legittimamente assunte né può far valere un interesse di tipo strumentale, avendo assunto sotto la propria responsabilità la decisione espressa di non farne parte e pertanto non potendo pretendere di imputare all'Ente sovracomunale le conseguenze di una propria autonoma scelta. (T.A.R. Lombardia Brescia Sez. II, 19-11-2009, n. 2238).

3. Articolo 149 bis – L'affidamento del servizio idrico

Così come la predisposizione del piano anche l'affidamento del servizio costituisce un momento politicamente assai sensibile, basti in merito ricordare come la materia sia stata tanto al centro della scena politica da portare all'indizione del referendum del giugno 2011, contribuendo ad estendere i quesiti referendari e lo stesso dibattito pubblico dal solo tema idrico all'intera materia dei servizi pubblici locali (sulla circostanza per la quale il quesito referendario sulle modalità di affidamento del servizio riguardasse tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, cfr. Corte cost., 26 gennaio 2011, n. 24; Corte cost., 17 novembre 2010, n. 325).

Del resto, a partire dagli anni Duemila e soprattutto con l'introduzione del codice dell'ambiente, il legislatore è più volte ritornato sui profili formali della gestione dei servizi idrici imponendo una inedita marginalizzazione delle forme di affidamento diretto, a società o aziende pubbliche, in modo anche più pervasivo di quanto nello stesso periodo non accadesse in generale nel settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Si tratta infatti di un servizio che se da un lato necessita di importanti investimenti e di una gestione efficiente finalizzata all'eliminazione degli endemici sprechi, dall'altro è innegabile come sia necessario garantire tariffe tali da consentirne e a tutti la fruizione.

Attualmente, la disciplina dell'affidamento dei servizi idrici è disciplinata attraverso un espresso richiamo alla più generale disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Infatti l'ente di governo d'ambito deve scegliere la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo,

conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica.

L'ente di governo può pertanto provvedere attraverso tre diverse modalità: l'affidamento mediante gara pubblica; l'affidamento a società mista, con socio privato parimenti scelto mediante procedura ad evidenza pubblica; la gestione in house (forme da considerarsi equipollenti come precisato dalla giurisprudenza costituzionale e comunitaria: Corte cost., n. 24/2011; Corte cost., n. 325/2010, Corte Giust., 29 novembre 2012, Econord Spa c. Comune di Cagno e a., cause C-182/11 e C-183/11).

Nel caso la scelta ricada sull'affidamento mediante gara, il codice dei contratti pubblici esclude il settore idrico dalle regole in materia di evidenza pubblica (art. 12, D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50), con la conseguenza che la scelta dovrà seguire i principi desumibili dai Trattati europei e i principi generali relativi ai contratti pubblici, integrati con alcune regole specifiche disposte dall'articolo in commento, secondo il quale la procedura di gara per l'affidamento del servizio deve includere appositi capitoli con la puntuale indicazione delle opere che il gestore incaricato deve realizzare durante la gestione del servizio.

Le ulteriori due modalità invece non si discostano dalla generale disciplina contenuta, oltre che nel codice dei contratti pubblici, anche nel testo unico sulle società partecipate (D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, T.U.S.P.).

Quanto alla società mista, è sufficiente rinviare alla disciplina generale (art. 5, comma 9, D.Lgs. n. 50/2016 e art. 17 D.Lgs. n. 175/2016) mentre per la società in house basti rilevare come la disciplina speciale impone, derogando agli artt. 5 cod. contr. pubbl. e 16 T.U.S.P., che siano «interamente pubbliche», oltre che «in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house» (art. 149-bis, comma 1)

In merito, si segnala come la giurisprudenza contabile abbia avuto modo di precisare che l'affidamento diretto del servizio idrico integrato ad un gestore unico all'interno del medesimo ambito territoriale può avvenire esclusivamente a favore di società partecipate pubbliche in senso totalitario. Il D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 - il nuovo Codice dei contratti pubblici - infatti, all'art. 5, lett. c), ne ribadisce il principio generale, prevedendo deroghe soltanto in presenza di rigorose condizioni di carattere formale e sostanziale e lasciando inalterata la previsione, specifica per il settore in questione, di cui all'art. 149-bis del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - il T.U. dell'ambiente - che appunto limita tale possibilità ai soli casi di società interamente pubbliche, senza alcuna partecipazione di soggetti

privati, anche in termini non rilevanti. (Corte dei Conti Campania Sez. contr. Delib., 29-04-2016, n. 108).

4. Articoli 151, 152 e 153– La gestione del servizio idrico

In esito alla scelta della forma di gestione e del soggetto affidatario, l'ente di governo è tenuto, ai sensi del primo degli articoli in commento a predisporre una convenzione di gestione la cui formulazione deve rispettare i modelli di convenzione tipo predisposti da Arera, alla quale sono altresì attribuiti poteri di verifica e approvazione delle convenzioni sottoscritte da concedente e concessionario (art. 151, commi 1 e 3). In merito la giurisprudenza ha da tempo chiarito che gli enti di governo sono tenuti ad adeguarsi alle prescrizioni dettate dal regolatore nazionale in sede di verifica della conformità al modello delle convenzioni sottoscritte (Cons. Stato, Sez. VI, 19 luglio 2011, n. 5788,).

I contenuti della convenzione di gestione investono l'intero rapporto tra ente di governo e soggetto gestore: il regime giuridico prescelto per la forma di gestione, la durata dell'affidamento che, come più volte confermato anche dalla giurisprudenza non può superare i trent'anni (Corte cost., 4 maggio 2017, n. 93), le reciproche obbligazioni, tra cui anche quella gravante sull'affidatario di adottare la carta di servizio sulla base degli atti d'indirizzo vigenti, il regime della cessazione e del subentro nel servizio, la disciplina delle penali e delle sanzioni (art. 151, comma 2).

Il modello di convenzione deve necessariamente inoltre contenere le opere da realizzare durante la gestione del servizio come individuate dal bando di gara, l'obbligo del raggiungimento degli obiettivi imposti, gli strumenti per assicurare il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione, il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti, i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dall'ente di governo dell'ambito e del loro aggiornamento annuale, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze, l'obbligo di adottare la carta di servizio sulla base degli atti d'indirizzo vigenti, l'obbligo di provvedere alla realizzazione del Programma degli interventi, le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio e l'obbligo di predisporre un sistema tecnico adeguato a tal fine, il dovere di prestare ogni collaborazione per l'organizzazione e l'attivazione dei sistemi di controllo integrativi che l'ente di governo dell'ambito ha facoltà di disporre durante

tutto il periodo di affidamento, l'obbligo di dare tempestiva comunicazione all'ente di governo dell'ambito del verificarsi di eventi che comportino o che facciano prevedere irregolarità nell'erogazione del servizio, nonché l'obbligo di assumere ogni iniziativa per l'eliminazione delle irregolarità, in conformità con le prescrizioni dell'Autorità medesima, l'obbligo di restituzione, alla scadenza dell'affidamento, delle opere, degli impianti e delle canalizzazioni del servizio idrico integrato in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione, nonché la disciplina delle conseguenze derivanti dalla eventuale cessazione anticipata dell'affidamento ed i criteri e le modalità per la valutazione del valore residuo degli investimenti realizzati dal gestore uscente; l'obbligo di prestare idonee garanzie finanziarie e assicurative, le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile ed infine le modalità di rendicontazione delle attività del gestore.

Risulta evidente dalla lettura dell'articolo in commento come l'intervento del legislatore si stato minuzioso con l'evidente finalità di lasciare all'Agenzia in prima battuta e all'ente di governo in seconda un minor potere discrezionale con la conseguenza che la discrezionalità attuabile a livello di redazione del singolo contratto risulta assai volutamente.

Come già più volte segnalato all'interno degli articoli in commento, il rapporto convenzionale tra ente di governo dell'ambito e gestore è in grado raggiungere gli obiettivi imposti dalle convenzioni solo attraverso l'individuazione di una tariffa congrua che come precisato dalla giurisprudenza spetta in via esclusiva all'Autorità d'ambito individuare.

La tariffa infatti costituisce, ad un tempo onere per l'utenza e provento del gestore del servizio.

Invero, attraverso la determinazione della tariffa, il legislatore ha voluto fissare livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l'uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche e, al contempo ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione così da assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio ed che il concessionario unico abusi della sua posizione dominante (T.A.R. Sicilia Palermo Sez. III Sent., 21-01-2013, n. 154).

Proseguendo nell'analisi degli articoli in commento il codice attribuisce all'ente di governo dell'ambito poteri di controllo sull'affidatario del servizio, attraverso attività di accesso e verifica alle infrastrutture idriche, anche nella fase di costruzione nonché poteri

sostitutivi in caso di inerzia.

Qualora vengano riscontrate inadempienze del gestore agli obblighi che derivano dalla legge o dalla convenzione, e che compromettano la risorsa o l'ambiente ovvero che non consentano il raggiungimento dei livelli minimi di servizio, l'ente di governo dell'ambito deve intervenire tempestivamente per garantire l'adempimento da parte del gestore, esercitando tutti i poteri allo stesso conferiti dalle disposizioni di legge e dalla convenzione.

L'intervento dell'ente di governo può articolarsi in provvedimenti di progressiva gravità che possono culminare con la risoluzione del rapporto, revoca della convenzione e conseguente esecuzione delle opere necessarie, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di appalti pubblici, ad opera di terzi nuovamente individuati dall'ambito.

In caso di inerzia dell'ente di governo dell'ambito, la normativa prevede l'intervento della Regione competente attraverso poteri sostitutivi, anche eventualmente mediante commissari ad acta.

Mentre infine, nel caso inerzia anche del livello di governo regionale, i poteri sostitutivi spettano al Ministero dell'Ambiente (conformemente anche Cons. Stato Sez. V Sent., 30-08-2013, n. 4333).

Si rammenta infine, a conclusione dell'analisi dell'articolo in commento, come lo strumento privilegiato per l'affidamento di concessioni di lavori pubblici è quello della finanza di progetto, attraverso il quale le pubbliche amministrazioni, non in grado di finanziare la costruzione dell'opera, possono ricorrere a capitali di origine privata (e principalmente dalle banche).

A loro volta, in tanto i privati possono essere indotti a sovvenire investimenti di rilevante portata come quelli richiesti dalla costruzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, e ad assumerne i rischi inerenti alla costruzione e gestione, in quanto il relativo progetto appaia in grado di autosostenersi sul piano economico, per la sua capacità di generare alla fine della durata prevista un margine gestionale positivo (Cons. Stato Sez. VI, 21-07-2015, n. 3631).

Esaurita la disciplina delle fattispecie patologiche del rapporto tra ambito e gestore, il Codice prosegue nel regolamentare un elemento fondamentale del rapporto tra i due soggetti attori: le dotazioni dei soggetti gestori del servizio idrico integrato e pertanto infrastrutture idriche (art. 153).

Come noto, il sistema idrico necessita di ingenti investimenti infrastrutturali per un'efficacia ed efficiente erogazione dei servizi che

consenta da un lato il capillare raggiungimento degli utenti finali e dall'altro un quanto più possibile limitato spreco di risorsa idrica dalla captazione all'utilizzo.

L'art. 153 impone che le strutture idriche siano affidate al gestore del servizio idrico in concessione d'uso gratuita, per tutta la durata della gestione, e che lo stesso gestore ne assuma i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal disciplinare.

In merito alla gratuità, la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che essa si estenda esclusivamente ai rapporti concessori sopravvenuti all'entrata in vigore della disposizione (Corte cost., 24 luglio 2009, n. 246; Corte cost., ord. 23 aprile 2010, n. 144; nonché TAR Piemonte, Torino, sez. I, 19 novembre 2010, n. 4168) e riguarda esclusivamente i beni demaniali di cui all'art. 143 e non anche la concessione per l'utilizzo di superfici demaniali mediante occupazione o attraversamento delle stesse con manufatti, anche ove questi costituiscano le infrastrutture di cui al suddetto art. 143. La gratuità dell'uso è infatti soggetta ad un'interpretazione restrittiva in quanto si configura come norma speciale rispetto al generale principio di onerosità dell'utilizzo del demanio idrico (cfr. Cass. civ., S.U., 5 dicembre 2019, n. 31752).

Come già più sopra precisato le infrastrutture concesse restano di proprietà dei comuni associati, non dell'ente di governo che si limita a condividere con essi la titolarità dell'esercizio delle funzioni di autotutela possessoria (cfr. art. 143, comma 2).

Pertanto, l'obbligo di concedere al gestore tali infrastrutture grava, innanzitutto, sui comuni e l'ente di governo può solo agire in via successiva, mediante l'esercizio dei poteri, anche sostitutivi, all'uopo previsti dalla legge (cfr. Cons. Stato, sez. V, 14 giugno 2017, n. 2913).

Sono quindi oggetto di affidamento gratuito gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica meglio individuati nel già commentato art. 143.

La giurisprudenza ha chiarito che la natura ablatoria del provvedimento, mediante il quale l'uso di tali beni viene coattivamente trasferito al gestore del servizio, non ammette interpretazioni estensive che determinino un sacrificio, in evidente violazione del principio di legalità, del diritto di proprietà di soggetti non contemplati espressamente dalla normativa, sicché la nozione di proprietà pubblica deve essere interpretata in senso letterale, non potendosi ricomprendere nel suo significato anche quei beni appartenenti a soggetti privati, affidatari di un servizio pubblico oppure partecipati, in misura anche totalitaria, da un soggetto pubblico

(TAR Lombardia - Milano, sez. IV, 26 ottobre 2009, n. 4896).

5. Articoli 154, 155 e 156 – Determinazione e riscossione della tariffa

Il primo comma dell'art.154 illustra come la tariffa richiesta all'utente fruitore rappresenti il corrispettivo del servizio idrico integrato incorporando in sé tutte le voci di spesa necessarie all'erogazione e ai costi ambientali connessi al servizio.

In particolare la stessa deve essere determinata avuto riguardo alla qualità della materia prima e del servizio offerto, degli investimenti che si sono resi necessari, dei costi di gestione (del servizio ma anche dell'ente di governo). La tariffa deve quindi garantire la copertura integrale dei costi sostenuti e sostenendi nonché dei relativi costi ambientali secondo il principio di fonte europea del "chi inquina paga".

In ragione di quanto esposto appare quindi evidente, ancor prima di procedere alla lettura dell'ultima parte del primo comma che, in ragione di quanto sopra esposto, le quote della tariffa del servizio idrico integrato abbiano natura di corrispettivo.

Conformemente si è pronunciata anche la giurisprudenza di legittimità ribadendo come la pretesa tariffaria sia da sussumere all'interno di un sinallagma di fonte privatistica, piuttosto che in termini impositivi-tributaristici (ex multis, Cass. civ., S.U., ord., 27 ottobre 2016, n. 21690).

L'esito di tale assunto involve alcuni aspetti fondamentali del rapporto gestore-utente, in particolare per quanto concerne la disciplina dei rimborsi automatici in caso di disservizio.

In particolare, la Corte costituzionale, in virtù della natura corrispettiva della tariffa, ha accolto la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 155, comma 1, dichiarando illegittima tale disposizione nella parte in cui prevedeva che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione fosse dovuta dagli utenti anche nel caso in cui mancassero impianti di depurazione oppure questi fossero temporaneamente inattivi (Corte cost., n. 335/2008, cit.; nello stesso senso, anche Cass. civ., sez. III, 11 febbraio 2020, n. 3314).

L'obbligo imposto alla tariffa di remunerare non solo i costi di esercizio ma anche e soprattutto i costi ambientali trova il proprio fondamento nell'ordinamento comunitario, il quale impone agli Stati membri di tenere "conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, [...] in particolare

secondo il principio “chi inquina paga” (art. 9, par. 1, direttiva 2000/60/CE).

Tale principio ha trovato eco anche in alcune pronunce della Corte di Giustizia dell’Unione Europea.

In particolare, i giudici lussemburghesi sono stati chiamati a pronunciarsi sulla compatibilità, con la sopraccitata direttiva, della previsione da parte della normativa nazionale di una quota tariffaria fissa, corrispondente agli oneri di allacciamento degli immobili alle opere di approvvigionamento idrico e ai costi afferenti in particolare alla manutenzione di queste ultime, alla lettura dei contatori, al trattamento dei dati rilevati, alla taratura e al mantenimento in efficienza dei contatori, nonché all’analisi e al mantenimento della salubrità dell’acqua potabile, accanto alla quota variabile calcolata in funzione del volume di acqua realmente consumato dall’interessato, ma anche di una parte fissa.

Ancorché consapevole che la fissazione del prezzo dei servizi idrici sulla base del volume di acqua effettivamente consumato costituisca uno dei mezzi idonei ad incentivare gli utenti ad utilizzare le risorse in maniera efficiente, la Corte ha rilevato che, per conformarsi all’obbligo di recupero dei costi dei servizi idrici, gli Stati membri dispongono della facoltà di adottare ulteriori modalità di tariffazione dell’acqua che consentano, in particolare, di recuperare taluni oneri sopportati dai servizi di distribuzione dell’acqua per mettere quest’ultima a disposizione degli utenti, in quantità e qualità sufficienti, indipendentemente dal consumo effettivo che costoro ne fanno.

In sostanza, purché sia rispettato l’obbligo di recupero dei costi dei servizi idrici, agli Stati membri è riconosciuto un margine di autonomia nella scelta dei diversi modi di tariffazione, ivi compresa la previsione di una quota fissa non correlata al volume di acqua effettivamente consumato dall’interessato (Corte Giust., sez. VI, 7 dicembre 2016, *Vodopskrba i odvodnja*, causa C-686/15).

I medesimi principi di tutela ambientale da applicarsi alla tariffazione sono altresì rinvenibili anche nella giurisprudenza costituzionale (Cfr., Corte cost., 246/2009, cit.; Corte cost., 4 febbraio 2010, n. 29).

Occorre poi rilevare come l’articolo in commento deleghi al Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, su proposta dell’Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e tenuto conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio “chi inquina paga” di definire con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell’acqua mentre al Ministro dell’economia e delle finanze, di

concerto con il Ministro della transizione ecologica e con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali di stabilire i criteri generali per la determinazione, da parte delle regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica, tenendo conto dei costi ambientali e dei costi della risorsa e dell'inquinamento, conformemente al principio "chi inquina paga", e prevedendo altresì riduzioni del canone nell'ipotesi in cui il concessionario attui un riuso delle acque reimpiegando le acque risultanti a valle del processo produttivo o di una parte dello stesso o, ancora, restituisca le acque di scarico con le medesime caratteristiche qualitative di quelle prelevate. L'aggiornamento dei canoni ha cadenza triennale.

Viene quindi in rilievo da un lato la fissazione di componenti di costo omogenee sull'intero territorio nazionale e dall'altra la fissazione dei canoni omogenei di concessione di derivazione di acque pubbliche.

La giurisprudenza di legittimità ha precisato che l'omogeneità di disciplina sul territorio nazionale non implica una pedissequa identità di criteri e canoni su tutto il territorio nazionale, ma una parità di trattamento *coeteris paribus* in relazione alla disponibilità e all'uso delle risorse idriche nei singoli ambiti territoriali (Cass. civ., S.U., 14 gennaio 2015, n. 474).

Anche per quanto concerne l'utilizzo di acqua in agricoltura è previsto l'intervento del ministero competente.

In particolare, con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro della transizione ecologica, sono definiti i criteri per incentivare l'uso sostenibile dell'acqua in agricoltura, e per sostenere l'uso del Sistema Informativo Nazionale per la Gestione delle Risorse Idriche in Agricoltura (SIGRIAN) per usi irrigui collettivi e di autoapprovvigionamento, sentite le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Accanto alla dimensione ambientale, come più volte chiarito più sopra, nella determinazione della tariffa vengono in rilievo anche istanze sociali.

L'articolo in commento quindi, dopo aver ricordato che la tariffa è applicata dai soggetti gestori, nel rispetto della Convenzione e del relativo disciplinare impone a questi, nella modulazione della tariffa, di assicurare agevolazioni per i consumi domestici essenziali, nonché per quelli operati da determinate categorie, secondo prefissati scaglioni di reddito, a tal fine anche consentendo maggiorazioni di tariffa per le residenze secondarie, per gli impianti ricettivi stagionali, nonché per le aziende artigianali, commerciali e industriali.

In merito occorre ricordare il bonus sociale idrico, riconosciuto in

bolletta in forma di agevolazione, pari al corrispettivo annuo per il consumo del quantitativo minimo vitale in favore degli utenti in disagio economico (art. 3 D.P.C.M. 13 ottobre 2016), finanziato sia dagli altri usi sia dagli utenti (sulla base del principio di progressività e per quanto eccedente il quantitativo minimo vitale) così da ottenere il duplice effetto di tutelare le fasce più deboli e allo stesso tempo incentivare gli utenti che non ne godono ad una riduzione dei consumi (in merito al funzionamento del bonus vedasi anche Aeegsi, delib. 21 dicembre 2017, n. 897/2017/R/idr e ss. mm., all. A, Testo integrato delle modalità applicative del bonus sociale idrico per la fornitura di acqua agli utenti domestici economicamente disagiati (TIBSI).

Infine è utile ricordare l'introduzione del Fondo nuovi investimenti (FoNI), cui è destinata una quota dei proventi tariffari vincolati alla realizzazione di nuovi investimenti, necessariamente diretti al miglioramento degli impianti esistenti a favore dell'utenza, a pena di incompatibilità con il principio di corrispettività della tariffa (cfr., TAR Lombardia - Milano, sez. II, 26 marzo 2014, nn. 779 e 780; nonché Cons. Stato, sez. VI, 26 maggio 2017, n. 2481), oppure ad agevolazioni tariffarie di carattere sociale (cfr., Aeegsi, delib., n. 664/2015/R/idr, all. A, artt. 20 e 21).

In maniera del tutto analoga rispetto a quanto più sopra rappresentato è disciplinata, all'art.155, la tariffa del servizio di fognatura e depurazione delle acque. La tariffa, che è calcolata sulla base del 100% del volume dell'acqua fornita è versata dal gestore in un apposito fondo vincolato intestato all'ente di governo il quale lo mette a disposizione del gestore per l'attuazione degli interventi relativi alle reti di fognatura ed agli impianti di depurazione. Divergono dalla diretta proporzionalità con la quantità d'acqua fornita le utenze industriali per le quali la quota tariffaria è determinata sulla base della qualità e della quantità delle acque reflue scaricate e sulla base del principio "chi inquina paga", anche avuto riguardo a eventuali autodepurazioni effettuate dall'azienda prima dell'immissione in fognatura e le utenze che in generale non conferiscono al sistema fognario procedendo in autonomia allo smaltimento delle acque.

Una volta determinata dall'Ente di Governo dell'ambito la tariffa secondo quanto più sopra illustrato e nel rispetto delle modalità indicate dal modello predisposto e aggiornato da Arera, che individua le varie componenti di costo non resta che procedere alla relativa riscossione.

Detta attività ricade sul gestore. In caso di più gestori diversi la relativa tariffa è riscossa dal gestore del servizio di acquedotto, il quale provvede al successivo riparto entro trenta giorni, in base a quanto stabilito

dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico.

Parallelamente a quanto già avvenuto per la tariffa di erogazione del servizio idrico, anche per il servizio di depurazione alla mancanza ed alla temporanea inattività degli impianti di depurazione, che giustificano il diritto dell'utente di chiedere ai gestori del servizio idrico integrato la restituzione della quota non dovuta di tariffa, va equiparata l' "assoluta insufficienza" di detti impianti poiché, alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 39 del 2010 e n. 335 del 2008, il pagamento di un servizio di depurazione del quale non si è comunque potuto usufruire per fatto non imputabile è da ritenere, in ogni caso, indebito. (così Cass. civ. Sez. III Sent., 11-02-2020, n. 3314).

6. Articoli 157, 158 e 158 bis – Realizzazione delle opere necessarie

L'ultima parte del titolo II si occupa di integrare, con gli articoli in commento, le disposizioni relative al regime delle opere necessarie al sistema idrico.

Tre sono le fattispecie disciplinate: le opere di adeguamento del servizio idrico agli strumenti urbanistici ed alle concessioni per nuovi edifici in zone già urbanizzate (art. 157), le opere e gli interventi per il trasferimento di acqua tra regioni e bacini idrografici (art. 158) e gli interventi di cui al piano degli investimenti del piano d'ambito (art. 158 bis).

Quanto alla prima, la norma consente agli enti locali di realizzare le opere necessarie per provvedere all'adeguamento del servizio idrico in relazione ai piani urbanistici ed a concessioni per nuovi edifici in zone già urbanizzate, previo parere di compatibilità con il piano d'ambito reso dall'ente di governo dell'ambito e a seguito di convenzione con il soggetto gestore del servizio medesimo, al quale le opere, una volta realizzate, sono affidate in concessione.

A seguire, l'art. 158 si occupa di disciplinare il caso in cui il fabbisogno comporti o possa comportare il trasferimento di acqua tra regioni diverse e ciò travalichi i comprensori di riferimento dei distretti idrografici.

In tale ipotesi le Autorità di bacino, sentite le regioni interessate, promuovono accordi di programma. Anche il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ciascuno per la parte di propria competenza possono assumere di concerto le opportune iniziative anche su richiesta di una Autorità di

bacino o di una regione interessata.

Le opere e gli impianti necessari per le finalità indicati sono dichiarati di interesse nazionale e la loro realizzazione e gestione, se di iniziativa pubblica, possono essere poste anche a totale carico dello Stato.

In tale caso il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare esperisce le procedure per la concessione d'uso delle acque ai soggetti utilizzatori e definisce la relativa convenzione tipo.

Al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti compete invece la determinazione dei criteri e delle modalità per l'esecuzione e la gestione degli interventi, nonché l'affidamento per la realizzazione e la gestione degli impianti.

Quanto infine all'art. 158-bis, ancorché inserito solo a partire dal 2014 (D.L. 12 settembre 2014, n. 133), si occupa di fornire una disciplina alla realizzazione dei progetti definitivi delle opere e degli interventi previsti nei piani di investimenti compresi nei piani d'ambito.

L'articolo si riferisce quindi alle opere che deve realizzare il gestore del servizio e che sono, tendenzialmente, finanziate con i proventi della tariffa.

Il procedimento di approvazione si incentra sulla convocazione, da parte dell'ente di governo in qualità di amministrazione procedente, di una conferenza di servizi, di natura apparentemente decisoria, all'esito della quale lo stesso ente di governo adotta il provvedimento di approvazione (comma 1). L'approvazione comporta dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, costituisce titolo abilitativo e, ove occorra, variante agli strumenti urbanistici e territoriali, esclusi i piani paesaggistici (comma 2).

L'ente di governo è autorità espropriante per la realizzazione degli interventi in esame e può delegare i propri poteri espropriativi al gestore del servizio idrico, ove previsto dalla convenzione di affidamento del servizio (comma 3).

TITOLO III

VIGILANZA, CONTROLLI E PARTECIPAZIONE

CAPITOLO XX

COMMENTO AGLI ARTT. DA 159 A 169

Art. 159. Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti.

Articolo abrogato dall'art. 1, comma 5, D.Lgs. 8 novembre 2006, n. 284, a decorrere dal 25 novembre 2006.

Art. 160. Compiti e funzioni dell'Autorità di vigilanza.

Articolo abrogato dall'art. 1, comma 5, D.Lgs. 8 novembre 2006, n. 284, a decorrere dal 25 novembre 2006.

Art. 161. Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche.

1. La Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche di cui al decreto legislativo 7 novembre 2006, n. 284, articolo 1, comma 5, è istituita presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al fine di garantire l'osservanza dei principi di cui all'articolo 141, comma 2 del presente decreto legislativo, con particolare riferimento alla regolare determinazione ed al regolare adeguamento delle tariffe, nonché alla tutela dell'interesse degli utenti.

2. La Commissione è composta da cinque membri nominati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che durano in carica tre anni, due dei quali designati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e tre, di cui uno con funzioni di presidente individuato con il medesimo decreto, scelti tra persone di elevata qualificazione giuridico-amministrativa o tecnico-scientifica, nel settore pubblico e privato, nel rispetto del principio dell'equilibrio di genere. Il presidente è scelto nell'ambito degli esperti con elevata qualificazione tecnico-scientifica.

Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare procede, con proprio decreto, alla nomina dei cinque componenti della Commissione, in modo da adeguare la composizione dell'organo alle prescrizioni di cui al presente comma. Fino alla data di entrata in vigore del decreto di nomina dei nuovi componenti, lo svolgimento delle attività è garantito dai componenti in carica alla data di entrata in vigore della presente disposizione.

3. I componenti non possono essere dipendenti di soggetti di diritto privato operanti nel settore, né possono avere interessi diretti e indiretti nei medesimi; qualora siano dipendenti pubblici, essi sono collocati fuori ruolo o, se

professori universitari, sono collocati in aspettativa per l'intera durata del mandato. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è determinato il trattamento economico spettante ai membri della Commissione.

4. La Commissione, nell'ambito delle attività previste all'articolo 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 90, in particolare:

a) predispone con delibera il metodo tariffario per la determinazione della tariffa di cui all'articolo 154 e le modalità di revisione periodica, e lo trasmette al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che lo adotta con proprio decreto sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

b) verifica la corretta redazione del piano d'ambito, esprimendo osservazioni, rilievi e prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra gli enti di governo dell'ambito e i gestori in particolare quando ciò sia richiesto dalle ragionevoli esigenze degli utenti;

c) predispone con delibera una o più convenzioni tipo di cui all'articolo 151, e la trasmette al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che la adotta con proprio decreto sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

d) emana direttive per la trasparenza della contabilità delle gestioni e valuta i costi delle singole prestazioni;

e) definisce i livelli minimi di qualità dei servizi da prestare, sentite le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori;

f) controlla le modalità di erogazione dei servizi richiedendo informazioni e documentazioni ai gestori operanti nel settore idrico, anche al fine di individuare situazioni di criticità e di irregolarità funzionali dei servizi idrici;

g) tutela e garantisce i diritti degli utenti emanando linee guida che indichino le misure idonee al fine di assicurare la parità di trattamento degli utenti, garantire la continuità della prestazione dei servizi e verificare periodicamente la qualità e l'efficacia delle prestazioni;

h) predispone periodicamente rapporti relativi allo stato di organizzazione dei servizi al fine di consentire il confronto delle prestazioni dei gestori;

i) esprime pareri in ordine a problemi specifici attinenti la qualità dei servizi e la tutela dei consumatori, su richiesta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle regioni, degli enti locali, degli enti di governo dell'ambito, delle associazioni dei consumatori e di singoli utenti del

servizio idrico integrato; per lo svolgimento delle funzioni di cui al presente comma la Commissione promuove studi e ricerche di settore;

l) predisporre annualmente una relazione al Parlamento sullo stato dei servizi idrici e sull'attività svolta.

5. Per l'espletamento dei propri compiti e per lo svolgimento di funzioni ispettive, la Commissione si avvale della segreteria tecnica di cui al decreto del Presidente della Repubblica 17 giugno 2003, n. 261, articolo 3, comma 1, lettera o). Esso può richiedere di avvalersi, altresì, dell'attività ispettiva e di verifica dell'Osservatorio di cui al comma 6 e di altre amministrazioni.

6. La Commissione svolge funzioni di raccolta, elaborazione e restituzione di dati statistici e conoscitivi, in particolare, in materia di:

a) censimento dei soggetti gestori dei servizi idrici e relativi dati dimensionali, tecnici e finanziari di esercizio;

b) convenzioni e condizioni generali di contratto per l'esercizio dei servizi idrici;

c) modelli adottati di organizzazione, di gestione, di controllo e di programmazione dei servizi e degli impianti;

d) livelli di qualità dei servizi erogati;

e) tariffe applicate;

f) piani di investimento per l'ammodernamento degli impianti e lo sviluppo dei servizi.

6-bis. Le attività della Segreteria tecnica sono svolte nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già operanti presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

7. I soggetti gestori dei servizi idrici trasmettono entro il 31 dicembre di ogni anno all'Osservatorio, alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano i dati e le informazioni di cui al comma 6. L'Osservatorio ha, altresì, facoltà di acquisire direttamente le notizie relative ai servizi idrici ai fini della proposizione innanzi agli organi giurisdizionali competenti, da parte della Commissione, dell'azione avverso gli atti posti in essere in violazione del presente decreto legislativo, nonché dell'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori e di risarcimento dei danni a tutela dei diritti dell'utente.

8. L'Osservatorio assicura l'accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti e alle elaborazioni effettuate per la tutela degli interessi degli utenti.

Art. 162. Partecipazione, garanzia e informazione degli utenti.

1. Il gestore del servizio idrico integrato assicura l'informazione agli utenti, promuove iniziative per la diffusione della cultura dell'acqua e garantisce l'accesso dei cittadini alle informazioni inerenti ai servizi gestiti nell'ambito

territoriale ottimale di propria competenza, alle tecnologie impiegate, al funzionamento degli impianti, alla quantità e qualità delle acque fornite e trattate.

2. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, le regioni e le province autonome, nell'ambito delle rispettive competenze, assicurano la pubblicità dei progetti concernenti opere idrauliche che comportano o presuppongono grandi e piccole derivazioni, opere di sbarramento o di canalizzazione, nonché la perforazione di pozzi. A tal fine, le amministrazioni competenti curano la pubblicazione delle domande di concessione, contestualmente all'avvio del procedimento, oltre che nelle forme previste dall'articolo 7 del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, su almeno un quotidiano a diffusione nazionale e su un quotidiano a diffusione locale per le grandi derivazioni di acqua da fiumi transnazionali e di confine.

3. Chiunque può prendere visione presso i competenti uffici del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle regioni e delle province autonome di tutti i documenti, atti, studi e progetti inerenti alle domande di concessione di cui al comma 2 del presente articolo, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di pubblicità degli atti delle amministrazioni pubbliche.

Art. 163. Gestione delle aree di salvaguardia.

1. Per assicurare la tutela delle aree di salvaguardia delle risorse idriche destinate al consumo umano, il gestore del servizio idrico integrato può stipulare convenzioni con lo Stato, le regioni, gli enti locali, le associazioni e le università agrarie titolari di demani collettivi, per la gestione diretta dei demani pubblici o collettivi ricadenti nel perimetro delle predette aree, nel rispetto della protezione della natura e tenuto conto dei diritti di uso civico esercitati.

2. La quota di tariffa riferita ai costi per la gestione delle aree di salvaguardia, in caso di trasferimenti di acqua da un ambito territoriale ottimale all'altro, è versata alla comunità montana, ove costituita, o agli enti locali nel cui territorio ricadono le derivazioni; i relativi proventi sono utilizzati ai fini della tutela e del recupero delle risorse ambientali.

Art. 164. Disciplina delle acque nelle aree protette.

1. Nell'ambito delle aree naturali protette nazionali e regionali, l'ente gestore dell'area protetta, sentita l'Autorità di bacino, definisce le acque sorgive, fluenti e sotterranee necessarie alla conservazione degli ecosistemi, che non possono essere captate.

2. Il riconoscimento e la concessione preferenziale delle acque superficiali o sorgentizie che hanno assunto natura pubblica per effetto dell'articolo 1 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, nonché le concessioni in sanatoria, sono rilasciati su parere dell'ente gestore dell'area naturale protetta. Gli enti gestori di aree protette verificano le captazioni e le derivazioni già assentite all'interno delle aree medesime e richiedono all'autorità competente la modifica delle quantità di rilascio qualora riconoscano alterazioni degli equilibri biologici dei corsi d'acqua oggetto di captazione, senza che ciò possa dare luogo alla corresponsione di indennizzi da parte della pubblica amministrazione, fatta salva la relativa riduzione del canone demaniale di concessione.

Art. 165. Controlli.

1. Per assicurare la fornitura di acqua di buona qualità e per il controllo degli scarichi nei corpi ricettori, ciascun gestore di servizio idrico si dota di un adeguato servizio di controllo territoriale e di un laboratorio di analisi per i controlli di qualità delle acque alla presa, nelle reti di adduzione e di distribuzione, nei potabilizzatori e nei depuratori, ovvero stipula apposita convenzione con altri soggetti gestori di servizi idrici. Restano ferme le competenze amministrative e le funzioni di controllo sulla qualità delle acque e sugli scarichi nei corpi idrici stabilite dalla normativa vigente e quelle degli organismi tecnici preposti a tali funzioni.

2. Coloro che si approvvigionano in tutto o in parte di acqua da fonti diverse dal pubblico acquedotto sono tenuti a denunciare annualmente al soggetto gestore del servizio idrico il quantitativo prelevato nei termini e secondo le modalità previste dalla normativa per la tutela delle acque dall'inquinamento.

3. Le sanzioni previste dall'articolo 19 del decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31, si applicano al responsabile della gestione dell'acquedotto soltanto nel caso in cui, dopo la comunicazione dell'esito delle analisi, egli non abbia tempestivamente adottato le misure idonee ad adeguare la qualità dell'acqua o a prevenire il consumo o l'erogazione di acqua non idonea.

Art. 166-bis. Usi delle acque per approvvigionamento potabile.

1. I soggetti gestori del servizio idrico integrato, titolari delle concessioni per l'uso potabile delle acque, in riferimento alla risorsa idrica concessa per uso potabile e già sfruttata in canali o condotte esistenti, possono avanzare richiesta all'autorità competente per la produzione di energia idroelettrica all'interno dei medesimi sistemi idrici. L'autorità competente esprime la propria determinazione entro centoventi giorni, trascorsi i quali la domanda si intende accettata. Per tali usi i gestori sono obbligati al pagamento dei relativi canoni per le quantità di acqua corrispondenti, applicandosi anche in

tali ipotesi le disposizioni di cui al secondo comma dell'articolo 35 del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici, di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775.

2. Le caratteristiche costruttive degli impianti per le finalità di cui al comma 1 del presente articolo devono consentire lo sfruttamento delle infrastrutture idriche esistenti quali canali artificiali o condotte, senza incremento di portata derivata dal corpo idrico naturale e senza incremento del periodo in cui ha luogo il prelievo.

Art. 167. Usi agricoli delle acque.

1. Nei periodi di siccità e comunque nei casi di scarsità di risorse idriche, durante i quali si procede alla regolazione delle derivazioni in atto, deve essere assicurata, dopo il consumo umano, la priorità dell'uso agricolo ivi compresa l'attività di acquacoltura di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 102.

2. Nell'ipotesi in cui, ai sensi dell'articolo 145, comma 3, si proceda alla regolazione delle derivazioni, l'amministrazione competente, sentiti i soggetti titolari delle concessioni di derivazione, assume i relativi provvedimenti.

3. La raccolta di acque piovane in invasi e cisterne al servizio di fondi agricoli o di singoli edifici è libera.

4. La raccolta di cui al comma 3 non richiede licenza o concessione di derivazione di acque; la realizzazione dei relativi manufatti è regolata dalle leggi in materia di edilizia, di costruzioni nelle zone sismiche, di dighe e sbarramenti e dalle altre leggi speciali.

5. L'utilizzazione delle acque sotterranee per gli usi domestici, come definiti dall'articolo 93, secondo comma, del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, resta disciplinata dalla medesima disposizione, purché non comprometta l'equilibrio del bilancio idrico di cui all'articolo 145 del presente decreto.

Art. 168. Utilizzazione delle acque destinate ad uso idroelettrico.

1. Tenuto conto dei principi di cui alla parte terza del presente decreto e del piano energetico nazionale, nonché degli indirizzi per gli usi plurimi delle risorse idriche, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle attività produttive, sentite le Autorità di bacino, nonché le regioni e le province autonome, disciplina, senza che ciò possa dare luogo alla corresponsione di indennizzi da parte della pubblica amministrazione, fatta salva la corrispondente riduzione del canone di concessione:

- a) la produzione al fine della cessione di acqua dissalata conseguita nei cicli di produzione delle centrali elettriche costiere;
- b) l'utilizzazione dell'acqua invasata a scopi idroelettrici per fronteggiare situazioni di emergenza idrica;
- c) la difesa e la bonifica per la salvaguardia della quantità e della qualità delle acque dei serbatoi ad uso idroelettrico.

Art. 169. Piani, studi e ricerche.

1. I piani, gli studi e le ricerche realizzati dalle Amministrazioni dello Stato e da enti pubblici aventi competenza nelle materie disciplinate dalla parte terza del presente decreto sono comunicati alle Autorità di bacino competenti per territorio ai fini della predisposizione dei piani ad esse affidati.

Sommario: 1. Articolo 161 – Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche. – 2. Articolo 162 – Partecipazione, garanzia e informazione degli utenti. – 3. Articoli 163 e 164 – Aree di salvaguardia e aree protette. – 4. Articoli 165, 166, 166 bis, 167 e 168 – Controlli e usi della risorsa – 5. Articolo 169 – Piani, studi e ricerche.

1. Articolo 161 – Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

A seguito dell'abrogazione, ad opera del D.lgs. 8 novembre 2006 n. 284, degli artt. 159 e 160 il Titolo su "Vigilanza, controlli e partecipazione" prende le mosse con l'articolo in commento.

L'intero titolo, ancorché come il precedente disciplini il servizio idrico integrato e, dunque, le disposizioni relative al consumo umano della risorsa, si concentra maggiormente su profili inerenti il governo e la gestione della risorsa, istituendo vere e proprie funzioni di garanzia nella gestione di una risorsa che, non serve ricordarlo denota riflessi sociali di grandissimo impatto. Il titolo infatti si preoccupa di definire funzioni di garanzia concernenti il servizio e la gestione della risorsa.

Il titolo in particolare si prodiga nel tentativo di legiferare in tema di uso della risorsa idrica, tematica che come evidente, presenta un elevato tasso di complessità nella misura si rende necessario contemperare il consumo umano e quello a scopi diversamente produttivi (industria, agricoltura ed energia) in un complessivo equilibrio tra esigenze sociali, ambientali e di efficienza economica.

Una tale complesso quadro non poteva certamente essere

esclusivamente delegato ad una gestione sostanzialmente imperniata sugli enti locali. Nasce infatti, proprio con finalità regolatoria del mercato, prima tra i servizi pubblici locali, una autorità amministrativa indipendente sul tema.

Già la legge Galli aveva, seppur timidamente, iniziato ad abbozzare l'istituzione di un organismo di proto-regolazione, il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, che presentava una composizione ed una posizione istituzionale tipiche degli organismi di regolazione della "seconda fase" dello Stato regolatore, configurati come strutture ministeriali variamente composte. Se la nascita non è stata facile, ancor più complessa si è rivelata la relativa implementazione. Il codice dell'ambiente aveva, dapprima, istituito un'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, la quale però non aveva ancora le caratteristiche di autorità amministrativa indipendente ancorché portasse in nuce una netta discontinuità con il passato.

Il quadro così delineato non vide mai concreta attuazione in quanto, a pochi mesi di distanza, il primo correttivo al codice dell'ambiente abrogò le disposizioni relative all'Autorità, al contempo ripristinando il Comitato di vigilanza sulle risorse idriche ora disciplinato nel codice dell'ambiente, all'articolo in commento.

Nei successivi tre anni si susseguirono altrettanti interventi, tutti adottati nell'ambito di provvedimenti emergenziali. Nel 2009, nel decreto approntato in seguito agli eventi sismici in Abruzzo, il Comitato assunse la denominazione di Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche e vide mutata la sua composizione. Successivamente il decreto sviluppo del 2011, sostituì la Commissione con un'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, dotata di maggiore indipendenza e poteri più pervasivi (art. 10, commi 11-28, D.L. 13 maggio 2011, n. 70). Anche l'Agenzia ebbe vita breve: il decreto salva Italia la soppresse e ne trasferì le funzioni all'(allora) Autorità per l'energia elettrica e il gas (art. 21, comma 19, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201), che così assunse anche le competenze per il «sistema idrico» (Aeegsi), specificate nel D.P.C.M. 20 luglio 2012 (ora rinominata Arera, ad opera dell'art. 1, commi 527-530, L. 27 dicembre 2017, n. 205, L. finanziaria per il 2018).

L'Autorità di regolazione ha poteri regolatori, normativi, sanzionatori e di segnalazione. Essi riguardano la definizione dei livelli minimi e degli obiettivi di qualità del servizio, la vigilanza sulle modalità di erogazione, disponendo di rilevanti poteri sanzionatori fino alla possibilità di proporre all'ente di governo di sospendere o risolvere l'affidamento del servizio.

Si occupa di tutti i momenti lungo i quali si snoda il servizio: verifica il piano d'ambito, predispone uno schema di convenzione, definisce le componenti di costo per la determinazione della tariffa, stabilisce il metodo tariffario e approva le tariffe degli enti di governo.

Inoltre, valuta reclami, istanze e segnalazioni degli utenti esprimendo infine, se del caso, pareri, formulando anche proposte di revisione normativa.

2. Articolo 162 – Partecipazione, garanzia e informazione degli utenti

Come anticipato nella breve introduzione portata nel commento all'articolo precedente, dopo la disciplina delle tematiche su vigilanza e controllo, che come per altro illustrato ormai trovano la propria fonte in interventi normativi esterni al codice dell'ambiente, si rinvencono alcune disposizioni attinenti alla partecipazione e all'informazione da garantirsi ai fruitori del servizio idrico.

Nello specifico, il gestore deve assicurare l'informazione agli utenti, con particolare riferimento alle tecnologie impiegate, al funzionamento degli impianti, alla quantità e qualità delle acque fornite e trattate.

Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, le regioni e le province autonome, nell'ambito delle rispettive competenze, assicurano la pubblicità dei progetti concernenti opere idrauliche che comportano o presuppongono grandi e piccole derivazioni, opere di sbarramento o di canalizzazione, nonché la perforazione di pozzi, oltre che nelle forme previste dall'art. 7 T.U. acque pubbl., anche mediante la pubblicazione su almeno un quotidiano a diffusione nazionale e su un quotidiano a diffusione locale per le grandi derivazioni di acqua da fiumi transnazionali e di confine. Infine, è stabilito che chiunque possa prendere visione presso i competenti uffici del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle regioni e delle province autonome di tutti i documenti, atti, studi e progetti inerenti alle domande di concessione di cui al comma 2 del presente articolo, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di pubblicità degli atti delle amministrazioni pubbliche.

3. Articoli 163 e 164 – Aree di salvaguardia e aree protette

Segue la disciplina della gestione delle risorse idriche presenti in aree di salvaguardia e di aree protette.

In particolare l'art. 163 si occupa delle aree di salvaguardia, cioè quelle aree individuate dalle regioni, su proposta dell'ente di governo, al fine di mantenere e migliorare le caratteristiche qualitative delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano, erogate mediante impianti di pubblico acquedotto che rivestono carattere di pubblico interesse ai sensi dell'art. 94, comma 1.

Per meglio tutelare le risorse idriche di queste aree, si prevede che l'ente di governo possa stipulare convenzioni con lo Stato, le regioni, gli enti locali, le associazioni e le università agrarie titolari di demani collettivi, per la gestione diretta dei demani pubblici e collettivi ricadenti nel perimetro delle aree suddette. Si prevede infine che una parte della quota tariffaria derivante dallo sfruttamento della risorsa sia utilizzata ai fini della tutela e del recupero delle risorse ambientali del territorio.

Per le fonti collocate in aree protette invece, che come noto sono collocate all'interno di parchi nazionali o regionali, viene attribuito un ruolo centrale all'ente gestore.

A questo è demandato il compito di definire le acque sorgive, fluenti e sotterranee che non possono essere captate, perché necessarie alla conservazione degli ecosistemi. Inoltre, il medesimo ente, esprime un parere sul riconoscimento e sulla concessione preferenziale delle acque superficiali o sorgentizie di natura pubblica, nonché sulle concessioni in sanatoria, verificando infine le captazioni e le derivazioni già assentite richiedendone all'autorità competente la modifica delle quantità di rilascio qualora riconoscano alterazione degli equilibri biologici dei corsi d'acqua oggetto di captazione, senza che ciò possa dar luogo ad indennizzi da parte della pubblica amministrazione, fatta salva la riduzione del canone concessorio.

Da segnalare come la Suprema Corte di Cassazione sia stata chiamata a precisare le prerogative dell'ente parco in tale materia.

A tal proposito, è stato chiarito come, in generale, la disposizione, definendo le attribuzioni degli enti gestori di tali aree, non conferisca agli stessi un potere di intervento diretto (Cass. civ., S.U., 18 luglio 2013, n. 17555).

Inoltre, l'attribuzione al gestore dell'area protetta di compiti di

vigilanza sul regime delle acque, consistenti nel verificare le captazioni e le derivazioni già assentite all'interno della relativa area, nonché in un potere di intervento successivo ad una specifica rilevazione di alterazioni degli equilibri biologici dei corsi d'acqua oggetto di captazione, non giustifica con ciò alcun diritto spettante al medesimo ente gestore di previa concertazione con l'autorità competente all'approvazione del progetto di rilascio idrico presentato dal concessionario per uso di produzione di energia idroelettrica (Cass. civ., S.U., 3 maggio 2013, n. 10303).

4. Articoli 165, 166, 166 bis, 167 e 168 – Controlli e usi della risorsa.

In merito al tema dei controlli non è possibile preliminarmente non sottacere come la collocazione del primo degli articoli in commento non risulti dal punto di vista sistematico dei più felici.

Ad ogni buon conto lo stesso impone al gestore, ferme restando le competenze amministrative e le funzioni di controllo sulla qualità delle acque e sugli scarichi nei corpi idrici stabilite dalla normativa vigente e quelle degli organismi tecnici preposti a tali funzioni, di dotarsi di un adeguato servizio di controllo territoriale e di un laboratorio per l'analisi sulla qualità delle acque.

È, inoltre, fatto obbligo a coloro che si approvvigionano in tutto o in parte di acqua da fonti diverse dal pubblico acquedotto di denunciare annualmente al soggetto gestore del servizio idrico il quantitativo prelevato nei termini e secondo le modalità previste dalla normativa per la tutela delle acque dall'inquinamento.

In merito invece agli usi della risorsa idrica viene disposta una diversa disciplina per acque irrigue e di bonifica, acque potabili, acque ad uso agricolo e acque destinate alla produzione di energia idroelettrica.

Le disposizioni del testo unico ambientale in commento appaiono integrative di altre discipline, primo fra tutti il T.U. acque pubbl.

Pertanto va osservato come gli artt. 166 ss. non possano assurgere a rango di disciplina speciale, ma solamente porgere essi stessi principi generali della materia che innervano gli altri complessi normativi.

L'art. 166 disciplina l'uso delle acque irrigue e di bonifica da parte dei consorzi di bonifica e di irrigazione attribuendo a questi, nell'ambito delle loro competenze, la facoltà di realizzare e gestire reti a prevalente scopo irriguo, impianti per l'utilizzazione in agricoltura di acque reflue, acquedotti rurali e altri impianti funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica.

Inoltre, previa domanda alle competenti autorità corredata dal progetto delle opere da realizzare, è data loro facoltà di utilizzare le acque fluenti nei canali e nei cavi consortili per usi che comportino la restituzione delle acque e siano compatibili con le successive utilizzazioni, ivi compresi la produzione di energia idroelettrica e l'approvvigionamento di imprese produttive.

Fermo restando l'obbligo al pagamento dei canoni di concessione per le quantità di acqua corrispondenti, ai sensi del R.D. n. 1775/1933, ai fini dell'utilizzazione delle acque fluenti nei canali e cavi consortili, la legge richiede all'Autorità di bacino di esprimere entro centoventi giorni la propria determinazione, decorsi i quali la domanda si intende accettata.

La Corte costituzionale ha chiarito che l'assenso dell'Autorità di bacino risponde ad esigenze di difesa del suolo, nella misura in cui è diretta a verificare che gli usi delle acque d'irrigazione regolati dalla norma consentano l'effettiva restituzione e la successiva utilizzazione delle stesse (comma 1) (Cfr. Corte cost., 24 luglio 2009, n. 246).

Sulla facoltà del legislatore di prevedere specifiche ipotesi di silenzio assenso anche in materia di tutela ambientale, cfr. Cons. Stato, ad. plen., 27 luglio 2016, n. 17).

La disposizione in esame disciplina anche il caso in cui soggetti non associati ai consorzi di bonifica e di irrigazione intendano utilizzare canali consortili o acque irrigue come recapito di scarichi, anche ove depurati e compatibili con l'uso irriguo, provenienti da insediamenti di qualsiasi natura.

A tal proposito, è previsto che, oltre al rispetto della disciplina sulla qualità delle acque e sugli scarichi, tali soggetti sono altresì chiamati a contribuire alle spese sostenute dal consorzio, proporzionale alla quantità di acqua scaricata (commi 3 e 4).

La giurisprudenza è stata chiamata a sussumere tale compartecipazione alle spese in una prestazione di natura tributaria ovvero corrispettiva, anche al fine di individuare il giudice competente.

Le incertezze derivavano dal fatto che il consorzio di bonifica è qualificato dalla legge come persona giuridica pubblica (art. 862, quarto comma, c.c) e la contribuzione di bonifica prevista dalle disposizioni speciali costituisce un'obbligazione tributaria a carico dei consorziati (art. 21, R.D. 13 febbraio 1933, n. 215).

In particolare, le fattispecie prese in considerazione dalla giurisprudenza hanno riguardato il caso in cui la normativa regionale di dettaglio prevedeva che la contribuzione venisse assolta mediante il

versamento di canoni determinati all'esito di una procedura negoziale, tra il consorzio di bonifica e l'ente di governo d'ambito.

In tale ipotesi, la giurisprudenza ha escluso la natura tributaria del contributo ex art. 166, comma 3, con conseguente afferenza delle relative questioni alla giurisdizione ordinaria, giacché l'obbligazione gravante sul gestore nasce dal momento negoziale della convenzione "e ciò evidenzia un modello differente rispetto a quello del contributo (per la gestione delle opere di bonifica) dovuto, alla stregua di onere reale (art. 860 c.c.), dai soggetti proprietari dei fondi ricompresi nei consorzi, avente natura indiscutibilmente tributaria, e dunque rientrante nella giurisdizione tributaria.

Come ha osservato anche dalla giurisprudenza amministrativa la bilateralità della fonte determinativa del contributo esclude la connotazione propriamente tributaria, avendo la legge attribuito rilievo genetico e funzionale alla volontà delle parti nella costruzione della prestazione del servizio fornito dal Consorzio ed a quella, sinallagmatica, assicurata dal gestore, così che il canone dovuto dal gestore si attegga principalmente quale corrispettivo di una prestazione commerciale complessa, la cui obbligatorietà non trae origine dall'atto impositivo, ma piuttosto dalla contrattazione che si colloca a monte, e che, seppure imposta dalla legge, resta espressiva nei suoi contenuti dell'autonomia negoziale" (così, ex multis, Cons. Stato, sez. V, 30 agosto 2016, n. 3720; v., altresì, Cass. civ., S.U., ord. 20 febbraio 2017, n. 4309).

In merito all'utilizzo dell'acqua per approvvigionamento potabile anche a fini produttivi l'art. 166 bis, aggiunto dalla legge di bilancio per il 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234), ha introdotto una disciplina speciale che assume portata derogatoria rispetto alla gerarchia degli usi della risorsa idrica, poiché consente, sussistendo determinate condizioni, ai gestori del servizio idrico titolari di concessioni per l'uso potabile delle acque, di sfruttarle per la produzione di energia elettrica all'interno dei medesimi sistemi idrici.

Si rende così possibile utilizzare la fase di trasporto della risorsa idrica a fini potabili dalla fonte al consumatore finale, anche a fini produttivi di energia idroelettrica. Il tutto a condizione però che siano utilizzati i canali esistenti, senza incremento di portata e senza aumento del periodo in cui ha luogo il prelievo.

In merito invece all'utilizzo per usi agricoli delle acque è interessante rilevare come si preveda, ancorché limitatamente ai periodi di siccità e nei casi di scarsità di risorse idriche, che l'uso agricolo delle acque diventi

prioritario, solamente una volta esaudito il fabbisogno per il consumo umano.

Pertanto, come rilevato dalla giurisprudenza di legittimità, in caso sulla medesima acqua siano previste due concessioni di derivazione, delle quali la più antica a scopo idroelettrico e la più recente a scopo irriguo, è legittimo il provvedimento con il quale l'Amministrazione concedente, verificata la scarsità delle acque, dia la precedenza all'utenza irrigua, stabilendo nel contempo a carico del concessionario favorito, in conformità alla previsione dell'art. 45 T.U. acque pubbl., un obbligo risarcitorio verso il concessionario penalizzato (Cass. civ., S.U., 28 dicembre 2011, n. 29108).

Tuttavia, il legislatore ha individuato precisi confini entro i quali si applica tale favor verso gli usi agricoli.

Come è stato puntualizzato, il provvedimento con il quale l'amministrazione regionale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 167, imponga ai concessionari di derivazioni di acque per scopo idroelettrico il rilascio di parte dei volumi d'acqua trattenuti negli invasi, va motivato in modo diverso a seconda della qualità delle acque di cui si impone il rilascio.

Se, infatti, è imposto ai concessionari per uso idroelettrico il divieto di intercettare nei propri invasi acque naturalmente fluenti, tale provvedimento è legittimo anche se nella motivazione di esso non si prenda in esame l'interesse dei concessionari per uso idroelettrico, in virtù della priorità riconosciuta dal medesimo art. 167 agli usi irrigui sugli altri usi diversi dal consumo umano.

Tuttavia, se il provvedimento di rilascio concerne acque già invase a scopo idroelettrico, esso è illegittimo ove ometta di operare un'idonea comparazione, adeguatamente motivata, dell'interesse dei concessionari per uso irriguo con quello dei concessionari per uso idroelettrico, perché le acque già invase non sono disciplinate dall'art. 167, il quale prende in esame solo le «derivazioni in atto» (Cass. civ., S.U., 14 maggio 2009, n. 11194).

Libera invece resta la raccolta delle acque piovane in invasi e cisterne al servizio di fondi agricoli o edifici, con l'unica precisazione che la costruzione di manufatti a tale scopo sono soggetti alle leggi in materia di edilizia, di costruzioni nelle zone sismiche, di dicche e sbarramenti e delle altre leggi speciali.

Quanto agli usi idroelettrici, l'art. 168 attribuisce al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle attività produttive, sentite le Autorità di bacino, nonché le regioni e le province autonome, la disciplina della materia della

produzione al fine della cessione di acqua dissalata conseguita nei cicli di produzione delle centrali elettriche costiere, dell'utilizzazione dell'acqua invasata a scopi idroelettrici per fronteggiare situazioni di emergenza idrica e della difesa e bonifica per la salvaguardia della quantità e della qualità delle acque dei serbatoi ad uso idroelettrico.

Da segnalare infine come la giurisprudenza abbia avuto modo di precisare che in materia di concessioni di derivazione a scopo idroelettrico, mentre spetta alle Regioni - in base agli artt. 86 e 89 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ed all'art. 12 del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 - il potere di emanare i provvedimenti di concessione e di gestione delle derivazioni anche in situazioni di emergenza, è invece riservato allo Stato - a norma dell'art. 168, comma 1, lettera b), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - il potere di disporre in ordine all'utilizzazione delle acque destinate a scopo idroelettrico e già presenti negli invasi nel momento dell'insorgere dell'emergenza idrica; tale competenza è riservata allo Stato al fine di fronteggiare, nell'interesse nazionale, tanto le situazioni di emergenza idrica eccezionali ed imprevedibili quanto quelle prevedibili e reiterabili nel tempo. (Cass. civ. Sez. Unite, 25-02-2010, n. 4550).

5. Articolo 169 – Piani, studi e ricerche

L'articolo di chiusura del Titolo in commento, sancisce come i piani, gli studi e le ricerche realizzati dalle Amministrazioni dello Stato e da enti pubblici aventi competenza nelle materie disciplinate dalla parte terza del presente decreto debbano essere comunicate alle Autorità di bacino competenti per territorio affinché queste ne tengano conto ai fini della predisposizione dei piani ad esse affidati.

Nulla da rilevare in merito ad una norma che risulta finalizzata al coordinamento tra enti dello Stato con il fine ultimo di consentire all'Autorità di beneficiare di tutte le informazioni necessarie alla predisposizione degli atti propri.

SEZIONE IV

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

CAPITOLO XXI

COMMENTO AGLI ARTT. DA 170 A 176

Art. 170. Norme transitorie.

1. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 65, limitatamente alle procedure di adozione ed approvazione dei piani di bacino, fino alla data di entrata in vigore della parte seconda del presente decreto, continuano ad applicarsi le procedure di adozione ed approvazione dei piani di bacino previste dalla legge 18 maggio 1989, n. 183.

2. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 1 del decreto-legge 12 ottobre 2000, n. 279, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2000, n. 365, i riferimenti in esso contenuti all'articolo 1 del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1998, n. 267, devono intendersi riferiti all'articolo 66 del presente decreto; i riferimenti alla legge 18 maggio 1989, n. 183, devono intendersi riferiti alla sezione prima della parte terza del presente decreto, ove compatibili.

2-bis. Nelle more della costituzione dei distretti idrografici di cui al Titolo II della Parte terza del presente decreto e della eventuale revisione della relativa disciplina legislativa, le Autorità di bacino di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183, sono prorogate, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, fino alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di cui al comma 3 dell'articolo 63 del presente decreto.

3. Ai fini dell'applicazione della parte terza del presente decreto:

a) fino all'emanazione dei decreti di cui all'articolo 95, commi 4 e 5, continua ad applicarsi il decreto ministeriale 28 luglio 2004;

b) fino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 99, comma 1, continua ad applicarsi il decreto ministeriale 12 giugno 2003, n. 185;

c) fino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 104, comma 4, si applica il decreto ministeriale 28 luglio 1994;

d) fino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 112, comma 2, si applica il decreto ministeriale 6 luglio 2005;

e) fino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 114, comma 4, continua ad applicarsi il decreto ministeriale 30 giugno 2004;

f) fino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 118, comma 2, continuano ad applicarsi il decreto ministeriale 18 settembre 2002 e il decreto ministeriale 19 agosto 2003;

- g) fino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 123, comma 2, continua ad applicarsi il decreto ministeriale 19 agosto 2003;
- h) fino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 146, comma 3, continua ad applicarsi il decreto ministeriale 8 gennaio 1997, n. 99;
- i) fino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 150, comma 2, all'affidamento della concessione di gestione del servizio idrico integrato nonché all'affidamento a società miste continuano ad applicarsi il decreto ministeriale 22 novembre 2001, nonché le circolari del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 6 dicembre 2004;
- l) fino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 154, comma 2, continua ad applicarsi il decreto ministeriale 1° agosto 1996.

4. La parte terza del presente decreto contiene le norme di recepimento delle seguenti direttive comunitarie:

- a) direttiva 75/440/CEE relativa alla qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile;
- b) direttiva 76/464/CEE concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico;
- c) direttiva 78/659/CEE relativa alla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci;
- d) direttiva 79/869/CEE relativa ai metodi di misura, alla frequenza dei campionamenti e delle analisi delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile;
- e) direttiva 79/923/CEE relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura;
- f) direttiva 80/68/CEE relativa alla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose;
- g) direttiva 82/176/CEE relativa ai valori limite ed obiettivi di qualità per gli scarichi di mercurio del settore dell'elettrolisi dei cloruri alcalini;
- h) direttiva 83/513/CEE relativa ai valori limite ed obiettivi di qualità per gli scarichi di cadmio;
- i) direttiva 84/156/CEE relativa ai valori limite ed obiettivi di qualità per gli scarichi di mercurio provenienti da settori diversi da quello dell'elettrolisi dei cloruri alcalini;
- l) direttiva 84/491/CEE relativa ai valori limite e obiettivi di qualità per gli scarichi di esaclorocicloesano;
- m) direttiva 88/347/CEE relativa alla modifica dell'Allegato 11 della direttiva 86/280/CEE concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di talune sostanze pericolose che figurano nell'elenco 1 dell'Allegato della direttiva 76/464/CEE;

- n) direttiva 90/415/CEE relativa alla modifica della direttiva 86/280/CEE concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di talune sostanze pericolose che figurano nell'elenco 1 della direttiva 76/464/CEE;
- o) direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane;
- p) direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque da inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole;
- q) direttiva 98/15/CE recante modifica della direttiva 91/271/CEE per quanto riguarda alcuni requisiti dell'Allegato 1;
- r) direttiva 2000/60/CE, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

5. Le regioni definiscono, in termini non inferiori a due anni, i tempi di adeguamento alle prescrizioni, ivi comprese quelle adottate ai sensi dell'articolo 101, comma 2, contenute nella legislazione regionale attuativa della parte terza del presente decreto e nei piani di tutela di cui all'articolo 121.

6. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 36 della legge 24 aprile 1998, n. 128, e dai decreti legislativi di attuazione della direttiva 96/92/CE.

7. Fino all'emanazione della disciplina regionale di cui all'articolo 112, le attività di utilizzazione agronomica sono effettuate secondo le disposizioni regionali vigenti alla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto.

8. Dall'attuazione della parte terza del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri o minori entrate a carico della finanza pubblica.

9. Una quota non inferiore al dieci per cento e non superiore al quindici per cento degli stanziamenti previsti da disposizioni statali di finanziamento è riservata alle attività di monitoraggio e studio destinati all'attuazione della parte terza del presente decreto.

10. Restano ferme le disposizioni in materia di difesa del mare.

11. Fino all'emanazione di corrispondenti atti adottati in attuazione della parte terza del presente decreto, restano validi ed efficaci i provvedimenti e gli atti emanati in attuazione delle disposizioni di legge abrogate dall'articolo 175.

12. All'onere derivante dalla costituzione e dal funzionamento della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche si provvede mediante utilizzo delle risorse di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 5 gennaio 1994, n. 36.

13. Abrogato.

14. In sede di prima applicazione, il termine di centottanta giorni di cui all'articolo 112, comma 2, decorre dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto.

Art. 171. Canoni per le utenze di acqua pubblica.

1. Nelle more del trasferimento alla regione Sicilia del demanio idrico, per le grandi derivazioni in corso di sanatoria di cui all'articolo 96, comma 6, ricadenti nel territorio di tale regione, si applicano retroattivamente, a decorrere dal 1° gennaio 2002, i seguenti canoni annui:

- a) per ogni modulo di acqua assentito ad uso irrigazione, 40,00 euro, ridotte alla metà se le colature ed i residui di acqua sono restituiti anche in falda;
- b) per ogni ettaro del comprensorio irriguo assentito, con derivazione non suscettibile di essere fatta a bocca tassata, 0,40 euro;
- c) per ogni modulo di acqua assentito per il consumo umano, 1.750,00 euro, minimo 300,00 euro;
- d) per ogni modulo di acqua assentito ad uso industriale, 12.600,00 euro, minimo 1.750,00 euro. Il canone è ridotto del cinquanta per cento se il concessionario attua un riuso delle acque reimpiegando le acque risultanti a valle del processo produttivo o di una parte dello stesso o, ancora, se restituisce le acque di scarico con le medesime caratteristiche qualitative di quelle prelevate. Le disposizioni di cui al comma 5 dell'articolo 12 del decreto-legge 27 aprile 1990, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 giugno 1990, n. 165, non si applicano per l'uso industriale;
- e) per ogni modulo di acqua assentito per la piscicoltura, l'irrigazione di attrezzature sportive e di aree destinate a verde pubblico, 300,00 euro, minimo 100,00 euro;
- f) per ogni kilowatt di potenza nominale assentita, per le concessioni di derivazione ad uso idroelettrico 12,00 euro, minimo 100,00 euro;
- g) per ogni modulo di acqua assentita ad uso igienico ed assimilati, concernente l'utilizzo dell'acqua per servizi igienici e servizi antincendio, ivi compreso quello relativo ad impianti sportivi, industrie e strutture varie qualora la concessione riguardi solo tale utilizzo, per impianti di autolavaggio e lavaggio strade e comunque per tutti gli usi non previsti dalle lettere da a) ad f), 900,00 euro.

2. Gli importi dei canoni di cui al comma 1 non possono essere inferiori a 250,00 euro per derivazioni per il consumo umano e a 1.500,00 euro per derivazioni per uso industriale.

Art. 172. Gestioni esistenti.

1. Gli enti di governo degli ambiti che non abbiano già provveduto alla redazione del Piano d'Ambito di cui all'articolo 149, ovvero non abbiano scelto la forma di gestione ed avviato la procedura di affidamento, sono tenuti, entro il termine perentorio del 30 settembre 2015, ad adottare i predetti

provvedimenti disponendo l'affidamento del servizio al gestore unico con la conseguente decadenza degli affidamenti non conformi alla disciplina pro tempore vigente.

2. Al fine di garantire il rispetto del principio di unicità della gestione all'interno dell'ambito territoriale ottimale, il gestore del servizio idrico integrato subentra, alla data di entrata in vigore della presente disposizione, agli ulteriori soggetti operanti all'interno del medesimo ambito territoriale. Qualora detti soggetti gestiscano il servizio in base ad un affidamento assentito in conformità alla normativa pro tempore vigente e non dichiarato cessato ex lege, il gestore del servizio idrico integrato subentra alla data di scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto.

3. In sede di prima applicazione, al fine di garantire il conseguimento del principio di unicità della gestione all'interno dell'ambito territoriale ottimale, l'ente di governo dell'ambito, nel rispetto della normativa vigente e fuori dai casi di cui al comma 1, dispone l'affidamento al gestore unico di ambito ai sensi dell'articolo 149-bis alla scadenza di una o più gestioni esistenti nell'ambito territoriale tra quelle di cui al comma 2, ultimo periodo, il cui bacino complessivo affidato sia almeno pari al 25 per cento della popolazione ricadente nell'ambito territoriale ottimale di riferimento. Il gestore unico così individuato subentra agli ulteriori soggetti che gestiscano il servizio in base ad un affidamento assentito in conformità alla normativa pro tempore vigente e non dichiarato cessato ex lege alla data di scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto. Al fine di addivenire, nel più breve tempo possibile, all'affidamento del servizio al gestore unico di ambito, nelle more del raggiungimento della percentuale di cui al primo periodo, l'ente competente, nel rispetto della normativa vigente, alla scadenza delle gestioni esistenti nell'ambito territoriale tra quelle di cui al comma 2, ultimo periodo, i cui bacini affidati siano complessivamente inferiori al 25 per cento della popolazione ricadente nell'ambito territoriale ottimale di riferimento, dispone l'affidamento del relativo servizio per una durata in ogni caso non superiore a quella necessaria al raggiungimento di detta soglia, ovvero per una durata non superiore alla durata residua delle menzionate gestioni esistenti, la cui scadenza sia cronologicamente antecedente alle altre, ed il cui bacino affidato, sommato a quello delle gestioni oggetto di affidamento, sia almeno pari al 25 per cento della popolazione ricadente nell'ambito territoriale ottimale di riferimento.

3-bis. Entro il 31 dicembre 2014 e, negli anni successivi, entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ogni anno, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema

idrico presenta alle Camere una relazione sul rispetto delle prescrizioni stabilite dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in particolare:

a) a carico delle regioni, per la costituzione degli enti di governo dell'ambito;
b) a carico degli enti di governo dell'ambito, per l'affidamento del servizio idrico integrato;

c) a carico degli enti locali, in relazione alla partecipazione agli enti di governo dell'ambito e in merito all'affidamento in concessione d'uso gratuito delle infrastrutture del servizio idrico integrato ai gestori affidatari del servizio.

4. Qualora l'ente di governo dell'ambito non provveda nei termini stabiliti agli adempimenti di cui ai commi 1, 2 e 3 o, comunque, agli ulteriori adempimenti previsti dalla legge, il Presidente della regione esercita, dandone comunicazione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, i poteri sostitutivi, ponendo le relative spese a carico dell'ente inadempiente, determinando le scadenze dei singoli adempimenti procedurali e avviando entro trenta giorni le procedure di affidamento. In tali ipotesi, i costi di funzionamento dell'ente di governo riconosciuti in tariffa sono posti pari a zero per tutta la durata temporale dell'esercizio dei poteri sostitutivi. Qualora il Presidente della regione non provveda nei termini così stabiliti, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, entro i successivi trenta giorni, segnala l'inadempienza al Presidente del Consiglio dei Ministri che nomina un commissario ad acta, le cui spese sono a carico dell'ente inadempiente. La violazione della presente disposizione comporta responsabilità erariale.

5. Alla scadenza del periodo di affidamento, o alla anticipata risoluzione delle concessioni in essere, i beni e gli impianti del gestore uscente relativi al servizio idrico integrato sono trasferiti direttamente all'ente locale concedente nei limiti e secondo le modalità previsti dalla convenzione.

6. Gli impianti di acquedotto, fognatura e depurazione gestiti dai consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale di cui all'articolo 50 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, da altri consorzi o enti pubblici, nel rispetto dell'unità di gestione, entro il 31 dicembre 2006 sono trasferiti in concessione d'uso al gestore del servizio idrico integrato dell'Ambito territoriale ottimale nel quale ricadono in tutto o per la maggior parte i territori serviti, secondo un piano adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le regioni, le province e gli enti interessati.

Art. 173. Personale.

1. Fatta salva la legislazione regionale adottata ai sensi dell'articolo 12, comma 3, della legge 5 gennaio 1994, n. 36, il personale che, alla data del 31 dicembre 2005 o comunque otto mesi prima dell'affidamento del servizio, appartenga alle amministrazioni comunali, alle aziende ex municipalizzate o consortili e alle imprese private, anche cooperative, che operano nel settore dei servizi idrici sarà soggetto, ferma restando la risoluzione del rapporto di lavoro, al passaggio diretto ed immediato al nuovo gestore del servizio idrico integrato, con la salvaguardia delle condizioni contrattuali, collettive e individuali, in atto. Nel caso di passaggio di dipendenti di enti pubblici e di ex aziende municipalizzate o consortili e di imprese private, anche cooperative, al gestore del servizio idrico integrato, si applica, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la disciplina del trasferimento del ramo di azienda di cui all'articolo 2112 del codice civile.

Art. 174. Disposizioni di attuazione e di esecuzione.

1. Sino all'adozione da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di nuove disposizioni attuative della sezione terza della parte terza del presente decreto, si applica il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 marzo 1996, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 62 del 14 marzo 1994.

2. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro un anno dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, nell'ambito di apposite intese istituzionali, predispone uno specifico programma per il raggiungimento, senza ulteriori oneri a carico del Ministero, dei livelli di depurazione, così come definiti dalla direttiva 91/271/CEE, attivando i poteri sostitutivi di cui all'articolo 152 negli ambiti territoriali ottimali in cui vi siano agglomerati a carico dei quali pendono procedure di infrazione per violazione della citata direttiva.

Art. 175. Abrogazione di norme.

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto sono o restano abrogate le norme contrarie o incompatibili con il medesimo, ed in particolare:

- a) l'articolo 42, comma terzo, del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, come modificato dall'articolo 8 del decreto legislativo 12 luglio 1993, n. 275;
- b) la legge 10 maggio 1976, n. 319;

- c) la legge 8 ottobre 1976, n. 690, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 10 agosto 1976, n. 544;
- d) la legge 24 dicembre 1979, n. 650;
- e) la legge 5 marzo 1982, n. 62, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1981, n. 801;
- f) il decreto del Presidente della Repubblica 3 luglio 1982, n. 515;
- g) la legge 25 luglio 1984, n. 381, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 29 maggio 1984, n. 176;
- h) gli articoli 5, 6 e 7 della legge 24 gennaio 1986, n. 7, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 25 novembre 1985, n. 667;
- i) gli articoli 4, 5, 6 e 7 del decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 236;
- l) la legge 18 maggio 1989, n. 183;
- m) gli articoli 4 e 5 della legge 5 aprile 1990, n. 71, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 5 febbraio 1990, n. 16;
- n) l'articolo 32 della legge 9 gennaio 1991, n. 9;
- o) il decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 130;
- p) il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 131;
- q) il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 132;
- r) il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 133;
- s) l'articolo 12 del decreto legislativo 12 luglio 1993, n. 275;
- t) l'articolo 2, comma 1, della legge 6 dicembre 1993, n. 502, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 9 ottobre 1993, n. 408;
- u) la legge 5 gennaio 1994, n. 36, ad esclusione dell'articolo 22, comma 6;
- v) l'articolo 9-bis della legge 20 dicembre 1996, n. 642, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 552;
- z) la legge 17 maggio 1995, n. 172, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 1995, n. 79;
- aa) l'articolo 1 del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1998, n. 267;
- bb) il decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, così come modificato dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258;
- cc) l'articolo 1-bis del decreto-legge 12 ottobre 2000, n. 279, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 ottobre 2000, n. 365.

Art. 176. Norma finale.

1. Le disposizioni di cui alla parte terza del presente decreto che concernono materie di legislazione concorrente costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione.
2. Le disposizioni di cui alla parte terza del presente decreto sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti.
3. Per le acque appartenenti al demanio idrico delle province autonome di Trento e di Bolzano restano ferme le competenze in materia di utilizzazione delle acque pubbliche ed in materia di opere idrauliche previste dallo statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige e dalle relative norme di attuazione.

Sommario: 1. Articoli 170, 171, 172, 173, 174, 175 e 176 – Disposizioni transitorie e finali.

1. Articoli 170, 171, 172, 173, 174, 175 e 176 – Disposizioni transitorie e finali

In merito al primo articolo in commento, così come agli artt.174 e 175 è sufficiente rinviare, per ragioni sistematiche, alla norma di riferimento per la rispettiva disciplina transitoria contenuta nell'art. 170, per le disposizioni di attuazione o esecuzione indicate nell'art. 174 o infine per le eventuali abrogazioni disposte dall'art.175 nei confronti di discipline previgenti incoerenti.

L'articolo successivo descrive la disciplina transitoria da applicarsi nelle more del trasferimento alla regione Sicilia del demanio idrico, per le grandi derivazioni in corso di sanatoria, prevedendo l'applicazione di specifici canoni ivi indicati.

Di un particolare interesse appare invece il dettato dell'art. 172, oggetto di un importante intervento del Legislatore con il D.L. 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. sblocca Italia) al fine di accelerare il processo di adeguamento organizzativo del servizio idrico all'assetto per ambiti territoriali e alla gestione unica.

Vengono pertanto introdotti a tal fine una serie di obblighi e di automatismi con la finalità di garantire il più rapido subentro del gestore unico d'ambito, nonché la previsione di poteri sostitutivi.

Merita segnalare, ancorché si tratti di un obbligo apparentemente

privo di sanzione, che il neo-introdotta comma 2 ter dell'art. 147 prevede come entro il 30 settembre 2022 tutte le gestioni non salvaguardate debbano essere affidate al gestore unico.

Un trattamento difforme è invece riservato alle «gestioni esistenti», vale a dire quelle assentite in conformità alla normativa pro tempore vigente e non dichiarate cessate ex lege.

A queste, infatti, il gestore unico d'ambito non subentra all'entrata in vigore della disposizione, ma alla "naturale" scadenza della concessione.

Viene infine demandato ad Arera la presentazione alle Camere di una relazione semestrale relativa al rispetto delle prescrizioni organizzative del servizio idrico integrato in merito al rispetto da parte delle regioni, dell'obbligo di costituzione degli enti di governo, da parte degli enti di governo dell'obbligo di affidare il servizio ad un gestore unico, da parte degli enti locali dell'obbligo di partecipare all'ente di governo e infine per quanto concerne l'affidamento in concessione d'uso gratuito delle infrastrutture idriche al gestore del servizio.

Proseguendo nell'analisi degli articoli in commento, l'art. 173 si occupa del personale illustrando come, fatta salva la legislazione regionale adottata ai sensi dell'articolo 12, comma 3, della legge 5 gennaio 1994, n. 36, il personale che, alla data del 31 dicembre 2005 o comunque otto mesi prima dell'affidamento del servizio, appartenga alle amministrazioni comunali, alle aziende ex municipalizzate o consortili e alle imprese private, anche cooperative, che operano nel settore dei servizi idrici sarà soggetto, ferma restando la risoluzione del rapporto di lavoro, al passaggio diretto ed immediato al nuovo gestore del servizio idrico integrato, con la salvaguardia delle condizioni contrattuali, collettive e individuali, in atto e precisando come nel caso di passaggio di dipendenti di enti pubblici e di ex aziende municipalizzate o consortili e di imprese private, anche cooperative, al gestore del servizio idrico integrato, si applichi, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la disciplina del trasferimento del ramo di azienda di cui all'articolo 2112 del codice civile.

In merito occorre rilevare due importanti pronunciamenti giurisprudenziali.

In primis rileva la Suprema Corte come in tema di passaggio diretto di dipendenti di imprese o enti operanti nel settore idrico presso il nuovo gestore del servizio idrico integrato, nelle ipotesi di cui alla prima parte dell'art. 173 del d.lgs. n. 152 del 2006, ferma la risoluzione del rapporto, la salvaguardia delle condizioni contrattuali in atto non impone l'automatico

riconoscimento del precedente livello di inquadramento a fini economici e normativi, laddove l'applicazione del regime più favorevole di cui all'art. 2112 c.c., che assicura il mantenimento di tutti i diritti dei lavoratori trasferiti, è prevista solo per le ipotesi indicate nella seconda parte del suddetto articolo. (Cass. civ. Sez. lavoro Sent., 19-04-2016, n. 7717).

Inoltre rilevano invece i Giudici Amministrativi come nelle procedure ad evidenza pubblica, aventi ad oggetto l'affidamento di servizi pubblici, la cognizione di comportamenti ed atti assunti prima dell'aggiudicazione e nella successiva fase compresa tra l'aggiudicazione e la stipula dei singoli contratti, spetta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, mentre nella successiva fase contrattuale riguardante l'esecuzione del rapporto la giurisdizione è attribuita al giudice ordinario.

Conseguentemente, è inammissibile per difetto di giurisdizione amministrativa, il ricorso che ha per oggetto l'impugnativa da parte di dipendenti della lettera di licenziamento, conseguita alla messa in liquidazione della società datrice di lavoro, di proprietà di un Comune, e degli atti inerenti al nuovo regime di affidamento del servizio idrico integrato, nell'ambito del quale i medesimi ricorrenti hanno agito a tutela del loro diritto soggettivo all'assunzione presso il nuovo affidatario ai sensi dell'art. 173 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in qualità di ex dipendenti della società comunale. (T.A.R. Campania Napoli Sez. I, 04-02-2019, n. 597)

Brevissimo cenno infine all'art. 176 che a conclusione della parte terza, quale norma finale specifica che le disposizioni più sopra commentate concernono materie di legislazione concorrente che costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione e pertanto sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti.

In particolare per le acque appartenenti al demanio idrico delle province autonome di Trento e di Bolzano restano ferme le competenze in materia di utilizzazione delle acque pubbliche ed in materia di opere idrauliche previste dallo statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige e dalle relative norme di attuazione.

COLLANA DIRETTA DA VITTORIO ITALIA

Volumi pubblicati

1. AA. VV. – Commentario alle leggi sull'ambiente. Articoli da 1 a 52, 2022
2. AA. VV. – Commentario alle leggi sull'ambiente. Articoli da 53 a 176, 2023

Aggiornato a febbraio 2023

Commento della Parte Terza del Codice dell'Ambiente, in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche (Articoli 53-176, Legge n. 152/2006 e ss.mm.ii).

Il commento è stato effettuato seguendo criteri di interpretazione letterale e sistematica tenuto conto degli orientamenti giurisprudenziali più recenti.



