

L'ambiente "sensibile", il recupero delle acque, il buon governo del sistema idrico e del territorio: pensieri in pillole per una non più solo sognata civiltà del vivere

25 Luglio 2022

Avv. Maria Difino del Foro di Campobasso

L'Italia è stata nuovamente condannata dall'Unione Europea al pagamento di pesanti sanzioni a causa della cattiva gestione della rete idrica^[1].

Aprire un *focus* sul problema degli scarichi di acque reflue è importante, soprattutto oggi che disponiamo dei fondi del PNRR, per provare a mettere fine all'emorragia di risorse pubbliche dilapidate nel pagamento di queste multe che gravano sul bilancio dello Stato, sottraendo risorse importanti ad altri settori sensibili, come ad esempio, le politiche sociali. Una *mala gestio*, questa, che danneggia il cittadino due volte: nella tasca e nella salute.

Gli scarichi di acque, siano essi urbani o industriali, sono nient'altro che i reflui che scorrono nelle condotte e che sversano nei corsi d'acqua, sul suolo e nel sottosuolo e nel mare e che, proprio per questo sono soggetti ad autorizzazione. Le autorizzazioni riguardano sia lo scarico stesso – poiché la legge dice che "tutti gli scarichi devono essere previamente autorizzati" – sia i valori limiti di emissione che sono determinati dalla legge. In sostanza l'autorizzazione amministrativa allo scarico in un certo senso "legalizza" l'inquinamento dovuto ad attività antropiche e industriali, purché entro certi limiti di sostenibilità ambientale: ecco perché c'è bisogno dei controlli preventivi.

E' chiaro che proprio perché queste acque, comunque contaminate, si riversano nei corpi recettori, la questione è di interesse non solo nazionale.

A ottobre scorso (2021) la Corte di Giustizia dell'U.E. ha nuovamente condannato l'Italia per il mancato rispetto della normativa eurounitaria sulle acque. E non è la prima volta. Infatti. L'Italia ha collezionato ben 20 procedure di infrazione in materia ambientale di cui 5 hanno come matrice l'*acqua*. Una di queste cinque procedure è già in esecuzione, per cui il nostro Paese, attualmente, sta pagando all'U.E. 60 milioni di euro per mancata depurazione delle acque (violazione della direttiva n. 271 del 21 maggio 1999 concernente il trattamento delle acque reflue urbane): parliamo di 165 mila euro al giorno di soldi dei contribuenti buttati in fumo.

E se le vecchie condanne hanno riguardato i Comuni più grandi, con l'ultima sentenza dell'ottobre 2021, la Corte Giustizia ha colpito anche i centri più piccoli, fornendo un elenco puntuale dei trasgressori, che comprende Comuni di tutta la penisola. Con quest'ultima decisione l'Italia è stata condannata al pagamento di 25 milioni di euro, oltre a 30 milioni per ogni semestre di ritardo. Non solo. L'Italia è stata condannata anche al pagamento delle spese legali.

In realtà quest'ultima sentenza di condanna non è ancora esecutiva, ma lo diventerà se l'Italia non si conformerà alle prescrizioni della direttiva europea del 1991 che prima di tutto impone (anzi, già imponeva) l'obbligo della dotazione fognaria entro termini ben precisi, e poi una riduzione del carico inquinante, oltre alla progettazione, costruzione, gestione e manutenzione degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane sufficientemente adeguata alle variazioni di carico stagionali.

Queste condanne sono dovute, è vero, al mancato adeguamento dell'Italia alle direttive europee; e tuttavia c'è anche un problema che risiede a monte e che mette sotto accusa una normativa nazionale stratificata e complessa che certo non aiuta o, peggio, spesso viene strumentalmente utilizzata per cercare di eludere le responsabilità.

La materia ambientale è molto complessa, soprattutto in tema di acque, atteso che questa disciplina è una deroga a quella sui rifiuti ed è normata dalla parte III del Codice dell'ambiente. Si tratta di due regimi giuridici (quello previsto dalla parte III: acque; quello della parte IV: rifiuti) che si lambiscono e il cui tratto distintivo, a chi non si sa

districare bene in questa materia, può facilmente sfuggire: un conto è, infatti, lo scarico di acque reflue, siano esse urbane o industriali, un conto è il rifiuto liquido. Violazioni diverse, dovute a condotte diverse, che implicano responsabilità e sanzioni molto differenti.

È chiaro che, dal punto di vista del diritto, per circoscrivere il perimetro del regime giuridico applicabile e focalizzarne la relativa disciplina, bisogna sempre partire dalle *definizioni*, care a ogni istituto giuridico; quindi, nel nostro caso, bisogna partire dalla nozione di “scarico” come è stata “confezionata” dal legislatore sulla scorta delle posizioni da ultimo assunte dalla giurisprudenza. Sebbene questa operazione di “propedeutica sistemica” possa apparire, secondo una certa visione, *ingombrante*, a mio sommesso avviso, a parte le ipotesi di comportamenti consapevolmente e volutamente violativi della legge, è proprio la sua mancanza ad essere la ragione per cui, spesso, le amministrazioni e i gestori incorrono in sanzioni.

Poi è chiaro che nella fase attuativa da parte dell'amministrazione (con il rilascio della autorizzazione) e in quella di controllo da parte del giudice, l'interpretazione del testo normativo deve essere sempre guidata da *razionalità* e *ragionevolezza*, e non può prescindere dallo scopo della legge e dall'oggetto della tutela nel caso specifico.

Ciò è particolarmente importante in diritto ambientale che è una materia in cui, come l'edilizia, il controllo sulla attività di rilascio delle autorizzazioni compete a due giudici diversi, quello amministrativo e quello ordinario. Il rischio di creare “incertezza” sul tipo di condotte legittime in questi casi è dietro l'angolo.

Faccio un esempio a mio avviso molto esemplare prendendo spunto da un caso che si è verificato in Molise. È successo che un consorzio industriale aveva richiesto una autorizzazione amministrativa allo scarico per lo sversamento dei reflui del proprio depuratore industriale in un canale di acque dolci che dopo un tratto di circa 4 km sversa in un altro canale consortile di acque dolci e che, a sua volta, scarica in mare. In un primo momento la Provincia aveva rilasciato l'autorizzazione con prescrizioni particolarmente severe a causa di certe componenti chimiche presenti nell'acqua reflua del depuratore industriale, poiché aveva ritenuto che il corpo ricettore (il primo canale) fosse un *corpo idrico superficiale*.

Successivamente, un funzionario della stessa Provincia, modificando la propria interpretazione e a situazione invariata, aveva ritenuto che, invece, quello fosse uno *scarico a mare*: in altre parole, i due canali consortili in cui sversavano anche le acque del depuratore industriale, erano ritenute semplicemente come il braccio dello stesso scarico che portava al mare. Proprio perché lo scarico era ritenuto “a mare” l'autorizzazione rilasciata ammetteva livelli di solfati e cloruri più elevati (infatti il mare, rispetto ad un fiumiciattolo, ha maggiore capacità di “metabolizzare” alcune sostanze inquinanti come i sali).

La sospetta vicenda veniva segnalata alle autorità e prendevano il via due processi, uno dinanzi al giudice amministrativo ed uno innanzi al giudice penale.

Ebbene, su questa stessa vicenda, il Consiglio di Stato (che ha confermato la tesi già sostenuta prima dal TAR) e il Tribunale penale si sono espressi in maniera completamente opposta^[2].

I giudici amministrativi, con una motivazione molto puntuale e precisa e sulla base delle risultanze della perizia tecnica esperita, ha concluso che quel canale, dove sversavano le acque del consorzio, fosse un *corpo idrico superficiale* in quanto, malgrado la presenza di acque di scarico, aveva tutti i connotati di un habitat fluviale, il quale può esistere, precisavano i giudici di Palazzo Spada, solo se vi è *presenza di acque fluenti e ad elevata ossigenazione*. Ed infatti in quei canali vi erano colonizzate canne d'acqua radicate sul fondo e vi erano specie animali anche protette, quali avannotti, rane, cavedani, ecc. Proprio per questa ragione, ovvero a tutela di questo eco-sistema naturale così *ben strutturato*, l'autorizzazione allo sversamento in questo canale avrebbe dovuto prevedere dei valori di inquinanti con livelli più restrittivi.

Completamente opposta è stata la conclusione dei giudici penali i quali, ignorando le caratteristiche biologiche di quelle acque e le risultanze della perizia tecnica, avevano optato per una nozione “asciutta” di scarico, ritenendo, quindi, i due canali consortili una sorta di condotta per il successivo scarico a mare. Di conseguenza il livello di sostanze inquinanti, quali cloruri e solfati, era ammesso in misura maggiore; l'autorizzazione, come rilasciata dal

funzionario imputato era ritenuta legittima con conseguente assoluzione di quest'ultimo perché il "fatto non sussiste".

E' chiaro che qui, a mio avviso, il giudice penale non ha valutato correttamente lo stato dei fatti, ovvero che quei canali dovevano essere considerati, per i caratteri che avevano assunto, a tutti gli effetti *corpi idrici superficiali*. In questo modo incorrendo, tale giudice, in un grave errore, se solo si pone mente al principio che la legge deve essere applicata sempre in funzione di quella che è la sua ragion d'essere. E le autorizzazioni ambientali sono funzionali alla tutela dell'ecosistema naturale e della salute umana.

Per non parlare, poi, della giurisprudenza molto ondivaga e spesso poco convincente dei giudici civili chiamati alla applicazione delle sanzioni amministrative in materia ambientale, ai sensi della legge sulla depenalizzazione n. 681/1980 (mi riferisco all'art. 18 della legge in tema di opposizione a ordinanze ingiunzione di pagamento).

Situazioni come quelle innanzi descritte possono facilmente creare gravi incertezze interpretative che, proprio per questo, richiedono grande competenza e conoscenza specifica della materia. Requisiti, questi, che se in genere non mancano negli operatori e nei funzionari delle Arpa e delle Provincie, così come nei corpi specializzati delle forze dell'Ordine (Carabinieri del NOE e della Forestale), peccano nei giudici ordinari che nelle loro sentenze, ad esempio, ancora scrivono di "scarichi occasionali" (!).

Fermo restando che molte parte delle criticità che si incontrano nello studio e nella applicazione della normativa in materia ambientale sono dovute proprio al coacervo di leggi e regolamenti che governano questo settore, ciò non toglie che chi è chiamato "maneggiare" questa materia, abbia le necessarie conoscenze e competenze per farlo; anzi, dovrebbe essere questa la ragione principale per deputarne la specializzazione.

Si prenda, ad esempio, la differenza tra *titolare*, *gestore* e *conduttore* dello scarico, che qui è fondamentale perché involge i profili delle responsabilità (amministrativa, contabile, penale); oppure la questione della *delega di funzioni*, istituto che troppo spesso viene utilizzato soprattutto dai Sindaci per levarsi d'impaccio, ma che per sussistere giuridicamente deve rispondere a criteri ben definiti; oppure, ancora, c'è tutto il tema della *responsabilità contabile* e della *giurisdizione* della Corte dei Conti nel danno ambientale, e ciò anche in una prospettiva *de iure condendo*.

Tornando alle condanne da parte dell'U.E. nei confronti del nostro Paese, si è accennato al fatto che da ultimo la scure della Corte di Giustizia ha colpito le realtà municipali più piccole, molte delle quali sono, anzi, spesso addirittura sprovviste di fognature e di impianti di depurazione adeguati.

Le ragioni di questa grave carenza e della incapacità di adeguamento al sistema regolativo unionale risiedono, tuttavia, non solo in quella "sciatteria" politica tanto recriminata, ma pure a causa della "oggettiva" complessità, tecnica e procedurale, nella realizzazione di quelle opere manutentive, quota parte del servizio idrico integrato. Non è un caso, infatti, che proprio le aree in cui il servizio idrico integrato non è ancora pienamente strutturato e quelle impattate dalle infrazioni dell'Unione europea in campo fognario-depurativo, il più delle volte coincidono.

La rete idrica e fognaria nel nostro Paese è obsoleta; i depuratori spesso non funzionano; non esiste un sistema di riutilizzo delle acque reflue depurate o di recupero di quelle pluviali; non esiste una politica che sul tema idrico, come avviene per gli interventi di efficientamento energetico, preveda misure di incentivazione e defiscalizzazione.

Invece, in un sistema politico che abbia una c.d. "visione", anche l'acqua deve diventare una risorsa "circolare" e la transizione ecologica deve passare necessariamente anche attraverso una gestione più sostenibile di questa preziosa risorsa.

Il che significa che la pianificazione degli spazi urbani e la progettazione degli edifici dovrebbe essere calibrata e strutturata (anche) intorno alla riqualificazione idrica del territorio; e, ciò, a dimostrazione, ancora una volta, che il "governo del territorio" è composto inestricabilmente da quei tre settori, l'urbanistica, l'edilizia e l'ambiente che, nella narrazione giuridica tradizionale, sono sempre stati trattati a compartimento stagno.

A questo proposito, in relazione al tema dell'utilizzo delle acque pluviali, molto interessante sembra essere il

progetto attuato dal Comune di Cagliari, consistente nel recupero delle acque reflue separate per innaffiare i parchi pubblici ed evitare, così di disperdere questi scarichi in mare e, soprattutto, di utilizzare l'acqua potabile a questi scopi. Inoltre, sembra che sugli stradelli di ispezione delle tubazioni, quel progetto preveda di realizzare addirittura una pista ciclabile in sede protetta.

Questa è solo una delle c.d. *best practices* di governo del territorio "sostenibile" che dovrebbero essere prese ad esempio anche in altri Comuni e che è già molto presente negli Stati Uniti d'America.

Tema, questo del recupero delle acque, molto affascinante e che, al contempo, apre tutto un ventaglio di problematiche legate, come si sa, alla natura giuridica dell'acqua piovana e ai beni comuni in generale, che ci porterebbe troppo lontano. Non ci resta che sperare, quindi, che il "tesoretto" stanziato con il PNRR per la piena ed effettiva articolazione proprio del servizio idrico integrato (3,5 miliardi di euro), venga ben governato.

[1] Corte di Giustizia (sez. VI) del 6 ottobre 2021

[2] TAR Molise, 29.03.2013 n. 257- Est. Orazio Ciliberti

Consiglio di Stato, sez. II, 13.04.2021 n. 3039 - Est. Pietro De Bernardinis

Tribunale penale di Campobasso, 18.11.2013 n. 951- Rel. Ottavio Abbate