

LA TUTELA DELLE ACQUE DOPO IL D.LG. N. 152 DEL 1999

a cura di
GIOVANNI COCCO



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

© Copyright 2000 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX: 011-81.25.100
E-Mail: giappi@venturanet.it

ISBN 88-348-0186-5

Composizione: La Fotocomposizione - Torino

Stampa: Stampatre s.a.s. - Torino

NESSUNA PARTE DI QUESTO VOLUME PUÒ ESSERE RIPRODOTTA
IN QUALSIASI FORMA A STAMPA, FOTOCOPIA, MICROFILM O ALTRI SISTEMI
SENZA IL PERMESSO SCRITTO DELL'EDITORE.

Sommario

	<i>pag.</i>
<i>Presentazione</i>	XV
M.P. Chiti	

CAPITOLO PRIMO

La tutela «indiretta» della risorsa idrica tra diritto comunitario e diritto italiano

Adabella Gratani

SEZ. I. <i>La politica comunitaria ambientale nel settore «acque»</i>	1
1. La tutela «indiretta» della risorsa idrica	1
2. La «direttiva quadro» sulle acque	5

SEZ. II. <i>La difficile applicazione della normativa comunitaria nel settore idrico</i>	9
--	---

1. La situazione italiana e gli adempimenti comunitari	9
--	---

CAPITOLO SECONDO

Uno sguardo d'insieme sul d.lg. n. 152 del 1999

Giovanni Cocco

SEZ. I. <i>Il d.lg. n. 152 del 1999: le finalità della riforma</i>	11
1. Generalità	11
2. I confini della delega	13
3. I criteri direttivi della delega	15

	<i>pag.</i>
4. I contenuti della delega	18
5. Luci ed ombre nel d.lg. n. 152 del 1999	23
6. Dell'opportunità di alcuni aggiustamenti	28
7. Qualche suggerimento ulteriore	33
 SEZ. II. <i>Le definizioni</i>	 38
1. Lo scarico e le sue connotazioni	38

CAPITOLO TERZO

La gestione della risorsa idrica nel riparto delle competenze

Adabella Gratani

1. I soggetti legittimati a tutelare la risorsa idrica	43
2. L'aggiornamento degli allegati al d.lg. n. 152 del 1999	46
3. La gestione delle informazioni accanto alla gestione della risorsa idrica	47

CAPITOLO QUARTO

La tutela delle acque e gli «obiettivi di qualità»

Adabella Gratani

SEZ. I. <i>Premessa</i>	51
1. La tutela delle acque e gli «obiettivi di qualità»	52
2. Gli «obiettivi di qualità ambientale»	55
3. Ulteriori considerazioni critiche	57
4. Lo «stato di qualità ambientale» e lo «stato ambientale»	58
5. Gli «obiettivi di qualità per specifica destinazione»	59
6. Tempus fugit: quando raggiungere gli «obiettivi di qualità»	60
 SEZ. II. <i>Le acque a specifica destinazione e gli obiettivi di qualità</i>	 62
1. I corpi idrici funzionalmente destinati	62
2. Le «acque potabili»	63

	<i>pag.</i>
2.1. La tutela dell'«acqua potabile» all'interno della Comunità Europea	63
2.1.1. Qualità dell'acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile	63
2.1.2. Campionamenti e analisi delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile	64
2.2. La tutela dell'«acqua potabile» all'interno dell'ordinamento italiano	65
3. Le «acque di balneazione»	67
3.1. La tutela delle «acque di balneazione» all'interno della Comunità Europea	67
3.2. La tutela delle «acque di balneazione» all'interno dell'ordinamento italiano	69
4. Le acque destinate alla piscicoltura e alla molluschicoltura	70
4.1. Le acque destinate alla vita dei pesci e dei molluschi nel diritto comunitario	70
4.2. Le acque destinate alla vita dei pesci e dei molluschi nell'ordinamento italiano	72

CAPITOLO QUINTO

La «tutela allargata» dei corpi idrici

Adabella Gratani

1. I corpi idrici e la protezione delle aree circostanti	77
2. L'individuazione delle «aree protette»	78
2.1. Le «zone vulnerabili da nitrati di origine agricola»	81
2.2. Le «zone vulnerabili da fitosanitari»	84
2.3. Le «zone vulnerabili alla desertificazione»	86
3. Le aree protette destinate alle risorse idriche per il consumo umano	87
3.1. La tutela delle «acque destinate al consumo umano» nella Comunità Europea	88
3.2. Le «acque destinate al consumo umano» e la tutela delle relative zone nell'ordinamento italiano	89

CAPITOLO SESTO

La «tutela quantitativa» della risorsa idrica

Adabella Gratani

1.	La tutela quantitativa della risorsa idrica «al servizio» della tutela qualitativa	93
2.	Verso un «razionale consumo» della risorsa idrica	97
2.1.	Le domande di concessione di derivazione d'acqua: criteri selettivi	100
2.2.	Le domande di concessione di derivazione d'acqua: uso idroelettrico	102
2.3.	La temporaneità delle concessioni di derivazione rilasciate	105
3.	Il limite alla utilizzazione delle «acque minerali»	106
4.	La risorsa idrica: il suo utilizzo e il suo risparmio	108
4.1.	La risorsa idrica come «merce» e come «servizio»	109
4.2.	Le Regioni «custodi» del risparmio idrico e del riciclo delle acque reflue	111
4.3.	Gli oneri richiesti dal consumo idrico. Leva tariffaria e riduzione tariffaria	113
4.3.1.	Riduzione tariffaria per le utenze industriali	113
4.3.2.	Riduzioni di canoni per le utenze di acque pubbliche	114
4.3.3.	La natura tributaria dei canoni richiesti per il servizio idrico	115
4.4.	Considerazioni critiche sulla riduzione tariffaria	115

CAPITOLO SETTIMO

La disciplina degli scarichi

Roberto Invernizzi

1.	Generalità	119
2.	Le reti fognarie; in generale	122
2.1.	(Segue). Gli agglomerati, individuazione e disciplina	125
2.2.	(Segue). Le zone sensibili; le ipotesi marginali	128
3.	Criteri generali della disciplina degli scarichi; l'impostazione di fondo; limiti e deroghe	132
3.1.	(Segue). Il c.d. «punto fiscale»	136

	<i>pag.</i>
6. Scarico in difformità dalle prescrizioni dell'autorizzazione	292
7. Scarichi sul suolo (art. 29)	294
8. Scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee (art. 30)	296
9. Acque reflue provenienti da reti fognarie	297
10. Impianto di depurazione pubblico	300
11. La figura del gestore del depuratore	302
12. Tutela delle acque marine	306
13. Inquinamento	307
14. Gli istituti "premiali"	311
15. Divieto di diluizione	313
16. La delega di funzioni	314
17. Artt. 7 e 23 <i>bis</i> , legge n. 319 del 1976	319
18. Disciplina transitoria	319
18.1. Art. 62, 11° co. Disposizioni specifiche	320
18.2. Art. 62, 11° co. Termine generale di adeguamento alla disciplina	321
18.3. Art. 62, 12° co. Divieto di aumento temporaneo di inquinamento	325

ALLEGATI

La gestione della risorsa idrica negli Stati membri: rassegna giurisprudenziale comunitaria

Adabella Gratani

ALLEGATO I. <i>La Corte di giustizia si pronuncia sulla gestione della risorsa idrica negli Stati comunitari</i>	327
1. Le acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile	327
2. Le acque destinate al consumo umano	328
3. Le acque di balneazione	329
4. Le acque destinate alla vita dei pesci e dei molluschi	331
5. La salvaguardia delle acque dall'inquinamento di sostanze pericolose	331
6. Le acque sotterranee	333
7. Il trattamento delle acque reflue	334
8. La protezione dell'ambiente dai fanghi di depurazione	334

	<i>pag.</i>
<i>ALLEGATO II. L'Italia al centro delle pronunce della Corte di giustizia</i>	335
1. Inquinamento da nitrati	336
2. Inquinamento da cadmio	336
3. Inquinamento da altre sostanze pericolose	337
4. La salvaguardia delle acque sotterranee dall'inquinamento da sostanze pericolose	338
5. La salvaguardia delle acque destinate alla vita dei pesci e dei molluschi	338
 <i>ALLEGATO III. La difficile interpretazione della normativa comunitaria sulle acque</i>	 340
1. La qualifica di "acque minerali naturali"	340
2. La nozione di "acque dolci superficiali" e di "acque inquinate"	340
3. La nozione di "scarico"	341
 <i>Indice bibliografico</i>	 343

CAPITOLO PRIMO

La tutela «indiretta» della risorsa idrica tra diritto comunitario e diritto italiano

SOMMARIO: *Sez. I.* La politica comunitaria ambientale nel settore «acque». – 1. La tutela «indiretta» della risorsa idrica. – 2. La «direttiva quadro» sulle acque. – *Sez. II.* La difficile applicazione della normativa comunitaria nel settore idrico. – 1. La situazione italiana e gli adempimenti comunitari.

Sezione I

La politica comunitaria ambientale nel settore «acque»

1. La tutela «indiretta» della risorsa idrica

Legislazione direttiva n. 76/464/CEE – direttiva n. 80/68/CEE – risoluzione 7 febbraio 1983 – direttiva n. 91/271/CEE – direttiva n. 91/676/CEE – comunicazione 21 febbraio 1996 – direttiva n. 96/61/CE.

Bibliografia Gambino 1992 – OECD 1994 – Gratani, 1997, 110.

L'ordinamento comunitario inizia (a metà degli anni '70) a tutelare la *risorsa acqua* disciplinando indirettamente e settorialmente la qualità delle acque superficiali considerata nelle sue diverse e molteplici sfaccettature.

Vengono così emanate le direttive riguardanti le acque destinate alla produzione di acqua potabile (direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 75/440/CEE, *GUCE* 25 luglio 1975, L 194, 26), alla balneazione (direttiva del Consiglio 8 dicembre 1975, n. 76/160/CEE, *GUCE* 5 febbraio 1976, L 31, 1), alla vita dei pesci (direttiva 18 luglio 1978, n. 78/659/CEE, *GUCE* 14 agosto 1978, L 222, 1), alla molluschicoltura (direttiva del Consiglio 30

ottobre 1979, n. 79/923/CEE, *GUCE* 10 novembre 1979, L 281, 48). Sempre in questo contesto vengono regolamentate le procedure di campionamento (direttiva del Consiglio 9 ottobre 1979, n. 79/869/CEE, *GUCE* 29 ottobre 1979, L 271, 44) e di scambio di informazione sulla qualità delle acque (decisione del Consiglio 12 dicembre 1977, n. 77/795/CEE, *GUCE* 24 dicembre 1977, L 334, 29). Vengono altresì prese in considerazione a livello europeo la qualità delle acque destinate al consumo umano (direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, n. 80/778/CEE, *GUCE* 30 agosto 1980, L 229, 11) e l'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali (direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, n. 80/777/CEE, *GUCE* 30 agosto 1980, L 229, 1).

Nel periodo che corre dalla metà degli anni '70 agli inizi degli anni '80, la Comunità Europea si dedica anche ad approntare alcuni strumenti di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri per prevenire e ridurre l'inquinamento idrico provocato da talune sostanze pericolose scaricate direttamente nell'ambiente idrico (direttiva del Consiglio 4 maggio 1976, n. 76/464/CEE, *GUCE* 18 maggio 1976, L 129, 23), nelle acque sotterranee (direttiva del Consiglio 17 dicembre 1979, n. 80/68/CEE, *GUCE* 26 gennaio 1980, L 20, 43) e nei mari con particolare riguardo all'inquinamento provocato da idrocarburi e da altre sostanze pericolose.

Tra i vari strumenti cui si è fatto ricorso, si possono rammentare i seguenti: risoluzione del Consiglio 26 giugno 1978 (*GUCE* 8 luglio 1978, C 162, 1), concernente un programma d'azione delle Comunità Europee in materia di controllo e di riduzione dell'inquinamento marino da idrocarburi; decisione del Consiglio 25 giugno 1980, n. 80/686/CEE (*GUCE* 22 luglio 1980, L 188, 11), relativa all'istituzione di un Comitato consultivo in materia di controllo e di riduzione dell'inquinamento marino da idrocarburi successivamente modificata; decisione del Consiglio 6 marzo 1986, n. 86/85/CEE (*GUCE* 22 marzo 1986, L 77, 33), che instaura un sistema comunitario di informazione in materia di controllo e di riduzione dell'inquinamento causato da spandimento in mare di idrocarburi e di altre sostanze pericolose, successivamente modificata v. anche proposta di decisione del Consiglio (*GUCE* 30 gennaio 1999, C 25, 20), che istituisce un quadro di cooperazione nel settore dell'inquinamento marino dovuto a cause accidentali.

Per combattere altresì l'inquinamento delle acque da sostanze dannose vengono determinati a livello comunitario i valori limiti e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di mercurio (direttiva del Consiglio 22 marzo 1982, n. 82/176/CEE, *GUCE* 7 marzo 1982, L 81, 29), di cadmio (direttiva del Consiglio 26 settembre 1983, n. 83/513/CEE, *GUCE* 24 ottobre 1983, L 291, 1), di esaclorocicloesano (direttiva del Consiglio 9 ottobre 1984, n. 84/491/CEE, *GUCE* 17 ottobre 1984, L 274, 11) e di altre sostanze pericolose.

se (direttiva del Consiglio 12 giugno 1986, n. 86/280/CEE, *GUCE* 4 luglio 1986, L 181, 16; direttiva del Consiglio 16 giugno 1988, n. 88/347/CEE, *GUCE* 25 giugno 1988, L 158, 35).

Come emerge dai riferimenti riportati sopra, solo a partire dagli anni '80 l'azione comunitaria ambientale, nel settore della tutela delle acque, assume connotati più vasti che trascendono il singolo settore per disciplinare la risorsa idrica globalmente.

Il Consiglio, attraverso lo strumento della «risoluzione», avverte l'esigenza di approntare uno studio per combattere l'inquinamento idrico come fenomeno globale (risoluzione del Consiglio 7 febbraio 1983, *GUCE* 17 febbraio 1983, C 46, 17, relativa alla lotta contro l'inquinamento dell'ambiente idrico), chiedendo agli Stati membri un intervento più attivo nella prevenzione degli incidenti marini e nella tutela delle acque che circolano nel sottosuolo.

Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, 3 ottobre 1984 (*GUCE* 12 ottobre 1984, C 272, 2), sulle nuove forme di cooperazione in materia di acqua.

Risoluzione del Consiglio 19 giugno 1990 (*GUCE* 18 agosto 1990, C 106, 1), relativa alla prevenzione degli incidenti in mare che provocano l'inquinamento dei mari.

Risoluzione del Consiglio 25 febbraio 1992 (*GUCE* 6 marzo 1992, C 59, 2), relativa alla futura politica comunitaria per le acque sotterranee. V. anche risoluzione del Consiglio 20 febbraio 1995 (*GUCE* 28 febbraio 1995, C 49, 1), relativa alla protezione delle acque sotterranee.

Ma è solo negli anni '90 che la Comunità Europea avverte la necessità di definire l'acqua come *risorsa naturale rinnovabile e limitata* con la consapevolezza che si tratta di un bene che può diventare scarsamente disponibile, anche a causa delle irregolarità climatiche presenti in alcune regioni dell'Unione (attualmente negli Stati del bacino del Mediterraneo).

(Gambino 1992; OECD 1994).

Allo scopo viene elaborata la direttiva del Consiglio 21 maggio 1991 n. 91/271/CEE (*GUCE* 30 maggio 1991, L 135, 40), concernente il trattamento delle acque reflue urbane, successivamente modificata. V. anche decisione del Consiglio 28 luglio 1993, n. 93/481/CE (*GUCE* 7 settembre 1993, L 226, 19), concernente i moduli di presentazione dei programmi nazionali di cui all'art. 17; direttiva del Consiglio 23 di-

cembre 1991 n. 91/692/CEE, successivamente modificata (*GUCE* 31 dicembre 1991, L 377) nonché la direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, n. 91/676/CEE (*GUCE* 31 dicembre 1991, L 375, 1), per combattere l'inquinamento da nitrati provenienti da fonti agricole.

Si acquisisce la consapevolezza che un'azione efficace nella tutela della *risorsa acqua* richiede contemporaneamente un approccio su più fronti e non può più essere perseguita per singoli aspetti.

Solo un approccio integrato che prenda in considerazione la diversità delle situazioni presenti nelle varie regioni della Comunità è idoneo a consentire un controllo più efficace sulle fonti inquinanti e, al contempo, ad agevolare il perseguimento di un più elevato livello di tutela ambientale.

L'obiettivo di stabilire una politica integrata della gestione delle risorse idriche è presente anche nella comunicazione della Commissione 21 febbraio 1996 relativa alla politica comunitaria in materia di acque (*DOC COM* (96) 59 def.).

In tale documento la Commissione espone in modo particolareggiato gli obiettivi della politica ambientale comunitaria che si sostanziano in breve nell'assicurare e garantire l'approvvigionamento idrico destinato al consumo umano o ad altre utilizzazioni; la tutela e la preservazione dell'ambiente acquatico; la limitazione delle catastrofi naturali (siccità, inondazioni).

La comunicazione definisce altresì i vari tipi di inquinamento cui possono essere soggette le acque: inquinamento proveniente da fonti puntuali e da fonti diffuse; inquinamento accidentale; l'acidificazione; l'eutrofizzazione. Vengono ripresi i principi base della politica ambientale (un elevato livello di tutela; il principio della precauzione; l'azione preventiva; la correzione dei danni alla fonte; il principio di chi inquina paga; l'integrazione di questa politica nelle altre politiche comunitarie; l'impiego dei dati scientifici e tecnici attualmente disponibili; la variabilità delle condizioni ambientali nelle regioni della Comunità; il rapporto costi/benefici; lo sviluppo socio-economico della Comunità; la cooperazione internazionale; la sussidiarietà).

Oltre alla comunicazione della Commissione, la Comunità Europea elabora anche la direttiva del Consiglio 24 settembre 1996, n. 96/61/CE (*GUCE* 10 ottobre 1996, L 257, 26) sulla prevenzione e sulla riduzione integrata dell'inquinamento.

La direttiva del Consiglio 24 settembre 1996, n. 96/61/CE (recepita nel nostro ordinamento con il d.lg. 4 agosto 1999, n. 372, *GURI* 26 ottobre 1999, n. 252), mira a stabilire un quadro generale per la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento nell'aria, nell'acqua e nel ter-

reno attraverso l'inserimento di un sistema procedurale di autorizzazioni da rilasciare o da revocare per ogni singolo impianto qualora:

- a) non siano rispettati i valori limite massimi stabiliti per le emissioni delle sostanze inquinanti;
- b) gli stessi parametri non vengano aggiornati con lo stato della ricerca e della tecnica sviluppati;
- c) i limiti stabiliti non siano considerati accettabili qualora si prenda a riferimento lo stato dei luoghi, la posizione geografica o le condizioni ambientali.

La direttiva 24 settembre 1996, n. 96/61/CE è diretta ad attuare una procedura di valutazione di impatto ambientale (simile a quella prevista dalla direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE, *GUCE* 5 luglio 1985, L 175, 40, successivamente modificata dalla direttiva del Consiglio 3 marzo 1997, n. 97/11/CE, *GUCE* 14 marzo 1997, 5) avendo a riguardo esclusivamente quegli impianti, o quelle parti di essi, che possono essere considerati altamente pericolosi per il loro alto potenziale di inquinamento atmosferico, idrico e del suolo. (In argomento v. Gratani 1997, 110).

Un approccio integrato della politica ambientale esteso anche alle altre politiche comunitarie è presente anche nell'ultima comunicazione della Commissione 25 maggio 1998, accolta favorevolmente anche dal Parlamento europeo il 15 novembre 1998 (*DOC COM (98) 333 def.* conformemente alle disposizioni introdotte dal Trattato di Amsterdam, art. 6 consolidato) (relazione generale della Commissione dell'Unione europea 1998, Bruxelles, 1999, 161-162).

2. La «direttiva quadro» sulle acque

Legislazione proposta di direttiva 26 febbraio 1997.

Per razionalizzare la legislazione esistente in materia di gestione e di inquinamento delle acque e per rafforzare i controlli dell'inquinamento a livello comunitario, la Commissione ha infine proposto una *direttiva quadro sulle risorse idriche* che avrebbe dovuto essere emanata entro la fine del secondo millennio.

Di questa non si può mancare di delineare, sia pure sinteticamente, i tratti.

La *direttiva quadro* dovrebbe (il condizionale è d'obbligo dato che si tratta di un atto ancora *in fieri*) basarsi sugli obiettivi e sui principi

enunciati in precedenza, fissando definizioni comuni; dovrebbe altresì abrogare e sostituire alcune disposizioni esistenti; dovrebbe tendere ad una pianificazione integrata della gestione delle risorse idriche sulla base di un bacino idrografico; dovrebbe istituire un comitato incaricato dell'attuazione e dell'adeguamento della direttiva.

Con la *direttiva quadro* si intende sostituire parte della legislazione in vigore.

Infatti, secondo il disegno in essa tracciato:

Nel dicembre 2007 saranno abrogati i seguenti atti: direttiva 16 giugno 1975, n. 75/440/CEE; decisione 12 dicembre 1977, n. 77/795/CEE; direttiva 18 luglio 1978, n. 78/659/CEE; direttiva 9 ottobre 1979, n. 79/869/CEE; direttiva 10 ottobre 1979, n. 79/923/CEE; direttiva 17 dicembre 1979, n. 80/68/CEE.

La Commissione pubblica una relazione sull'attuazione della proposta entro il 31 dicembre 2006 e in seguito ogni 6 anni.

Dovranno essere affrontati i problemi dell'inquinamento dell'acqua secondo un'impostazione che associ l'obiettivo della qualità dell'acqua (definizione dei requisiti minimi di qualità) e il criterio dei valori limite di emissione (fissazione delle quantità massime autorizzate di sostanze inquinanti rilasciate da una fonte determinata nell'ambiente acquatico).

Con il nuovo atto normativo (*GUCE* 1997, C 184, 20) la Comunità Europea vuole predisporre strumenti per garantire la disponibilità della *risorsa acqua* sul piano quantitativo a differenza delle precedenti direttive (n. 80/778/CEE e n. 75/440/CEE) che considerano soltanto l'aspetto della qualità.

Il dichiarato e principale obiettivo è ottenere entro il 2010 un'utilizzazione «sostenibile» e uno stato soddisfacente di tutte le risorse idriche o meglio raggiungere la buona qualità dell'acqua in tutti i Paesi della Comunità (acque di superficie, acque di transizione, acque costiere e acque sotterranee).

Per «buona qualità» si intende il rispetto degli standards qualitativi e quantitativi e dei valori di emissione.

Questo è lo stato dell'*iter* della direttiva:

Proposta direttiva del Consiglio che istituisce un quadro per la politica comunitaria in materia di acque (*GUCE* 17 giugno 1997, C 184, 20; anche *DOC COM (97) 49* def. e *SYN 97/0067*).

La proposta è stata presentata dalla Commissione in data 26 febbraio 1997. Tale istituzione ha già provveduto inoltre a presentare altre due proposte modi-

ficato in data 26 novembre 1997 (*DOC COM (97) 614 def.*, *GUCE* 20 gennaio 1998, C 16) e in data 17 febbraio 1998 (*DOC COM (98) 76 def.*, *GUCE* 7 aprile 1998, C 108).

Anche il Comitato economico e sociale (*GUCE* 21 novembre 1997, C 355) e il Comitato delle Regioni hanno presentato il proprio parere (*GUCE* 1° giugno 1998, C 180, 38).

Prima lettura datata 11 febbraio 1999: il Parlamento ha approvato la proposta della Commissione con 122 emendamenti. Ora si è in attesa di una proposta modificata, integrante gli emendamenti del Parlamento che sono stati accettati. Gli emendamenti presentati sottolineano l'importanza delle zone umide, l'integrazione del turismo e delle politiche di protezione delle acque, nonché l'implicazione a livello della pesca costiera. Il Parlamento si è anche preoccupato di prevenire concentrazioni elevate di sostanze radioattive nell'acqua e ha aggiunto alcune sostanze che perturbano le funzioni endocrine all'elenco degli inquinanti allegato alla proposta di direttiva. Viene peraltro ritenuto necessario, al fine di sorvegliare la qualità dell'acqua, l'impiego di metodi normalizzati, riconosciuti da tutti gli Stati membri.

La pubblicazione Eurostat, *L'acqua in Europa*, parte I, contenente dati sulle risorse idriche rinnovabili dell'Unione Europea, costituisce per la Commissione un utile strumento per l'attuazione delle misure previste dalla *direttiva quadro*.

La direttiva allo studio dovrebbe altresì realizzare una sorta di *carta europea* delle acque presenti sul territorio comunitario onde poter definire per ogni bacino idrografico i programmi integrati di gestione delle acque in funzione delle rispettive caratteristiche (condizioni climatiche, ecosistemi presenti, morfologie, relazione con le attività produttive, composizione del suolo, ecc.).

La proposta di *direttiva quadro* concerne le acque dolci superficiali, gli estuari, le acque costiere e le acque sotterranee della Comunità. Essa è diretta a fissare le norme di qualità ambientale a livello comunitario per un certo numero di sostanze inquinanti elencate in allegato per le quali tuttavia non vengono stabiliti i valori limite di emissione, ma viene coordinata l'applicazione di quelli stabiliti da altri testi legislativi. Altre norme di qualità ambientale sono fissate dagli Stati membri per il prelievo di acqua potabile.

La proposta mira a proteggere a lunga scadenza le risorse idriche disponibili stabilendo: una gestione delle acque per bacini idrografici; una valutazione delle caratteristiche di ciascun distretto idrografico; un controllo dello stato chimico, ecologico e/o quantitativo delle acque superficiali e delle acque sotterranee in ciascun bacino idrografico; una sorveglianza delle zone protette in ciascun bacino idrografico; programmi di misurazione dell'inquinamento comprendenti misurazioni obbligatorie e misurazioni

facoltative; l'inserimento di tutti questi elementi in un piano di gestione del bacino idrografico quale definito in allegato; una consultazione pubblica su tale piano di gestione.

È importante rilevare che, se fosse accolta la nuova visione propugnata nella proposta di direttiva, la politica delle acque poggerebbe sulla elaborazione dei piani di gestione dei bacini dei corsi d'acqua piuttosto che sulle divisioni politiche o amministrative. Infatti, come sopra delineato, per ogni corso d'acqua la direttiva dovrebbe richiedere precisi requisiti come la valutazione delle caratteristiche del bacino; la predisposizione di appositi programmi per raggiungere gli obiettivi inseriti nello stesso atto; la sintesi di quanto precede in un piano di gestione dei corsi d'acqua e una consultazione pubblica sul piano.

I piani di gestione potranno essere completati da programmi particolareggiati e da programmi di gestione concernenti aspetti specifici della gestione delle acque.

La proposta prevede che gli Stati membri adottino misure specifiche allorché le norme di qualità ambientale non siano più rispettate o in caso di inquinamento accidentale (inondazioni, prodotti di estinzione, sottoprodotti di incendi, fuga di inquinanti).

La futura *direttiva quadro* presenta una procedura di notifica e di scambio di informazioni fra gli Stati membri, la Commissione e l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA). Andranno comunicati, in particolare: i piani di gestione; le proposte relative ai piani di gestione; gli altri programmi.

Sarà la Commissione a razionalizzare e a coordinare i propri piani di lotta contro l'inquinamento idrico e, se necessario, ad adottare nuove norme di qualità ambientale o, infine, ad avviare le azioni più opportune.

La proposta impone agli Stati membri l'obbligo di prendere le misure necessarie affinché i prezzi dell'acqua riflettano il costo complessivo di tutti i servizi connessi con l'uso dell'acqua stessa (gestione, manutenzione delle attrezzature, investimenti, sviluppi futuri), nonché i costi per fronteggiare l'impovertimento delle risorse.

La direttiva emananda, inoltre, prevede che gli Stati membri conformino gli allegati al progresso tecnico e scientifico, approntino successivamente apposito rapporto da trasmettere alla Commissione Europea e che questa rediga, a sua volta, una relazione sullo stato di attuazione all'interno della Comunità.

Sezione II

La difficile applicazione della normativa comunitaria nel settore idrico

Legislazione relazione.

L'applicazione della legislazione comunitaria in materia ambientale crea notevoli problemi agli Stati membri. Dalla relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (relazione 1997, *GUCE* 1998, C 250) risulta che le infrazioni riguardanti il settore dell'ambiente occupano uno dei primi posti. Quasi tutti gli Stati membri sono oggetto di pareri motivati della Commissione o di procedimenti dinanzi alla Corte di giustizia europea.

Emerge, con particolare riguardo al settore idrico, che i risultati ottenuti dagli Stati membri sono insoddisfacenti: gli Stati membri non traspongono le direttive comunitarie correttamente, spesso perché omettono di comunicare alla Commissione le misure nazionali di esecuzione delle direttive emanate e, laddove ciò si verifica, sovente i provvedimenti presi non sono atti a trasporre efficacemente i dettami stabiliti ed a perseguire validamente gli obiettivi ambientali presi in considerazione a livello europeo.

Numerose sono le (recenti) condanne riportate dagli Stati membri. Per queste si rinvia alla rassegna riportata in appendice nell'all. I.

1. La situazione italiana e gli adempimenti comunitari

Legislazione d.lg. 11 maggio 1999, n. 152.

Bibliografia Pasqualini Salsa 1999, 179 – Vipiana 1996 – Butti 1997 (2), 71 – Tore 1998 – Lotti 1994, 17-40 – Giampietro 1986, 867 – Pratis 1985 – OCDE 1986 – Lettera 1987, 217 – Crema 1988, 19 – Mazzoni Piane 1985, 851 – Amenda 1977.

Anche l'ordinamento italiano (al pari di quello comunitario) ha intrapreso (dall'inizio del secolo) la salvaguardia della risorsa idrica solo indirettamente, in quanto la tutela è stata accordata nell'ambito del più ampio obiettivo di difesa della salute pubblica (Pasqualini Salsa 1999, 179). Tuttavia, il nostro Paese già a partire dalla metà degli

anni '70 (con la legge n. 319 del 1976) ha cercato di elaborare la materia idrica in un contesto razionale, non frammentario, regolamentando specificamente il prelievo, l'utilizzo e gli scarichi delle acque reflue per poi approdare, sull'onda delle spinte comunitarie, alla fine degli anni '90, alla riorganizzazione complessiva della materia.

Vipiana 1996; Butti 1997 (2), 71; Tore 1998; Lotti 1994, 17-40; Giampietro 1986, 867 ss.; Pratis 1985; OCDE 1986; Lettera 1987, 217 ss.; Crema 1988, 19 ss.; Mazzoni, Piane 1985, 851 ss.; Amendola 1977.

In tale quadro il d.lg. n. 152 del 1999 si pone, tra l'altro, come utile strumento di disciplina in quanto, da un lato, recando l'attuazione di direttive comunitarie, contribuisce ad evitare che, in materia ambientale (in specie della tutela delle acque), il nostro ordinamento perseveri ulteriormente nella propria condotta inadempiente agli obblighi comunitari, e, dall'altro lato, in quanto ricomprendendo e coordinando i testi legislativi che precedentemente avevano recepito altre direttive comunitarie, è diretto a costituire un corpo organico in materia di acque.

In effetti, il nuovo atto legislativo si innesta su un *humus* non certo favorevole, dacché numerose sono state le pronunce che hanno accertato le inadempienze del nostro Paese.

Di recente, la Commissione Europea ha altresì formulato un "parere motivato" nei confronti della Repubblica italiana per la mancata esecuzione di una sentenza della Corte di giustizia sulle acque reflue (12 dicembre 1996, in causa n. C-302 del 1995, *Racc.* 1996, I-6765).

Per le numerose condanne riportate dal nostro Bel Paese, sia nell'ambito della tutela delle acque dall'inquinamento dei nitrati, da mercurio, da altre sostanze pericolose nonché in tema di salvaguardia delle acque destinate alla vita dei pesci e dei molluschi, si rinvia all'all. II, riportato in appendice.

CAPITOLO TERZO

La gestione della risorsa idrica nel riparto delle competenze

SOMMARIO: 1. I soggetti legittimati a tutelare la risorsa idrica. – 2. L'aggiornamento degli allegati al d.lg. n. 152 del 1999. – 3. La gestione delle informazioni accanto alla gestione della risorsa idrica.

1. I soggetti legittimati a tutelare la risorsa idrica

Legislazione artt. 3, 5, 53, d.lg. 11 maggio 1999, n. 152 – legge 15 marzo 1997, n. 59 – d.lg. 31 marzo 1998, n. 112 – legge 18 maggio 1989, n. 183.

Bibliografia Del Barba, Maglia 1999, 65.

Fra gli importanti ed ambiziosi obiettivi che si pone il d.lg. n. 152 del 1999 vi è anche quello di ripartire le funzioni e le competenze fra gli organi centrali e periferici in materia di risorse idriche, mirando ad apportare, in materia di programmazione e di controlli, maggiori attribuzioni alle Regioni e agli enti locali.

Si può osservare come, nel testo normativo inizialmente predisposto (“prima bozza”), la norma vigente che disciplina le competenze (art. 3) sia stata oggetto dell’intero capo II (intitolato «Funzioni e competenze») suddiviso in 6 articoli (dall’art. 4 all’art. 9), ognuno dei quali diretto ad elencare le funzioni statali, regionali, comunali, delle Autorità di bacino e dell’Agenzia nazionale per la protezione dell’ambiente (ANPA).

Con il d.lg. n. 152 del 1999, il legislatore delegato ha invece poi optato per la tecnica del rinvio alle disposizioni del d.lg. 31 marzo 1998, n. 112, attuativo della legge 15 marzo 1997, n. 59.

D'altronde la suddivisione dei poteri tra Stato e Regioni in tema di risorse idriche non poteva trascurare di considerare la c.d. legge Basanini (legge 15 marzo 1997, n. 59 «Delega al Governo per il confe-

rimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa»), ed i successivi decreti attuativi, in particolare il d.lg. 31 marzo 1998, n. 112, «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59».

L'art. 3, d.lg. n. 152 del 1999, dettando alcuni principi e rinviando per il resto alla normativa sopra richiamata, non esaurisce l'inquadramento delle competenze nel settore in esame. L'operatore si troverà pertanto ad applicare spesso la previgente normativa.

Analizzando il tenore letterale dell'art. 3, che recita

le competenze nelle materie disciplinate dal presente decreto sono stabilite dal d.lg. 31 marzo 1998, n. 112 e dagli altri provvedimenti statali e regionali adottati ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59

si può osservare che nel suo ambito vi rientrano, in primo luogo, le disposizioni dettate dal d.lg. n. 112 del 1998 al fine di ripartire le funzioni di carattere generale (v. l'art. 69, 1° co., lett. *a*) e *d*-*g*); l'art. 70, 1° co., lett. *a*); gli artt. 71, 73-75, 1° co., lett. *b*), e poi le funzioni in tema propriamente di inquinamento delle acque (artt. 79-81), di gestione dei rifiuti (art. 85, che rinvia al d.lg. 5 febbraio 1997, n. 22 e successive modifiche), di risorse idriche e di difesa del suolo (artt. 86-89).

Sono inoltre comprese – sempre nell'art. 3 – le norme dettate «dagli altri provvedimenti» adottati ai sensi della legge n. 59 del 1997.

Con tale espressione dalla latitudine non ben delineata, il quadro (*rectius* reticolato) di competenze che emerge prende a riferimento sia diversi provvedimenti (quale il d.lg. 4 giugno 1997, n. 143, sul riordino delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale; il d.lg. 28 agosto 1997, n. 281, sulle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), sia disposizioni differenti di uno stesso corpo normativo (quali le disposizioni del d.lg. n. 112 del 1998 che – sulla base degli artt. 7, 10 e 11, legge n. 59 del 1997 – sono dirette a riordinare le funzioni degli enti e delle Amministrazioni Pubbliche statali).

In attesa di assistere ad una completa attuazione della legge n. 59 del 1997 e del d.lg. n. 112 del 1998, ovvero al completamento del de-

centramento – che trasferisce alle Regioni e agli enti locali le risorse umane e finanziarie corrispondenti alle funzioni statali conferite (art. 7, 1° co., d.lg. n. 112 del 1998) –, la gestione della risorsa idrica vede protagonisti, da un lato

lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni, le Autorità di bacino, l’Agenzia nazionale e le Agenzie regionali per la protezione dell’ambiente ...

(art. 3, 2° co., d.lg. n. 152 del 1999).

e dall’altro lato

i consorzi di bonifica e di irrigazione anche attraverso appositi accordi di programma con le competenti Autorità.

(art. 3, 6° co., d.lg. n. 152 del 1999).

Ai consorzi vengono riconosciuti quindi determinate competenze nell’ambito della salvaguardia ambientale e del risanamento delle acque. In particolare essi

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 fitodepurazione.

Operando il riferimento agli accordi di programma sembra che si voglia attribuire ai consorzi un ruolo collaborativo con compiti corrispondenti a quelli previsti dalle norme sulla difesa del suolo (art. 11, legge 18 maggio 1989, n. 183, che reca «Enti locali ed altri soggetti»).

Non mancano in questo contesto autori che attribuiscono a tale riconoscimento un elemento su cui poter costruire nuove forme di negoziazione anche per rivedere le concessioni in atto e, semmai, per riesaminare le disposizioni in tema di tutela quantitativa (artt. 22 e 23) (Del Barba, Maglia 1999, 65).

Un altro profilo importante che in questa sede può essere rilevato concerne l’estensione dell’ambito di esercizio dei poteri sostitutivi centrali.

Il combinato disposto di cui agli artt. 3, 3° co. e 53, d.lg. n. 152 del 1999, in connessione con l’art. 5, d.lg. n. 112 del 1998, autorizza l’esercizio dei poteri centrali sostitutivi non solo quando venga accertata un’inattività in capo alle Regioni, tale da comportare l’inadempiamento dell’ordinamento italiano agli obblighi comunitari o il

pericolo di grave pregiudizio alla salute o all'ambiente o agli interessi nazionali (art. 5, d.lg. n. 112 del 1998) ma anche quando tali enti omettano di esercitare i poteri informativi (art. 3, 3° co., citato) e/o di controllo (art. 53, d.lg. n. 152 del 1999) riconosciuti in virtù del nuovo testo unico sulle acque.

2. *L'aggiornamento degli allegati al d.lg. n. 152 del 1999*

Legislazione art. 3, 4° e 5° co., d.lg. 11 maggio 1999, n. 152.

Bibliografia Butti, Grassi 1999, 96 – Mezzacapo 1999, 119 ss.

Particolare rilevanza assumono i 7 allegati del d.lg. n. 152 del 1999, non solo per il loro aspetto esemplificativo delle disposizioni a cui afferiscono, ma talvolta anche per il loro carattere normativo.

Sono proprio le caratteristiche peculiari di questi allegati a rendere notevolmente complessa una loro modifica successiva sia con riferimento ai soggetti chiamati a provvedervi, sia con riguardo alle condizioni richieste per procedere in tal senso.

L'art. 3, 4° e 5° co., d.lg. n. 152 del 1999 disciplina i procedimenti per adeguare gli allegati al progresso tecnico e scientifico. In particolare, il legislatore delegato avverte fin d'ora l'esigenza di innovare gli allegati, da un lato, per conformarli agli obblighi e agli standards europei e

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 da questo decreto

e, dall'altro lato, per fronteggiare, a livello nazionale,

sopravvenute esigenze o nuove acquisizioni scientifiche o tecnologiche.

La diversa causa che porta alla modifica degli allegati assume rilevanza in quanto richiede un *iter* procedimentale del tutto diverso.

Infatti, nel primo caso, qualora la modifica intervenga in osservanza agli obblighi comunitari l'attività sarà più scorrevole, essendo prevista solo l'emanazione del decreto dei Ministri competenti per materia. Nel secondo caso, trovando nel progresso tecnico e scientifico il

proprio impulso, il procedimento si presenterà più complesso essendo richiesta l'adozione di uno o più regolamenti ministeriali (conforme-mente all'art. 17, 3° co., legge 23 agosto 1988, n. 400), previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

La maggior celerità del primo procedimento può essere giustificata alla luce della considerazione che il nostro ordinamento, al pari degli altri Stati membri, ha già espresso il consenso di massima rispetto all'azione intrapresa a livello comunitario. Pertanto, il legislatore nazionale si trova a conformarsi ad una decisione previamente adottata.

Si può osservare altresì che alla stessa *ratio* ora evidenziata sembra rispondere anche il richiamo all'art. 20, legge 16 aprile 1987, n. 183, rubricato «Adeguamenti tecnici», richiamato dall'art. 3, 5° co., d.lg. n. 152 del 1999. L'art. 20 citato prevede, infatti, forme di recepimento delle direttive comunitarie particolarmente snelle qualora esse costituiscano modificazione di altre direttive già recepite e siano dotate di requisiti formali e di contenuto procedurale riguardanti «modalità esecutive» e «caratteristiche di ordine tecnico».

Con riferimento al secondo procedimento di modifica degli allegati sopra menzionato, si segnala che alcuni autori hanno manifestato perplessità. Le critiche emergono soprattutto con riguardo alle caratteristiche che presenta il meccanismo di delegificazione permanente la cui esistenza sembra trarre origine da una fonte normativa di natura mista regolamentare e di atto di indirizzo e coordinamento tecnico (quale i decreti ministeriali contenenti linee guida, norme tecniche, ecc.) (Butti, Grassi 1999, 96). Per ulteriore commento vd. Mezzacapo 1999, 119 ss.)

3. *La gestione delle informazioni accanto alla gestione della risorsa idrica*

Legislazione art. 3, 7°-9° co., d.lg. 11 maggio 1999, n. 152 – d.l. 4 dicembre 1993, n. 496 – art. 14, legge 8 luglio 1986, n. 349 – direttiva n. 90/313/CEE – d.lg. 24 febbraio 1997, n. 39.

Bibliografia Butti, Grassi 1999, 97.

Le competenze in tema di raccolta e di diffusione dell'informazione ambientale e di partecipazione costituiscono l'oggetto delle disposizioni di cui all'art. 3, 7°-9° co., d.lg. n. 152 del 1999.

Le norme citate stabiliscono, in particolare, le modalità utili agli enti locali e centrali per comunicarsi e scambiarsi reciprocamente le

informazioni ambientali, onde assicurare un continuo monitoraggio del settore idrico. Vengono altresì previste le modalità per ottemperare alla trasmissione dei dati alla Commissione Europea.

Non bisogna, infatti, dimenticare che l'informazione risulta essere un potente strumento delle politiche ambientali c.d. "di ultima generazione", fondate sul principio di derivazione comunitaria di condivisione delle responsabilità. È infatti l'osservanza di tale principio che consente di prevenire e di modificare le forme di deterioramento ambientale derivanti da comportamenti diffusi, non meno pericolosi, nella società di massa, delle tradizionali tipologie di inquinamento industriale (Butti, Grassi 1999, 97).

Le Regioni sono chiamate ad assicurare la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato di qualità delle acque ed a trasmettere all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA, istituita dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61) i dati conoscitivi e le informazioni relative all'attuazione del d.lg. n. 152 del 1999, nonché quelli prescritti dalla disciplina comunitaria, come precisato dall'art. 3, n. 7,

secondo le modalità indicate con decreto del Ministro dell'ambiente, 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.

È poi l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente che elabora a livello nazionale, nell'ambito del Sistema informativo nazionale ambientale (SINA), i dati ricevuti dagli enti locali e li trasmette ai Ministeri interessati (nonché al Ministero dell'ambiente), perché questi provvedano anche all'invio delle stesse informazioni alla Commissione Europea.

Il d.lg. n. 152 del 1999 riconosce, oltre all'ANPA, in taluni casi anche alle Regioni la competenza di inviare direttamente le informazioni raccolte al Ministero dell'ambiente ai fini delle comunicazioni richieste in sede comunitaria o in ragione degli obblighi internazionali assunti.

La raccolta delle notizie sulla qualità delle acque è diretta soprattutto alla costituzione della banca dati del Sistema informativo nazionale ambientale, coordinato dall'ANPA. L'attività del SINA è di estrema importanza in quanto costituisce il presupposto conoscitivo dell'azione di governo in materia ambientale sia a livello nazionale (art. 1, d.l. 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61), sia a livello comunitario (grazie alla rete di Agenzie ambientali, coordinata dall'Agenzia europea dell'am-

biente, istituita con il regolamento 7 maggio 1990, n. 1210/90/CEE, che raccoglie ed elabora le informazioni ambientali a supporto dell'azione normativa e amministrativa dell'Unione europea e degli Stati membri) (*GUCE* 11 maggio 1990, L 120, 1).

Per quanto riguarda poi gli obblighi di informazione nei confronti dell'Unione europea, essi costituiscono precisi vincoli giuridici, il cui inadempimento è sanzionato, ai sensi dell'art. 226 del Trattato CE, quale violazione degli artt. 10 e 249 e delle norme di diritto derivato (direttive e regolamenti).

Volendo completare il quadro, è doveroso inoltre accennare in questa sede all'obbligo di divulgazione dei dati ambientali che incombe su tutte le Amministrazioni nazionali nei confronti di chiunque ne faccia richiesta, senza dover dimostrare un interesse specifico all'accesso (art. 14, legge 8 luglio 1986, n. 349; direttiva del Consiglio 7 giugno 1990, n. 90/313/CEE; d.lg. 24 febbraio 1997, n. 39, di attuazione della stessa).

Fatte salve le competenze spettanti alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione, il d.lg. n. 152 del 1999 precisa all'art. 3, 9° co. che le Regioni devono favorire l'attiva partecipazione di tutte le parti interessate affinché le disposizioni contenute nello stesso decreto siano rispettate e attuate, in particolare, in sede di elaborazione, revisione e aggiornamento dei piani di tutela.

È noto che anche la divulgazione dei dati ambientali contribuisce a favorire un controllo democratico sull'efficacia delle politiche ambientali. In questa ottica si può leggere la disposizione di cui all'art. 3, 9° co. laddove sono chiamate a raccolta «tutte le parti interessate», ivi comprese quindi, oltre alle pubbliche Autorità, anche le imprese direttamente o tramite le rispettive associazioni di categoria, nonché le associazioni ambientaliste, i consorzi, ecc.

CAPITOLO QUARTO

La tutela delle acque e gli «obiettivi di qualità»

SOMMARIO: *Sez. I.* Premessa. – 1. La tutela delle acque e gli «obiettivi di qualità». – 2. Gli «obiettivi di qualità ambientale». – 3. Ulteriori considerazioni critiche. – 4. Lo «stato di qualità ambientale» e lo «stato ambientale». – 5. Gli «obiettivi di qualità per specifica destinazione». – 6. *Tempus fugit*: quando raggiungere gli «obiettivi di qualità». – *Sez. II.* Le acque a specifica destinazione e gli obiettivi di qualità. – 1. I corpi idrici funzionalmente destinati. – 2. Le «acque potabili». – 2.1. La tutela dell'«acqua potabile» all'interno della Comunità Europea. – 2.1.1. Qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile. – 2.1.2. Campionamenti e analisi delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile. – 2.2. La tutela dell'«acqua potabile» all'interno dell'ordinamento italiano. – 3. Le «acque di balneazione». – 3.1. La tutela delle «acque di balneazione» all'interno della Comunità Europea. – 3.2. La tutela delle «acque di balneazione» all'interno dell'ordinamento italiano. – 4. Le acque destinate alla piscicoltura e alla molluschicoltura. – 4.1. Le acque destinate alla vita dei pesci e dei molluschi nel diritto comunitario. – 4.2. Le acque destinate alla vita dei pesci e dei molluschi nell'ordinamento italiano.

Sezione I

Premessa

Per quel che concerne l'analisi del titolo II, d.lg. n. 152 del 1999, intitolato «Obiettivi di qualità» si ritiene opportuno procedere a delineare brevemente il quadro comunitario di riferimento per agevolarne la comprensione. Ciò in considerazione del fatto che anche i commenti recenti sembrano sfuggire dall'approfondimento di questo tipo di confronto.

Tra i numerosi: Santoloci, Maglia 1999; Butti 1998, 805; Ficco, Santoloci 1999; Cannata 1999, 119; Gigante 1999, 121; Rampini 1999; Cenerini 1999.

Inoltre, lontani da asserzioni di principio che potrebbero fuorviare (Butti, Grassi 1999, 97), il nuovo testo normativo, laddove parla di obiettivi di qualità nel settore idrico, non innova la precedente normativa né anticipa quella comunitaria, può semmai, seguendo l'impronta della *direttiva quadro* emananda a livello europeo, prospettare (come in passato) un calendario rigoroso di impegni (sperando sempre che non rimangano solo sulla carta).

1. *La tutela delle acque e gli «obiettivi di qualità»*

Legislazione artt. 2, 5-6, d.lg. 11 maggio 1999, n. 152.

Bibliografia Pilolli, Tore 1998, 48-53 – Pilolli, Tore, Murrau 1998, 173-178 – Pilolli, Tore 1997 (2), 42-49 – Pilolli, Tore, Murrau 1997, 175-84 – Pilolli, Tore 1997 (1).

La quantità e la qualità di acqua consumata non sempre corrisponde in egual misura a quella restituita ai corpi idrici ricettori. Ciò porta a considerare la necessità, da un lato, di un intervento diretto al fine di evitare che la risorsa «acqua» vada dispersa e, dall'altro lato, che il suo utilizzo sia assicurato anche nei tempi a venire e sia perseguita con efficacia una politica idrica sostenibile.

Lo sviluppo delle attività nel settore terziario e la crescente produzione di rifiuti industriali ed urbani hanno infatti costretto a far uso di acque superficiali e sotterranee come ricettori di scarichi, spesso inquinati da sostanze tossiche o cancerogene (quali metalli, solventi, pesticidi, oli). Basti considerare che 10 litri di trielina (del valore di circa 10.000 lire) sono in grado di inquinare 1 milione di m³ di acqua, per la cui depurazione è poi necessario sostenere un costo di 40 milioni di lire. Si è reso quindi necessario elaborare a livello europeo una strategia integrata che garantisse al consumatore uno standard di qualità dell'acqua.

Pilolli, Tore 1998, 48-53; Pilolli, Tore, Murrau 1998, 173-78; Pilolli, Tore 1997 (2), 42-49; Pilolli, Tore, Murrau 1997, 175-84; Pilolli, Tore 1997 (1).

La politica comunitaria nel settore delle acque è intesa a realizzare una "politica sostenibile" al fine di raggiungere scopi precisi:

- 1) garantire le risorse idriche sufficienti per soddisfare le esigenze economiche e per prevenire le siccità e le inondazioni;
- 2) garantire la fornitura quantitativamente e qualitativamente sufficiente di acqua potabile;
- 3) garantire la qualità e la quantità delle risorse idriche necessarie per la conservazione degli ecosistemi terrestri ed acquatici.

All'interno di questi obiettivi viene segnalata (parere del Comitato Economico e Sociale in merito alla comunicazione della Commissione e al Consiglio e al Parlamento Europeo, Politica comunitaria in materia di acque, *GUCE* 3 febbraio 1997, C 34, 30 ss.) l'esigenza di perseguire la tutela delle acque prioritariamente ponendo attenzione all'approvvigionamento della popolazione, poi al rispetto delle esigenze ambientali, in seguito agli impieghi agricoli ed industriali, ed infine agli impieghi relativi al tempo libero ed allo svago.

La strategia che la Comunità Europea ha scelto per combattere l'inquinamento dell'acqua (che si sostanzia principalmente nella fissazione di obiettivi di qualità e quantità, nell'istituzione di programmi di risanamento e di sistemi di autorizzazione preventiva e di limitazione delle emissioni) impone alle Amministrazioni nazionali una serie di adempimenti, a volte anche gravosi.

In considerazione di questi impegni, il legislatore comunitario e quello nazionale prospettano una serie di obiettivi di qualità da raggiungere nonché una nuova cultura dell'uso, della riutilizzazione e del risparmio di acqua. Tutte le azioni proposte prendono a riferimento le specificità regionali nonché le esigenze ambientali e perseguono la tutela della quantità e della qualità delle risorse attuali attraverso politiche di conservazione più appropriate, prezzi ragionevoli e una migliore educazione dei consumatori.

Il titolo II del d.lg. n. 152 del 1999 è dedicato a designare gli obiettivi di qualità nell'ambito della salvaguardia («tutela e risanamento») ambientale delle acque (o meglio dei corpi idrici ricettori delle acque) superficiali e sotterranee.

Il legislatore nazionale, mentre all'art. 2 (rubricato «Definizioni») designa la nozione di acque sotterranee («le acque che si trovano al di sotto della superficie del terreno, nella zona di saturazione e in diretto contatto con il suolo e il sottosuolo»), nessuna precisazione pone con riferimento alle «acque superficiali» o «alle acque dolci superficiali». Al riguardo, in mancanza di tale definizione e con l'abrogazione della previgente normativa, non si rende più possibile neppure fare riferimento alla legislazione settoriale (quale ad es. l'art. 2, d.lg. n. 130 del

1992, che seppure limitatamente alle acque destinate alla vita dei pesci definiva le «acque dolci superficiali»).

Nessuna definizione emerge anche con riferimento alla dizione «obiettivi di qualità» che il legislatore menziona spesso all'interno dell'intero corpo normativo. In tal modo si comprende solo che trattasi di azioni che devono essere poste in essere (dalle Autorità locali) al fine di raggiungere specifici livelli di tutela dei corpi idrici (sufficiente, buono, ottimo) in tempi relativamente brevi.

Gli obiettivi di qualità devono essere intesi come traguardi concreti che l'ordinamento nazionale è determinato a raggiungere; essi forniscono in altre parole una prima risposta operativa alla "sostenibilità ambientale" nonché il punto di partenza affinché le Autorità locali, nelle rispettive competenze, predispongano appositi programmi di intervento nell'ambito di una accurata pianificazione ambientale.

Il riferimento alla terminologia in esame «obiettivi di qualità» nel settore della tutela delle acque non è innovativo, in quanto presente in precedenza anche a livello comunitario.

Un aspetto più peculiare può essere ravvisato nella ripartizione operata dal legislatore nazionale, il quale diversifica *gli obiettivi di qualità delle acque* a seconda che sia o non sia stata previamente individuata la destinazione funzionale dei corpi ricettori. Il legislatore, nel primo caso, prevede che gli obiettivi di qualità siano presi con riferimento alla specifica utilizzazione (consumo umano, dei pesci, dei molluschi) che caratterizza determinati corpi idrici («obiettivi di qualità per specifica destinazione»); nel secondo caso, invece, operando un riferimento a tutti i corpi di ricezione delle acque che presentano un significativo rilievo, individua per questi, in linea generale, gli «obiettivi di qualità ambientale».

L'importanza della qualificazione degli obiettivi ha più carattere pratico che giuridico, in quanto, a seconda della ricomprensione del corpo idrico nell'uno o nell'altro profilo, si richiede il rispetto di una determinata tempistica.

Così inquadrata la materia, si dovrebbe ritenere che tutti i corpi idrici che non sottostanno all'«obiettivo di qualità per specifica destinazione», espressamente previsti all'art. 6, d.lg. n. 152 del 1999, cioè a dire

- a) le acque dolci superficiali per la produzione di acqua potabile;
- b) le acque destinate alla balneazione;
- c) le acque dolci che richiedono protezione e miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci;

d) le acque destinate alla vita dei molluschi

rientrano nel più generale «obiettivo di qualità ambientale». In tal guisa, ad es., le acque destinate al consumo umano (di cui all'art. 21) e le acque minerali (art. 26) dovranno essere adeguate agli obiettivi di qualità secondo le scadenze prospettate all'art. 5, d.lg. n. 152 del 1999.

2. *Gli «obiettivi di qualità ambientale»*

Legislazione all. 1, artt. 4-17, d.lg. 11 maggio 1999, n. 152.

Numerosi sono i corpi idrici esistenti su tutto il territorio nazionale, alcuni dei quali hanno destinazione tipizzata, altri, invece, non sono caratterizzati da tale connotazione.

Nel rispetto dello stato ambientale esistente, il legislatore ha inteso approntare una tutela ambientale anche con riferimento ai corpi idrici che non hanno una precisa destinazione prevedendo, con riferimento a questi, il raggiungimento dei c.d. «obiettivi di qualità ambientale».

A ben vedere, il legislatore richiede che siano raggiunti «gli obiettivi minimi di qualità ambientale» con riguardo ai quei corpi idrici che, non avendo una precisa destinazione, presentino tuttavia carattere «significativo» («corpi idrici significativi»).

In assenza di maggiore specificazione terminologica, si comprende, peraltro, come non sia tanto rilevante l'attribuzione di una specifica funzionalità ad un corpo idrico, quanto il fatto che esso sia qualificato come «significativo». Infatti, solo una volta che sia stato ravvisato tale presupposto si può procedere a tutelare la capacità di ricezione del corpo idrico e le acque ivi raccolte possono continuare ad essere utilizzate per far fronte alle esigenze locali quali, ad es., quello di «mantenere i processi naturali di autodepurazione e supportare le comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate».

Il perseguimento dell'«obiettivo minimo di qualità ambientale» in questione consente di tutelare le condizioni naturali dell'ecosistema acquatico presenti in un determinato territorio e di evitare che siano apportate eccessive modificazioni allo stesso da parte dell'attività umana.

L'«obiettivo (minimo) di qualità ambientale», dovendo prendere in considerazione l'intero ecosistema acquatico (acque, sedimenti, comunità, ecc.) sotto l'aspetto quantitativo e qualitativo, delinea un con-

petto più ampio rispetto a quello che viene raffigurato dall'«obiettivo di qualità per specifica destinazione», che prende in esame solo determinati parametri (ad es. la qualità idrochimica).

È bene rilevare che il titolo II (artt. 4-17) non identifica quali siano i corpi idrici che devono essere considerati significativi; ma a ciò provvede l'all. 1.

Il legislatore, nell'all. 1, detta una serie di criteri perché «le Autorità competenti» (le Regioni e gli enti locali) possano provvedere ad *individuare, censire, classificare, monitorare*:

- a) i corpi idrici significativi;
- b) i corpi idrici che hanno rilevante interesse ambientale;
- c) i corpi idrici che possono avere una influenza negativa rilevante sui corpi idrici significativi;
- d) i corpi idrici non significativi.

È con riferimento agli oneri richiesti agli enti locali che vengono precisate le caratteristiche dei corpi idrici.

Così si apprende che:

a) *i corpi idrici significativi* sono i corpi ricettori di acque superficiali (i laghi, le acque marine costiere, le acque di transizione, i corpi idrici artificiali) e di acque sotterranee. Con riferimento ai primi (corpi idrici ricettori di acque superficiali), in linea generale si apprende che sono “significativi” i corsi d'acqua naturali di “primo ordine”, cioè quelli recapitanti direttamente in mare, il cui bacino imbrifero ha una superficie maggiore di 200 km²; nonché i corsi d'acqua di secondo ordine o superiore il cui bacino imbrifero ha una superficie maggiore di 400 km². Con riguardo ai secondi (corpi ricettori di acque sotterranee), in generale, sono considerati “significativi” i corpi idrici che: presentano accumuli d'acqua nel sottosuolo, permeano la matrice rocciosa e sono posti al di sotto del livello di saturazione permanente (come «le falde freatiche e quelle profonde contenuti in formazioni permeabili, i corpi d'acqua intrappolati in formazioni permeabili con bassa o nulla velocità di flusso, talune manifestazioni sorgentizie, concentrate o diffuse»);

b) *i corpi idrici che «hanno rilevante interesse ambientale»*. La rilevanza dell'interesse ambientale non viene previamente definita, ma incombe «alle Autorità competenti» accertare quando tale carattere sussiste in relazione «ai valori naturalistici e/o paesaggistici o per particolari utilizzazioni in atto»;

c) i corpi idrici che «possono avere una influenza negativa rilevante sui corpi idrici significativi» a causa del carico inquinante presente;

d) taluni corpi idrici non significativi.

I corsi d'acqua naturali aventi un bacino idrografico superiore a 10 km² devono essere censiti. Il legislatore non prevede per questi attività di monitoraggio e classificazione, tuttavia si deve ritenere che tali attività debbano essere esercitate al fine di operare un controllo costante.

3. Ulteriori considerazioni critiche

Legislazione all. 1, artt. 4-5, d.lg. 11 maggio 1999, n. 152 – d.p.c.m. 4 marzo 1996, n. 62.

Alcune osservazioni possono essere subito effettuate in questa sede.

Innanzitutto, con il d.lg. n. 152 del 1999, la nozione di “corpo idrico significativo” fa capolino per la prima volta in materia di acque.

Il legislatore prevede per i «corpi idrici significativi» «gli obiettivi minimi di qualità ambientale». Non è dato comprendere esattamente cosa debba intendersi per «obiettivi minimi». Tale locuzione potrebbe significare l'obbligo per tutte «le Autorità competenti» di rispettare *almeno* i valori minimi stabiliti nell'all. 1 (intitolato «Monitoraggio e classificazione delle acque in funzione degli obiettivi di qualità ambientale»). Se tale interpretazione fosse corretta allora non si dovrebbero ravvisare ipotesi di deroga ai suddetti valori. Invece, come dispone l'art. 5, 5° co., d.lg. n. 152 del 1999, alle Regioni viene consentita *la facoltà* di stabilire obiettivi di qualità ambientale meno rigorosi in presenza di situazioni circostanziate.

Il legislatore prevede la tipologia dei corpi idrici significativi all'art. 4 e successivamente nell'all. 1, nella parte destinata alla loro identificazione, menziona separatamente altri due tipi di corpi idrici (sopra identificati con i punti *b*) e *c*) che presentano peculiarità differenti e che sono oggetto di obblighi distinti. Pertanto, il legislatore richiede che anche i corpi idrici di cui all'all. 1 siano tutelati separatamente dalle Autorità competenti alle quali incombe l'obbligo della loro classificazione, censimento e monitoraggio. Ne consegue che l'all.

1, invece di rivestire carattere meramente esemplificativo delle disposizioni contenute nel decreto legislativo a cui ineriscono (artt. 4 e 5) si connota per conferire loro rilievo normativo.

Occorre osservare che il legislatore prevede espressamente che *il censimento* vada eseguito solo con riferimento ai corpi idrici che rivestono un rilevante interesse ambientale (*supra*, punto *b*) e per tutti i corsi di acqua naturali aventi un bacino idrografico superiore a 10 km² (*supra*, punto *d*).

Si può, tuttavia, ritenere che tale operazione vada effettuata anche con riguardo agli altri corpi idrici riportati *supra* ai punti *a*) e *c*), stante l'avvertita rilevanza, sotto il profilo dello stato ambientale, di questi corpi ricettori di acqua e quindi la necessità di una loro identificazione anche sulle cartine topografiche.

Per alcuni riferimenti normativi in tema di censimento v. d.p.c.m. 4 marzo 1996, «Disposizioni in materia di risorse idriche» (*GURI* 14 marzo 1996, n. 62) che detta in particolare alcune direttive generali e di settore per il censimento delle risorse idriche.

Occorre altresì osservare che una volta che siano state individuate le tipologie dei corpi idrici (punti *a*), *b*), *c*) e *d*), vengono di conseguenza identificati, per esclusione, anche quelli che non rivestono le sopra menzionate caratteristiche senza tuttavia operare il relativo censimento, la classificazione e il monitoraggio.

4. Lo «stato di qualità ambientale» e lo «stato ambientale»

Legislazione all. 1, d.lg. 11 maggio 1999, n. 152.

Perché siano perseguiti e raggiunti gli obiettivi di qualità ambientale, le Autorità competenti devono designare per tutti i tipi di corpi idrici di cui ai punti *a*), *b*), *c*) e *d*) gli *stati di qualità ambientali* e gli *stati ambientali*.

Lo «stato di qualità ambientale» di un corpo idrico viene definito prendendo a riferimento taluni parametri tecnici che aiutano a designare le componenti chimiche/naturali presenti nei corpi idrici. Così, ad es., si accerta lo stato di qualità ambientale dei corpi di ricezione delle acque superficiali attraverso l'analisi dello stato ecologico (espressione della qualità della struttura e del funzionamento degli ecosistemi acquatici) e dello stato chimico (stabilito in base alla presenza dei

principali inquinanti pericolosi, inorganici e di sintesi o di microinquinanti). Diversamente, per appurare qual è lo stato di qualità ambientale dei corpi di ricezione delle acque sotterranee si analizzano lo stato quantitativo, che riguarda la sostenibilità dello sfruttamento della risorsa (rapporto tra prelievi in atto e le capacità di ravvenamento) e lo stato chimico, che concerne la condizione idrochimica dell'acquifero e la presenza dei relativi inquinanti.

La nozione di «stato ambientale», invece, designa «il grado di scostamento» tra lo stato che il corpo idrico presenta in concreto e lo stato che invece dovrebbe presentare. A tal fine il legislatore designa cinque valori in ordine decrescente di qualità che contraddistinguono cinque stati ambientali differenti, sia per le acque superficiali (elevato, buono, sufficiente, scadente e pessimo), sia per le acque sotterranee (elevato, buono, sufficiente, scadente e naturale particolare).

Al fine della connotazione di un particolare «stato ambientale» delle acque superficiali e sotterranee vengono presi a riferimento taluni corpi idrici che presentano caratteristiche ideali, cosiddetti «ecotipi».

5. Gli «obiettivi di qualità per specifica destinazione»

Legislazione artt. 4, 3° co., 6, 1° e 2° co., all. 2, d.lg. 11 maggio 1999, n. 152.

«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» (art. 4, 3° co.).

Con tale definizione il legislatore ha voluto sottolineare due elementi.

Il primo concerne il fatto che taluni corpi idrici vengono in rilievo non (come nel caso dei corpi idrici significativi) perché connotati da particolari valori bensì, in quanto diretti ad una determinata destinazione funzionale.

È con riferimento alla destinazione del corpo idrico oggetto di tutela che il legislatore richiede, di conseguenza, il rispetto di specifici parametri.

Il secondo elemento significativo che viene in considerazione dall'analisi della definizione di cui all'art. 4, 3° co., d.lg. n. 152 del 1999 concerne il rilievo attribuito all'opera dell'uomo. Infatti, sono qualificati «corpi idrici per specifica destinazione» sia quelli esistenti in na-

tura e impiegati ad un particolare utilizzo (ad es. un corpo idrico ove vi è la presenza naturale di specie di pesci, ecc.), sia i corpi idrici “artificiali” in quanto creati appositamente dall’uomo per soddisfare particolari esigenze.

Dal combinato disposto di cui agli artt. 4, 3° co. e 6, 1° e 2° co., si apprende che il legislatore ha individuato quattro utilizzi specifici per le acque superficiali (balneazione, produzione di acqua potabile, piscicoltura e molluschicoltura) e solo per tre di essi ha previsto il perseguimento dell’obiettivo di qualità del corpo idrico. Viene, infatti, sottratto al controllo di qualità il corpo idrico destinato alla balneazione. Anche la disciplina che regola la produzione dell’acqua potabile viene solo parzialmente considerata in quanto è imminente l’elaborazione di una nuova direttiva comunitaria di riferimento.

Il legislatore prevede una serie di criteri per identificare e classificare i corpi idrici destinati ad una specifica utilizzazione nell’all. 2. Quivi, vengono presi in considerazione i corpi recanti le acque superficiali per la produzione di acqua potabile, per la vita dei pesci (cipriidi e salmonidi) e per la vita dei molluschi.

Il legislatore delegato prescrive che l’obiettivo di qualità ambientale vada coordinato con quello per specifica destinazione. Infatti, qualora siano determinati entrambi gli obiettivi per un singolo corpo idrico, l’art. 4, 5° co. richiede che vada preferito il perseguimento dell’obiettivo «più cautelativo» se i relativi valore limite differiscono tra di loro e, aggiunge che, in tal caso, i limiti cautelativi afferenti agli obiettivi di qualità ambientale devono essere rispettati a decorrere dal 31 dicembre 2016.

6. *Tempus fugit: quando raggiungere gli «obiettivi di qualità»*

Legislazione art. 4, d.lg. 11 maggio 1999, n. 152.

Definiti gli «stati ambientali», il legislatore disciplina i tempi e le modalità perché siano raggiunti gli obiettivi identificati con quegli stati ambientali idonei a garantire maggiore tutela alla qualità delle acque:

– dal 31 dicembre 2016:

1) *per i corpi idrici (significativi e per specifica destinazione)* per i quali siano previsti sia obiettivi di qualità ambientale, sia obiettivi per specifica destinazione, prevalgono gli obiettivi di qualità ambientale

più restrittivi il cui rispetto deve essere assicurato dopo il 31 dicembre 2016;

– entro il 31 dicembre 2016:

- 1) per *i corpi idrici significativi* superficiali e sotterranei: deve essere mantenuto o raggiunto lo stato buono (all. 1) e laddove già esistente sia mantenuto lo stato elevato (all. 1);
- 2) per *i corpi idrici a specifica destinazione*: deve essere mantenuto o raggiunto l'obiettivo per specifica destinazione di cui all'all. 2;

– entro il 31 dicembre 2008:

- 1) *i corpi idrici superficiali* – che devono conseguire l'obiettivo di stato ambientale buono nel 31 dicembre 2016 – entro il 31 dicembre 2008 devono raggiungere lo stato sufficiente;

– entro il 31 dicembre 2001:

- 1) per ciascun *corpo idrico significativo*, o parte di esso, le Regioni:
 - identificano lo stato di qualità (cfr. all. 1);
 - stabiliscono e adottano le misure per il rispetto delle scadenze di cui al 31 dicembre 2016.

Le Regioni possono stabilire obiettivi di qualità ambientale più elevati, individuare ulteriori destinazioni specifiche per i corpi idrici e nuovi obiettivi di qualità, stabilire termini diversi dal 31 dicembre 2016 e obiettivi di qualità ambientali meno rigorosi.

Sezione II

Le acque a specifica destinazione e gli obiettivi di qualità

1. I corpi idrici funzionalmente destinati

Legislazione art. 6, all. 2, d.lg. 11 maggio 1999, n. 152.

Il legislatore, all'art. 6, precisa quali sono i corpi idrici funzionalmente destinati ad un particolare utilizzo e per i quali devono essere raggiunti particolari obiettivi ambientali di matrice comunitaria che afferiscono alla qualità della risorsa idrica.

I corpi idrici selezionati sono quelli destinati all'utilizzo e alla produzione: *di acqua potabile, alla vita dei pesci e alla vita dei molluschi*.

Con riferimento a tali corpi idrici, le Regioni devono predisporre appositi programmi da inserire nei piani di tutela territoriali perché le acque siano adeguate agli standards stabiliti nell'all. 2, d.lg. n. 152 del 1999.

Anche *le acque di balneazione* sono inquadrare nella categoria delle «acque a specifica destinazione», ma per esse non viene previsto l'obbligo del raggiungimento degli obiettivi di qualità ma solo la predisposizione di un elenco delle acque a ciò destinate da aggiornarsi periodicamente a cura delle Regioni.

Con riferimento alle acque destinate ad essere rese potabili e balneabili il d.lg. n. 152 del 1999 non innova la disciplina previgente. Così facendo il legislatore nazionale non certo agevola il recepimento delle direttive comunitarie in materia che rimangono in gran parte inattuato. Al fine di illustrare meglio lo stato di attuazione della normativa europea all'interno del nostro ordinamento si ritiene opportuno riportare brevemente qui di seguito i caratteri salienti delle direttive di riferimento per ogni singolo settore preso in considerazione dal nuovo testo legislativo.

2. Le «acque potabili»

Legislazione direttiva n. 75/440/CEE – direttiva n. 79/869/CEE – direttiva n. 91/692/CEE – d.p.r. 3 luglio 1982, n. 515 – artt. 7-8, 62, 1° co., 63, d.lg. 11 maggio 1999, n. 152.

2.1. La tutela dell'«acqua potabile» all'interno della Comunità Europea

L'azione ambientale comunitaria in materia di tutela delle acque destinate al consumo umano (*infra*, p. 88) si sviluppa in diverse direzioni ed è diretta alla protezione della qualità delle acque potabili ed alla qualità delle acque superficiali destinate alla produzione delle stesse.

2.1.1. Qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile

L'esigenza di proteggere da ulteriori degradazioni le risorse idriche utilizzate per scopi alimentari è stato il principale motivo che ha portato la Comunità Europea ad emanare la direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 75/440/CEE (*GUCE* 25 luglio 1975, L 194, 26, successivamente modificata, da ultimo, dalla direttiva del Consiglio 23 dicembre 1991, n. 91/692/CEE, *GUCE* 31 dicembre 1991, L 377, 48).

Il termine di recepimento della direttiva 16 giugno 1975, n. 75/440/CEE è scaduto il 16 giugno 1977, quello della direttiva di ultima modifica il 1° gennaio 1993.

La direttiva ha l'obiettivo di ridurre e di prevenire l'inquinamento nelle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri. Non rientrano nel campo di applicazione della direttiva le acque sotterranee, le acque salmastre e le acque destinate alla rialimentazione delle falde sotterranee.

Sono considerate *acque potabili*, ai sensi della direttiva, le acque superficiali destinate al consumo umano distribuite da reti di canalizzazione ad uso della collettività.

La direttiva stabilisce i requisiti minimi cui deve soddisfare la qualità delle acque dolci superficiali: i parametri che definiscono le caratteristiche fisiche, chimiche e microbiologiche; i valori limite ed i valori indicativi di tali parametri; la frequenza dei prelievi di campioni

e delle analisi; i metodi di misura, non vincolanti, per determinare i valori dei parametri.

Agli Stati membri viene attribuito il compito di fissare i valori dei parametri e la frequenza dei prelievi di campioni dalle acque superficiali nel contesto degli orientamenti determinati dalla direttiva. Ne consegue che, qualora non siano previsti a livello comunitario taluni valori o determinati parametri, gli Stati membri non sono obbligati a stabilirli *ex novo*.

Le acque superficiali sono suddivise in tre gruppi di valori limite, in funzione delle loro caratteristiche fisiche, chimiche e microbiologiche. Ad ogni categoria corrisponde un procedimento di trattamento diretto a rendere le acque potabili.

Gli Stati membri predispongono un calendario per l'attuazione di programmi nazionali per il risanamento e il recupero delle acque superficiali.

Essi possono derogare alle disposizioni della direttiva in esame qualora si verificano eccezionali eventi (inondazioni, catastrofi naturali, circostanze metereologiche o geografiche eccezionali). A fronte delle possibili deroghe, gli Stati devono presentare alla Commissione una relazione triennale, sull'attuazione della direttiva 16 giugno 1975, n. 75/440/CEE; relazione predisposta sulla base di un questionario o di uno schema elaborato dalla Commissione nel rispetto della procedura ricompresa nella direttiva n. 91/692/CEE.

È fatto obbligo agli Stati membri di adeguarsi al progresso tecnico dei metodi di misura di riferimento, del limite di individuazione e della precisione dei metodi nel rispetto delle indicazioni di cui alla decisione della Commissione 27 luglio 1992, n. 92/446/CEE (*GUCE* 27 agosto 1992, L 247, 1), relativa ai questionari per le direttive del settore "acque". Questa decisione stabilisce gli schemi dei questionari necessari al controllo dell'attuazione e del rispetto delle disposizioni di tutte le direttive del settore acque, fra cui le direttive n. 75/440/CEE e n. 79/869/CEE.

2.1.2. Campionamenti e analisi delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile

Con la direttiva del Consiglio 9 ottobre 1979, n. 79/869/CEE (*GUCE* 29 ottobre 1979, L 271, 44), vengono stabiliti i criteri per armonizzare in tutti gli Stati membri i metodi di misura, di frequenza dei campiona-

menti e delle analisi delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri.

La direttiva (il cui termine ultimo di trasposizione è scaduto il 9 ottobre 1981) ha lo scopo di armonizzare le regolamentazioni nazionali in materia di controllo della qualità delle acque dolci superficiali.

La direttiva è stata successivamente modificata, da ultimo dalla direttiva del Consiglio 23 dicembre 1991, n. 91/692/CEE, il cui termine di trasposizione è scaduto il 1° gennaio 1993 (*GUCE* 31 dicembre 1991, L 377, 48).

In particolare, la direttiva stabilisce i metodi di misura di riferimento, la frequenza dei campionamenti e delle analisi dei parametri indicati nell'all. II, direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 75/440/CEE al fine di definire le caratteristiche fisiche, chimiche e microbiologiche delle acque superficiali destinate alla produzione dell'acqua potabile.

La frequenza dei campionamenti e delle analisi non può essere inferiore alle frequenze minime annue stabilite nella direttiva, salvo che la qualità dell'acqua analizzata sia nettamente superiore ai requisiti ivi previsti.

La Commissione elabora regolarmente una relazione di sintesi sulle informazioni relative ai campionamenti e alle analisi fornite dagli Stati membri.

È prevista anche in questo settore l'adeguamento al progresso tecnico e scientifico delle disposizioni delle direttive di cui sopra da parte degli Stati membri.

2.2. La tutela dell'«acqua potabile» all'interno dell'ordinamento italiano

Con il d.lg. n. 152 del 1999 viene riorganizzata la disciplina in tema di acqua potabile. Procedendo all'abrogazione del d.p.r. n. 515 del 1982 (art. 63), che aveva dato attuazione alla direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 75/440/CEE, viene, in questa sede, «recepita» nuovamente la medesima normativa comunitaria (art. 62, 1° co., lett. a) senza innovare la precedente disciplina.

Alla luce del panorama europeo, brevemente delineato sopra, si spiegano le disposizioni di cui agli artt. 7 e 8, d.lg. n. 152 del 1999 dedicate alle «acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile».

Benché nessuna definizione di «acque potabili» (né di «acque dolci superficiali») sia rinvenibile nel d.lg. n. 152 del 1999 (neppure all'art. 2 dedicato alle «definizioni») si può, al riguardo, fare riferimento proprio alla nozione compresa nella direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 75/440/CEE (art. 1, 2° co.) che designa le acque potabili come

tutte le acque superficiali destinate al consumo umano distribuite da reti di canalizzazione ad uso della collettività.

Ciò rileva in quanto l'art. 7, d.lg. n. 152 del 1999 ripropone (in conformità a quanto disposto nella direttiva comunitaria e nel precedente art. 4, d.p.r. n. 515 del 1982,) la medesima classificazione (in tre categorie: A1, A2 e A3) delle acque dolci superficiali che devono essere oggetto di trattamenti specifici (rispettivamente: trattamento fisico semplice e disinfezione; trattamento fisico e chimico normale e disinfezione; trattamento fisico e chimico spinto, affinazione e disinfezione) per essere utilizzate o destinate alla produzione di acqua potabile.

Rimangono di competenza delle Regioni (parimenti a quanto stabiliva l'art. 3, d.p.r. n. 515 del 1982) le operazioni di rilevamento delle caratteristiche delle acque dolci superficiali destinate alla potabilizzazione e la relativa classificazione secondo le caratteristiche fisiche, chimiche e microbiologiche stabilite nell'all. 2, tabella 1/A. Le Regioni devono altresì provvedere a comunicare al Ministero della sanità (ai sensi dell'art. 7, 3° co.) e all'ANPA (ai sensi dell'art. 3, 7° co.), oltre agli esiti della classificazione, le risultanze del monitoraggio, ovvero le informazioni attinenti al reale stato di qualità delle acque affinché tali informazioni siano successivamente trasmesse alla Commissione Europea.

Viene nuovamente ribadito (come nel precedente art. 4, 3° co., d.p.r. n. 515 del 1982 e in conformità alla normativa comunitaria) che qualora le acque dolci superficiali non raggiungano lo standard previsto (per la categoria A3) possano essere ugualmente utilizzate. Tale impiego sarà consentito

in via eccezionale, solo nel caso in cui 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.

Quest'ultima, non precisa però (come in passato) in cosa possa consistere la situazione eccezionale, per quanto tempo possa persistere

l'utilizzo (anomalo) e soprattutto a quali altri parametri si debba fare riferimento per qualificare la potabilità dell'acqua.

Il nuovo testo riprende altresì il sistema di deroghe precedente consentendo alle Regioni di stabilire parametri diversamente da quanto riportato nella tabella 1/A nei casi ivi espressamente menzionati.

3. Le «acque di balneazione»

Legislazione direttiva n. 76/160/CEE – d.p.r. 8 giugno 1982, n. 470 – art. 9, 2° co., d.lg. 11 maggio 1999, n. 152.

3.1. La tutela delle «acque di balneazione» all'interno della Comunità Europea

Con la direttiva del Consiglio 8 dicembre 1975, n. 76/160/CEE (GUCE 5 febbraio 1976, L 31, 1) la Comunità Europea mira a ridurre e prevenire l'inquinamento delle acque di balneazione.

La direttiva sulle acque di balneazione è uno strumento normativo importante per la salute pubblica, in quanto tende a garantire che le acque di balneazione soddisfino i criteri minimi di qualità, istituendo una serie di valori imperativi e valori guida (UE) per alcuni parametri fondamentali e impone agli Stati membri di procedere periodicamente al monitoraggio della qualità delle acque. La direttiva stabilisce inoltre che gli Stati membri inviino alla Commissione rapporti annuali.

La direttiva è stata da ultimo modificata dalla direttiva del Consiglio 23 dicembre 1991, n. 91/692/CEE.

L'ambito di applicazione della direttiva citata non si estende alle acque destinate ad usi terapeutici e alle acque di piscina.

La direttiva 8 dicembre 1975, n. 76/160/CEE (il cui termine di trasposizione è scaduto l'8 dicembre 1977) fissa i criteri minimi di qualità cui devono rispondere le acque di balneazione: i parametri fisico-chimici e microbiologici; i valori limite tassativi e i valori indicativi di questi parametri; la frequenza minima di campionatura e il metodo di analisi o di ispezione di tali acque.

Gli Stati membri, fissando i valori che intendono applicare alle acque di balneazione nell'ambito degli orientamenti della direttiva 8 dicembre 1975, n. 76/160/CEE, possono stabilire requisiti più severi di quelli ivi previsti. Ne consegue che, qualora la normativa comunitaria

nulla disponga con riferimento a taluni parametri, non sussiste per le Autorità nazionali alcun obbligo nel determinarli all'interno del proprio territorio.

La direttiva prevede che le acque di balneazione possano essere, in talune condizioni, ritenute conformi ai valori dei parametri anche se una certa percentuale dei campioni, prelevati durante il periodo balneare, non rispetta i valori limite. Tali eccezioni, come le deroghe ad altre disposizioni espressamente contemplate nella direttiva 8 dicembre 1975, n. 76/160/CEE, sono consentite a condizione che sia rispettato l'obiettivo di tutela della salute pubblica.

Gli Stati membri sono chiamati ad adeguarsi al progresso tecnico dei metodi di analisi e dei valori parametrici tassativi ed indicativi nonché a predisporre una relazione annuale di sintesi sullo stato di attuazione della direttiva da trasmettere alla Commissione Europea in osservanza della decisione n. 92/446/CEE citata sopra.

È utile sottolineare in questo contesto che il 29 marzo 1994, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva di modifica relativa alla qualità delle acque di balneazione (*DOC COM (94) 36 def.*, *SYN 94/006* e *GUCE 22* aprile 1994, C 112). Questa proposta era intesa ad abrogare la direttiva 8 dicembre 1975, n. 76/160/CEE al 31 dicembre 1995 potenziando, nello stesso tempo, i criteri di valutazione e i controlli dell'inquinamento delle acque di balneazione ed accelerando l'armonizzazione di detti criteri a livello europeo.

La proposta di modifica della direttiva è stata discussa in Consiglio nel luglio 1998. Gli Stati membri hanno in generale dimostrato di preferire una direttiva completamente nuova piuttosto che continuare con l'adozione della proposta del 1994.

La Commissione ha pertanto avviato il procedimento per la redazione di una nuova proposta sulla base dei commenti fatti pervenire dagli Stati membri e dagli esperti in campo scientifico, tecnico e di gestione.

Una serie di riunioni bilaterali con le Autorità competenti e con i gruppi di lavoro negli Stati membri nel corso del 1999 dovrebbe consentire alla Commissione di presentare un testo di più ampia consultazione.

3.2. La tutela delle «acque di balneazione» all'interno dell'ordinamento italiano

Le acque di balneazione sono (come le definisce l'art. 2, d.p.r. n. 470 del 1982 riprendendo gli elementi essenziali dell'art. 1, direttiva 8 dicembre 1975, n. 76/160/CEE)

le acque dolci, correnti o di lago e le acque marine nelle quali la balneazione è espressamente autorizzata ovvero non vietata.

La gestione delle acque di balneazione, come disposto dall'art. 9, d.lg. n. 152 del 1999, rimane a tutt'oggi disciplinata dal d.p.r. 8 giugno 1982, n. 470 (*GURI*, S.O., 26 luglio 1982, n. 203) recante l'attuazione della direttiva 8 dicembre 1975, n. 76/160/CEE.

Il decreto stabilisce i requisiti chimici, fisici e microbiologici delle acque destinate alla balneazione. Le acque sono considerate idonee alla balneazione quando sono conformi ai valori propri dei parametri indicati all'all. I. Le norme tecniche relative ai campionamenti sono fissate nell'all. II. La competenza in materia di acque di balneazione è ripartita tra Stato, Regioni e Comuni.

Spettano allo Stato le funzioni di indirizzo e coordinamento, l'aggiornamento dei parametri e delle norme tecniche di cui agli all. I e II, d.p.r. n. 470 del 1982, e le deroghe ai parametri in caso di situazioni geologiche particolari ed in caso di superamento del valore limite per arricchimento naturale.

Alle Regioni compete, in particolare, la redazione della mappa degli scarichi, dei corsi d'acqua e dei punti di campionamento e l'individuazione delle zone idonee alla balneazione sulla base dei risultati dei campionamenti. L'art. 9, 2° co., d.lg. n. 152 del 1999 precisa in più rispetto alla precedente normativa nazionale che le Regioni, periodicamente (inizio della stagione balneare), sono tenute a comunicare al Ministero tutte le informazioni e le misure che intendono adottare con riferimento alle acque che, essendo destinate alla balneazione, non risultano idonee a tale uso.

Ai Comuni compete la delimitazione delle zone idonee e non idonee alla balneazione sulla base dei dati trasmessi dalle Regioni. I campionamenti e le analisi sono svolti dai presidi e dai servizi multizonali.

Il d.p.r. n. 470 del 1982 citato ha subito nel corso degli anni diversi interventi in particolare per quello che concerne i valori limite dell'ossigeno e della colorazione in relazione al fenomeno dell'eutrofizzazione. Così il d.p.r. n. 470 del 1982 è stato più volte modifi-

cato e da ultimo dal d.l. 11 maggio 1999, n. 127, convertito in legge (senza modificazioni) dalla legge 9 luglio 1999, n. 220 (*GURI*, S.O., 10 luglio 1999, n. 160), entrata in vigore dal 10 luglio 1999. Tale ultima modifica concerne la «Proroga di termini in materia di acque di balneazione» (al 31 dicembre 1999), della disciplina di cui al d.l. 13 aprile 1993, n. 109 convertito in legge n. 185 del 1993 (*GURI*, S.O., 14 giugno 1993, n. 132).

Continuando a prorogare i termini, il nostro ordinamento “rischia” anche, in questo settore, una condanna per inadempimento nella trasposizione della direttiva comunitaria.

Infatti, la Commissione Europea, al fine di salvaguardare tutte le acque destinate alla balneazione, ha deciso di procedere formalmente nei confronti dell’Italia (oltre che della Finlandia, della Svezia, della Danimarca e della Francia).

Per il nostro Paese (come per la Francia e la Danimarca), la data ultima per conformarsi ai parametri fissati dalla direttiva citata è scaduto il 31 dicembre 1985 (mentre per la Finlandia e la Svezia il 31 dicembre 1995).

Le violazioni riscontrate nei confronti dell’Italia (della Finlandia, Svezia e Danimarca) riguardano la mancanza di conformità ai valori imperativi e agli obblighi di campionamento; diversamente la Francia è responsabile per il mancato monitoraggio dal 1995 del parametro obbligatorio “coliformi totali” nelle acque di balneazione.

La Commissione ha rilevato, inoltre, informazioni, sulle acque di balneazione sottoposte a campionamento, insufficienti o non conformi a quanto impone la normativa comunitaria in Italia (in Finlandia, Svezia, Danimarca) nel periodo 1995-1998.

4. Le acque destinate alla piscicoltura e alla molluschicoltura

Legislazione direttiva n. 78/659/CEE – direttiva n. 79/923/CEE – artt. 10-13, 14-16, d.lg. 11 maggio 1999, n. 152.

Bibliografia Gratani 1997, 902.

4.1. Le acque destinate alla vita dei pesci e dei molluschi nel diritto comunitario

Con le direttive del Consiglio 18 luglio 1978, n. 78/659/CEE (*GUCE* 14 agosto 1978, L 222, 1) e 30 ottobre 1979, n. 79/923/CEE (*GUCE* 10

novembre 1979, L. 281, 47), vengono disciplinate, a livello comunitario, rispettivamente la qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci e la qualità delle acque destinate alla molluschicoltura.

Entrambe le direttive sono state oggetto di modifica da ultimo con la direttiva del Consiglio 23 dicembre 1991, n. 91/692/CEE (*GUCE* 31 dicembre 1991, L. 377, 48).

Ne 1994 era allo studio una proposta di direttiva sulla qualità ecologica delle acque che aveva per oggetto l'adozione, in ogni Stato membro, di misure di lotta contro l'inquinamento delle acque superficiali proveniente da: fonti puntuali, fonti di inquinamento diffuse e altri fattori antropici (*DOC COM* (93) 680 def., *SYN* 94/152 e *GUCE* 10 agosto 1994, C 222). L'*iter* normativo relativo a tale proposta ha subito un arresto con il Parere del Comitato economico e sociale (*GUCE* 31 dicembre 1994, C 397). Sulla base della proposta citata, le direttive sopra menzionate avrebbero dovuto essere abrogate dal 1° gennaio 1999. Molto probabilmente questo adempimento sarà ricompreso nella *direttiva quadro* emananda. Lo si può desumere dal fatto che tra le normative abrogande dalla nuova *direttiva quadro* sulle acque rientra proprio la n. 78/659/CEE (nonché la n. 79/869/CEE).

La direttiva n. 78/659/CEE (il cui termine di trasposizione è scaduto il 2 luglio 1980) trova applicazione con riferimento alla protezione e/o al miglioramento della qualità delle acque dolci correnti o stagnanti in cui vivono o potrebbero vivere, qualora l'inquinamento fosse ridotto o eliminato, talune specie di pesci. Sono escluse dal campo d'applicazione le acque dei bacini naturali o artificiali utilizzati per l'allevamento intensivo dei pesci.

Le acque idonee alla vita dei pesci vengono suddivise in acque salmonicole e acque ciprinicole.

La direttiva n. 79/923/CEE (il cui termine di trasposizione all'interno degli ordinamenti nazionali è scaduto il 5 novembre 1979) precisa che le acque destinate alla molluschicoltura sono quelle in cui possono vivere i molluschi (molluschi bivalvi e gasteropodi).

Gli Stati membri sono tenuti a designare le acque costiere e salmastre che devono essere considerate come acque destinate alla molluschicoltura e a stabilire i relativi valori nel quadro degli orientamenti previsti dalla direttiva.

Considerando i fini perseguiti e soprattutto i rischi connessi al pericolo che possono derivare dalla inosservanza delle misure predisposte per la salute dell'uomo e dell'ambiente, gli artt. 3-5 delle direttive citate richiedono agli Stati membri di procedere alla designazione delle relative

acque sul territorio nazionale e di conformare la normativa nazionale a quella comunitaria entro 2 anni dalla loro notifica, informando immediatamente la Commissione delle disposizioni nazionali legislative, regolamentari e amministrative attuative. I suddetti termini sono scaduti rispettivamente il 20 luglio 1980, relativamente alla direttiva n. 78/659/CEE, ed il 5 novembre 1981, con riguardo alla direttiva n. 79/923/CEE.

Le direttive prevedono anche (art. 5) che gli Stati membri, designate le acque, provvedano a conformare i valori ivi presenti ai parametri fisico-chimici stabiliti dalla normativa comunitaria nell'arco di 5 (per la direttiva n. 78/659/CEE) – e di 6 anni (per la direttiva n. 79/923/CEE) dalla suddetta individuazione.

Gli Stati membri possono stabilire anche valori più rigorosi di quelli previsti dalle direttive e possono derogarvi in condizioni specifiche ma non possono astenersi dal procedere all'adeguamento del progresso tecnico, dei metodi di analisi e dei valori dei parametri imperativi.

Sulla base dei formulari previsti nella decisione della Commissione 27 luglio 1992, n. 92/446/CEE (citata) gli Stati membri stilano una relazione triennale sullo stato di attuazione della direttiva da trasmettere alla Commissione Europea.

Controlli costanti sulla qualità delle acque sono necessari affinché possano essere approntati tempestivamente gli opportuni interventi, diretti a ripristinare i valori normali, per assicurare una idonea salvaguardia sia alle varie specie di pesci, sia all'uomo che fa oggetto costante del prodotto ittico come consumo alimentare. In questo contesto il Consiglio ha emanato recentemente la decisione n. 99/313/CE (GUCE 8 maggio 1999, L 120, 40) che disciplina i laboratori da prendere a riferimento per operare i controlli delle contaminazioni batteriologiche e virali dei molluschi bivalvi.

4.2. Le acque destinate alla vita dei pesci e dei molluschi nell'ordinamento italiano

A seguito della denuncia presentata dal World Wildlife Fund Italia, associazione che lamentava il degrado ambientale dei fiumi e dei laghi italiani imputandone la causa alla mancata trasposizione della direttiva n. 78/659/CEE, la Commissione richiedeva, il 7 marzo 1984, al Governo italiano di essere informata sulle misure predisposte. Non avendo ricevuto risposta, la Commissione intraprendeva la procedura di cui all'art. 226 del Trattato CE.

La Corte di giustizia, con sentenza 12 luglio 1988 (in causa n. 322 del 1986, «Commissione contro Repubblica italiana», *Racc*, 1988, 3995-4008) accertava quindi l'inadempienza dello Stato italiano per non aver trasposto correttamente la direttiva n. 78/659/CEE.

Correttamente, la Corte comunitaria riteneva che l'art. 1, lett. d), legge 10 maggio 1976, n. 319 (*GURI* 29 maggio 1976, n. 141) – che contemplava l'elaborazione dei piani regionali e di un piano nazionale di risanamento delle acque, nell'ambito dei quali veniva previsto di adottare tutti i provvedimenti necessari per la tutela delle acque contro l'inquinamento –, non integrasse una disposizione sufficiente per adempiere agli obblighi derivanti dalla direttiva controversa.

In quella sede, veniva rilevato che una trasposizione parziale della direttiva era comunque intercorsa, seppure limitatamente alla designazione delle acque dolci ubicate sul territorio della Provincia di Bolzano e ritenute idonee alla vita dei pesci (decreto 16 gennaio 1981). Tuttavia, la considerazione che vedeva il 98% del territorio italiano (le Regioni italiane e la Provincia autonoma di Trento) sprovvisto di tutela, deponeva a favore della pronuncia di inadempimento.

Successivamente, con i dd.lg. 25 gennaio 1992, nn. 130 e 131 (*GURI* 19 febbraio 1992, n. 41), l'ordinamento italiano provvedeva all'attuazione rispettivamente delle direttive n. 78/659/CEE, sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci, e n. 79/923/CEE, relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura. Il nostro ordinamento, non avendo comunicato successivamente alla Commissione Europea i piani nazionali di attuazione ed in particolare la designazione delle acque interessate dalle direttive nonché i relativi programmi per ridurre l'inquinamento è stato oggetto di una nuova condanna per inadempimento nel 1994 (Corte di giustizia 9 marzo 1994, in causa n. 291 del 1993, «Commissione contro Repubblica italiana», *Racc*, 1994, 859-66) ai sensi dell'art. 228 del Trattato CE. In argomento Gratani 1997, 902 ss.

Oggi, le misure di tutela dall'inquinamento presente nelle acque dolci salmonicole (*habitat* naturali delle specie come i salmoni, le trote, i salmerini e i coregoni) e nelle acque dolci ciprinicole (destinate alla vita dei pesci come la carpa, la tinca, il pesce rosso), nonché nelle acque costiere e salmastre (in cui vivono e si sviluppano i molluschi), trovavano la propria disciplina nel d.lg. n. 152 del 1999, che, abrogando la previgente normativa, ne detta una profondamente innovativa.

Dal combinato disposto degli artt. 10, 1°, 3° e 4° co. e 12, 1° co.

(riprendendo l'art. 1, n. 4, direttiva n. 79/659/CEE), risulta che compete alle Regioni la classificazione e la designazione delle acque dolci superficiali destinate alla vita dei pesci in acque ciprinicole e salmonicole, solo qualora queste presentino parametri in conformità ai valori stabiliti nell'all. 2, tabella 1/B.

Esercitando il proprio potere di coordinamento e di controllo, il nostro ordinamento prescrive (art. 10, 1° co.) alle Regioni i criteri che devono privilegiare nella classificazione e nella designazione delle acque in esame. Tra i criteri selezionati rientrano anche quelli che afferiscono alle zone umide dichiarate di «importanza internazionale» ai sensi della Convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971 e alle oasi di protezione della fauna ai sensi della legge sulla caccia (legge n. 157 del 1992).

La direttiva comunitaria richiamata si propone lo scopo, dal punto di vista ecologico ed economico, di salvaguardare il patrimonio ittico dalle conseguenze nefaste dello scarico nelle acque di sostanze inquinanti. Conformemente a tale *ratio* (*consideranda* nn. 2 e 9 della direttiva), alle Autorità nazionali, in determinate circostanze che sfuggono al controllo umano – quali le calamità naturali – è riconosciuta la facoltà di derogare a talune disposizioni del d.lg. n. 152 del 1999.

In argomento, v. in particolare gli artt. 10, 5° co., 11 e 13, che prevedono rispettivamente che:

art. 10, 5° co.

Qualora sia richiesto da eccezionali e urgenti necessità di tutela della qualità delle acque, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della Provincia, nell'ambito delle rispettive competenze adottano provvedimenti specifici e motivati integrativi o restrittivi degli scarichi ovvero degli usi delle acque.

art. 11

Le Regioni sottopongono a revisione la designazione e la classificazione di alcune acque dolci idonee alla vita dei pesci in funzione di elementi imprevisti o sopravvenuti.

art. 13

... le Regioni possono derogare al rispetto dei parametri indicati nella tabella 1/B dell'all. 2 dal simbolo (o) in caso di circostanze meteorologiche eccezionali o speciali condizioni geografiche e ... per arricchimento naturale del corpo idrico da sostanze provenienti dal suolo senza intervento diretto dell'uomo.

Le disposizioni, appena citate, se, da un lato, appaiono conformi al dettato comunitario, dall'altro lato, sembrano alquanto ridondanti.

Sarà, comunque, l'esperienza giurisprudenziale che aiuterà a precisare le eventuali differenze. In questa sede si può auspicare che i provvedimenti motivati (art. 10, 5° co.) regionali e provinciali non si sostanzino solo nel rinviare alle norme ora richiamate, bensì palesino le cause generatrici dell'evento sopravvenuto nonché tutti gli ulteriori elementi che possano caratterizzare l'evento come eccezionale e imprevedibile, disponendo altresì per il futuro le misure per l'irripetibilità dello stesso o l'eliminazione degli effetti negativi sull'ambiente, anche in via preventiva.

Riprendendo, altresì, pressoché letteralmente l'art. 3, direttiva n. 79/659/CEE, l'art. 10, 2° co., precisa che restano escluse dall'ambito di applicazione del d.lg. n. 152 del 1999 le acque dolci superficiali dei bacini naturali o artificiali, utilizzati per l'allevamento intensivo delle specie ittiche, nonché i canali artificiali adibiti ad uso plurimo e quelli appositamente costruiti per lo smaltimento dei liquami e di acque reflue industriali.

Con riguardo alle acque destinate alla vita dei molluschi dispongono gli artt. 14-16, d.lg. n. 152 del 1999.

Se per le acque destinate alla vita dei pesci si fa riferimento alle acque dolci superficiali, per i molluschi deve essere salvaguardata la qualità delle acque marine costiere e salmastre, sede di banchi e di popolazioni di molluschi bivalvi e gasteropodi.

Anche a tal fine compete alle Regioni attivarsi nella designazione, classificazione delle suddette acque nel rispetto dei parametri stabiliti nell'all. 2, tabella 1/C. Si rinvia agli artt. 14-16 nonché alle considerazioni sopra esposte con riferimento alle misure derogatorie che possono essere adottate in questo contesto da parte delle Autorità regionali e provinciali.

La previgente normativa (d.lg. 30 dicembre 1992, n. 530, *GURI*, S.O., 11 gennaio 1993, n. 7, che attua la direttiva n. 91/642/CEE) in materia di misure sanitarie applicabili alla produzione e commercializzazione dei molluschi bivalvi vivi, viene fatta salva dal d.lg. n. 152 del 1999, che all'art. 17 espressamente vi rinvia e ricomprende nella propria disciplina.

CAPITOLO QUINTO

La «tutela allargata» dei corpi idrici

SOMMARIO: 1. I corpi idrici e la protezione delle aree circostanti. – 2. L'individuazione delle «aree protette». – 2.1. Le «zone vulnerabili da nitrati di origine agricola». – 2.2. Le «zone vulnerabili da fitosanitari». – 2.3. Le «zone vulnerabili alla desertificazione». – 3. Le aree protette destinate alle risorse idriche per il consumo umano. – 3.1. La tutela delle «acque destinate al consumo umano» nella Comunità Europea. – 3.2. Le «acque destinate al consumo umano» e la tutela delle relative zone nell'ordinamento italiano.

1. I corpi idrici e la protezione delle aree circostanti

Legislazione artt. 18-42, all. 6 e 7, d.lg. 11 maggio 1999, n. 152.

Il titolo III, intitolato «Tutela dei corpi idrici e disciplina degli scarichi» è composto (artt. 18-42) di 4 capi; i primi due sono ricompresi nella prima parte del titolo «Tutela dei corpi idrici» e i restanti nella seconda parte («Disciplina degli scarichi»).

In precedenza, il legislatore aveva disciplinato i corpi idrici regolamentando per lo più i sistemi di utilizzo delle acque secondo parametri quantitativi e qualitativi di attingimento, eduazione, adduzione, immissione, sversamento, ecc.

Con il d.lg. n. 152 del 1999, invece, il legislatore delegato sembra approcciare diversamente alla materia ponendo attenzione non solo alla fonte di provenienza della risorsa idrica, alle caratteristiche fisiche, chimiche e microbiologiche, ai valori di concentrazione delle sostanze ivi immesse, ma anche all'ambito territoriale circostante in cui è inserito il corpo idrico.

È in conformità a tale mirato obiettivo che gli artt. 18-21 (capo I) prendono in considerazione le «aree richiedenti specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento».

Infatti, prendendo a riferimento anche il contesto ambientale in cui si trova il corpo recettore, il legislatore delegato si propone di proteggere e migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici e degli ecosistemi terrestri sotto il profilo del fabbisogno idrico e di impedire contemporaneamente un ulteriore degrado della risorsa acqua, in specie il rischio di eutrofizzazione.

Considerando il complesso delle disposizioni, emerge chiaramente l'obiettivo perseguito: apprestare utili misure per garantire, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, una fornitura idrica sufficiente per l'utilizzo sostenibile delle risorse idriche disponibili.

È in questo contesto che vengono precisati (v. combinato disposto di cui agli artt. 18-21 a confronto con gli all. 6 e 7) i criteri per la individuazione degli ambiti territoriali da proteggere con strumenti preventivi; ambiti che il d.lg. n. 152 del 1999 identifica con: *aree sensibili*, *aree vulnerabili*, *aree potenzialmente vulnerabili*, *aree di salvaguardia*, *zone di protezione assoluta*, *zone di rispetto* e *zone di protezione*. Ed è sempre in questo quadro che vengono apprestati gli strumenti necessari per delimitare gli ambiti territoriali ove sono situati i corpi idrici destinati al consumo umano.

2. *L'individuazione delle «aree protette»*

Legislazione direttiva n. 91/676/CEE – direttiva n. 91/414/CEE – legge 18 maggio 1989, n. 183 – legge 5 gennaio 1994, n. 36 – artt. 18-19, 20, 1° e 2° co., 21, 32, all. 6, 7/A I e III, 7/B, d.lg. 11 maggio 1999, n. 152 – art. 37, n. 2, legge 22 febbraio 1994, n. 146 – d.m. 19 aprile 1999 – art. 5, 20° e 21° co., d.lg. 17 marzo 1995, n. 194 – d.p.r. 7 gennaio 1992.

Bibliografia Gratani 1999 (1) – Urbani 1993, 15 ss. – Urbani 1990 (1), 13 ss. – Urbani 1990 (2), 80 ss. – Lugaresi 1995 – Cutrera 1990, 13 – Capria 1990, 37 – Gratani 1999 (2), 487 ss.

La volontà di effettuare un controllo pedissequo e costante sul territorio nazionale per misurare il *polso ambientale* nonché l'esigenza di sorvegliare di continuo l'attività posta in essere a tutela diretta del corpo idrico emergono, in prima luce, dalla terminologia utilizzata quasi a palesare che tutte le aree individuate (ed individuabili secondo i criteri previsti) siano oggetto di prevenzione, risanamento e salvaguardia in corrispondenza alle funzionalità specifiche delle singole aree.

Perseguendo l'obiettivo minimo del raggiungimento di un buono stato delle acque, nell'ambito del bacino idrografico, il legislatore delegato detta le regole affinché sia predisposta una struttura ammini-

strativa idonea a garantire che le acque (superficiali e sotterranee), appartenenti al medesimo sistema ecologico e idrogeologico, vengano gestite con le modalità più opportune e con interventi protettivi specifici. Interventi che prendano in considerazione non solo le esigenze locali e dell'impatto ambientale esercitato dalle attività umane ma altresì quelle condizioni naturali (climatiche, metereologiche, ecc.) che accompagnano l'intero ciclo idrico.

Tale ambizioso obiettivo appare perseguibile solo attraverso un efficace coordinamento delle strutture previste nella nuova normativa e di quelle predisposte con la legge n. 183 del 1989 (c.d. la legge a difesa del suolo) e con la legge 5 gennaio 1994, n. 36 (c.d. legge Galli).

In questa sede si possono riproporre le medesime considerazioni (Gratani 1999 (1) avanzate con riferimento alla nozione "suolo" (di cui all'art. 1, legge n. 183 del 1989, intitolato «Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo»), in quanto anche le locuzioni «aree» e «zone», ricomprese nel d.lg. n. 152 del 1999, non designano concetti autonomi ed unitari, bensì sfere territoriali non meglio identificate o identificabili sulle quali vengono ad insistere una serie di attività diversificate connesse alla realizzazione di opere a fini di ripristino, di risanamento, di manutenzione, di controllo quali la sistemazione idrogeologica, le funzioni di polizia delle acque, le funzioni relative alla disciplina degli usi delle acque e le concessioni per piccole e grandi derivazioni di acqua pubblica, la bonifica montana, la forestazione, le attività estrattive (cave e torbiere), la difesa delle coste, ecc.

Urbani 1993, 15 ss.; Urbani 1990 (1), 13 ss.; Urbani 1990 (2), 80 ss.;
Lugaresi 1995; Cutrera 1990, 13 ss.; Capria 1990, 37 ss.

Riprendendo i caratteri delle aree qualificate come sensibili (art. 18 e all. 6), il legislatore delegato designa come ricompresi nella suddetta tipologia:

- a) i laghi naturali, per un tratto di 10 chilometri dalla linea della 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 ...;
- d) le aree costiere dell'Adriatico-Nord Occidentale ...;
- e) i corpi idrici ove si svolgono le attività tradizionali di produzione ittica sostenibile che necessitano di tutela.

(art. 18).

a) laghi naturali, altre acque dolci, estuari e acque del litorale già eutrofizzate o probabilmente esposte a prossima eutrofizzazione;

omissis

b) acque dolci superficiali destinate alla produzione di acqua potabile ...;

c) aree che necessitano, per gli scarichi afferenti, un trattamento supplementare ...;

... i laghi posti ad una altitudine sotto i 1.000 (metri) sul livello del mare.

(All. 6).

Orbene, dalla lettura incrociata di queste disposizioni, si apprende, da un lato, che la classificazione di cui all'art. 18, anche se ai fini di una prima designazione delle stesse aree, si va ad aggiungere a quella ricompresa nell'all. 6 e, dall'altro lato, che la sensibilità delle aree considerate si caratterizza per lo più per la presenza di composti chimici indesiderati, quanto meno nella loro concentrazione (fosforo, azoto, nitrati) (anche art. 32 rubricato «Scarichi di acque reflue urbane in corpi idrici ricadenti in aree sensibili»).

Sembra quindi che il legislatore delegato non abbia utilizzato la tecnica degli allegati per esemplificare il dato normativo di richiamo (anche attraverso riferimenti tecnici), bensì per aggiungere nuove indicazioni.

La designazione e la classificazione delle *aree sensibili* spetta alle Regioni, sentita l'Autorità di bacino. Pertanto, le Regioni dovranno provvedere entro il prossimo maggio 2000 a redigere apposito elenco ed ad aggiornarlo ogni 4 anni.

Compete altresì alle Regioni identificare e redigere un'apposita lista (da completare e aggiornare ogni 4 anni) sulle *zone vulnerabili da nitrati* (ai sensi dell'art. 19 e all. 7/A I e III), sulle *zone vulnerabili da prodotti fitosanitari* e sulle *zone vulnerabili alla desertificazione* (ex art. 20, all. 7/B), sulle *aree* (di salvaguardia, ecc.) ove si trovano le acque destinate al consumo umano (art. 21).

Occorre evidenziare inoltre che il richiamo alla tutela della laguna di Venezia di cui all'art. 18, 3° co. se, da un lato, esclude la stessa dall'ambito di applicazione del d.lg. n. 152 del 1999, per le peculiarità che presenta all'interno del territorio nazionale, dall'altro lato, ne conferma la natura di «area sensibile» e quindi bisognosa di attento monitoraggio e di misure preventive dell'inquinamento e di risanamento.

2.1. Le «zone vulnerabili da nitrati di origine agricola»

Gli Stati membri sono tenuti ad individuare sul proprio territorio: le acque – di superficie o sotterranee –, inquinate o che potrebbero essere inquinate, le zone vulnerabili che concorrono all'inquinamento sulla base della procedura e dei criteri stabiliti nella direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, n. 91/676/CEE (*GUCE* 31 dicembre 1991, L 375, 1).

L'obiettivo della direttiva citata è quello di ridurre o prevenire l'inquinamento delle acque, diretto e indiretto, provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole. Pertanto, gli Stati membri elaborano ed applicano programmi di azione per le zone vulnerabili, che comprendono le misure vincolanti descritte nei codici di buona pratica agricola, nonché provvedimenti intesi a:

- i) limitare l'impiego in agricoltura di fertilizzanti che contengono azoto;
- ii) fissare restrizioni per l'impiego in agricoltura di effluenti di allevamento;
- iii) completare o rafforzare i programmi di azione, per conseguire gli obiettivi della direttiva;
- iv) sorvegliare la qualità delle acque, applicando a tal fine metodi standardizzati di misura per i composti azotati.

È fatto obbligo agli Stati membri di adeguarsi al progresso scientifico e tecnico, di elaborare relazioni sullo stato di attuazione della direttiva e di trasmettere dette informazioni alla Commissione Europea affinché tale istituzione (ai sensi dell'art. 11, direttiva n. 91/676/CEE) possa presentare al Consiglio una successiva documentazione di sintesi, accompagnata all'occorrenza da proposte di revisione della presente direttiva. Il termine ultimo per trasporre la direttiva all'interno degli ordinamenti nazionali è scaduto il 19 dicembre 1993.

L'ultima relazione della Commissione (redatta ai sensi dell'art. 11, direttiva n. 91/676/CEE) è stata trasmessa al Consiglio e al Parlamento europeo il 20 gennaio 1998 (*DOC COM* (98) 16 def.). Tale documento rappresenta una sintesi delle relazioni inviate alla Commissione dagli Stati membri e tratta i seguenti argomenti: i controlli, la designazione delle zone vulnerabili, la fissazione e la promozione di codici di buona pratica agricola e i programmi d'azione.

L'ordinamento italiano, con la legge 22 febbraio 1994, n. 146 (*GURI*, S.O., 4 marzo 1994, n. 52), recante le «Disposizioni per

l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee» (legge comunitaria 1993), all'art. 37, n. 2, recepisce la direttiva del Consiglio n. 91/676/CEE e detta i criteri di delega per darvi attuazione. In questa sede vengono previsti i principi in base ai quali:

a) operare una prima definizione di zone vulnerabili, sulla base dei dati disponibili derivanti dai piani di campionamento, relativi alle predette zone, effettuati in esecuzione della legislazione vigente nonché predisporre ed effettuare gli ulteriori piani di campionamento atti a consentire una delimitazione più puntuale delle stesse zone vulnerabili;

b) predisporre e realizzare, per le zone vulnerabili, programmi di azione da parte delle Regioni e delle Province autonome sulla base dei criteri stabiliti dai Ministri competenti;

c) predisporre da parte delle Regioni e delle Province autonome, sulla base di criteri generali fissati con decreto del Ministro per le politiche agricole, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro della sanità, in relazione alle caratteristiche del territorio, ed al rapporto tra numero dei capi e superficie disponibile, codici di buona pratica agricola che consentano lo spandimento delle deiezioni zootecniche e la fertilizzazione senza la necessità di preventive autorizzazioni o di comunicazioni di attività;

d) predisporre programmi di formazione e di informazione per gli agricoltori, a valere sulle risorse comunitarie concernenti la formazione agricola;

e) predisporre programmi periodici di verifica dell'efficacia dei programmi di azione attuati nelle zone vulnerabili;

f) coordinare le azioni di risanamento svolte ai sensi della direttiva con quelle da adottare in conformità con la direttiva del Consiglio n. 91/271/CEE, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, e con il d.p.r. 24 maggio 1988, n. 236.

Con l'art. 19 e l'all. 7/A, d.lg. n. 152 del 1999, sono designate le aree protette da considerarsi «zone vulnerabili» (AI) ed in particolare le zone vulnerabili all'inquinamento da «nitrati» provenienti da fonti agricole (AIII).

È competenza delle Regioni, sentita l'Autorità di bacino, procedere all'individuazione delle «zone vulnerabili» ovvero delle

zone di territorio che scaricano direttamente o indirettamente composti azotati in acque già inquinate o che potrebbero esserlo in conseguenza di tali scarichi

e all'interno di queste individuare le «zone vulnerabili da nitrati», tra le quali sono ricomprese – in quanto menzionati nell'all. 7 AIII –, quegli ambiti territoriali già oggetto di prima designazione ai sensi dell'art. 37, n. 2, legge n. 146 del 1994 dalle Regioni Lombardia ed Emilia Romagna nonché le aree a rischio di crisi ambientale del Bacino Burana-Po di Volano e dei fiumi Fissero, Canal Bianco e Po di Levanto.

La tempistica prevista a livello normativo impone che le Regioni:

- designino e classifichino le suddette zone in un apposito elenco entro il 14 dicembre 1999 (6 mesi dall'entrata in vigore del d.lg. n. 152 del 1999);

- aggiornino l'elenco così formato ogni 4 anni;

- predispongano periodicamente (sempre ogni 4 anni) un programma di controllo – monitoraggio di durata annuale – per verificare le concentrazioni di nitrati nelle acque dolci ed esaminare lo stato eutrofico causato dall'azoto nelle acque dolci superficiali, nelle acque di transizione e nelle acque marine costiere;

- approntino, entro il 14 giugno 2000 (un anno dall'entrata in vigore dello stesso atto normativo) e attuino nell'anno a decorrere i programmi d'azione ambientale obbligatori per la tutela e il risanamento delle acque dall'inquinamento causato da nitrati di origine agricola.

Operando in tal senso, le Regioni prendono in considerazione i mutamenti intervenuti e i fattori imprevisi sopraggiunti e possono, contemporaneamente e nel rispetto dei tempi (quadriennali) previsti, aggiornare gli elenchi predisposti aggiungendo e/o eliminando le zone previamente individuate.

In questo contesto il legislatore delegato richiede altresì alle Regioni di intraprendere specifiche azioni di formazione e di informazione per gli agricoltori nonché di predisporre e di controllare l'applicazione di appositi codici di condotta denominati «codici di buona pratica agricola». Mentre si rende obbligatorio il rispetto dei codici nelle zone vulnerabili e protette individuate dalle Regioni, al di fuori di tali ambiti territoriali se ne raccomanda solo l'applicazione al fine di garantire un generale livello di protezione delle acque.

È con riferimento a quest'ultimo profilo che viene in rilievo il d.m. 19 aprile 1999 (*GURI* 4 maggio 1999, n. 102, S.O., n. 86) che approva il «Codice di buona pratica agricola» ai sensi della direttiva n. 91/676/CEE. Le prescrizioni ivi contenute, pertanto, possono essere seguite volontariamente dagli agricoltori, dagli allevatori e dalle strutture di servizi di sviluppo agricolo. Infatti, il decreto citato, pren-

dendo in considerazione solo la protezione delle acque dall'inquinamento da nitrati ed in specie i problemi legati all'azoto, mira ad assicurare il rispetto di esigenze fondamentali quali la tutela della salute umana, la salvaguardia delle risorse viventi e degli ecosistemi acquatici, disponendo una serie di consigli e di azioni da intraprendere per ridurre gli effetti dell'inquinamento.

Alle Regioni viene riconosciuta la facoltà di modificare ed integrare i codici di condotta così da asservirli alle specifiche esigenze territoriali.

2.2. Le «zone vulnerabili da fitosanitari»

La produzione vegetale ha una funzione di grande importanza nel territorio comunitario. A fronte della minaccia costante derivante da organismi nocivi, comprese le erbe infestanti, la Comunità Europea ha inteso approntare una serie di azioni per proteggere la produzione vegetale anche da rischi di inquinamento per l'uomo, gli animali e l'ambiente (in specie per le acque sotterranee) oltre che da fenomeni come la diminuzione delle rese e la messa in pericolo degli approvvigionamenti.

La direttiva del Consiglio 15 luglio 1991, n. 91/414/CEE, disciplina l'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari (*GUCE* 19 agosto 1991, L 230, 1).

La direttiva (successivamente modificata soprattutto negli allegati) si propone di armonizzare le legislazioni degli Stati membri, in particolare, per quel che concerne le condizioni e le procedure di autorizzazione dei prodotti fitosanitari, la loro immissione in commercio, l'utilizzazione e il controllo nella Comunità Europea.

Gli Stati membri pertanto devono acconsentire alla circolazione sul proprio territorio solo se i prodotti fitosanitari sono stati immessi in commercio e utilizzati conformemente alle disposizioni della direttiva n. 91/414/CEE.

Ogni prodotto protetto da un brevetto nel territorio di uno Stato membro è soggetto, in quanto prodotto fitosanitario e prima dell'immissione in commercio, ad una procedura di autorizzazione amministrativa ai sensi dell'art. 4, direttiva n. 91/414/CEE.

La direttiva in esame istituisce una procedura per valutare se una sostanza attiva possa essere inserita nell'elenco comunitario, possa ricevere il relativo certificato protettivo e possa circolare liberamente all'interno del territorio comunitario. Ogni Stato membro è chiamato a

conformarsi alla suddetta procedura ad osservare le modalità per concedere le relative autorizzazioni.

La direttiva prende atto che l'utilizzo dei prodotti fitofarmaci può influire in modo negativo sull'ambiente circostante e demanda agli Stati membri le relative azioni di salvaguardia. Tuttavia, si deve evidenziare che tale normativa non ricomprenda direttamente nell'ambito di applicazione la tutela delle zone circostanti ad un corpo recettore ai fini della protezione delle risorse idriche dall'inquinamento apportato dai fitosanitari.

Espressa previsione invece è ricompresa nell'art. 5 (intitolato «Autorizzazioni di prodotti fitosanitari: rilascio, rinnovo, riesame, ritiro e modifiche»), 20° e 21° co., d.lg. 17 marzo 1995, n. 194 che reca l'«Attuazione della direttiva 91/414/CEE in materia di immissione in commercio di prodotti fitosanitari» (*GURI*, S.O., 27 maggio 1995, n. 122).

20. Allo scopo di proteggere le risorse idriche vulnerabili o per altri motivi di tutela sanitaria o ambientale, inclusa la tutela dell'entomofauna utile e degli altri organismi utili, il Ministro della sanità, su documentata richiesta delle Regioni o delle Province autonome, sentita la Commissione di cui all'art. 20, può disporre limitazioni o esclusioni di impiego, anche temporanee, nonché particolari periodi di trattamento in aree specifiche del territorio, per prodotti fitosanitari autorizzati; la Regione o la Provincia autonoma possono chiedere che propri esperti siano sentiti dalla Commissione.

21. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro dell'ambiente, sentite le Regioni e le Province autonome, definisce i criteri per l'individuazione delle aree vulnerabili, nelle quali le Regioni e le Province autonome possono chiedere l'applicazione delle limitazioni e delle esclusioni di impiego di cui al 20° co.

In questo ambito, l'art. 20, 1° co. e l'all. 7B, d.lg. n. 152 del 1999 intervengono proprio a regolamentare i criteri che servono ad identificare quegli ambiti territoriali che, situati vicino ai corsi d'acqua, potrebbero essere inquinati da sostanze come i prodotti fitosanitari.

Conformemente a quanto previsto dalla direttiva n. 91/414/CEE, gli Stati membri possono stabilire che determinati prodotti non siano idonei all'impiego in presenza di determinate condizioni agricole, fitosanitarie o ambientali, comprese quelle climatiche.

Nel rispetto di tale disposizione l'art. 20, 1° co., d.lg. n. 152 del 1999 prevede – attraverso il rinvio all'art. 5, 21° co., d.lg. n. 194 del 1995 –, che con provvedimento del Ministero della sanità (sentite le Regioni e le Province autonome e apposita Commissione consultiva)

in talune aree (zone vulnerabili) individuate dalle Regioni e dalle Province autonome sia vietato o limitato l'impiego dei fitofarmaci.

Pertanto, mentre compete alle Regioni e Province autonome individuare, classificare, predisporre apposita cartografia e inserire in apposito elenco (da tenere periodicamente aggiornato) le c.d. «zone vulnerabili da fitosanitari», nonché l'attività di controllo del rispetto delle azioni consentite o vietate all'interno delle «zone vulnerabili», rientra nel potere centrale l'emanazione del provvedimento di limitazione o di esclusione dell'utilizzo dei fitofasanitari autorizzati.

Si veda inoltre tra le numerose normative in materia: il d.m. 15 marzo 1996, «Semplificazioni procedurali in materia di prodotti fitosanitari, in applicazione del d.lg. 17 marzo 1995, n. 194» (*GURI* 28 marzo 1996, n. 74); la circolare 29 gennaio 1997, n. 2, «Attuazione del d.lg. 17 marzo 1995, n. 194, e del decreto interministeriale 27 novembre 1996, n. 37529. Riconoscimento degli enti ed organismi idonei per condurre le prove ufficiali di campo ai fini autorizzativi dei prodotti fitosanitari» (*GURI* 5 marzo 1997, n. 53); il d.m. 9 giugno 1997, «Adozione del piano di controllo ufficiale su commercio ed impiego dei prodotti fitosanitari» (*GURI* 2 ottobre 1997, n. 230); il d.m. 3 novembre 1998, «Definizione dell'allegato VI della direttiva n. 91/414/CEE, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari» (*GURI* 23 dicembre 1998, n. 299). Il decreto stabilisce i principi e le norme tecniche di carattere generale e specifico per la valutazione e l'autorizzazione dei prodotti fitosanitari in modo da garantire un elevato livello di protezione della salute umana, animale e dell'ambiente.

2.3. Le «zone vulnerabili alla desertificazione»

L'art. 20, 2° co., d.lg. n. 152 del 1999 individua altri ambiti territoriali che possono essere oggetto di attenta analisi e di salvaguardia ambientale. Si tratta di quelle zone che possono presentare carattere di siccità, desertificazione o altre forme di degrado ambientale.

In questa sede non vengono in rilievo atti comunitari quali le direttive da trasporre all'interno degli ordinamenti nazionali in quanto, come è noto, la materia è oggetto in sede europea di regolamenti. Per un *excursus* sulla tematica v. Gratani 1999 (2), 487 ss.

Al riguardo si possono rammentare: regolamento del Consiglio 20 dicembre 1995, n. 3062/95/CE, relativo a talune azioni nel campo delle foreste tropicali (*GUCE* 30 dicembre 1995, L 327); regolamento del Consiglio n. 2158/92/CEE, successivamente modificato e prorogato, da ultimo con il regolamento del Consiglio 17 febbraio 1997, n. 308/97/CE (*GUCE*

21 febbraio 1997, L 51); regolamento del Consiglio n. 3528/86/CEE, successivamente modificato e prorogato da ultimo con il regolamento del Consiglio 17 febbraio 1997, n. 307/97/CE (*GUCE* 21 febbraio 1997, L 51).

Occorre altresì ricordare che i regolamenti del Consiglio n. 307/97/CE e n. 308/97/CE sono stati annullati per errata base giuridica con sentenza della Corte di giustizia del 25 febbraio 1999, nelle cause riunite nn. C-164 del 1997 e C-165 del 1997, «Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea», in *Racc.* 1999. Gli effetti dei regolamenti annullati sono comunque mantenuti in vigore fintantoché il Consiglio non adotti, entro un termine ragionevole, nuovi regolamenti aventi lo stesso oggetto.

Si può notare come con riferimento alle «zone vulnerabili alla desertificazione» la competenza alla loro individuazione non appartenga soltanto alle Regioni, ma faccia riferimento anche alle Autorità di bacino, chiamate altresì a predisporre apposite misure di tutela in conformità al piano d'azione nazionale di cui alla delibera CIPE 22 dicembre 1998 (*GURI*, S.O., 17 febbraio 1999, n. 39).

Va altresì ricordato che con il d.p.r. 7 gennaio 1992 (*GURI*, S.O., 11 gennaio 1992, n. 8) è stato emanato l'atto di indirizzo e coordinamento per determinare i criteri di integrazione e di coordinamento tra le attività conoscitive dello Stato, delle Autorità di bacino e delle Regioni per la redazione dei piani di bacino. Le Autorità di bacino e le Regioni predispongono un programma con il contenuto di cui all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica citato, per lo sviluppo, il coordinamento e la gestione delle basi conoscitive di supporto alla pianificazione di bacino. In questo contesto, il d.lg. n. 152 del 1999 riflette il contenuto pianificatorio e programmatico di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183 (legge sulla difesa del suolo) aggiungendovi nuove competenze in capo alle Autorità di bacino come quella dell'individuazione delle «zone vulnerabili alla desertificazione».

3. Le aree protette destinate alle risorse idriche per il consumo umano

Legislazione direttiva n. 75/440/CEE – direttiva n. 80/778/CEE – direttiva n. 98/83/CE – direttiva n. 91/692/CEE – artt. 4-7, d.p.r. 24 maggio 1988, n. 236 – artt. 13, 24, legge 5 gennaio 1994, n. 36 – art. 21, d.lg. 11 maggio 1999, n. 152.

Bibliografia Del Barba 1999, 89.

Sempre rimanendo in tema di individuazione delle aree “deboli” che necessitano di apposite misure di tutela a livello preventivo, il le-

gislatore, con l'art. 21, d.lg. n. 152 del 1999 individua altri ambiti territoriali che devono essere presi in considerazione onde assicurare la protezione del vasto patrimonio idrico quale è quello delle acque destinate al consumo umano.

3.1. *La tutela delle «acque destinate al consumo umano» nella Comunità Europea*

Strettamente correlata alla direttiva n. 75/440/CEE sull'acqua potabile è la direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, n. 80/778/CEE (GUCE 30 agosto 1980, L 229) che consente di determinare a livello comunitario le norme minime di qualità e di controllo delle acque destinate al consumo umano.

La direttiva è entrata in vigore il 17 luglio 1980 e doveva essere trasposta negli ordinamenti nazionali entro il 17 luglio 1982. La direttiva è stata da ultimo modificata dalla direttiva del Consiglio 3 novembre 1998, n. 98/83/CE (GUCE 5 dicembre 1998, L 330), entrata in vigore il 25 dicembre 1998.

La revisione della direttiva n. 80/778/CEE sulla qualità dell'acqua potabile è stata proposta dalla Commissione all'inizio del 1995. L'obiettivo è quello di creare uno strumento pienamente adeguato allo stato attuale delle conoscenze scientifiche e tecniche, che garantisca un'elevata protezione della salute umana. Perseguendo tale obiettivo sono stati osservati, in gran parte, anche gli orientamenti formulati in materia dall'Organizzazione mondiale della sanità ...

Ai sensi della direttiva le *acque destinate al consumo umano* sono tutte le acque utilizzate a tal fine allo stato in cui si trovano o dopo trattamento, qualunque ne sia l'origine. Non rientrano nel campo di applicazione della presente direttiva le acque minerali naturali e le acque medicinali, nonché le acque utilizzate nell'industria alimentare.

Orbene, la direttiva n. 80/778/CEE si distingue dalla precedente (n. 75/440/CEE, destinata a scopi alimentari *latu sensu*), in quanto concerne tutte le acque che, nello stato in cui si trovano e dopo i relativi trattamenti, sono idonee per essere destinate al consumo umano, sia che vengano fornite direttamente all'utilizzo, sia che si tratti di acque impiegate da un'impresa alimentare per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione, l'immissione sul mercato di prodotti destinati al consumo umano e che possono avere conseguenze sulla salubrità del prodotto.

La direttiva n. 80/778/CEE fissa i requisiti cui devono rispondere la qualità delle acque considerate, definendo i parametri organolettici, fisico-chimici e microbiologici delle stesse nonché le norme applicabili alle sostanze indesiderabili o tossiche. Di conseguenza, gli Stati membri determinano nel proprio ordinamento i valori di detti parametri in modo che le acque siano conformi alle prescrizioni comunitarie. Le deroghe al rispetto delle indicazioni fornite dalle direttive sono autorizzate solo in presenza di situazioni particolari, sempre che siano temporanee (limitate per il tempo necessario a sopperire alle circostanze impreviste) e siano notificate alla Commissione in tempo utile.

Il controllo costante sulla qualità delle acque all'interno del proprio territorio deve essere svolto dagli Stati membri in conformità ai modelli e alle frequenze minime delle analisi tipo di cui alla direttiva in esame, prendendo altresì in considerazione i metodi analitici di riferimento menzionati o altri metodi ritenuti equivalenti.

Anche con riferimento alle acque destinate al consumo umano (come quelle che devono essere rese potabili) viene previsto l'obbligo per le Autorità nazionali di redigere una relazione, da presentarsi ogni 3 anni, sull'attuazione della direttiva n. 80/778/CEE, sulla base di un questionario o di uno schema elaborato dalla Commissione secondo la procedura della direttiva n. 91/692/CEE. È fatto obbligo, altresì, agli Stati membri di adeguarsi al progresso tecnico dei metodi di misura di riferimento, del limite di individuazione e della precisione dei metodi – sempre nel rispetto della decisione della Commissione n. 92/446/CEE citata, *supra* p. 72 –.

A decorrere dal 25 dicembre 2003, la direttiva n. 80/778/CEE sarà abrogata dalla direttiva n. 98/83/CE concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano. La direttiva in questione intende rafforzare i criteri di valutazione e i controlli dell'inquinamento delle acque destinate al consumo umano, oltre che accelerare l'armonizzazione di tali criteri a livello europeo. Anche se la direttiva n. 80/778/CEE sarà abrogata (solo) alla fine del 2003, gli Stati membri sono tenuti a dare attuazione alla direttiva n. 98/83/CE entro il 25 dicembre 2000.

3.2. Le «acque destinate al consumo umano» e la tutela delle relative zone nell'ordinamento italiano

Occorre precisare che il d.lg. n. 152 del 1999 cataloga solo le acque che devono essere rese potabili come «acque a specifica destina-

zione» e non le acque destinate al consumo umano che pertanto devono essere considerate oggetto di obiettivi di qualità ambientale.

Infatti, per le acque destinate al consumo umano, modificando gli artt. 4-7, d.p.r. 24 maggio 1988, n. 236, che reca l'attuazione della direttiva n. 80/778/CEE (GURI, S.O., 30 giugno 1988, n. 152), il legislatore delegato prevede (art. 21) solo che le relative aree, ove sono situate le acque interessate, siano oggetto di «pratica pianificatoria generale» (Del Barba 1999, 89) ovvero di misure di prevenzione e di risanamento dal fattore inquinamento. Ciò a conferma che il d.lg. n. 152 del 1999 mira a tutelare il contesto territoriale in cui sono inserite le acque di riferimento.

Alla luce anche di questa considerazione, si dovrebbe ritenere quindi che le misure previste nel decreto legislativo relative alle acque destinate al consumo umano, non essendo ricomprese nell'art. 6, siano da considerare come sottostanti agli «obiettivi di qualità ambientale» nel senso sopra delineato.

Infatti, in questo contesto il legislatore delegato, rinviando alla legge Galli (artt. 13 e 24) disciplina le misure necessarie per delimitare gli ambiti territoriali ove sono situati i corpi ricettori e per tutelare e controllare le risorse idriche esistenti, mantenendo o migliorando le relative caratteristiche qualitative e quantitative rinvenute.

Compete (nuovamente) alle Regioni (su proposta dell'Autorità d'ambito) gestire le c.d. «aree di salvaguardia» individuate, prescrivendo le relative misure di tutela e catalogandole in: *zone di tutela assoluta*, *zone di rispetto* e *zone di protezione*.

Benché i termini ora menzionati appaiano sinonimi tra loro, si può notare che la tripartizione delle aree avviene predisponendo le misure di tutela a raggiera.

Così si noterà che maggiore protezione dovrà essere predisposta per l'ambito territoriale (*zona di tutela assoluta*) che si trova nelle immediate vicinanze ove si rinviene il punto di captazione o di derivazione del corso d'acqua. Al riguardo, viene previsto che tale zona, esclusivamente adibita a captazione, abbia un'estensione per un raggio di 10 metri.

Una tutela di particolare attenzione (*zona di rispetto*) deve essere invece apprestata nell'area immediatamente attigua alla precedente, predisponendo un sistema vincolistico di permessi e di divieti che prenda in considerazione le specificità territoriali.

Rientra nella potestà regionale e delle Province autonome determinare l'estensione della zona. Tuttavia, in mancanza di diversa designazione la zona di rispetto presenta un'estensione di 200 metri di circonferenza prendendo a riferimento come centro la zona precedente.

Compete altresì alle Regioni e alle Province autonome disciplinare le strutture e le attività (fognature, edilizia residenziale, opere di urbanizzazione, opere varie, ecc.) consentite e quelle vietate (espressamente specificate nell'art. 21, 2° co., d.lg. n. 152 del 1999) nella zona di rispetto nonché le misure per l'allontanamento degli insediamenti e delle attività preesistenti che minacciano la «sicurezza» delle relative aree.

Attorno a queste ultime vengono designate (sempre ad opera delle Regioni e Province autonome) le aree (*zone di protezione*) all'interno delle quali, per assicurare la tutela delle acque sotterranee, devono essere individuate le aree di ricarica della falda, le emergenze naturali ed artificiali della falda e le zone di riserva.

Le *zone di protezione* sono ricomprese negli strumenti urbanistici comunali, provinciali e regionali e ivi sono consentiti, secondo le limitazioni e le prescrizioni adottate dalle Autorità locali, gli insediamenti civili, turistici, agroforestali e zootecnici.

Dalle disposizioni del d.lg. n. 152 del 1999 si comprende come al di fuori di quanto sopra, il settore delle acque destinate al consumo umano rimanga disciplinato dal d.p.r. n. 236 del 1988 nonché dagli altri provvedimenti integrativi (d.m. 21 dicembre 1990, n. 443, *GURI*, S.O., 29 gennaio 1990, n. 24, e d.m. 26 marzo 1991, *GURI*, S.O., 10 aprile 1991, n. 84).

CAPITOLO SESTO

La «tutela quantitativa» della risorsa idrica

SOMMARIO: 1. La tutela quantitativa della risorsa idrica «al servizio» della tutela qualitativa. – 2. Verso un «razionale consumo» della risorsa idrica. – 2.1. Le domande di concessione di derivazione d'acqua: criteri selettivi. – 2.2. Le domande di concessione di derivazione d'acqua: uso idroelettrico. – 2.3. La temporaneità delle concessioni di derivazione rilasciate. – 3. Il limite alla utilizzazione delle «acque minerali». – 4. La risorsa idrica: il suo utilizzo e il suo risparmio. – 4.1. La risorsa idrica come «merce» e come «servizio». – 4.2. Le Regioni “custodi” del risparmio idrico e del riciclo delle acque reflue. – 4.3. Gli oneri richiesti dal consumo idrico. Leva tariffaria e riduzione tariffaria. – 4.3.1. Riduzione tariffaria per le utenze industriali. – 4.3.2. Riduzioni di canoni per le utenze di acque pubbliche. – 4.3.3. La natura tributaria dei canoni richiesti per il servizio idrico. – 4.4. Considerazioni critiche sulla riduzione tariffaria.

1. *La tutela quantitativa della risorsa idrica «al servizio» della tutela qualitativa*

Legislazione artt. 22-23, d.lg. 11 maggio 1999, n. 152 – art. 3, legge 5 gennaio 1994, n. 36 – art. 2, legge 28 maggio 1989, n. 183 – art. 2, d.lg. 12 luglio 1993, n. 275.

Bibliografia Giampietro 1999 (1), 751 – Luganesi 1995, 288 – Cutrera 1990, 66 ss. – Urbani 1993, 29 ss. – Urbani 1990, 13 ss. – Gratani 1999 (1) – Civitarese Matteucci 1994, 185-202.

Per tutelare la qualità della risorsa idrica, il legislatore ritiene necessario dosare l'apporto delle acque nei ricettori. La *ratio* sottesa porta ad evidenziare che è del tutto inutile disporre di grosse quantità di acqua se essa è inutilizzabile perché la qualità è scadente o altamente inquinata.

Sulla scia di questo ragionamento, ponendo uno sguardo al d.lg. n. 152 del 1999 nel suo complesso, taluno (Giampietro 1999 (1), 751) ha tentato di delineare i tratti essenziali del disegno riformatore ad esso sotteso evidenziando, soprattutto, il «capovolgimento» dell'oggetto della nuova disciplina che dall'attenzione posta alla tutela degli scari-

chi (parte finale del ciclo delle acque), sale per andare a considerare a monte i corpi idrici sotto i profili quali-quantitativi.

In questo procedere meritano particolare attenzione gli artt. 22 e 23, d.lg. n. 152 del 1999, concernenti il tema della utilizzazione delle acque e, in particolare, la tematica delle concessioni.

Entrambi gli articoli sono inseriti nel capo II, titolo III, intitolato «Tutela quantitativa della risorsa e risparmio idrico».

Ed è proprio *il risparmio della risorsa idrica* che costituisce lo scopo essenziale di tale capo II e che viene ivi perseguito con parziali modificazioni ed integrazioni alla legge 5 gennaio 1994, n. 36 sulle «Disposizioni in materia di risorse idriche» (cosiddetta legge Galli) – per la cui attuazione va segnalato anche il d.p.r. 18 febbraio 1999, n. 238 –, nonché il (o l'ancora vigente) testo unico sulle acque e impianti elettrici del 1933 (r.d. n. 1175 del 1933).

A ben vedere gli strumenti di attuazione dell'obiettivo del capo II sono:

- 1) la previsione del bilancio idrico a livello regionale o di bacino (art. 22, «Pianificazione del bilancio idrico»);
- 2) il sistema delle concessioni di derivazione a salvaguardia di una più razionale utilizzazione delle acque (art. 23, «Modifiche al r.d. n. 1175 del 1933») e della definizione delle priorità degli usi (art. 23 citato e art. 24, «Acque minerali naturali»);
- 3) l'eliminazione degli sprechi e dell'inefficienza delle reti di aduzione e di distribuzione (art. 25, «Risparmio idrico»);
- 4) il riutilizzo dell'acqua (art. 26, «Riutilizzo dell'acqua»);
- 5) la diffusione delle informazioni ambientali.

È proprio osservando lo schema ciclico sopra delineato che il legislatore ritiene di perseguire, attraverso la programmazione e il controllo della quantità delle risorse idriche a livello regionale, la tutela della qualità dei corpi idrici ricettori (onde consentire il riutilizzo).

Passando ad un'analisi di maggior dettaglio degli articoli menzionati e riguardanti la disciplina delle concessioni, non si può fare a meno di notare come l'art. 22, con cui si apre il capo II, contenga soprattutto disposizioni di carattere programmatico e generale per *il raggiungimento del carattere di «sostenibilità» dell'utilizzo della risorsa idrica* e quindi degli obiettivi di qualità (di cui al titolo II, d.lg. n. 152 del 1999).

Disponendo (art. 22, 1° co.) che la tutela quantitativa della risorsa si realizza attraverso una pianificazione delle utilizzazioni delle acque,

onde perseguire il duplice scopo, da un lato, di evitare ripercussioni sulla qualità delle stesse e, dall'altro lato, di consentire (ma senza oltrepassarlo) un consumo idrico sostenibile, il legislatore delegato ripropone ancora una volta lo stretto connubio esistente tra la tutela del corpo idrico e la difesa del suolo. Infatti, il rinvio alla legge 28 maggio 1989, n. 183 è inevitabile laddove si verta in tema di pianificazione o si richiami (art. 22, 2° co.) il più generale strumento dei «piani di tutela» qualora si vogliano approntare le misure più opportune per assicurare l'equilibrio del bilancio idrico.

Tale rilievo emerge anche laddove ci si limiti ad operare un raffronto tra l'art. 22, d.lg. n. 152 del 1999 e l'art. 3, legge 5 gennaio 1994, n. 36 (rubricato «Equilibrio del bilancio idrico») oppure si aderisca al pensiero di quegli autori che considerano la legge n. 183 del 1989 come «il primo tentativo di riformare la disciplina del settore idrico» (Lugaresi 1995, 288) o la «prima legge generale sulla pianificazione dell'ambiente nel nostro Paese» che «propone una visione integrata degli interventi di difesa del suolo, facendo perno sull'acqua e sulla disciplina delle sue utilizzazioni» (Cutrera 1990, 66 ss.).

Orbene, a dieci anni di distanza e alla luce del d.lg. n. 152 del 1999 si possono riproporre le considerazioni che vedono la legge n. 183 del 1989 non disciplinare un settore ben determinato, ma perseguire contemporaneamente quattro obiettivi generali:

- a) la difesa del suolo;
- b) il risanamento delle acque;
- c) la fruizione e la gestione del patrimonio idrico;
- d) la tutela degli aspetti ambientali connessi.

Ciò in quanto la legge n. 183 del 1989, come è stato sopra detto, persegue la difesa del suolo in connessione ai bacini idrografici che vi afferiscono (Urbani 1993, 29 ss.; Urbani 1990, 13 ss.).

Alla luce di quanto sopra brevemente delineato, si può osservare come il piano di tutela, da predisporre ad opera delle Regioni, debba contenere le misure per regolamentare (limitare e/o aumentare) l'apporto idrico (bilancio idrico) nel rispetto dei criteri individuati:

- a) nelle direttive delle Autorità di bacino;
- b) nelle priorità segnalate dalla legge n. 36 del 1994;
- c) nell'art. 22, d.lg. n. 152 del 1999 (dimensioni dei fabbisogni, disponibilità delle risorse, consumo del minimo deflusso vitale, capacità di ravvenamento della falda e destinazioni d'uso per cui la compatibilità – in termini qualitativi – della risorsa idrica disponibile consente l'impiego);

d) nelle linee guida dettate dal Ministro dei lavori pubblici di concerto con gli altri Ministri competenti e previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Linee guida che dovevano essere individuate entro il 14 dicembre 1999 – essendo previsto il termine di 6 mesi dall'entrata in vigore del d.lg. n. 152 del 1999 – e devono contenere i criteri per il «censimento delle utilizzazioni in atto» e per la definizione del «minimo deflusso vitale». Il criterio per definire il «minimo deflusso vitale» costituisce l'obiettivo da raggiungere in tutte le derivazioni di acqua, anche in quelle in atto al momento dell'entrata in vigore d.lg. n. 152 del 1999 (art. 22, 5° co.).

Tutte le informazioni assunte con riguardo alla gestione delle risorse idriche (quali i parametri quali-quantitativi) devono essere comunicate alle Autorità di bacino ad opera delle Autorità interessate affinché – come precisato in tema di competenze – i medesimi dati siano trasmessi all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA).

Occorre rilevare in questo contesto che le Autorità demandate al rilascio delle concessioni sono le sole competenti ad effettuare altresì il censimento delle utilizzazioni e a provvedere, ove necessario, alla loro revisione prescrivendo limitazioni temporali o quantitative ed a definire il «minimo deflusso vitale». Esse sono anche le uniche in grado di trasmettere le relative informazioni all'ANPA.

Prendendo spunto dai rilievi emersi nell'analizzare la legge sul suolo citata, uno stretto collegamento si ripresenta anche tra attività pianificatoria e attività conoscitiva nel d.lg. n. 152 del 1999. Si ritengono valide quindi le medesime considerazioni esposte nell'ambito del commento all'art. 2, legge n. 183 del 1989 (Gratani 1999 (1)), ove il carattere conoscitivo dell'attività amministrativa richiede che l'acquisizione, lo studio, la sperimentazione, ecc. dei dati siano continui e siano operati correttamente nel rispetto del più alto grado di attendibilità.

Cfr. sul punto (Civitarese Matteucci 1994, 185-202) ove l'Autore segnala che le attività conoscitive contemplate nella legge n. 183 del 1989 assumono rilievo giuridico solo per il profilo organizzatorio, in quanto constano di attività reali e non di atti di volontà.

Con riguardo all'art. 22, 4° co., che prevede un nuovo sistema per conoscere in maniera più dettagliata la situazione delle concessioni si rinvia al precedente inquadramento operato con l'art. 2, d.lg. n. 275 del 1993.

Il legislatore precisa che anche se le Autorità concedenti prescrivano limitazioni alla utilizzazione del corpo idrico ciò non consente

l'esercizio di alcun diritto di indennizzo per il concessionario, salva la relativa riduzione del canone demaniale di concessione.

Quanto sopra sta a significare che tutte le concessioni potranno essere quantitativamente rideterminate in relazione alle necessità derivanti dall'applicare ai corpi idrici del «minimo deflusso vitale».

2. Verso un «razionale consumo» della risorsa idrica

Legislazione art. 23, d.lg. 11 maggio 1999, n. 152 – artt. 90-91, d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 – legge 24 gennaio 1977, n. 7 – artt. 17, 93, 54, r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 – art. 12, legge 18 maggio 1983, n. 183 – art. 14, legge 9 gennaio 1991, n. 10 – art. 5, 1° e 2° co., d.lg. 12 luglio 1993, n. 275 – art. 36, legge 24 aprile 1998, n. 128.

Bibliografia Capria 1990, 37 ss. – Bajno 1973, 574 – Gratani 1999 (1) – Manzella 1990, 721 ss. – Urbani 1993, 18 – Pototsching 1991, 71 ss. – Cutrera 1990, 13 ss. – Medugno 1999 (1), 808 – Maglia, Del Barba 1999, 94 – Zucchini, Gratani 1999.

Come segnalato, il legislatore delegato mira a perseguire una più *razionale* utilizzazione delle acque, ovvero il risparmio della risorsa idrica, anche attraverso la disciplina delle concessioni di derivazione già inserita nel testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici (r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775).

Questa convinzione trova conferma nel testo dell'art. 23, d.lg. n. 152 del 1999, laddove si apportano talune modifiche al testo unico (cinque sostituzioni, un'abrogazione e una disposizione aggiuntiva) al fine di adattare la previgente normativa alle nuove esigenze ecologiche e ambientali nella parte in cui disciplina le concessioni di derivazione delle acque.

Già a partire dal 1863, la normativa sui lavori pubblici prevedeva un regime autonomo delle derivazioni d'acqua disponendo che nessuno potesse derivare acque pubbliche in mancanza di previa concessione governativa.

Il T.U. n. 1775 del 1933, sulle acque ed impianti elettrici, classifica le derivazioni secondo il criterio della finalità (per forza motrice, per acqua potabile, per irrigazione, per bonifica, per usi promiscui e usi diversi) e per importanza (grandi e piccole derivazioni), riservando allo Stato, in particolare, l'utilizzazione di risorse idriche per la produzione di energia elettrica per le grandi derivazioni d'acqua.

Capria 1990, 37 ss.; Bajno 1973, 574.

A norma del combinato disposto degli artt. 90 e 91, d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, appartiene alla competenza statale l'iniziativa del procedimento di istruttoria e di decisione sulle domande di concessione delle grandi derivazioni d'acqua (quali devono considerarsi, ai sensi dell'art. 10, r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, quelle eccedenti la portata di 100 litri al secondo). Resta comunque salvo l'obbligo dello Stato, ove intenda esercitare dette attribuzioni, di sentire le Regioni interessate e di indicare, se esse prospettino, anche con riguardo al piano regolatore generale degli acquedotti, particolari esigenze relativamente ai propri territori (Gratani 1999 (1), in particolare art. 16, legge n. 183 del 1989).

Il trasferimento di competenza dallo Stato alle Regioni in materia di piccole derivazioni di acqua pubblica operato dalla legge 24 gennaio 1977, n. 7, ha determinato la successione di queste ultime in tutti i rapporti e procedimenti venuti in essere nel periodo anteriore, ed ancora in corso al momento della entrata in vigore della legge n. 183 del 1989, che risultassero inerenti alla organizzazione delle "nuove" piccole derivazioni.

I limiti alla programmazione regionale delle risorse idriche derivano:

1) dalle competenze statali in materia di grandi derivazioni (T.U. n. 1775 del 1933);

2) dalla legge 6 dicembre 1962, n. 1643, sulla istituzione dell'Enel e sul trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche, che ha attribuito competenze perpetue sulle concessioni idroelettriche (compreso la produzione, il trasporto, la trasformazione e la distribuzione di energia elettrica);

3) dai vincoli inseriti nel piano regolatore generale delle acque (art. 51, T.U. n. 1775 del 1933).

Per le concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, restano le facoltà regionali di emanare norme per stabilire modifiche e condizioni finalizzate ad usi multipli delle acque compatibili con tale scopo ai sensi dell'art. 90, d.p.r. n. 616 del 1977.

L'art. 23, 4° co., d.lg. n. 152 del 1999, laddove richiama l'art. 28, legge n. 36 del 1994 e modifica l'art. 17, T.U. n. 1775 del 1933 citato sopra, ribadisce il principio generale secondo il quale sussiste un divieto assoluto di derivare o utilizzare acqua pubblica senza un provvedimento autorizzativo o concessorio dell'Autorità competente.

Nel caso di violazione di tale disposto, l'Amministrazione competente impone la cessazione immediata dell'utenza abusiva ed il contravventore, fatti salvi ogni altro adempimento o comminatoria previ-

sti dalle leggi vigenti, è tenuto altresì al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria variabile da un minimo di lire 5 milioni ad un massimo di lire 50 milioni (salvo i casi di particolare tenuità, che sono sanzionabili, nel massimo, fino a lire 3 milioni), fermo restando l'obbligo di versare la somma pari ai canoni di utenza non corrisposti.

La sanzione può essere ridotta ad un quinto, qualora (art. 23, 6° co.) le utenze (in tutto o in parte) abusive di acqua pubblica in atto siano denunciate entro il 14 dicembre 1999 (essendo previsto il termine di 6 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo).

Si tratta quindi di una norma che vuole riordinare immediatamente la materia incentivando la denuncia volontaria e la sanatoria di quelle situazioni che si pongono in contrasto con il dettato normativo.

È interessante notare che (fatta salva l'applicazione dell'art. 1, legge n. 36 del 1994 per le utilizzazioni abusive in atto all'entrata in vigore del d.lg. n. 152 del 1999) durante il procedimento della concessione in sanatoria il legislatore prescrive, da un lato, la continuazione dell'uso denunciato abusivo, previo pagamento del canone di utenza e, dall'altro lato, la possibilità di sospensione della derivazione in qualsiasi momento se l'utilizzo si pone in contrasto con i diritti di terzi o con il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di qualità.

Ad ogni modo, sperando che non intervengano provvedimenti successivi a prorogare tale termine, si deve ritenere che dopo la scadenza del 14 dicembre 1999 gli accertamenti di derivazione abusiva saranno puniti oltre che con sanzioni pecuniarie anche con la cessazione definitiva dell'utilizzazione contravvenuta.

Si comprende in tale contesto, come l'art. 23, 4° co., modificando l'art. 17, r.d. n. 1775 del 1933, apporti alcune innovazioni nel trattamento delle derivazioni e delle utilizzazioni in tutto o in parte abusivamente in atto lasciando, tuttavia, impregiudicata la facoltà di cui all'art. 93, T.U. n. 1775 del 1933 del proprietario di estrarre e utilizzare le acque sotterranee nel suo fondo, per usi domestici e assimilati, e la libertà di raccolta delle acque piovane in invasi e cisterne al servizio di fondi agricoli o di singoli edifici, di cui all'art. 28, 3° e 4° co., legge n. 36 del 1994.

Occorre altresì notare che abrogando l'art. 54, T.U. n. 1775 del 1933, dedicato alle grandi derivazioni che riguardano rilevanti interessi pubblici, non viene consentito più al contravventore, che ha interrotto o sospeso ingiustificatamente la derivazione, di procedere alle riparazioni ovvero, in sua mancanza, di procedere sostitutivamente d'ufficio a spese dell'utente. Tale abrogazione forse si giustifica col

fatto che essendo sovente inadempiente il contravventore è stata avvertita l'assenza di utilità pratica della norma.

2.1. Le domande di concessione di derivazione d'acqua: criteri selettivi

Fermo restando quanto sopra, l'art. 23, d.lg. n. 152 del 1999 definisce il procedimento che deve essere intrapreso affinché il richiedente la concessione di derivazione dell'acqua sia autorizzato al diretto attingimento della risorsa idrica.

Premesso che per avviare il procedimento è necessario presentare la domanda di concessione di derivazione alle Autorità di bacino territorialmente competenti, la disposizione normativa in esame precisa:

a) quali sono i termini (massimi) entro i quali (40 giorni dal ricevimento della richiesta) la suddetta Autorità deve esprimere il proprio assenso o dissenso (parere);

b) i criteri che devono essere utilizzati qualora si presentino più domande di concessione di una medesima risorsa idrica; criteri che divergono a seconda dell'utilizzo richiesto (ad uso umano o ad uso diverso);

c) quali comportamenti devono essere adottati in presenza di un utilizzo abusivo della stessa risorsa;

d) quali caratteristiche devono ricorrere perché si ottenga una concessione in sanatoria.

Occorre nuovamente notare che il riferimento alle «Autorità di bacino territorialmente interessate» sottende un altro chiaro rinvio alla legge sul suolo, in specie all'art. 12, legge 18 maggio 1989, n. 183 («Autorità di bacino di rilievo nazionale»). Infatti, accanto alle Autorità di bacino di rilievo nazionale, disciplinate all'art. 12, figurano quelle di rilievo interregionale e regionale previste nelle singole normative regionali in attuazione della legge n. 183 del 1989.

Valgono pertanto in questa sede le medesime considerazioni (riportate in Gratani 1999 (1), in particolare art. 12, legge n. 183 del 1989) laddove si sottolinea che le Autorità di bacino possono essere qualificate come «Amministrazioni indipendenti» stante i loro caratteri, che sono quelli di agire in posizione di terzietà e di neutralità rispetto agli interessi settoriali nonché svincolate dall'influenza dei partiti politici (Manzella 1990, 721 ss.; in contrasto con tale configurazione v. Urbani 1993, 18 ss. e Pototsching

1991, 71 ss. che le configura come «ente pubblico fortemente ancorato nell'amministrazione dello Stato»; o Cutrera 1990, 13 ss. che le configura come «organo misto», caratterizzato dalla «complementarietà della rappresentanza statale e regionale nell'esercizio della potestà di pianificazione e approvazione dei piani di bacino». Quest'ultimo Autore, in particolare, sottolinea lo stretto legame esistente tra l'ente territoriale che disciplina e organizza gli interventi di pianificazione urbanistica e il territorio sul quale dette attività incidono.

Si può altresì notare che il parere dell'Autorità di bacino, deputata al rilascio della concessione, ha carattere vincolante in virtù della competenza funzionale di sovrintendere allo strumento dei piani di tutela.

Le Autorità di bacino, infatti, hanno prevalentemente una funzione di coordinamento dei vari interessi pubblici eterogenei afferenti alla materia ambientale in sede di pianificazione ambientale per bacini di intervento (Trib. Sup. Acque Pubb. 2 febbraio 1995, n. 13, *FA*, 1995, 1184, con nota di Marrone) mentre non sono riconosciuti loro poteri di intervento diretto sul territorio oltre all'adozione del piano di bacino.

Si ritiene che sia preclusa loro ogni possibilità di limitare e/o di vietare l'esecuzione di opere che anche indirettamente possano provocare pericoli di inondazioni, ecc., stante la circostanza che tale competenza rientra tra le funzioni del Ministero dei lavori pubblici (v. Trib. Sup. Acque Pubb. 22 marzo 1996, n. 29, *RGAmbiente*, 1996, 710-15, con nota di S. Civitarese Matteucci, *La salvaguardia del regime fluviale tra pianificazione di bacino, poteri cautelari e prescrizioni idrauliche*).

La scadenza del termine dei 40 giorni per emanare il parere comporta il consenso tacito alla concessione di derivazione in virtù del richiamo, operato dalla norma, al procedimento del silenzio assenso.

Nell'evidenziare quali sono i criteri che l'Autorità di bacino deve prendere in considerazione per pronunciarsi sulle domande di derivazione, piccole o grandi, occorre fare riferimento alla compatibilità dell'attingimento richiesto con le previsioni inserite nel piano di tutela e in mancanza di questo con il bilancio idrico o idrologico.

Così per valutare la domanda che presenta una più razionale utilizzazione della risorsa idrica devono essere vagliati:

a) l'attuale livello di soddisfacimento delle esigenze essenziali dei concorrenti anche da parte dei servizi pubblici di acquedotto o di irrigazione evitando ogni spreco e destinando preferenzialmente le risorse qualificate all'uso di acqua potabile;

- b) le effettive possibilità di migliorare l'utilizzo delle fonti in relazione all'uso;
- c) le caratteristiche quantitative e qualitative del corpo idrico;
- d) la quantità e la qualità dell'acqua restituita rispetto a quella prelevata.

Il legislatore delegato richiede quindi che sia prima accertata la situazione esistente e le concrete possibilità di evitare sprechi della risorsa idrica e, nel rispetto di queste condizioni, predilige la domanda che riserva l'acqua ad uso potabile (se i parametri e le concentrazioni lo consentono) in quanto si tratta di una fonte facilmente recuperabile ovvero la domanda che assicura la maggiore restituzione della risorsa idrica «pulita» sempre in rapporto ai parametri qualitativi.

2.2. Le domande di concessione di derivazione d'acqua: uso idroelettrico

L'art. 23, d.lg. n. 152 del 1999 individua, peraltro, i criteri utili per selezionare le migliori domande di concessione aventi ad oggetto lo stesso tipo di uso ed in particolare qualora l'utilizzo sia per scopi industriali.

Si apprende così che, in linea generale, dovrà essere preferita la domanda che garantisce la maggiore restituzione di acqua in relazione agli obiettivi di qualità dei corpi idrici. Qualora invece si presentino più richieste di concessione di derivazione per usi industriali, oltre al criterio di cui sopra, l'Amministrazione dovrà prendere in considerazione un altro fattore e prediligere il concorrente la cui attività sia certificata secondo le norme ISO 14001 per la gestione ambientale, ovvero sia conforme al regolamento del Consiglio n. 1836/93/CE sull'ecogestione e ecoaudit.

Una simile disposizione è diretta ad incentivare l'adesione «volontaria» delle imprese, che operano nel settore industriale, all'uno o all'altro sistema di rigorosa politica ambientale.

In questo contesto vi è chi non manca di sottolineare che per la prima volta una disposizione, oltre a «parificare» i due sistemi di gestione ambientale, introduce una «preferenza» in una procedura pubblica per le imprese che aderiscono agli stessi (Medugno 1999 (1), 808).

Altri Autori, invece, rilevano come le modifiche apportate dall'art. 23 in esame all'art. 9, r.d. n. 1775 del 1933 segnino il passaggio da una impostazione basata sul prevalente sfruttamento economico della risorsa idrica, che premiava tra più domande di concessione concorrenti quella che dimostrava di perseguire un migliore rendimento «idraulico ed economico», ad una nuova visione che favorisce la domanda di coloro che riescono a dimostrare di utilizzare le risorse derivate nel rispetto dei principi qualitativi della «sostenibilità» (Maglia, Del Barba 1999, 94).

Sempre in presenza di richiesta di attingimento di acqua per uso diverso, il legislatore prevede che possa essere assentita la concessione di derivazione dell'acqua destinata al consumo umano solo se si accerti cumulativamente (art. 23, 3° co.):

- a) un'ampia disponibilità della risorsa idrica;
- b) una carenza qualitativa e quantitativa di fonti alternative di approvvigionamento;
- c) che il provvedimento di concessione non pregiudica il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti per il corso d'acqua interessato;
- d) il minimo deflusso vitale;
- e) l'assenza di utilizzo di acque reflue depurate o provenienti dalla raccolta di acque piovane;
- f) l'insostenibilità economica dei costi per il riutilizzo.

Una volta assentita la concessione di derivazione, l'Autorità fissa le condizioni e le modalità di utilizzo. Tra queste, in particolare, rientrano i limiti quantitativi di attingimento – che devono essere commisurati alla possibilità di risparmio, di riutilizzo o di riciclo della risorsa idrica –, e i parametri quanti-qualitativi dell'acqua che deve essere restituita, in modo che sia

garantito il riequilibrio 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 di controllo del migliore regime delle acque.

Un discorso a parte merita il rapporto che si instaura tra le concessioni di derivazione di acqua per uso idroelettrico e le altre concessioni, e rispettivamente tra la legge 9 gennaio 1991, n. 10 (art. 14) e il testo unico n. 1775 del 1933 (art. 12 *bis*, n. 2) come modificato dal decreto sulla tutela delle acque.

L'art. 23, 3° co. prevede che la concessione non possa essere rilasciata quando la derivazione idrica ad uso umano sia destinata ad uso idroelettrico qualora gli impianti siano posti in serie agli impianti di acquedotto.

Sembrerebbe una disposizione del tutto singolare, in quanto appare di difficile individuazione la *ratio* sottostante.

Forse se si considerano quelle pronunce che, sempre in tema ambientale valorizzano l'interesse nazionale a scapito di quello locale si può comprendere come tale disposizione rappresenti un criterio selettivo per il diniego di concessione.

Zucchini, Gratani 1999, in particolare il commento all'art. 1:

Il Comune non può opporre un diniego alla domanda di concessione in deroga relativa a un'opera (nella specie una centrale idroelettrica) sulla base del fatto che la sua costruzione, per il negativo impatto ambientale, sarebbe dannosa per l'ente locale. Non può, invero, consentirsi ad un Comune, nell'esaminare la sussistenza o meno dell'interesse pubblico alla realizzazione di un impianto o edificio, fare riferimento solo a quello comunale, senza valutare l'attitudine dell'opera in questione a realizzare gli scopi propri di altre Pubbliche Amministrazioni, rappresentative di diverse e più vaste collettività (nella specie l'interesse nazionale all'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili di cui alla legge 29 maggio 1982, n. 308) (T.A.R. Friuli Venezia Giulia 14 marzo 1989, n. 76, *FA*, 1989, 1856) (s.m.).

La legge n. 10 del 1991 ha lo scopo di favorire, attraverso un uso razionale dell'energia, lo sviluppo economico-sociale del Paese e la competitività del sistema produttivo, salvaguardando al tempo stesso le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute umana. La normativa, essendo diretta a realizzare un preminente interesse nazionale, presenta un carattere generale, insuscettibile di essere frazionato a livello locale, ed è improntata al risparmio energetico ed ad esigenze unitarie dell'economia del Paese (Corte cost. 27 dicembre 1991, n. 483, *GI*, 1993, I, 760; *RGEE*, 1992, 420; *RAmm.* R.I. 1992, 100).

In considerazione delle caratteristiche dell'acqua utilizzata (destinata ad uso umano) viene previsto che il canone di utenza per uso diverso da quello potabile sia triplicato.

In tema di procedimento diretto ad assentire la concessione di derivazione idrica, le esigenze connesse alla più razionale utilizzazione del corso d'acqua interessato dalla relativa domanda si estendono fino a ricomprendere anche l'interesse alla utilizzazione del corso d'acqua, quale fonte di energia, nonché gli interessi alla sua conservazione quale fonte di approvvigionamento idrico ed alla sua tutela quale bene di bellezza naturale e di valore paesaggistico, senza che sia imposto un rinnovo

vato e completo *iter* istruttorio. (v. Cass. civ. Sez. U. 26 luglio 1993, n. 8348, *GCM*, 1993, 1236 (s.m.)

Nella tematica in esame, si evidenzia come il d.lg. n. 275 del 1993 abbia già disposto nel senso che l'utilizzo di risorse qualificate (prelevate cioè da sorgenti pubbliche o falde) possa essere consentito per usi diversi da quello potabile solo nei casi di ampia disponibilità delle risorse predette o di accertata carenza di fonti alternative di approvvigionamento (art. 5, 1° co.). Il provvedimento deve, comunque, tener conto dell'equilibrio tra prelievo e ricarica (art. 5, 2° co.).

2.3. La temporaneità delle concessioni di derivazione rilasciate

L'art. 23, 7° co., d.lg. n. 152 del 1999 afferma la temporaneità delle concessioni e stabilisce nuovi e più brevi termini di durata per tutte le concessioni di derivazione.

Escluse le grandi derivazioni per uso idroelettrico, in relazione alle quali trova applicazione il disposto dell'art. 36 («Norme per il mercato dell'energia elettrica»), legge 24 aprile 1998, n. 128 («Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee, legge comunitaria 1995-1997»), la durata massima è fissata in 40 anni per l'uso irriguo e in 30 per gli usi diversi.

Le stesse scadenze si applicano anche alle concessioni di derivazione già in essere che, laddove fossero scadute, possono continuare ad essere esercitate sino alla data di scadenza originaria, purché sia presentata domanda di rinnovo entro il 14 giugno 2000 (un anno dalla data di entrata in vigore del d.lg. n. 152 del 1999) e fatta salva l'applicazione di quanto previsto all'art. 22.

L'art. 23, 9° co., d.lg. n. 152 del 1999, introduce, per gli usi irrigui il principio «dell'idroesigibilità delle singole colture» stabilendo che

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.

Per determinare il livello quantitativo dell'acqua derivata si dovrà quindi calcolare la quantità minima necessaria per soddisfare le diver-

se tipologie colturali impiantate. Tuttavia, in caso di richiesta di rinnovo, se sono operanti sul territorio altre strutture consortili titolari di derivazioni, si dovrà dimostrare l'impossibilità di ricorrere alle disponibilità in atto, per ottenere il rinnovo della concessione (Maglia, Del Barba 1999, 94).

3. *Il limite alla utilizzazione delle «acque minerali»*

Legislazione direttiva n. 80/777/CEE – direttiva n. 96/70/CE – direttiva n. 65/65/CEE – art. 24, d.lg. 11 maggio 1999, n. 152 – artt. 1, 5, 12, d.lg. 25 gennaio 1992, n. 105 – art. 1, d.lg. 4 agosto 1999, n. 339.

Nel capo II, titolo III dedicato alla tutela quantitativa, il legislatore, all'art. 24, opera un fugace riferimento alle acque minerali per quel che concerne le concessioni di derivazione.

Con la direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, n. 80/777/CEE (*GUCE* 30 agosto 1980, L 229) la Comunità Europea ha inteso armonizzare le legislazioni degli Stati membri sull'utilizzazione e sulla commercializzazione delle acque minerali naturali. Tale normativa è stata da ultimo modificata dalla direttiva del Consiglio n. 96/70/CE (*GUCE* 23 novembre 1996, L 229).

L'ambito di applicazione delle direttive menzionate ricomprende le acque estratte dal suolo sia di uno Stato membro, sia di un Paese terzo – importate nella Comunità – a condizione che le suddette acque siano riconosciute dall'Autorità responsabile di tale Stato membro come acque minerali naturali conformi alle norme contenute nell'all. I, parte I, direttiva n. 80/777/CE.

Non sono ricomprese in questo ambito le acque "medicinali" ai sensi della direttiva n. 65/65/CEE (*GUCE* 9 febbraio del 1965, L 22) e le acque minerali naturali utilizzate a fini curativi alla sorgente negli stabilimenti termali o idrotermali.

La direttiva n. 80/777/CEE è stata recepita nel nostro ordinamento con il d.lg. 25 gennaio 1992, n. 105, emanato in virtù della delegazione contenuta nel combinato disposto degli artt. 1 e 67, legge n. 428 del 1990.

Il decreto disciplina esclusivamente l'utilizzazione e la commercializzazione delle "acque minerali naturali", che rimangono distinte dalle "ordinarie acque potabili" per la purezza originaria e per la conservazione, per il tenore in minerali, oligoelementi e/o altri costituenti nonché per taluni loro effetti.

A ben vedere anche in questa sede l'art. 2, d.lg. n. 152 del 1999 sulle definizioni non aiuta a connotare ed a distinguere le «acque minerali» e «le acque di sorgente» menzionate all'art. 24 dello stesso.

Si constata, infatti, che l'art. 1, d.lg. n. 105 del 1992 definisce solo le prime e non le seconde

Sono considerate acque minerali 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.

È evidente che tale definizione riprende quella presente a livello comunitario: per «acqua minerale naturale» si intende, ai sensi dell'art. 5,

un'acqua batteriologicamente pura, la quale abbia per origine una falda o un giacimento sotterranei e provenga da una sorgente con una o più emergenze naturali o perforate

(cfr. anche l'all. I, direttiva n. 80/777/CEE).

La lacuna ravvisata si giustifica col considerare che il riferimento all'«acqua di sorgente» di cui l'art. 9, 4° co. *bis*, direttiva n. 80/777/CE è stato apportato solo con la direttiva n. 96/70/CEE (art. 1) di modifica. Infatti, alla nuova connotazione provvede il recente d.lg. 4 agosto 1999, n. 339 (*GURI*, S.O., 1° ottobre 1999, n. 231), recante «La disciplina delle acque di sorgente e modificazioni al d.lg. n. 105 del 1992 concernente le acque minerali naturali in attuazione della direttiva n. 96/70/CE».

Così all'art. 1 del nuovo testo normativo ora citato, che riprende l'all. I della direttiva di attuazione, si legge che

Il termine «acqua di sorgente» è riservato alle 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.

Come si evince dalla definizione, le acque di sorgente – essendo dirette al consumo umano – dovranno anche rispettare le disposizioni della direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, n. 80/778/CEE, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano.

È bene osservare che l'art. 12, d.lg. n. 105 del 1992 – rubricato «Utilizzazione delle acque minerali per la preparazione di bevande analcoliche» – nel prevedere che

è consentita l'utilizzazione delle acque minerali per la preparazione di bevande analcoliche nel rispetto delle norme vigenti in materia

finisce con lo stabilire che l'utilizzazione e la commercializzazione di tali merci alimentari (bevande analcoliche) devono essere disciplinate – per l'appunto – da quelle specifiche e distinte disposizioni che contemplano espressamente un tal tipo di prodotto (Cass. civ. Sez. I 8 aprile 1998, n. 3654, «Soc. Esselunga contro U.S.L. n. 27 – ex U.S.L. n. 58 – di Cernusco sul Naviglio»).

Il legislatore in questa disposizione precisa solo che l'autorizzazione regionale sarà rilasciata non solo (*ex art. 5, 2° co., d.lg. n. 105 del 1992*) previo accertamento che gli impianti destinati all'utilizzazione siano realizzati in modo da escludere ogni pericolo di inquinamento e in modo da evitare che l'acqua minerale perda le proprietà esistenti alla sorgente, corrispondenti alla sua qualificazione (e all'art. 6 sulle condizioni per il rilascio delle autorizzazioni) ma anche tenuto conto delle esigenze di approvvigionamento e di distribuzione delle acque potabili e della previsione del piano di tutela. È in questo contesto che l'art. 24, d.lg. n. 152 del 1999 si inserisce a pieno titolo nell'alveo dedicato all'aspetto quantitativo.

È peculiare che nel disporre quanto precede, considerato che vengono in parte innovate le condizioni di concessione di utilizzazione delle acque minerali, il legislatore non abbia avvertito il bisogno di porre un richiamo alla previgente normativa.

È altresì del tutto singolare il fatto che lo stesso, nonostante non avesse previsto una definizione di «acqua di sorgente» nella normativa nazionale pregressa, abbia ricompreso questa nozione nell'art. 24, d.lg. n. 152 del 1999 e abbia – per così dire – sanato tale mancanza con il successivo d.lg. n. 339 del 1999.

4. La risorsa idrica: il suo utilizzo e il suo risparmio

Legislazione direttiva n. 93/38/CE – direttiva n. 98/4/CE – artt. 25-26, d.lg. 11 maggio 1999, n. 152 – artt. 6, 13, 15, 18, 1° co., lett. *a)* e *d)*, legge 5 gennaio 1994, n. 36 – art. 2, lett. *a)*, legge 10 maggio 1976, n. 319 – art. 35, r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 – risoluzione 3 febbraio 1997, n. 11/E – risoluzione ministeriale 20 novembre 1998, n. 175/E – d.m. 1° agosto 1996 – delibera CIPE 19 febbraio 1999.

Bibliografia Loviseti 1997 – Bazzani 1994 – Bellelli 1994 – Bontone, Oddo 1996 – Giampietro 1995.

4.1. *La risorsa idrica come «merce» e come «servizio»*

In un contesto che vede «l'acqua» disponibile e alla portata di tutti ma non infinita è doveroso constatare che la risorsa idrica non può assumere semplicemente la connotazione di «merce» (di cui all'art. 28 del Trattato CE) suscettibile di valutazione economica in termini puramente monetari, in quanto trattasi di un elemento essenziale e insostituibile per la vita umana, per gli ecosistemi e per le attività produttive.

È vero comunque che principi fondamentali presenti nelle politiche elaborate in sede comunitaria (e nazionale) richiedono, in particolare, la compartecipazione attiva di tutti i soggetti economici e non. Tale collaborazione esige, nel rispetto del principio precauzionale che le persone fisiche o giuridiche, di diritto pubblico o di diritto privato, non solo si impegnino a prevenire l'inquinamento nelle sue molteplici vesti, approntando studi, ricerche, misure operative di carattere cautelare, ma agiscano tempestivamente perché, non appena si verificano ripercussioni negative sull'ambiente circostante, queste siano prontamente annientate ovvero limitate nei loro effetti distruttivi.

È sempre nel rispetto di un altro principio di derivazione comunitaria (art. 174, n. 2 del Trattato CE) «chi inquina paga» che i responsabili dell'inquinamento prodotto sono chiamati a sopportare i costi necessari per evitare gli effetti dannosi prodotti ovvero a ridurli sempre nel rispetto delle norme e degli obiettivi di qualità stabiliti dalla normativa.

Da quanto precede si comprende come in materia ambientale, ed in specie nel settore idrico, il rispetto del principio menzionato, già di difficile applicazione concreta, possa assicurare solo marginalmente il risarcimento dei danni derivanti dal venir meno di un bene così prezioso come la risorsa idrica, essendo per lo più difficile da quantificare in termini economici.

Infatti, il costo da sostenere per prevenire i danni e gli inquinamenti ambientali è il più delle volte inferiore a quello degli interventi di ripristino e di bonifica, senza far riferimento a quei numerosi casi in cui è materialmente impossibile la completa rimozione degli inquinanti sicché l'aria, l'acqua e il suolo rimangono gravemente compromessi.

In argomento v. raccomandazione del Consiglio 3 marzo 1975, n. 75/436/CECA/CEE, relativa all'imputazione dei costi e all'intervento dei poteri pubblici in materia ambientale (*GUCE* 25 luglio 1975, L 194, 1); comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo e

al Comitato economico e sociale n. 93/C 149/08, «Libro verde sulla responsabilità per danneggiamento all'ambiente» (*GUCE* 29 maggio 1993, C 149, 12); Libro Bianco della Commissione sulla responsabilità per danni all'ambiente (*GUCE* 9 febbraio 2000).

A fronte di tali avvertite esigenze – da un lato la limitatezza della risorsa idrica e, dall'altro lato, il verificarsi di gravi inconvenienti nel ricorrere ai ripari successivamente al verificarsi dell'inquinamento –, la politica comunitaria e quella nazionale cercano di perseguire precisi obiettivi quali il risparmio idrico e il recupero dei costi necessari a sostenere il servizio di adduzione, captazione, derivazione della risorsa idrica nonché i costi per approntare strumenti per ridurre il rischio di inquinamento accidentale dei bacini destinati alla cattura di acqua e all'approvvigionamento idrico.

Con il secondo obiettivo menzionato (recupero dei costi), la risorsa idrica viene in considerazione non come “merce” bensì come “servizio” (ad es.: servizio per la fornitura di acqua potabile, servizio per la fatturazione e la riscossione del relativo canone – stante il carattere di servizio pubblico in senso oggettivo –, ecc.).

Il profilo rilevato non è di poco conto se si considera che la configurazione della risorsa idrica come “servizio” richiede l'applicazione di una speciale normativa di derivazione comunitaria in tema di aggiudicazione degli appalti nei settori dell'acqua. V. la direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, n. 93/38/CE, modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 febbraio 1998, n. 98/4/CE (*GUCE* 25 marzo 1994, L 82) che regola, tra l'altro, le attività quali la messa a disposizione, la gestione o l'alimentazione di reti fisse di fornitura di un servizio pubblico per quanto riguarda la produzione, il trasporto o la distribuzione di acqua potabile.

Inoltre, si può considerare che non tutti i servizi che afferiscono al settore idrico possono essere oggetto di concessione. Ad esempio, è stato ravvisato legittimo l'affidamento, da parte del Comune al concessionario del servizio di fornitura dell'acqua potabile, dell'attività di fatturazione e di riscossione dei relativi proventi, ma non anche l'affidamento allo stesso della riscossione dei canoni di fognatura e depurazione per insediamenti civili (Cons. St., Sez. V, 1° aprile 1996, n. 325, «Soc. Gesap contro Comune di Chivasso e altro, CS, 1996, I, 574; FL, 1996, 1647, con nota di M. Loviseti, *ibidem*, 1654 ss.).

4.2. Le Regioni “custodi” del risparmio idrico e del riciclo delle acque reflue

Perseguendo l'obiettivo della tutela quantitativa della risorsa idrica, il legislatore persegue parimenti l'obiettivo del «risparmio idrico» e si indirizza a raggiungere lo scopo in tre modi:

1) attraverso una pianificazione oculata della gestione della risorsa sotto il profilo del bilancio idrico, quale contemperamento delle esigenze locali e delle esigenze ambientali a raccogliere le acque nei corpi recettori mantenendo buoni parametri qualitativi (art. 22, d.lg. n. 152 del 1999);

2) consentendo una più limitata utilizzazione delle acque attraverso la regolamentazione e il controllo della concessione di derivazione (artt. 23 e 24) nonché attraverso il recupero delle acque utilizzate e depurate reimmesse in ciclo;

3) eliminando e/o diminuendo gli sprechi ovvero delle perdite, ad es., che si verificano nelle canalizzazioni e nelle tubature.

Al risparmio idrico è dedicato l'art. 25, d.lg. n. 152 del 1999. Disposizione che, oltre ad incentivare l'utilizzo delle migliori tecnologie possibili per ottimizzare la gestione delle acque nei suoi molteplici aspetti (art. 25, 1° co.), innova in parte la legge n. 36 del 1994 (art. 25, 2° e 3 co.) e proprio l'art. 5 rubricato «Risparmio idrico».

Orbene, con il nuovo testo sulle acque, le Regioni vengono scelte come enti posti a presidio del servizio idrico nonché del risparmio delle risorse. In tale ambito esse sono chiamate ad esercitare poteri normativi e di vigilanza al fine di favorire la riduzione dei consumi e l'eliminazione degli sprechi, di migliorare la manutenzione delle reti, di realizzare le reti duali per l'utilizzo delle acque meno pregiate per usi compatibili negli insediamenti esistenti destinati ad uso abitativo, commerciale e produttivo di grandi dimensioni nonché sistemi di collettamento di reti differenziati per le acque piovane e per le acque reflue negli insediamenti nuovi che si andranno a costituire.

Per meglio esercitare i poteri di controllo e di vigilanza sulle utenze e per rispondere alle esigenze locali, le Regioni possono (far installare e) avvalersi dell'uso di contatori per il consumo dell'acqua nelle rispettive unità menzionate nonché incentivare il ricorso alle metodologie innovative e tecnologiche anche attraverso campagne conoscitive, pubblicitarie ed informative.

All'insegna delle direttive impartite dalle Regioni, i Comuni possono di conseguenza predisporre strumenti urbanistici che prendano in

considerazione i nuovi strumenti (reti duali e contatori di cui sopra) e approntare i mezzi per regolamentare correttamente il rilascio delle relative concessioni.

Si noti che il legislatore, nel segnalare ai Comuni di prepararsi ad attuare le direttive regionali, nulla dispone in quella stessa sede sui sistemi di collettamento.

Le Regioni sono chiamate a regolamentare e controllare l'uso e il risparmio della risorsa idrica anche con particolare attenzione al settore agricolo in proporzione ai fabbisogni avvertiti di volta in volta, avvalendosi allo scopo di precisi strumenti pianificatori.

Considerato che la tariffa e la sua riduzione – di cui si dirà tra poco – sono commisurate al reimpiego delle acque reflue pare opportuno soffermarsi sulle modalità di reimpiego di cui all'art. 26, 2° co., che sostituisce integralmente l'art. 6, legge n. 36 del 1994.

Si evidenzia nuovamente il potere delle Regioni di regolamentare il riciclo dell'acqua, di incentivare l'uso delle nuove tecnologie, di instaurare forme di collaborazione interregionale per asservire i grandi bacini all'utenza di più impianti limitrofi nonché di adottare nuove forme di agevolazioni per incentivare il perseguimento dell'obiettivo da parte delle imprese.

La modifica apportata non rappresenta una novità nel nostro ordinamento giuridico. Infatti già la legge n. 319 del 1976 (la c.d. legge Merli sulla tutela delle acque) prevedeva (art. 2, lett. e) che lo Stato adottasse norme tecniche generali sull'installazione e per l'esercizio di impianti acquedottistici e fognari nonché per la regolamentazione dello smaltimento entro 6 mesi dall'entrata in vigore della stessa legge.

Altresì l'art. 6, legge n. 36 del 1994, nella formulazione originaria, attribuiva al Ministro dell'ambiente – entro un anno dall'entrata in vigore della stessa legge – il potere di adottare norme tecniche in materia di reimpiego e di riutilizzo delle acque.

Decorsi infruttuosamente i termini di cui sopra, la nuova formulazione dell'art. 6, pur lasciando sostanzialmente inalterata la materia di intervento del Ministero dell'ambiente, ha, da una parte, ampliato il novero dei soggetti che devono essere coinvolti dal Ministro prima di adottare le proprie determinazioni (fra i quali spicca la Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni) e, dall'altra parte, ha ancora prorogato il termine per l'adozione del decreto ministeriale.

Si auspica che si tratti dell'ultimo rinvio anche se, vista la nota inerzia dell'Amministrazione nell'adozione di provvedimenti di attuazione delle leggi, non si può certo escludere una proroga ulteriore.

4.3. Gli oneri richiesti dal consumo idrico. Leva tariffaria e riduzione tariffaria

All'insegna del risparmio idrico, il d.lg. n. 152 del 1999 prevede, oltre agli strumenti sopra profilati, che concorrono alla realizzazione di tale obiettivo, anche quello denominato «leva tariffaria».

Sulla tariffa del servizio idrico integrato v. Loviseti 1997; Bazzani 1994, 1525 ss.; Bellelli 1994; Bortone, Oddo 1996; Giampietro 1995, 22 ss.

4.3.1. Riduzione tariffaria per le utenze industriali

Il legislatore avvalendosi di tale strumento si prepara ad intraprendere una politica di facilitazioni, di sgravi tariffari e di canone nei confronti di quegli utenti che provvedono concretamente al riutilizzo delle risorse idriche.

Disponendo in tal senso il legislatore regola la riduzione tariffaria per le utenze industriali e una riduzione dei canoni per le acque pubbliche in generale.

Considerato che la tariffa di riferimento è articolata per fasce di utenza ed in ambiti territoriali delimitati, in quanto prende a riferimento le specificità locali e il risparmio idrico ovvero i contenimenti dei consumi (art. 13, 3° co., legge n. 36 del 1994 e art. 25, 4° co., d.lg. n. 152 del 1999), i correttivi ad essa apportati sono commisurati alla quantità di acqua reflua o usata che può essere immessa nuovamente nel ciclo produttivo e dell'acqua «primaria».

Così si avverte che il correttivo di cui all'art. 26, d.lg. n. 152 del 1999 tiene giustamente conto del fatto che le acque riciclate possano non essere da sole sufficienti al ciclo produttivo e abbisognano di un ulteriore quantitativo delle acque «nuove».

Il legislatore, inoltre, mediante l'art. 26 citato, apporta una ulteriore modifica alla legge n. 36 del 1994, (artt. 13-15) introducendo una nuova ipotesi di riduzione tariffaria, in particolare, laddove dispone sulla tariffa per il servizio idrico integrato.

È bene sottolineare che tale riduzione tariffaria trova applicazione solo per le utenze industriali, che riutilizzino nel processo produttivo acque reflue o già usate.

Nulla viene detto sulla misura della riduzione tariffaria, se non che la stessa è commisurata alla quantità di acqua riutilizzata e alla quantità di acqua primaria impiegata.

4.3.2. *Riduzioni di canoni per le utenze di acque pubbliche*

Le modalità per l'applicazione della riduzione di canone prevista dall'art. 18, 1° co., lett. *a*) e *d*), legge 5 gennaio 1994, n. 36 sono definite con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con i Ministri dell'ambiente e dell'industria, del commercio e dell'artigianato e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

L'art. 26, ultimo comma interviene ancora sulla legge n. 36 del 1994, rinviando ad un decreto ministeriale – in questo caso del Ministro dei lavori pubblici e non dell'ambiente – che dovrà contenere norme di dettaglio che consentano la concreta applicazione di due ipotesi di riduzione dei canoni di utenza di acqua pubblica, già previste dall'art. 18, legge n. 36 del 1994.

In particolare l'art. 18, lett. *a*) e *d*) prevedono rispettivamente le seguenti riduzioni di canone per gli utenti di acqua pubblica:

- riduzione alla metà di canoni d'acqua ad uso di irrigazione se le colature ed i residui di acqua sono restituiti anche in falda;
- riduzione del 50% dei canoni d'acqua per uso industriale se il concessionario attua un riuso delle acque a ciclo chiuso reimpiegando le acque risultanti a valle del processo produttivo o se restituisce le acque di scarico con le medesime caratteristiche qualitative di quelle prelevate.

Come noto, i canoni annui per le utenze di acqua pubblica sono previsti all'art. 35, r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 (testo unico sulle acque e sugli impianti elettrici) e sono stati rideterminati, nel loro ammontare, dall'art. 18, legge n. 36 del 1994.

Il legislatore con il d.lg. n. 152 del 1999 ha previsto che con decreto ministeriale siano fissati concreti criteri per la concessione delle riduzioni di canone di cui all'art. 18, legge n. 36 del 1994, allo scopo di superare le difficoltà insorte nell'applicazione della norma.

La dottrina, in sede di primo commento dell'art. 26, ha messo in luce la novità del 4° co., che potrebbe in parte dipanare i dubbi interpretativi sorti in relazione alle riduzioni di canone previste dal citato art. 18 (Medugno 1999 (2), 279 ss.).

4.3.3. *La natura tributaria dei canoni richiesti per il servizio idrico*

Considerato che la legge n. 36 del 1994 istituendo il servizio idrico integrato ha stabilito che per tale servizio deve essere corrisposta una tariffa al gestore, si segnala in questa sede quando tale onere rientri nella sfera di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto.

In particolare, il Ministero delle finanze, con risoluzione 3 febbraio 1997, n. 11/E precisava che la natura tributaria del canone permane soltanto nel caso in cui il servizio di depurazione e fognatura sia reso direttamente dall'ente pubblico.

Successivamente, con risoluzione ministeriale 20 novembre 1998, n. 175/E, lo stesso Ministro stabiliva l'assoggettabilità all'imposta sul valore aggiunto dei canoni riscossi a fronte dei servizi di depurazione e fognatura resi.

Dal quadro tracciato deve desumersi che i canoni per il servizio di fognatura e di depurazione sono considerati corrispettivi – e quindi assoggettati all'IVA – solo qualora il servizio sia reso dall'ente nell'esercizio di un'attività svolta in veste di pubblica Autorità. Diversamente i canoni per i servizi in esame non rientrano nel regime dell'imposta sul valore aggiunto qualora sussista un rapporto concessorio.

Pertanto, ai fini del regime tributario da applicarsi, occorre distinguere se il servizio sia reso dall'ente pubblico o sia dato in concessione.

Si può comprendere come la distinta disciplina tributaria, a seconda che il servizio sia erogato dall'ente locale o dal privato concessionario, possa in qualche modo porsi quale strumento utile all'interno di una *riforma fiscale verde* diretta ad innovarsi ed a prediligere, oltre alla competizione, l'utilizzo della migliore tecnologia disponibile. Infatti, a fronte di una gara in un appalto per il servizio di fognatura e di depurazione l'aggiudicazione può vedere favorita l'impresa che, a costi accessibili, introduca efficacemente tecnologie ecologiche.

4.4. *Considerazioni critiche sulla riduzione tariffaria*

Si comprende dalla formulazione letterale dell'art. 26, d.lg. n. 152 del 1999 che la riduzione, di cui si è fatto cenno sopra, dovrà avvenire introducendo un correttivo, non meglio specificato.

In prima battuta si potrebbe pensare che il coefficiente di correzione possa essere ravvisato sulla percentuale di acqua riutilizzata ri-

spetto all'intero volume d'acqua impiegato, fatti salvi ovviamente gli inevitabili problemi tecnici per la corretta misurazione dell'uno o dell'altro tipo di acqua impiegato.

Maggiore chiarezza potrebbe venire, sul punto, dalle norme che le Regioni, in attuazione dell'art. 6, 2° co., legge n. 36 del 1994 (come modificato dall'art. 26, 2° co., d.lg. n. 152 del 1999) dovranno emanare e che riguarderanno, fra l'altro,

incentivi e agevolazioni alle imprese che adottano impianti di riciclo o riutilizzo.

Peraltro, visto che la tariffa del servizio idrico integrato viene deliberata dagli enti locali organizzati nell'Ambito Territoriale Ottimale di cui alla legge n. 36 del 1994 (art. 13, 5° co. della legge medesima), la concreta disciplina dell'agevolazione tariffaria sarà necessariamente contenuta nella deliberazione di determinazione tariffaria adottata dagli enti locali.

La tariffa del servizio idrico integrato viene tuttavia stimata da questi soggetti nell'ambito della c.d. tariffa di riferimento adottata a livello nazionale con decreto del Ministero dei lavori pubblici (attualmente d.m. 1° agosto 1996, *GURI* 16 ottobre 1996, n. 243), ai sensi dell'art. 13, 3° e 4° co., legge n. 36 del 1994.

Nulla vieta di pensare che il decreto ministeriale possa, se del caso, essere opportunamente corretto per regolamentare la riduzione tariffaria (di cui all'art. 13, 4° co. *bis*, legge n. 36 del 1994).

In ogni caso è evidente che la riduzione, pur enunciata dall'art. 26, abbisogna di un ulteriore intervento normativo per essere operante.

È lecito domandarsi sino a che punto possa spingersi la riduzione *de qua* ed in particolare se essa possa diventare una vera e propria esenzione per l'utente che fosse in grado di provare il totale reimpiego dell'acqua utilizzata.

La risposta dovrebbe essere negativa, non solo per il dato testuale, che parla esclusivamente di «riduzione» ma anche per due altri ordini di considerazioni:

1) l'esenzione potrebbe essere difficilmente compatibile con l'obbligo di assicurare, attraverso la tariffa, come recita testualmente l'art. 13, 2° co., legge n. 36 del 1994, «la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio»;

2) la tariffa, quale corrispettivo per il servizio idrico fornito all'utenza, copre una serie di costi fissi che, per ragioni di equità, de-

vono essere ripartiti su tutti gli utenti, anche fra quelli che paiono essere più “virtuosi”, cioè che realizzano il massimo riutilizzo dell’acqua e quindi un consistente risparmio idrico.

Interessante, altresì segnalare la delibera CIPE 19 febbraio 1999 (*GURI* 26 aprile 1999) che fissa le direttive in materia di tariffe dei servizi acquedottistici, di fognatura e di depurazione. Quanto stabilito da tale provvedimento ha natura transitoria in quanto si applicherà fino all’entrata in vigore della tariffa integrata prevista dalla legge n. 36 del 1994 e comunque non oltre il 30 giugno 2000.

Tuttavia, tale delibera precisa che qualora gli enti pubblici non abbiano raggiunto la copertura del servizio (nel 1998) possano aumentare la tariffa di una percentuale compresa tra l’80% e 100%, fermo restando il rispetto delle altre norme e che per il servizio di fognatura la determinazione della tariffa varia a seconda che si tratti di utenze civili o industriali e che altri aumenti sono consentiti qualora l’ente o l’impresa che gestisce il servizio effettui taluni investimenti.

Orbene, non vi è chi non veda in queste disposizioni uno spirito contraddittorio. Infatti, da un lato, il legislatore incentiva la riduzione dei canoni a fronte di una riduzione o della eliminazione dell’inquinamento idrico e, dall’altro lato, rinvenendo l’insufficienza delle risorse (questa volta) economiche dispone per un aumento (anche del 100%).

Osservando la relazione speciale n. 3/98 «sull’attuazione della politica e delle azioni nell’UE nel settore dell’inquinamento idrico da parte della Commissione» (*GUCE* 18 giugno 1998, C 191, 2-44) si apprende che (punto 130) le tariffe idriche hanno sostanzialmente due funzioni: la prima di finanziamento dei costi di costruzione e di funzionamento degli impianti comunali di depurazione, la seconda di stimolo alla riduzione dell’inquinamento.

Ciò corrisponde a quanto stabilito dall’art. 18, legge n. 36 del 1994 che nel disporre l’aumento dei canoni per le concessioni di derivazione per i diversi usi disciplina che il ricavato di tale aumento confluisca in un Fondo speciale per il finanziamento degli interventi relativi al risparmio idrico e al riuso delle acque reflue. Tale riparto per gli anni 1994, 1995 e 1996 viene disciplinato nel d.p.r. 18 novembre 1997; per il 1997 provvede invece il d.p.r. 9 aprile 1999 (*GURI* 18 giugno 1999, n. 141). La somma ivi determinata dovrebbe essere utilizzata per il finanziamento delle attività e degli interventi diretti alla ricognizione delle infrastrutture dei servizi idrici e per l’attuazione degli adempimenti previsti dalla legge n. 36 del 1994, nonché per il risanamento delle acque e il completamento per la gestione delle reti di monitoraggio, per la funzione e la gestione del pa-

trimonio idrico e per la tutela degli aspetti ambientali ad esso connessi conformemente alla legge n. 183 del 1989.

Tuttavia, come si evidenzia nella stessa relazione speciale (punto 134) – nonché dal quadro alquanto controverso prospettato sopra – non è semplice accertare se la politica tariffaria nazionale tenga conto, non solo degli «accantonamenti» previsti dalla normativa richiamata, ma anche degli apporti comunitari a titolo di sovvenzioni.

La gestione della risorsa idrica negli Stati membri: rassegna giurisprudenziale comunitaria

ALLEGATO I

La Corte di giustizia si pronuncia sulla gestione della risorsa idrica negli Stati comunitari

SOMMARIO: 1. Le acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile. – 2. Le acque destinate al consumo umano. – 3. Le acque di balneazione. – 4. Le acque destinate alla vita dei pesci e dei molluschi. – 5. La salvaguardia delle acque dall'inquinamento di sostanze pericolose. – 6. Le acque sotterranee. – 7. Il trattamento delle acque reflue. – 8. La protezione dell'ambiente dai fanghi di depurazione.

1. Le acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile

Legislazione direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 75/440/CEE, concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri – direttiva del Consiglio 9 ottobre 1979, n. 79/869/CEE, relativa ai metodi di misura, alla frequenza dei campionamenti e delle analisi delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile.

Benché i termini per trasporre le direttive del settore siano trascorsi (già da parecchi anni), Paesi membri quali il Portogallo, la Germania e il Belgio non si sono ancora attivati – alla fine del 1998 – per adempiere correttamente agli obblighi comunitari in esse previsti.

Si può osservare che il *Portogallo* ha subito nel corso del 1998 due condanne per inadempimento (Corte di giustizia 15 ottobre 1998, in causa n. C-229 del 1997, *Racc.*, 1998, I-6063; Corte di giustizia 17 giugno 1998, in causa n. C-214 del 1997, *ibidem*, 3843) in quanto, *in primis*, non ha emanato entro il termine prescritto tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio n. 79/869/CEE

e dall'altro lato, perché ha omesso di definire un piano d'azione organico contenente un calendario per il risanamento delle acque superficiali come previsto all'art. 4, n. 2, direttiva del Consiglio n. 75/440/CEE.

Altre condotte inadempienti avverso alle direttive sopra richiamate risultano essere state accertate in passato anche con riferimento al *Belgio* (Corte di giustizia 11 giugno 1991, in causa n. C-290 del 1989, «Commissione delle Comunità Europee contro Regno del Belgio», *Racc*, 1991, I-2851) e alla *Germania* (Corte di giustizia 17 ottobre 1991, in causa n. C-58 del 1989, «Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica federale di Germania», *Racc*, 1991, I-4893).

Le pronunce segnalano in particolare, che tali Paesi membri non hanno adottato i provvedimenti necessari all'attuazione delle direttive del Consiglio n. 75/440/CEE e n. 79/869/CEE e quando hanno adempiuto in tal senso non hanno comunicato le relative misure nazionali.

2. Le acque destinate al consumo umano

Legislazione direttiva del Consiglio n. 80/778/CEE, sulla tutela delle acque destinate al consumo umano (la direttiva n. 75/440/CEE, di cui sopra, sull'acqua potabile deve rimanere distinta da quella che tutela le acque destinate al consumo umano, n. 80/778/CEE e da quella sulle acque minerali, n. 80/777/CEE).

Anche in questo settore numerose sono le pronunce della Corte di giustizia che accertano gli inadempimenti dei Paesi membri.

Di recente sono state considerate contrastanti con il diritto comunitario (Corte di giustizia 22 aprile 1999, in causa n. C-340 del 1996, «Commissione delle Comunità Europee contro Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord», non ancora pubblicata) le condotte del *Regno Unito* e dell'*Irlanda del Nord* in quanto non hanno precisato nel Water Industry Act del 1991 le condizioni convenute perché le prescelte società concessionarie dei servizi idrici si impegnassero a garantire, all'interno del territorio britannico, la conformità delle acque ai requisiti stabiliti dalla direttiva del Consiglio n. 80/778/CEE.

In precedenza, il Regno Unito, aveva ottenuto un'altra condanna (Corte di giustizia 25 novembre 1992, in causa n. C-337 del 1989, «Commissione delle Comunità Europee contro Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord», *Racc*, 1992, 6103) nello stesso settore in quanto aveva omesso di trasporre la normativa comunitaria in *Scozia*, nell'*Irlanda del Nord* e – riguardo all'acqua utilizzata nell'industria alimentare – in *Inghilterra* e nel *Galles*. La Corte, nella medesima pronuncia, aveva altresì accertato che l'inadempimento riguardava il mancato approvvigionamento idrico di 28 zone in *Inghilterra* nonché il mancato adeguamento dei parametri idrici ai requisiti (direttiva n. 91/676/CEE).

Inoltre anche il *Belgio* (Corte di giustizia 5 luglio 1990, in causa n. 45 del 1989, «Commissione contro Repubblica Regno del Belgio», *Racc*, 1990, I-2835) e la *Germania* hanno subito distinte condanne (Corte di giustizia 21 novembre 1992, in causa n. C-237 del 1990, «Commissione contro Repubblica federale di Germania», *Racc*, 1992, I-5973) per aver consentito un regime di deroghe non previsto dalla direttiva n. 80/778/CEE.

Infatti, mentre il Belgio autorizzava nella Regione Wallonia il superamento delle concentrazioni massime di cui all'all. I della direttiva e forniva acqua potabile nella Provincia di Verviers in modo non conforme ai parametri comunitari, la Germania acconsentiva, fino al 1° gennaio 1991, ad un regime di deroghe in base a presupposti non previsti dall'art. 10, n. 1, direttiva n. 80/778/CEE e prescriveva l'obbligo per i Länder di comunicare le deroghe concesse, in modo da garantire l'osservanza degli artt. 9, n. 1 e 10, n. 3 della direttiva.

La direttiva in materia prevede un sistema di deroghe che deve però essere attuato nel rispetto dei limiti da essa impartiti. Così, l'autorizzazione al superamento delle concentrazioni massime ammissibili figuranti nell'all. I, direttiva n. 80/778/CEE sulla qualità delle acque destinate al consumo umano, contemplata dall'art. 10, n. 1 della stessa direttiva, dev'essere concessa solo in presenza di una situazione di urgenza in cui le Autorità nazionali devono far fronte rapidamente alle difficoltà di approvvigionamento di acqua destinata al consumo umano (Corte di giustizia 22 settembre 1988, in causa n. C-228 del 1987, «Pretura unificata di Torino contro Ignoti», *Racc*, 1988, I-5099).

Detta autorizzazione dev'essere limitata nel tempo e per il periodo necessario al ripristino della qualità delle acque interessate. Inoltre, tale misura, che non deve comportare rischi inaccettabili per la salute pubblica, è consentita solo se l'approvvigionamento di acqua destinata al consumo umano non possa essere garantito altrimenti.

3. *Le acque di balneazione*

Legislazione direttiva del Consiglio 8 dicembre 1975, n. 76/160/CEE, sulle acque di balneazione.

Una recente pronuncia (Corte di giustizia 8 giugno 1999, in causa n. C-198 del 1997, «Commissione contro Repubblica federale di Germania», inedita) ha accertato che la *Germania* non ha adottato nei Länder occidentali (originari), i provvedimenti necessari affinché la qualità delle acque di balneazione fosse resa conforme ai valori limite fissati ai sensi dell'art. 3, direttiva del Consiglio n. 76/160/CEE.

Inoltre, la Corte ha riscontrato anche un altro grave e prolungato inadempimento in quanto dalla notifica della direttiva, avvenuta il 10 dicembre

1975, la Germania non ha effettuato i campionamenti dovuti con la frequenza minima prescritta nell'allegato della medesima (ai sensi degli artt. 4, n. 1 e 6, n. 1).

Un pari inadempimento (Corte di giustizia 14 luglio 1993, in causa n. C-56 del 1990, «Commissione delle Comunità Europee contro Regno Unito», *Racc.*, 1993, I-2533) è stato riscontrato anche a carico del *Regno Unito* (artt. 4 e 5, direttiva n. 76/160/CEE) che non ha provveduto ad adottare tutte le disposizioni necessarie per adeguare la qualità delle acque di balneazione delle zone di Blachpool, Formy e Southport, ai valori limite stabiliti dalla direttiva.

La Commissione ha avviato di recente una serie di *procedure di infrazione nei confronti della Francia, della Danimarca, della Finlandia e della Svezia*. Le decisioni adottate nei confronti di tali Paesi, ad eccezione della Francia, sono dovuti ad una persistente mancanza di conformità ai valori imperativi e agli obblighi di campionamento in questi Stati membri.

La decisione, invece, adottata nei confronti della Francia riguarda il mancato monitoraggio dal 1995 del parametro obbligatorio "coliformi totali" nelle acque di balneazione.

Dalle informazioni dettagliate assunte dalla Commissione (RAPID del 29 luglio 1999) è possibile riscontrare che le acque di balneazione sottoposte a campionamento mostrano risultati insufficienti e parametri non conformi a quelli previsti dalle direttive in esame in Finlandia, Svezia, Danimarca nel periodo 1995-98.

Dalla relazione della Commissione Europea (*Sedicesimo rapporto sulla qualità delle acque di balneazione in Europa*, 1998) risulta che, a fronte di 13.218 spiagge in acque costiere e 6.004 zone in acque interne, il 95% circa delle zone di balneazione costiere è conforme ai requisiti minimi di qualità, percentuale che rispecchia un miglioramento marginale rispetto ai risultati della stagione precedente. Nelle zone di balneazione in acque interne si registra invece l'85% circa di zone conformi ai requisiti minimi.

Considerato che il parametro prende a riferimento l'unità dei valori minimi, la Comunità Europea intendere ora predisporre utili azioni per raggiungere un livello elevato di qualità delle acque di balneazione costiere e interne. Inoltre, si deve tener conto che i risultati sono suscettibili di variazioni anche a seconda delle mutevoli condizioni climatiche. Al che è stato registrato che non sempre si sono raggiunti buoni risultati soprattutto nel caso delle acque costiere a causa delle condizioni meteorologiche registratesi in alcune regioni dell'Unione Europea nella stagione balneare 1998, caratterizzata da periodi di forti precipitazioni piovose.

4. *Le acque destinate alla vita dei pesci e dei molluschi*

Legislazione direttiva del Consiglio 18 luglio 1978, n. 78/923/CEE – direttiva del Consiglio 30 ottobre 1979, n. 79/923/CEE.

L'inquinamento oramai è presente ovunque in misura maggiore o minore, ivi compreso nell'ambito delle acque destinate alla vita dei pesci e dei molluschi.

Controlli costanti sulla qualità delle acque sono necessari affinché possano essere approntati tempestivamente gli opportuni interventi, diretti a ripristinare i valori normali, per assicurare una idonea salvaguardia sia alle varie specie di pesci e molluschi, sia all'uomo che fa oggetto costante del prodotto ittico come consumo alimentare.

Per perseguire tali obiettivi occorre che i Paesi membri predispongano precisi programmi nazionali, emanando norme giuridiche vincolanti e designino le Autorità nazionali competenti per effettuare gli opportuni controlli.

Così in questo contesto nel 1996 è stato accertato con sentenza della Corte di giustizia 12 dicembre 1996, in causa n. C-298 del 1995, («Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica federale di Germania», *Racc.* 1996, I-6747) che la *Germania* non ha predisposto le misure nazionali necessarie per assicurare la certezza di un corretto e costante adempimento delle direttive del Consiglio n. 78/923/CEE e n. 79/923/CEE, nonostante che i termini di trasposizione fossero scaduti (rispettivamente il 20 luglio 1980 e il 5 novembre 1981).

5. *La salvaguardia delle acque dall'inquinamento di sostanze pericolose*

Legislazione direttiva del Consiglio 4 maggio 1976, n. 76/464/CEE, diretta a prevenire e ridurre l'inquinamento idrico provocato da talune sostanze pericolose scaricate direttamente nell'ambiente idrico – direttiva del Consiglio 22 marzo 1982, n. 82/176/CEE, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di mercurio del settore dell'elettrolisi dei cloruri alcalini – direttiva del Consiglio 26 settembre 1983, n. 83/513/CEE, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di cadmio – direttiva del Consiglio 8 marzo 1984, n. 84/156/CEE, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di mercurio provenienti da settori diversi da quello dell'elettrolisi dei cloruri alcalini – direttiva del Consiglio 9 ottobre 1984, n. 84/491/CEE, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di esaclorocicloesano – direttiva del Consiglio 12 giugno 1986, n. 86/280/CEE, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di talune sostanze pericolose che figurano nell'elenco I dell'allegato, direttiva n. 76/464/CEE.

Numerose sono le disposizioni normative che regolamentano a livello comunitario la salubrità delle acque dall'inquinamento delle sostanze pericolose, alcune delle quali sono ricomprese nella direttiva del Consiglio n.

76/464/CEE, mentre altre sono regolamentate separatamente, si pensi al mercurio, al cadmio, all'esaclorocicloesano, ecc.

Nel settore delineato dalla direttiva n. 76/464/CEE e successive modifiche, si può osservare che gli Stati membri hanno grosse difficoltà ad osservare il disposto di cui all'art. 7. Infatti, le pronunce concernono per la maggior parte l'omissione di programmi nazionali diretti a ridurre le concentrazioni delle sostanze inquinanti nei limiti stabiliti in sede comunitaria, soprattutto con riferimento alle sostanze pericolose di cui all'elenco I e II della direttiva.

Così si può notare, ad es., che il *Belgio* (Corte di giustizia 21 gennaio 1999, in causa n. C-207 del 1997, «Commissione delle Comunità Europee contro il Regno del Belgio», non ancora pubblicata) e il *Lussemburgo* (Corte di giustizia 11 giugno 1998, in causa n. C-206 del 1996, «Commissione delle Comunità Europee contro Granducato di Lussemburgo», *Racc*, 1998, 3410) non hanno ancora adottato i programmi di riduzione dell'inquinamento concernente gli obiettivi di qualità per le acque che riguardano le 99 sostanze pericolose nell'elenco I dell'allegato, direttiva n. 76/464/CEE che vanno trattate, ai sensi del primo trattino dell'elenco II, come sostanze di quest'ultimo elenco.

Anche altri Paesi comunitari si trovano in grandi difficoltà in questo settore, ad es. la *Spagna* (Corte di giustizia 25 novembre 1998, in causa n. C-214 del 1996, «Commissione delle Comunità Europee contro Regno di Spagna», *Racc*, 1998, I-7672) e la *Grecia* (Corte di giustizia 11 giugno 1998, in cause n. C-232 del 1995 e n. C-233 del 1995, «Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica ellenica» *Racc*, 1998, 3352) che hanno omesso di adottare i programmi per la riduzione dell'inquinamento rispettivamente, la prima, delle acque continentali e delle acque del mare territoriale, e la seconda, delle acque del lago Vegoritis e del suo affluente, il fiume Soulos, nonché delle acque del golfo Pagasetico.

In questo panorama di inadempimenti vi rientra altresì il *Portogallo* (Corte di giustizia 28 maggio 1998, in causa n. C-213 del 1997, «Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica portoghese», *Racc*, 1998, I-3292) che ha omesso di adottare tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per attuare pienamente e correttamente la direttiva dal Consiglio n. 86/280/CEE, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di talune sostanze pericolose che figurano nell'elenco I dell'allegato, direttiva n. 76/464/CEE, come modificato dalla direttiva del Consiglio 16 giugno 1988, n. 88/347/CEE.

Altresì il *Portogallo*, sempre nell'ambito dell'inquinamento delle acque da sostanze pericolose, quale il mercurio, è contravvenuta alla direttiva del Consiglio 8 marzo 1984, n. 84/156/CEE, concernente i valori limite e gli

obiettivi di qualità per gli scarichi di mercurio provenienti da settori diversi da quello dell'elettrolisi dei cloruri alcalini. In particolare, il Portogallo non ha provveduto ad emanare, entro il termine stabilito, tutti i provvedimenti legislativi, regolamentari ed amministrativi necessari per conformarsi alla citata direttiva ed a stabilire i programmi specifici ivi previsti (Corte di giustizia 18 giugno 1998, in causa n. C-208 del 1997, «Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica portoghese», *Racc*, 1998).

Anche la *Germania* è contravvenuta all'art. 7, direttiva del Consiglio 4 maggio 1976, n. 76/464/CEE, non avendo adottato i programmi comprendenti gli obiettivi di qualità allo scopo di ridurre l'inquinamento provocato da 99 sostanze rientranti nell'elenco I dell'allegato alla suddetta direttiva (sostanze che, secondo il primo trattino dell'elenco II, devono essere trattate come sostanze dell'elenco II) (Corte di giustizia 11 novembre 1999, in causa n. C-184 del 1997, «Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica federale di Germania», *Racc*, 1999).

È singolare constatare che, in precedenza, la Germania, con un'unica pronuncia (Corte di giustizia 7 novembre 1996, in causa n. C-262 del 1995, «Commissione contro Repubblica federale di Germania», *Racc*, 1996) è stata altresì dichiarata inadempiente nei confronti di cinque direttive sulla tutela delle acque nazionali (direttive del Consiglio: n. 82/176/CEE, n. 83/513/CEE, n. 84/156/CEE, n. 84/491/CEE, n. 86/280/CEE ed in particolare all'art. 3 di ognuna di esse).

6. *Le acque sotterranee*

Legislazione direttiva del Consiglio 17 dicembre 1979, n. 80/68/CE, sulle acque sotterranee.

In passato la Germania, il Belgio, il Portogallo e l'Olanda sono stati giudicati inadempienti anche con riferimento alle altre direttive che disciplinano i valori limite e gli obiettivi di qualità per le acque dall'inquinamento di mercurio nonché le acque sotterranee dall'inquinamento di altre sostanze pericolose.

Il *Portogallo* il 18 giugno 1998 (a fronte di due procedimenti rimasti separati), ha subito due condanne per non aver emanato entro il termine prescritto tutti i provvedimenti legislativi, regolamentari ed amministrativi necessari per conformarsi pienamente alla direttiva n. 80/68/CEE, in particolare agli artt. 8-11 e 15 della stessa (Corte di giustizia 18 giugno 1998, in causa n. C-183 del 1997, «Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica portoghese», *Racc*, 1998, I-4008) e alla direttiva n. 84/156/CEE, più in parti-

colare per non aver stabilito i programmi specifici previsti da tale direttiva (Corte di giustizia 18 giugno 1998, in causa n. C-208 del 1997, «Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica portoghese», *ibidem*, I-4021).

Per quel che concerne il *Belgio*, nel 1993 (Corte di giustizia 5 maggio 1993, in causa n. C-174 del 1991, «Commissione delle Comunità Europee contro Regno del Belgio», *Racc*, 1993) viene ravvisata la sua inadempienza per non aver menzionato all'art. 8, decreto regionale vallone 30 aprile 1990, sulla tutela e sullo sfruttamento delle acque potabilizzabili, le sostanze di cui all'elenco II alle quali fa rinvio l'art. 5, direttiva del Consiglio n. 80/68/CEE e per non essersi conformato alla sentenza della Corte (Corte di giustizia 17 giugno 1987, in causa n. 1 del 1986 (*Racc*, 1987, 2803).

Sempre con riferimento alla direttiva n. 80/68/CEE, la *Germania* e l'*Olanda* sono stati ravvisati inadempienti, invece, rispettivamente con le sentenze Corte di giustizia 28 febbraio 1991 (in causa n. C-131 del 1988, «Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica federale di Germania», *Racc*, 1991, 825) e 17 settembre 1987 (in causa n. C-291 del 1984, «Commissione delle Comunità Europee contro Regno dei Paesi Bassi», *Racc*, 1987, 3494).

7. Il trattamento delle acque reflue

Legislazione direttiva del Consiglio 21 maggio 1991, n. 91/271/CEE, concernente il trattamento delle acque reflue urbane.

Nella sentenza della Corte di giustizia 12 dicembre 1996 (in causa n. C-297 del 1995, «Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica federale di Germania», *Racc*, 1996) la *Germania* non ha emanato nel termine prescritto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 21 maggio 1991, n. 91/271/CEE, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 19 della stessa direttiva.

8. La protezione dell'ambiente dai fanghi di depurazione

Legislazione direttiva del Consiglio n. 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente.

Con la sentenza Corte di giustizia 3 maggio 1994 (in causa n. C-260 del 1993, «Commissione delle Comunità Europee contro Regno del Belgio»,

Racc, 1994), è stata accertata l'inadempienza del *Belgio* nell'ambito dell'utilizzazione dei fanghi di *depurazione in agricoltura*.

Infatti, è stato ravvisato che tale Paese non ha adottato, entro il termine prescritto, a livello federale e nella Regione vallone, le disposizioni di legge, di regolamento e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva n. 86/278/CEE.

ALLEGATO II

L'Italia al centro delle pronunce della Corte di giustizia

SOMMARIO: 1. Inquinamento da nitrati. – 2. Inquinamento da cadmio. – 3. Inquinamento da altre sostanze pericolose. – 4. La salvaguardia delle acque sotterranee dall'inquinamento da sostanze pericolose. – 5. La salvaguardia delle acque destinate alla vita dei pesci e dei molluschi.

Di recente, la Commissione Europea ha formulato un "parere motivato" nei confronti della Repubblica italiana per la mancata esecuzione di una sentenza della Corte di giustizia sulle acque reflue (Corte di giustizia 12 dicembre 1996, in causa n. C-302 del 1995, *Racc*, 1996, I-6765).

Il nostro Paese ha subito numerose condanne sia nell'ambito della tutela delle acque dall'inquinamento dei nitrati, da mercurio, da altre sostanze pericolose nonché in tema di salvaguardia delle acque destinate alla vita dei pesci e dei molluschi.

La presente sezione vede protagonista il nostro Paese; in essa si è ritenuto opportuno riportare fedelmente i dispositivi della Corte di giustizia e, diversamente da quanto sopra, non adottare un linguaggio discorsivo e comparatistico.

1. Inquinamento da nitrati

Legislazione direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, n. 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole.

Sentenza Corte di giustizia 25 febbraio 1999, in causa n. C-195 del 1997, «Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica italiana» (Racc, 1999).

La Repubblica italiana, non avendo adottato e non avendo comunicato alla Commissione, entro il termine previsto, le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie alla trasposizione della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, n. 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, e non avendo osservato, in particolare, l'obbligo sancito dal suo art. 3, n. 2, è venuta meno agli obblighi imposti dall'art. 12, n. 1, della direttiva stessa.

2. Inquinamento da cadmio

Legislazione direttiva del Consiglio n. 83/513/CEE, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di cadmio.

Sentenza Corte di giustizia 13 dicembre 1990, in causa n. C-70 del 1989, «Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica italiana» (Racc, 1990, I-4817).

La Repubblica italiana, non avendo adottato entro il termine prescritto tutte le disposizioni legislative e amministrative necessarie per garantire la completa e corretta attuazione nell'ordinamento giuridico interno della direttiva del Consiglio 26 settembre 1983, n. 83/513/CEE, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di cadmio, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CE.

3. Inquinamento da altre sostanze pericolose

Legislazione direttiva del Consiglio 4 maggio 1976, n. 76/464/CEE, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità.

Sentenza Corte di giustizia 1° ottobre 1998, in causa n. C-285 del 1996, «Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica italiana» (Racc, 1998, 5985).

Non avendo adottato i programmi di riduzione dell'inquinamento comprendenti obiettivi di qualità per 99 sostanze pericolose enumerate nell'elenco I dell'allegato, direttiva del Consiglio 4 maggio 1976, n. 76/464/CEE, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza della detta direttiva.

Non avendo fornito alla Commissione le informazioni richieste sui grado di inquinamento delle acque in Italia al fine di permetterle di accertare la portata degli obblighi derivanti dall'art. 7, direttiva n. 76/464, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 5 del Trattato CE.

Sentenza Corte di giustizia 12 luglio 1988, in causa n. C-326 del 1987, «Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica italiana» (Racc, 1988, 4009).

Non adottando entro il termine prescritto le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva 18 luglio 1984, n. 84/414/CEE della Commissione, per l'adeguamento al progresso tecnico della direttiva n. 76/764/CEE per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai termometri clinici di vetro al mercurio del tipo a massima, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CEE.

4. La salvaguardia delle acque sotterranee dall'inquinamento da sostanze pericolose

Legislazione direttiva Consiglio 17 dicembre 1979, n. 80/68/CEE, sulla protezione delle acque sotterranee.

Sentenza Corte di giustizia 28 febbraio 1991, in causa n. C-360 del 1987, «Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica italiana» (Racc, 1991, I-791).

La Repubblica italiana, non avendo adottato entro il termine prescritto tutti i provvedimenti necessari per conformarsi alle disposizioni della direttiva del Consiglio 17 dicembre 1979, n. 80/68/CEE, concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CE.

5. La salvaguardia delle acque destinate alla vita dei pesci e dei molluschi

Legislazione direttiva del Consiglio 30 ottobre 1979, n. 79/923/CEE, relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura – direttiva del Consiglio 18 luglio 1978, n. 78/659/CEE, sulla qualità delle acque dolci – direttiva Consiglio 24 giugno 1993, n. 93/53/CEE, recante misure comunitarie minime di lotta contro talune malattie dei pesci.

Sentenza Corte di giustizia 4 dicembre 1997, in causa n. C-225 del 1996, «Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica italiana» (Racc, 1997, I-6895).

La Repubblica italiana avendo omesso di designare le acque richiedenti protezione o miglioramento per consentire la vita e lo sviluppo dei molluschi, conformemente all'art. 4, direttiva del Consiglio 30 ottobre 1979, n. 79/923/CEE, relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura; – avendo omesso di stabilire programmi per la riduzione dell'inquinamento, conformemente all'art. 5, direttiva n. 79/923/CEE, – e avendo omesso di fissare i valori per i parametri di cui ai punti 8 e 9 dell'allegato, ad eccezione del mercurio e del piombo, a norma dell'art. 3, direttiva n. 79/923/CEE, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù della direttiva n. 79/923/CEE.

Sentenza Corte di giustizia 16 dicembre 1997, in causa n. C-316 del 1996, «Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica italiana» (Racc, 1997, I-7240).

Non avendo adottato entro i termini stabiliti le disposizioni legislative,

regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alle direttive del Consiglio 24 giugno 1993, n. 93/53/CEE, recante misure comunitarie minime di lotta contro talune malattie dei pesci, 14 dicembre 1993, n. 93/113/CE, relativa all'utilizzo e alla commercializzazione degli enzimi, dei microorganismi e di loro preparati nell'alimentazione degli animali, e 14 dicembre 1993, n. 93/114/CE, che modifica la direttiva n. 70/524/CEE relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 20, n. 1, 1° co., direttiva n. 93/114/CE.

Sentenza Corte di giustizia 9 marzo 1994, in causa n. C-291 del 1993, «Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica italiana» (Racc, 1994, I-859).

La Repubblica italiana, avendo omesso di adottare tutti i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte 12 luglio 1988, causa n. 322 del 1986, «Commissione contro Repubblica italiana» (Racc, 1988, 3995), importa, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 171 del Trattato CE.

Sentenza Corte di giustizia 12 luglio 1988, in causa n. C-322 del 1986, «Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica italiana» (Racc, 1988, I-3995).

La Repubblica italiana, omettendo di adottare nei termini stabiliti i provvedimenti necessari per conformarsi alla direttiva del Consiglio 18 luglio 1978, n. 78/659/CEE, sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci, è venuta meno agli obblighi imposti dal Trattato CE.

ALLEGATO III

La difficile interpretazione della normativa comunitaria sulle acque

SOMMARIO: 1. La qualifica di “acque minerali naturali”. – 2. La nozione di “acque dolci superficiali” e di “acque inquinate”. – 3. La nozione di “scarico”.

1. La qualifica di “acque minerali naturali”

Legislazione direttiva del Consiglio 15 luglio 1980, n. 80/777/CEE, sulle acque minerali.

La Comunità Europea disciplina in modo a sé stante il settore delle acque minerali. Infatti, tale materia è espressamente sottratta dall'ambito di applicazione della direttiva n. 80/778/CEE sulle acque destinate al consumo umano.

Anche se il settore delle acque minerali è stato in larga misura armonizzato, la normativa comunitaria in materia ha sollevato *qualche dubbio interpretativo*. In particolare, è stato accertato (Corte di giustizia 17 luglio 1997, in causa n. C-17 del 1996, «Badische Erfrischungs-Getranke GmbH & Co. KG contro Land Baden-Wurtemberg», *Racc*, 1997, I-4617) che un'Autorità nazionale non può richiedere ad un operatore commerciale di dimostrare o di inserire sull'etichetta le proprietà salutari dell'acqua compravenduta per ottenere il *riconoscimento della denominazione di “acqua minerale naturale”*, in quanto tale comportamento si pone in contrasto con la direttiva comunitaria in esame. La Corte di giustizia è pervenuta a tale interpretazione ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, n. 1, e dell'all. I, parte I, punti 1 e 2, direttiva del Consiglio n. 80/777/CEE.

2. La nozione di “acque dolci superficiali” e di “acque inquinate”

Legislazione direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, n. 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole.

Sentenza Corte di giustizia 29 aprile 1999, in causa n. C-293 del 1997, «The Queen contro Secretary of State for the Environment, Minister of Agriculture, Fisheries and Food» (*Racc*, 1999).

Gli artt. 2, lett. j), e 3), n. 1, nonché l'all. I, direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, n. 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque

dell'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, devono essere interpretati nel senso che impongono di qualificare acque dolci superficiali come «acque inquinate» e, di conseguenza, di designare come «zone vulnerabili», ai sensi dell'art. 3, n. 2, della medesima direttiva, tutte le zone note che scaricano in tali acque e contribuiscono al loro inquinamento, quando tali acque contengano una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l e quando lo Stato membro interessato consideri che lo scarico di composti azotati di origine agricola «concorre significativamente» a detta concentrazione globale di nitrati.

L'esame delle questioni sollevate non ha messo in luce nessun elemento idoneo ad inficiare la validità della direttiva n. 91/676/CEE.

3. La nozione di "scarico"

Legislazione direttiva del Consiglio 4 maggio 1976, n. 76/464/CEE, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità.

Sentenza Corte di giustizia 29 settembre 1999, in causa n. C-231 del 1997, «Van Rooij e Dagelijks bestuur van het waterschap de Dommel» (Racc, 1999).

La nozione di "scarico" di cui all'art. 1, n. 2, lett. *d*), direttiva del Consiglio 4 maggio 1976, n. 76/464/CEE, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità, dev'essere interpretata nel senso che in essa rientra l'emissione di vapori inquinati che si condensano e cadono su acque di superficie. La distanza che separa queste dal luogo di emissione dei vapori inquinati rileva soltanto per stabilire se occorra escludere che l'inquinamento delle acque possa, in base alla comune esperienza, essere considerato prevedibile, e quindi per impedire che tale inquinamento sia imputato a chi è causa dei vapori.

La nozione di "scarico" di cui all'art. 1, n. 2, lett. *d*), direttiva n. 76/464/CEE dev'essere interpretata nel senso che in essa rientra l'emissione di vapori inquinati che dapprima si condensano su terreni e tetti e successivamente raggiungono le acque di superficie attraverso un canale di deflusso delle acque piovane. È irrilevante al riguardo che il canale di cui trattasi appartenga allo stabilimento considerato o a un terzo.

Sentenza Corte di giustizia 29 settembre 1999, in causa n. C-232 del 1997, «Legge Nederhoff & Zn. e Dijkgraaf en hoogheemraden van het Hoogheemraadschap Rijnland» (Racc, 1999).

La nozione di “scarico” di cui all’art. 1, n. 2, lett. *d*), direttiva del Consiglio 4 maggio 1976, n. 76/464/CEE, concernente l’inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell’ambiente idrico della Comunità deve essere interpretata nel senso che essa non comprende l’inquinamento derivante da fonti significative, comprese le fonti multiple e diffuse, di cui all’art. 5, direttiva del Consiglio 12 giugno 1986, n. 86/280/CEE, concernente i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di talune sostanze pericolose che figurano nell’elenco I dell’allegato, direttiva n. 76/464/CEE.

La nozione di «fonti significative ..., comprese le fonti multiple e diffuse», di cui all’art. 5, direttiva n. 86/280/CEE, dev’essere interpretata nel senso che non vi rientra l’emissione di creosoto da paletti di legno piantati nelle acque di superficie, qualora l’inquinamento causato da tale sostanza sia imputabile ad un soggetto.

La nozione di “scarico” di cui all’art. 1, n. 2, lett. *d*), direttiva n. 76/464, deve essere interpretata nel senso che essa comprende l’installazione in acque di superficie, da parte di un soggetto, di paletti di legno trattati al creosoto.

La direttiva n. 76/464 consente agli Stati membri di subordinare il rilascio di un’autorizzazione di scarico a ulteriori requisiti, non previsti dalla direttiva, al fine di proteggere l’ambiente idrico della Comunità dall’inquinamento provocato da talune sostanze pericolose. L’obbligo di ricercare o scegliere soluzioni alternative aventi un impatto ambientale meno rilevante costituisce un requisito del genere, anche se esso può avere l’effetto di rendere impossibile o del tutto eccezionale il rilascio dell’autorizzazione.

Le condizioni limitative previste per l’impiego del creosoto al punto 32 dell’all. I, direttiva del Consiglio 27 luglio 1976, n. 76/769/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi, come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, n. 94/60/CE, non ostano a che un’Autorità di uno Stato membro, nel valutare le domande di autorizzazione riguardanti l’immissione nelle acque di superficie, ad opera di utilizzatori di professione, di legno trattato con questa sostanza, adotti criteri di valutazione tali che l’impiego della sostanza stessa sia reso impossibile o del tutto eccezionale.