

LA NUOVA DISCIPLINA DELLA DEPURAZIONE PUBBLICA DELLE ACQUE REFLUE E DEI "RIFIUTI LIQUIDI"

di Pasquale Giampietro

1. La depurazione nei servizi pubblici locali

Parlare di depurazione fognaria è sempre impellente... ed attuale. Non solo perché *se ne fa poca e male*, sol che si consideri il numero, ancora troppo rilevante, dei centri urbani - piccoli, medi e grandi...- privi di impianti centrali di depurazione fognaria o dotati di impianti *parziali* (cioè insufficienti a servire tutte le acque reflue urbane prodotte) ovvero a servizio di "sistemi di condotte", cui non sono ancora allacciati (tutti o parte) degli "agglomerati" interessati, onde appare ancora urgentissimo, oltre che necessario, provvedere, quanto prima, alla realizzazione di nuove strutture o al completamento delle esistenti ¹.

Ma, soprattutto, in quanto, per il giurista, lo studio e la ricostruzione del *sistema giuridico che presiede alla disciplina* dei sistemi di gestione di tali servizi (acquedotti, fognatura e *depurazione*) lo immettono in una branca dell'ordinamento che si caratterizza per alcune accentuate novità di principi e di disciplina, investendo, solo per dirne due, la riforma (in corso) delle modalità e delle *forme di gestione dei servizi pubblici locali* (o, secondo altra variante espressiva, della loro c.d. "privatizzazione"²) e il *riassetto della normativa di tutela delle acque dall'inquinamento*, di cui a decreto legislativo 122, di nuovo conio, e tutto da disboscare.....

Fermandoci, in questa occasione, su tale ultima legge-quadro, non poteva sfuggire al più recente legislatore del '99, che, in molte realtà del nostro Paese, per ragioni di insufficienza (appunto) delle rete fognaria ovvero di poca capienza degli impianti di trattamento locali, pubblici e/o privati, continua a verificarsi il fenomeno del *trasporto delle acque reflue urbane*,

domestiche, industriali, dai luoghi di produzione agli impianti pubblici o privati (magari consortili) di depurazione, ponendo ai pubblici amministratori e agli studiosi non pochi problemi - relativi alla disciplina applicabile a tale specifica vicenda - problemi che essi avevano risolto con fatica, parlando, nel *linguaggio tecnico*, di scarichi "extra-fognari" (cioè che pervenivano al depuratore centralizzato non tramite la fogna ma a mezzo autobotti) e, nel lessico giuridico, di "scarichi indiretti" (rispetto a quelli "diretti" nei corpi ricettori: acque superficiali, suolo, fognatura).

Quel fenomeno era ed è, al contempo, favorito dal fatto che, in alcune limitate realtà comunali o consortili (ovvero in taluni impianti privati), si ricava(va) un *vantaggio impiantistico/gestionale ed economico* nel depurare/trattare, oltre agli scarichi "propri", anche quelli di terzi (ovviamente dietro corrispettivo).

Solo in tal modo, infatti, si raggiungeva un esercizio tecnico ottimale dell'impianto e dei ritorni di redditività (tramite economie interne) tutt'altro che trascurabili. In buona sostanza, tali vantaggi derivano proprio dalle dimensioni dei depuratori appositamente costruiti con una capacità di trattamento superiore al fabbisogno del loro titolare.

2. L'intersecazione (ineluttabile?) di due discipline

Allorché il legislatore della riforma (sia della regolamentazione degli scarichi sia, poco prima, quello della gestione dei rifiuti) si è apprestato a regolare questo specifico - ma relevantissimo e sempre più diffuso - fenomeno, era perfettamente al corrente (per averlo "appreso" dalla giurisprudenza ordinaria e costituzionale, anche se maledettamente tardi...), di due profili essenziali (sulla cui bontà si tornerà a momenti):

1) che depurare gli scarichi del proprio insediamento con il proprio impianto se, sul piano tecnico-gestionale, non si presenta fenomeno dissimile dal depurare, anche e contemporaneamente (cioè nello stesso impianto e secondo le stesse tecnologie: trattamento fisico, biologico, chimico....) gli effluenti degli altri (sempre che compatibili con l'impianto), in termini giuridici, non risulta (risulterebbe..) una operazione identica:

- nel primo caso, infatti, il titolare dell'insediamento, autorizzato a rilasciare il proprio effluente, conforme a tabella, automaticamente (e logicamente) viene abilitato ad installare e gestire anche il depuratore (che consente tale conformità);
- nel secondo, lo stesso titolare dell'insediamento e dell'annesso depuratore, che tratta anche lo "scarico" altrui (indicato come "indiretto" dalla legge n.

¹ Per intendere, fino in fondo, la nomenclatura usata, si rimanda alle definizioni di "acque reflue urbane", "rete fognaria" e "agglomerato" di cui all'art. 2, comma 1, rispettivamente, lett. i, aa) ed m), del d. lgs. n. 152/1999. La rilevanza del fenomeno, sotto il profilo finanziario e degli investimenti locali, può desumersi, in altra prospettiva, considerando che, già oggi (nell'anno 2000), le Regioni e gli enti locali possono contare su

tributi propri e su trasferimenti statali sensibilmente migliorati, rispetto al passato, da destinare presumibilmente anche ad una effettiva realizzazione del servizio idrico integrato. I dati più recenti indicano, per i Comuni, la attuale disponibilità di entrate tributarie proprie, per 32 mila miliardi, a fronte dei trasferimenti regionali e statali di ulteriori 30 mila miliardi. Per ulteriori ragguagli relativi al c.d. "federalismo fiscale", v. le lucide ed

aggiornate considerazione di L. Violante, Le due libertà, Laterza, 2000, pag. 107.

² Sul nuovo scontro delle forze politiche per la messa appunto della riforma dei sistemi di gestione dei servizi pubblici locali e sulle modifiche che dovrebbero essere inserite in un collegato alla finanziaria 2000, da approvare entro marzo prossimo, v. le interviste a E. Bianco e G. Pericu, pubblicate ne Il Sole 24 Ore del 5 febbraio scorso, pag. 9.

- 319/76), dietro corrispettivo di un prezzo (nel caso di recapito in impianti centralizzati e pubblici di depurazione, si parlava, appunto di scarichi extrafognari), necessita, per questa distinta ed aggiuntiva attività, di una seconda autorizzazione (quella prevista dalla normativa sui rifiuti) non bastandogli il provvedimento destinato ai propri scarichi (secondo la legislazione sugli scarichi);
- 2) che se lo scarico (di acque reflue) era da considerare solo quello "diretto", nei noti corpi ricettori (e "convogliabile" tramite condotta, secondo l'ultima giurisprudenza formatasi, a partire dal 1995, sulla legge Merli), e il rifiuto (sempre a giudizio della stessa Cassazione) poteva anche assumere la natura liquida e quindi ricomprendere le acque reflue (oggi aggiungeremo: domestiche, industriali, urbane) - ove non direttamente immesse nei corpi ricettori, ma trasferite altrove, per es., negli impianti di depurazione altrui - ne derivava, sul piano logico-giuridico (vedremo, poi, il merito...), che:
- l'attività di depurazione (nella sola parte in cui era svolta) per conto terzi, "doveva" considerarsi come avente ad oggetto - non uno scarico (per mancanza dell'indicato requisito della immissione "diretta") ma - un rifiuto (per la ricorrenza delle relative caratteristiche) e che:
 - la depurazione, con un colpo di bacchetta magica (linguistica o di qualificazione giuridico-formale) doveva denominarsi, più propriamente, "trattamento" (di rifiuti per conto terzi).
In tale ultima vicenda appariva consequenziale argomentare, infine, che:
 - detto impianto necessitava di due autorizzazioni: quella per depurare (gli scarichi propri del titolare) e quella per "trattare" i rifiuti altrui³.

3. Una norma illeggibile: sua collocazione e destinatari.

Le conclusioni, appena tratte, sono emblematicamente ma non...esemplarmente condensate nella rubrica dell'art. 36, del decreto legislativo 152, cit. che, recitando, in una sorta di ossimoro, "Autorizzazione al trattamento dei rifiuti... costituiti da acque reflue", sembra voler "sposare", senza riserve⁴, tale ultima ricostru-

zione concettuale (stavo per dire dogmatica, ma il termine mi è suonato immediatamente sopradimensionato e presuntuoso). Anche se, immediatamente dopo, nel corso della descrizione (e regolamentazione) delle fattispecie previste, in luogo di chiarire e confermare la propria scelta - sulle delicatissime categorie giuridiche di scarico, rifiuto, depurazione e trattamento - si avvita in una tale casistica e si produce in un così oscuro dettato da risultare una delle norme più oscure e peggio redatte di tutto il decreto⁵. Vediamo perché.

Una prima riserva andrebbe mossa alla sua collocazione. Situata...nel Capo IV, del Titolo III, fra la disciplina della "Immersione in mare di materiale derivante da attività di scavo... (art. 35) e gli impianti di "acquacoltura e piscicoltura" (art. 37), non si comprende in quale (recondita) prospettiva (salvo la più banale ragione di un inserimento distratto o all'ultimo momento...) e con quali intenti si sia decisa la sua inserzione nell'ambito delle.... "Ulteriori misure per la tutela dei corpi idrici" (quando in realtà essa meritava di trovarsi nel Capo III, dedicato alla "disciplina degli scarichi" nel caso fognari (depurati).

Una seconda, molto più grave, riserva attiene ai suoi destinatari: impianti pubblici di depurazione ovvero anche impianti privati?

Si potrebbe osservare, in proposito, che il comma 1, nell'enunciare un divieto assoluto di smaltimento dei rifiuti negli impianti di "trattamento" si rivolge effettivamente "alle acque reflue urbane" (come definite dall'art. 2, lett. i) e come "raccolte e convogliate" dalla "rete fognaria" (di cui allo stesso disposto, lett. aa)); che nel comma 3, si richiama il "gestore del servizio idrico integrato" e, soprattutto, che il successivo comma 4, recita: "...allo smaltimento dei rifiuti costituiti da acque reflue, di cui al presente articolo, si applica la tariffa prevista per il servizio di depurazione di cui all'art. 14, l. n. 36/1994.

Ma ciò ammesso, e ritenendo che tali notazioni siano corrette, perché allora, nel comma primo, cit., viene usata l'espressione impropria di "impianti di trattamento di acque reflue urbane" in luogo del più corretto "impianti centralizzati di depurazione" o impianti di depurazione "di pubbliche fognature" (v. art. 45,

³ Per questa annosa, laboriosa, e per molti versi, penosa vicenda (sociale, umana, giuridica): v., in dottrina, da ultimo, V. Paone, Rassegna di giurisprudenza in materia ambientale, in *Ambiente e Sicurezza*, n. 2/2000 pag. 155; Id., *Depuratori e dintorni*, in *Ambiente Consulenza*, n. 11/1997, 868; P. Giampietro, *Depurazione pubblica e trattamento dei rifiuti*, in *Giur. merito*, 1995, pag. 1078.

⁴ Come espressamente dichiarato dalla Relazione di accompagnamento al decreto 152, con le seguenti espressioni: "Con l'art. 36 si è cercato di dare delle indicazioni sulla demarcazione tra la disciplina degli scarichi (già definiti dall'art. 2) e disciplina dei rifiuti, chiarendo che le acque reflue trattate "per conto terzi", e cioè non in impianti o con operazioni strettamente connesse con lo scarico da parte dello stesso titolare o in impianti consortili, costituiscono rifiuti e possono, come

tali, essere smaltiti in impianti di trattamento situati nello stesso ambito territoriale ottimale" purché: a) l'impianto abbia capacità residua; b) le acque reflue rispettino i valori limite di emissione stabiliti per lo scarico in fognatura ecc." (trattasi delle condizioni indicate dal comma 3). "Al di fuori di questa ipotesi è normalmente vietato lo smaltimento dei rifiuti liquidi in impianti di trattamento di acque reflue urbane". Da tale passaggio, il solo dedicato all'art. 36, si deducono almeno due conclusioni: che il legislatore considera la depurazione (trattamento) negli impianti consortili come "depurazione dello scarico proprio" (di ciascuna impresa che fa parte del consorzio e conferisce il proprio refluo all'impianto consortile, anche se la gestione di quest'ultimo, presumo, sia gestito da soggetto autonomo); che esso si riferisce al gestore di acque reflue urbane, di cui al comma 3 (in ordine al quale si indicano espressamente le condizioni per esse-

re esonerati dall'autorizzazione ex decreto Ronchi) e ignora, completamente, il gestore del comma 2 (per il quale, l'art. 36, si limita ad imporre genericamente la "compatibilità delle tipologie di "rifiuti liquidi" con l'impianto").

⁵ Si veda, fra i tanti, L. Butti, *Sorprese e problemi "nascosti" nel nuovo d. lgs. n. 152/1999*, in *Ambiente e sicurezza*, n. 11/1999, pag. XXII, il quale propende a ritenere, senza peraltro indicarne le ragioni, che l'art. 36 si riferisce solo agli impianti di trattamento di acque reflue urbane, e che il regime di esonero dall'autorizzazione di cui al comma 5, può essere concesso solo ad un gestore di servizio idrico integrato attivato (nel rispetto delle condizioni del comma 3); mentre se "manca tale attivazione del servizio integrato o vi è accettazione di acque reflue provenienti da fuori ambito... la possibilità di accettare rifiuti è subordinata a specifica autorizzazione (comma 2). Non si aggiunge da parti di chi. Sul punto, v., oltre, nel testo.

comma 6), in considerazione del fatto che il termine "trattamento" viene normalmente destinato ai rifiuti e "depurazione" alle acque reflue, tanto più che, secondo una prospettiva scientifica e tecnologica, le due operazioni sono, tecnicamente e concettualmente, da tenere distinte (se non addirittura contrapposte)?⁶

4. Il gestore della depurazione pubblica

E, se di impianti pubblici di depurazione fognaria, si tratta, in base a quale coerenza, terminologica e logica, nel comma 2 (ove si aprono le tante eccezioni... al divieto che precede), la stessa vicenda (come si ipotizza) è descritta con riguardo al "gestore di impianti di trattamento di acque reflue", senza aggiungere "urbane" ?⁷

Chi è questo "gestore" - non denominato "pubblico" - che "tratta" (e non depura) "acque reflue" (prive dell'attributo di "urbane") e pertanto, testualmente..., anche solo di servizi e/o domestiche e/o industriali (ma non acque reflue di pubblica fognatura...riservate al depuratore pubblico), che viene autorizzato allo "smaltimento" di qualsiasi tipologia di "rifiuto liquido" (purché compatibile con il processo di depurazione, non seguita dall'aggettivo "pubblica") anche dunque a base non acquosa ovvero se prodotto e proveniente da fuori ambito territoriale ottimale, ex art. 14 l. n. 36/1994?

In base a quale ragione testuale (letterale), tale gestore dovrebbe essere solo quello "riservatario", quando, nel comma successivo (il 3°) il legislatore, riferendosi a quest'ultimo soggetto, ha usato la confacente - e diversa - espressione di "gestore" (ma, aggiungendo subito dopo, come a contrapporre e distinguere il caso) "del servizio idrico integrato"⁸?

Ed ancora: se, ai pubblici gestori del s.i.i. (servizio idrico integrato) si rivolge il comma 3, in quale senso distinto e a quali diversi soggetti, nel rispetto della modifica terminologica impiegata, si richiama il legislatore del comma 5, allorché intende implicitamente esonerare qualsiasi "gestore dell'impianto di trattamento di rifiuti, costituiti da acque reflue" dall'obbligo autorizzatorio (di cui agli artt. 27 e 28 del decreto Ronchi), con una formula che riproduce quella del comma 2 e si allontana da quella usata... dal comma 3?⁹

Di più e più sostanzialmente: in forza di quale principio e/o motivazione riservare l'art. 36 alla depurazione pubblica e negarla agli impianti privati, singoli o uniti in consorzio (v. art. 45, comma 2), quando il fenomeno economico-sociale ed industriale della depurazione degli effluenti propri e di quelli altrui (rifiuti) si presenta in continuo sviluppo e, sul piano del rispetto delle matrici ambientali, si atteggia in termini sostanzialmente comuni: rispetto dei valori di emissioni da parte degli scarichi derivanti dall'impianto di depurazione autorizzato ex decreto 152 (e pertanto richiede soluzioni giuridiche omogenee e identica regolamentazione onde non cadere in una vistosa disparità di trattamento)?

Ed infine: oggi i servizi pubblici riservati, in via esclusiva, ai Comuni, come quelli di fognatura e depurazione, possono essere gestiti nella molteplicità di forme elencate dall'art. 22, comma 3, della legge di riforma delle autonomie n. 142/1990 (come modificato dall'art. 17, comma 58, l. 127/97) e cioè: in economia, in concessione, a mezzo azienda speciale, ecc., ma soprattutto - secondo gli orientamenti più recenti di liberalizzazione del settore e privatizzazione della fase gestoria dei servizi - a mezzo società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale, costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna, in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio, la partecipazione di più soggetti pubblici o privati (lett. e)¹⁰. Ebbene, se l'art. 36 si indirizza e dà rilievo giuridico alla fase "gestoria" del servizio (amministrativa, tecnica e impiantistica) - ponendo in secondo piano, ed in sottordine, il momento pubblicistico della sua titolarità - le relative prescrizioni non potranno non estendersi ed applicarsi non solo: a) al concessionario del servizio o all'azienda speciale (investiti di potestà pubbliche, ancorché trasferite) ma anche: b) alle società private (variamente partecipate dall'ente locale, nelle forme accennate) che vivono ed operano nel pieno e totale rispetto del diritto comune (alias: codice civile). In un unico e comune mercato in cui agiscono le società private, ex art. 22, comma 3, lett. e), della legge n. 142/90 cit., e altre imprese private che, pur non gestendo servizi pubblici, nondimeno svolgono

⁶ Cfr. A. Borrini e G. Taponeco, Scarichi o rifiuti? La voce dei tecnici dell'ambiente, in Ambiente Consulenza, di prossima pubblicazione, secondo i quali, mentre nell'azione del "depurare" si intende "togliere o comunque limitare le impurezze presenti (nelle acque reflue), costituite da tutte quelle sostanze solubili o insolubili estranee alla composizione originaria delle stesse, al fine della restituzione della fase acquosa all'ambiente"; "smaltire è un'azione diversa.. che significa segregare, liberarsi, disfarsi, in pratica allontanare o isolare dall'ambiente"

⁷ Che e può essere autorizzato .. dalla "competente autorità.. a smaltire rifiuti liquidi compatibili con il processo di depurazione, in relazione a particolari esigenze e nei limiti della capacità residua di trattamento" dell'impianto.

⁸ Per il quale è stata prevista una disciplina differenziata sia per quanto riguarda i rifiuti ammessi allo smaltimento (solo gli scarichi delle acque reflue domestiche o industriali

prodotti nel medesimo ambito territoriale ottimale, ex comma 3, lett. c), sia in ordine al regime autorizzatorio, concesso, ex lege ed automaticamente, senza apposito provvedimento amministrativo, ove ricorrono i presupposti di fatto di cui al comma 3

⁹ Sia con riferimento alla denominazione del soggetto (che non è più indicato come "il gestore del servizio idrico integrato") sia in ordine al "trattamento dei rifiuti", costituiti da "acque reflue" (e non da "scarichi di acque reflue domestiche ed industriali, prodotti dal medesimo a.t.o.", come nel comma 3).

¹⁰ In tema le lucide ed efficaci considerazioni di C. San Mauro, L'appalto dei servizi idrici, gli Ato e la costituzione di società miste. Le prospettive per i privati", nel Convegno ITA-SOI Roma. 21 ottobre 1999, dal volume degli atti, ; Id, La privatizzazione e la gestione dei servizi pubblici locali, Roma 1999, il quale, fra l'altro, giustamente esclude che i servizi idrici possano esse-

re gestiti, al presente, in economia o in forma dell'istituzione onde le forme possibili si restringono all'azienda speciale, alla società a capitale misto pubblico-privato e alla concessione. Costituisce principio generale che l'affidamento in gestione del pubblico servizio debba rispettare il principio della concorsualità (v. art. 20 della legge Galli, il cui comma 3 detta che: "qualora la gestione dei servizi idrici rientri nell'oggetto di una concessione di costruzione e gestione, le relative attività sono assoggettate alla disciplina vigente in materia di appalti pubblici di lavori". Se le opere strumentali all'esercizio del servizio dovessero risultare prevalenti rispetto alla mera gestione del medesimo, troveranno applicazione le diverse disposizioni della legge n. 109/94 (c.d. legge Merloni e succ. modifiche, sino alla l. n.415/1998).

attività di depurazione/trattamento di acque reflue (domestiche, industriali e finanche reflue urbane...), in reti fognarie private (magari consortili), anche per conto terzi, applicando la stessa disciplina codicistica e producendo, se del caso, gli stessi pericoli per l'ambiente e la salute pubblica, perché mai sarebbero negati - a queste ultime - i benefici (l'esonero dall'autorizzazione ex d. lgs. n. 22/97) previsti da detta norma?

Conclusivamente: in tale realtà imprenditoriale e di mercato, nell'equivocità del dato testuale fornito dall'art. 36, appena posto in luce, per quale motivo l'unicità dell'autorizzazione risulterebbe applicabile alle società private del primo tipo, contemplate nell'art. 22, comma 3 lett. e) della legge n. 142/90 cit. e non a quelle, altrettanto private, del secondo tipo?

5. Rifiuti, acque reflue e scarichi: una insopportabile promiscuità...

Un terzo addebito - ancora una volta terminologico (e concettuale...) - che rischia di creare, in avvenire, conseguenze ostative, per una piana ed immediata applicazione del disposto, attiene all'uso promiscuo, cangiante e non univoco di termini che, all'opposto, andrebbero usati dal legislatore con la massima cautela.

Non solo in quanto la loro esatta area semantica ci è costata anni ed anni di affinamento interpretativo e giurisprudenziale (i cui esiti andranno cambiati e/o superati solo a patto di ricorrere a termini e concetti più appropriati); ma anche perché se una legge, come quella in esame, intende muoversi su nozioni pre-definite (v., infatti, l'art. 2), cioè con vocaboli dal significato "bloccato" e convenzionale (ottima soluzione per una più sicura scrittura normativa) detti termini vanno - poi - assolutamente rispettati, pena la inutilità dei precetti definitori e, più ancora, il caos ermeneutico ed applicativo che ne deriva.

Ebbene, se il divieto generale del comma 1 (a prescindere dalla opportunità di tale opzione di politica legislativa, peraltro, prontamente contraddetta dai commi successivi...), è quello di vietare "l'utilizzo degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane", per lo "smaltimento" dei rifiuti (forse meglio "trattamento", perché lo smaltimento, nel Ronchi, è l'operazione finale che segue alle fasi di trattamento, ex all. B, cui segue il rilascio della "fase acquosa", nei liuti di emis-

sione, e il fango, di depurazione, da smaltire/gestire come rifiuto), perché nel comma successivo (2°), la prima deroga sembra connettersi ad una "omissione" riguardando le "acque reflue", tout court, senza la specificazione di "urbane"¹¹?

Se tutto il disposto si leggerà come rivolto unicamente agli impianti pubblici di depurazione, si propenderà logicamente per una svista compilativa. Ma se gli impianti e i gestori contemplati dall'art. 36 sono anche quelli privati (v. sopra), allora, da quella omissione, si rafforzerebbe la tesi che la deroga si estende anche a loro!¹²

In base a quale arcana ragione, il primo comma divieta lo "smaltimento dei rifiuti" in detti impianti (di depurazione pubblica di acque reflue urbane) ed il secondo autorizza, invece, a certe condizioni, "lo smaltimento dei rifiuti liquidi"?

Tale variante¹³ ha un senso ben preciso ovvero è una ennesima svista?

Sarebbe corretto sostenere che il divieto generale riguarda ogni tipo di rifiuto, mentre la deroga (permesso di depurazione/trattamento) solo quelli liquidi? E se tale è il "senso" di tale "variante" - che riguarderebbe certamente "gli scarichi extrafognari" conferiti all'impianto con autobotte - perché non ricomprendere anche "i rifiuti (oltre che liquidi, anche) semiliquidi e comunque convogliabili.. in rete fognaria", secondo la definizione di "scarico" assunta dallo stesso decreto (che però nell'art. 36 si arresta, inspiegabilmente.. ai soli rifiuti liquidi)?

Se il gestore del s.i.i., destinatario delle prescrizioni del comma 3, è autorizzato ad accettare i rifiuti costituiti da acque reflue" (quindi di tutte le acque reflue), perché poi, alla lett. c) dello stesso comma..., dette acque reflue sono solo quelle "domestiche o industriali" e per di più "da scarichi.... prodotti.. (?) dal medesimo ambito territoriale ottimale" (limite territoriale che non si impone al gestore pubblico/privato del comma 2, che pure è ammesso a depurare "rifiuti liquidi")!

E che ne sarà della concreta applicabilità - dal 13.6.1999 - del comma 3, in quelle regioni (tante ancora...) in cui il Servizio Idrico Integrato (s.i.i.) non è stato ancora istituito e/o dove non è ben noto l'a.t.o. (ambito territoriale ottimale)?¹⁴

Ma, a questo punto, non mi sembra proficuo fornire al lettore altre esemplificazioni di scompostezza e

¹¹ Ci si domanderà, perciò: svista del legislatore o estensione della portata della deroga? E' ovvio, infatti, che le "acque reflue urbane" sono solo quelle di cui all'art. 2, comma 1, lett. i); mentre le "acque reflue" sono tutte quelle che oltre ad essere urbane, possono anche presentarsi solo come acque reflue industriali, e/o di soli servizi e/o anche solo domestiche, ecc. (v. lett. g, h).

¹² In tal senso si era espresso B. Albertazzi, Il decreto sulle acque e la normativa sui rifiuti: un difficile coordinamento, in Ambiente Consulenza, n. 9/1999, pag. 834 il quale osserva: "Abbiamo, invece, già sottolineato come, in particolare il secondo comma.. sembri indirizzarsi sia agli impianti pubblici che a quelli privati, indipendentemente dal tipo di attività esercitata, e non esclusivamente al servizio

pubblico di depurazione". Peraltro, nel volume redatto con F. Trezzini, Gestione e tutela delle acque dall'inquinamento, Roma, 1999, riprendendo l'articolo, sopra cit., lo stesso A., oltre a denunciare, con particolare approfondimento (pagg. 371/387), la incongruenza testuale dei vari commi dell'art. 36, conclude, sul punto, in modo diverso: "... si può dedurre, nonostante la terminologia assai approssimativa degli estensori, che tale articolo è indirizzato ai soli impianti pubblici di depurazione delle acque reflue urbane" (e i "rifiuti liquidi"? E i "rifiuti liquidi" costituiti da "acque reflue", senza altra aggettivazione?.. Una svista!?).

¹³ Non di poco conto, atteso che il rifiuto liquido è una specie ben delimitata del rifiuto, in senso lato, che può assumere la natura fisica di rifiuto: liquido, semiliquido, solido ecc.. V., per

es. l'art. 2, lett. bb), che limita la nozione di scarico ai primi due tipi di rifiuto, escludendo il terzo tipo.

¹⁴ Ci sarà necessariamente (e già c'è) chi, a giusta ragione, sosterrà che la deroga di favore non risulta, in tal caso, applicabile (v. L. Butti, cit., a nota 5) e chi, invece, invitando a non sottolineare sugli... a.t.o. o sul (la vigenza del) s.i.i., ritiene già efficace e vigente il precetto (secondo alcune opinioni di provenienza ministeriale).

¹⁵ Segnalo che nella parte finale dell'articolo di Borrini-Taponero, cit., si elencano ulteriori sviste dell'art. 36 che il prossimo legislatore potrà, ci si augura, prontamente emendare.

Cfr. P. Giampietro, Quanta ressa (rissa?) ai confini tra le "acque di scarico" e "i rifiuti", in Consulenza Ambiente 1998, pag. 717.

approssimazione terminologica e compositiva di tale articolo, perché finirei con il sentirmi come chi, con troppa facilità, "spara.....sulla Crocerossa...".¹⁵

6. Sui molteplici regimi autorizzatori e relative competenze

Più proficuo - mi pare - domandarsi come ricostruire il sistema autorizzatorio (e relative competenze) che si profila, in modo affatto approssimativo e reticente, nei commi 2 e 5.

Riconfermato che il produttore e il trasportatore dei rifiuti, costituiti "da acque reflue" sono tenuti al rispetto della normativa in materia di rifiuti (ma la sottolineatura è assolutamente pleonastica, perché il principio era stato già affermato dalle Sezioni Unite e dalla Corte Costituzionale sin dal 1995¹⁶), si aggiunge, nel comma 5, innovativamente, ma anche cripticamente, che "il gestore dell'impianto di trattamento di rifiuti, costituiti da acque reflue, è soggetto agli obblighi di cui all'art. 12 del d. lgs n. 22/97" (che impone, com'è noto, l'obbligo del registro di carico e scarico). Chi sia questo anonimo gestore (se pubblico o privato, se inserito in un servizio idrico integrato e/o in una a.t.o. oppure no), il comma in questione si guarda bene dal precisare.

Una prima cosa però mi sembra certa: che il gestore pubblico (per alcuni anche privato) di un impianto di depurazione fognaria - che "tratti rifiuti costituiti da acque reflue", altro non faccia che depurare ancora.., anche se per conto terzi e dietro corrispettivo, delle acque reflue¹⁷.

Per tale attività (suppletiva) di depurazione, ove siano rispettate le condizioni poste dal comma 3, il gestore non sarà assoggettato all'autorizzazione di cui agli artt. 27 e 28 del decreto Ronchi, anche se svolge una attività di "trattamento" per conto terzi (o, come si è sottolineato, di depurazione estesa alle acque reflue di terzi¹⁸), ma al solo obbligo di registro di carico e scarico.

Il regime di esonero dall'obbligo di autorizzazione è estensibile anche all'ipotesi del comma 2?

In prima battuta, si potrebbe propendere per il no, se è vero che, in tale caso, "lo smaltimento dei rifiuti liquidi" (recte: depurazione) non riguarda necessariamente: 1) le acque reflue, come nel comma 3-5, ma anche altri "rifiuti liquidi" (di diverso tipo); 2) che tali "rifiuti liquidi" non provengono dall'a.t.o. di pertinenza; 3) che, soprattutto, essi non necessariamente "rispettano i valori limite stabiliti per lo scarico in fognatura" (come richiesto unicamente dal comma 3,

lett. b)), benché debbano essere costituiti da "tipologie.. compatibili con il processo di depurazione" svolto dall'ente gestore e quindi, in buona sostanza, il loro ingresso non dovrà alterare e/o modificare il processo depurativo né incidere negativamente sulle caratteristiche dell'effluente fognario, in uscita dall'impianto.

Il legislatore, anche questa volta, è troppo avaro di parole perché, oltre a non fornirci altri dettagli sulla tipologia dei "rifiuti liquidi" (a base acquosa o anche a base non acquosa, ecc., salvo la loro compatibilità, per natura - chimica, fisica, biologica - con il processo di depurazione), tace su due punti fondamentali (oltre che sul carattere, pubblico o privato, del soggetto gestore):

- 1) quale sia la "competente autorità" che "può" autorizzare l'impianto;
- 2) di quale autorizzazione si tratti: se quella contemplata dalla legge sulle acque (cui appartiene l'art. 36, "allargata" ai rifiuti liquidi) ovvero quella del decreto n. 22/97, sulla gestione dei rifiuti (decreto richiamato espressamente solo nel comma 5, ove si limita la sua applicazione al solo art. 12).

Sinceramente non mi sembrano omissioni da poco... se si aggiungono ai rilievi svolti in ordine alla stesura maldestra e confusa dell'intero articolo. Mi cimenterò comunque in una risposta.

In linea sistematica, si potrebbe sostenere che, se la norma considera e descrive dette sostanze, da "trattare", come "rifiuti liquidi"¹⁹, ne dovrebbe logicamente conseguire che l'autorizzazione sarà quella prevista dal decreto Ronchi (sul trattamento dei rifiuti) che ne attribuisce la competenza alle regioni ex artt. 27/28 (salvo deleghe).

In definitiva, secondo l'art. 36, comma 2, sulla base di appigli testuali e di sistema (diversità dei presupposti, soprattutto sulla provenienza e caratteristiche dei rifiuti liquidi²⁰) il gestore dell'impianto di depurazione di acque reflue (senza l'aggiunta di "urbane", come evidenziato) si vedrebbe sottomesso a...due regimi autorizzatori concorrenti: uno, per la depurazione delle acque reflue ed un secondo, per il "trattamento" di rifiuti liquidi.

Nell'ipotesi, invece, del comma 3-5, il gestore del servizio idrico integrato (ovviamente di acque reflue urbane) che depuri rifiuti "costituiti da acque reflue", nelle condizioni di cui alle lett. a-c), pagherebbe uno scotto minore verso il decreto Ronchi, limitandosi ad adempiere al solo obbligo di tenuta del registro di carico e scarico.

¹⁷ Il comma, in esame, usa il termine "trattare rifiuti" perché tali acque, anziché essere direttamente immesse nei corpi ricettori, vengono raccolte, trasportate e conferite all'impianto, venendo ad assumere la qualifica di rifiuti e ad essere assoggettate, per le fasi che precedono la depurazione, alla connessa disciplina. Trattasi, comunque, per usare i termini di un tempo, degli scarichi extra-fognari o, con altra e precedente qualificazione, degli "scarichi indiretti", già espulsi dalla legge Merli e poi dal d. lgs 152/1999.

¹⁸ Come si sarebbe potuto pretendere, in quan-

to lo "scarico indiretto", in ingresso all'impianto centrale di depurazione, ha assunto, la qualifica di rifiuto liquido.

¹⁹ Nel comma 5, costituiti espressamente da "acque reflue", mentre nel comma 2, in oggetto, senza altre specificazioni.

²⁰ Valorizza tale distinzione M. Sanna (ricordato a nt. 14 da G. Amendola, Acque di scarico e rifiuti liquidi: i nuovi confini, in Foro it. 1999, II, col. 692) secondo cui lo scarico indiretto di rifiuti liquidi in un depuratore pubblico...che sia nei limiti di accettabilità (previsti per esso scarico) "è assimilato a tutti gli effetti allo scarico diret-

to in pubblica fognatura.. e quindi è ammesso senza specifica autorizzazione ai sensi del d. lgs. n. 22/97"; se invece il medesimo scarico indiretto di un refluvo liquido non è conforme ai limiti di accettabilità, "...è anch'esso ammissibile, ma in questo caso il depuratore dovrà essere stato specificamente approvato ed autorizzato a tale attività ai sensi del d. lgs. 22/97 e perciò non è sufficiente la sola autorizzazione alla scarico ai sensi del d. lgs. n. 152/99". Aderisce a tale lettura Amendola, che riporta tanto l'autorità competente che l'autorizzazione, di cui al comma 2, dell'art. 36, al decreto Ronchi.

7. Una proposta semplificativa

C'è da domandarsi, in finale e riassuntivamente: è logico e funzionale tale macchinoso e formalistico sistema? Nutro (e non da solo²¹) più di un dubbio in proposito.

Innanzitutto, se il legislatore avesse voluto essere coerente fino in fondo, nel rispettare l'impegno a mantenere fermi, nel trapasso fra il precedente e il nuovo assetto normativo, gli ultimi "arresti" giurisprudenziali sulla netta distinzione fra rifiuti e scarichi (acque reflue), come solennemente ribadito dalla Relazione al decreto cit., non avrebbe introdotto, (anche solo) a vantaggio del.. gestore pubblico, la vistosa deroga del comma 5 (che fa "saltare", in forma sottintesa, invece che alla luce del sole..., l'obbligo autorizzatorio, ex artt. 27 e 28, d. lgs. n. 22/97 cit)²².

In seconda battuta: è giuridicamente corretto, tecnicamente logico e sostanzialmente "giusto" (ripescare e) collocare la regola del concorso delle due normative solo e soltanto, nella vicenda del comma 2?

Il tema, cruciale, merita attenta riflessione.

La distinzione, tutta formale e nominalistica - elaborata in ambito giurisprudenziale - tra acque reflue, qualificate "scarichi" (perché immesse direttamente tramite condotta, in corpi ricettori; v., ora, l'art. 2, bb) e le stesse acque reflue, definite "rifiuti" nelle varie fasi di movimentazione verso l'impianto centrale di depurazione, non potrebbe essere riesaminata, in questa occasione, per unificare la deroga e ricomprendervi:

- non solo la vicenda contemplata dai commi 3-5 dell'art. 36, ma anche la distinta ipotesi del comma 2, dello stesso disposto (per il quale, è da immaginare, ragionando a contrario, che non si verifichi anche una sola... delle condizioni del comma 3 cit.) ?

Si obietterà che le due fattispecie non sono omogenee, soprattutto in relazione alle diverse caratteristiche dei "rifiuti liquidi" conferiti al depuratore centralizzato (conformi o meno ai limiti di accettabilità posti dall'art. 33).

Ma se ci si spoglia, per un momento, di categorie giuridiche tanto sottili quanto sovrabbondanti... sinora elaborate sul tema, e si esamina, più direttamente e sostanzialmente, il fenomeno regolato, nei due specifici casi, ci si avvede che, in entrambi (e dunque anche in quello del comma 2):

- 1) lo "smaltimento dei rifiuti liquidi" altro non è che la depurazione di alcune "tipologie" di scarichi extrafognari (o indiretti): comunque di sostanze liquide;
- 2) che tali sostanze liquide confluiscono nell'identico "processo di depurazione" (delle acque reflue urbane);
- 3) che esse, soprattutto, devono, per legge, essere compatibili, nelle loro caratteristiche chimico-fisiche, ecc. con detto "processo" (equivocamente descritto come "trattamento") anche se non rispet-

tose, in tutto o parte, dei valori limite di emissione;

- 4) che le stesse entrano nel medesimo impianto pubblico (o anche privato, secondo alcuni) il quale adotta tecnologie di trattamento (fisico, chimico, biologico, ecc.) comuni alle acque reflue e ai "rifiuti liquidi";

- 5) che questi ultimi confluiscono e si risolvono, dopo la depurazione, in un unico scarico fognario - in uscita dall'impianto - con comuni ed identici limiti di accettabilità posti dalla regione, ex art. 28, allo stesso ente gestore.

E allora, e coerentemente, ad onta delle descritte varianti... lessicali e definitorie, e dando il giusto rilievo all'aspetto sostanziale del fenomeno, perché non collocare la formula normativa, assolutamente vaga ed aperta, di "una autorità competente.. che può autorizzare il gestore.. allo smaltimento dei rifiuti liquidi", nell'ambito suo proprio, e cioè dell'art. 28, del decreto 152/99 (anziché in quello segnato dagli artt. 27 e 28 del decreto Ronchi)?

A tale risultato - che semplificherebbe enormemente il problema delle competenze e delle autonome (e non confliggenti) istruttorie, senza pregiudicarne la soluzione, in favore di una adeguata protezione dell'ambiente, si può tranquillamente giungere, senza alcuna forzatura del testo, considerando che:

- la "competente autorità", in tema di depurazione di acque reflue urbane - "estesa", eccezionalmente, a ricomprendere "scarichi extrafognari o indiretti" (non in regola con i limiti dell'art. 33) - non può che essere quella stessa autorità che deve valutare: "le particolari esigenze" dell'ente gestore dell'impianto di depurazione; la sussistenza dei "limiti della capacità residua" di tale impianto", la "compatibilità delle tipologie" (di tali rifiuti liquidi, già scarichi indiretti) "con il processo di depurazione"²³e, soprattutto, se lo scarico finale, derivante dall'impianto centrale, posto a servizio della rete fognaria, nonostante l'apporto di tali sostanze liquide aggiuntive, rispetti "i valori limite di emissione" che saranno imposti al gestore nell'autorizzazione, con riferimento al refluo fognario (depurato) unitario.

Tale "autorità competente" sarà allora - e necessariamente - la regione, ai sensi dell'art. 28 del decreto 152, senza alcuna forzatura del dato testuale, e non quella, del tutto estranea, indicata dagli artt. 27 e 28 del Ronchi (mi sembra inutile, a questo punto, accennare agli aggravati di tempo, di costi e di burocrazia, indotti dalla tesi criticata - a danno del cittadino come della P.A. - che entra in vistosa dissonanza con i più recenti principi generali della "semplificazione amministrativa" e, nello specifico, del tanto declamato..., a parole, "sportello unico"...!)

7. Conclusioni

Fatta salva la specifica ed ulteriore istruttoria che pre-

²¹ Vedi Borrini-Taponeco cit., per ulteriori ragioni a sostegno di uno sforzo di semplificazione .. nella lettura dell'art. 36.

²² Censura, infatti, tale incoerenza, Albertazzi, nel volume cit., pag. 387, ritenendo illogico che

la citazione dell'art. 12 del decreto 22/97, nel comma 5 dell'art. 36, significhi esclusione (e non inclusione) dell'autorizzazione ex artt. 27 e 28 del decreto sui rifiuti.

²³ Le espressioni fra virgolette che precedono

sono tratte dal comma 2, dell'art. 36.

²⁴ Le espressioni fra virgolette sono tratte da L. Violante, op. cit., pag. 112. Per approfondimenti tecnici del tema trattato, cfr. Borrini-Taponeco, cit.

cederà il rilascio dell'autorizzazione - che sarà unica e si conformerà al dettato dell'art. 28, del decreto 152, cit. (anche, se in essa, si potrà/ dovrà discernere la parte prescrittiva e tecnica (estesa ed) afferente la depurazione dei "rifiuti liquidi", qualora consentita, da quella relativa alla depurazione delle acque reflue urbane) - non si può negare l'opportunità di unificare le due ipotesi esaminate (dei commi 2 e 3-5, fatta salva l'applicabilità ad entrambi dell'unico obbligo del registro di carico e scarico, ex art. 12 cit.), nella comune ed unica eccezione al doppio obbligo autorizzatorio (che, per ragioni di giustizia sostanziale e di parità di trattamento, dovrebbe estendersi alla depurazione privata, per conte terzi), dando la prevalenza alla "sostanza" del fenomeno, non solo in termini tecnici, ma anche ai fini ambientale, attesa l'unicità dello scarico fognario che dovrà essere, comunque, ammissibile, ex art. 28. d.lgs. 152.

Quello che addolora, nel tentare di pervenire a tali conclusioni unitarie - ispirate alla constatata unicità

del soggetto gestore, dell'impianto, del processo depurativo, del reflu fognario finale e quindi, se possibile... dell'autorizzazione e dell'autorità competente - è constatare come i compilatori del testo del decreto 152 - lungi dar far tesoro delle precedenti esperienze, e ad onta delle raccomandazioni e degli avvertimenti, provenienti dagli studiosi, come da operatori e dalla società civile - abbiano redatto una norma (appunto l'art. 36) il cui dettato "brilla" per oscurità ed il cui tenore letterale appare frutto di disarticolazione.

In che tempi si perverrà alla "cultura" della chiarezza e.. della semplificazione normativa come qualità dei rapporti fra Stato e cittadini"?

Fino a quando questi ultimi, esercenti servizi pubblici o attività private, in aggiunta alle difficoltà tecniche, economiche, commerciali, ecc. - necessariamente connesse a qualsiasi iniziativa di gestione - dovranno pagare anche una ulteriore "...tassa per l'applicazione della legge" (non importa se, questa volta, ambientale)²⁴? •

