

***D.Lgs.152/2006:
un esame ragionato dell'art. 124 e del suo ambito di applicazione***

A cura di Mauro Kusturin

A distanza di ben 5 anni dall'entrata in vigore del D.Lgs.152/2006, anni che diventano 12 se si fa riferimento al D.Lgs.152/1999, ci sono ancora molti punti interrogativi sull'interpretazione delle norme a tutela delle acque dall'inquinamento.

In particolare ho puntato il mio obiettivo di esame sull'art.124 del *T.U.A.* (e sul suo predecessore, l'art. 45 del D.Lgs.152/1999) per formulare delle piccole riflessioni, nate dalle quotidiane esperienze e problematiche correlate al rilascio delle autorizzazioni allo scarico.

Cominciamo l'analisi dell'articolo e procediamo comma per comma.

Il primo disposto è lapidario: *"Tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati"*. Oltre ad essere lapidario, è soprattutto chiaro: il comma in questione riveste un'importanza notevole se letto in modo combinato con gli altri articoli o dispositivi normativi in materia di tutela delle acque nonché con gli altri commi dello stesso art.124.

Quindi sembra inequivocabile che qualsiasi scarico, prima della sua reale attivazione, debba essere autorizzato.

E passiamo al comma 2, che ha come argomento il titolare allo scarico.

Qui le (annose) problematiche ed i dubbi sono di rilevante importanza; difatti l'inizio del comma - *"L'autorizzazione allo scarico è rilasciata al titolare dell'attività da cui origina lo scarico."* - pone subito diversi interrogativi in materia di depurazione di acque pubbliche ed in particolare dei depuratori comunali.

Per *"attività da cui origina lo scarico"* che cosa si vuol o si può intendere? Proviamo a dare qualche risposta, elencandole di seguito:

- l'attività è data dall'agglomerato urbano che *scarica le acque reflue urbane* nel depuratore;
- l'attività è data dal depuratore che *scarica le acque reflue depurate*.

Il dubbio non è di poco conto se consideriamo che la nostra penisola è composta da più di 8.000 comuni, con un differenziale anagrafico molto marcato, che va da paesini con meno di 100 abitanti alle metropoli con milioni di abitanti, il che comporta una sostanziale differenza nella grandezza dei depuratori, nonché nelle forme di manutenzione e gestione degli stessi.

Difatti il dubbio più ricorrente è: chi è il titolare dello scarico? Il sindaco o il gestore dell'impianto (di solito impresa privata)?

Io personalmente ho sempre seguito la linea del sindaco "titolare allo scarico" e titolare dell'attività *agglomerato urbano* che scarica *acque reflue urbane*; questa teoria si sposa senza grossi dubbi sui casi costituiti dai piccoli comuni dove c'è l'impresa che effettua la manutenzione del piccolo depuratore (cosa molto diversa dalla "gestione" - a tal proposito si rimanda il lettore ad un contributo sull'argomento pubblicato su questa testata nel maggio 2008) ma che crea più di qualche conflitto di opinione nei casi in cui la gestione dell'importante depuratore della grande città è affidata ad una società privata che in modo *autonomo* gestisce *in toto* e per conto del comune l'impianto di depurazione. Per ovviare a questa diatriba la mia linea di pensiero prevede nei casi di gestione vera e propria (e non di sola manutenzione) una corresponsabilità nella titolarità esclusivamente per l'argomento *illeciti & sanzioni*, mentre dal punto di vista burocratico ed autorizzativo, individuo il sindaco come *titolare & proprietario* dello scarico, che ha origine dal depuratore comunale pubblico.

Anche la seconda parte del comma 2 è stata foriera di argomentazioni sia sulla figura del "terzo soggetto" titolare allo scarico nonché sulla natura del "consorzio" richiamato nel comma in parola; in particolare le due macro-problematiche riguardano:

- le responsabilità dei singoli titolari e quali possano essere i provvedimenti (diffide, sanzioni, etc) a carico degli stessi;
- la costituzione *ad hoc* di un consorzio, cioè se è necessario istituire o meno un "consorzio per lo scarico" oppure basta la semplice esistenza di una qualsivoglia forma di consorzio (Consorzi industriali, di bonifica, etc.).

Sull'argomento, nell'aprile del 2007, scrissi un contributo, pubblicato su questa testata nell'aprile 2007, sul confronto tra l'art.45 del D.Lgs.152/99 e la novella introdotta dall'art.124 D.Lgs.152/06; oggi lo stesso comma è stato ampiamente rivisto rispetto ad allora.

Continuando la nostra analisi, i commi dal 4 al 7 sono da me considerati argomento di *federalismo ambientale* in quanto, negli stessi si dispone che le regioni debbano disciplinare:

- il regime autorizzatorio degli scarichi di acque reflue domestiche e di reti fognarie, servite o meno da impianti di depurazione di acque reflue urbane (comma 3);
- il regime autorizzatorio delle acque reflue termali (comma 5);
- le fasi di autorizzazione provvisoria agli scarichi degli impianti di acque reflue per il tempo necessario al loro avvio (comma 6);
- l'eventuale variazione dell'autorità competente alla quale inoltrare la richiesta di autorizzazione allo scarico (comma 7).

Personalmente continuo ad essere critico e contrario rispetto al *federalismo ambientale*, in quanto comporta in prima battuta una suddivisione della penisola a macchia di leopardo ponendo, in modo estremamente errato, l'ambiente ed in particolare la tutela delle acque, come un argomento settoriale e non di interesse nazionale se non addirittura planetario.

Paradossale è l'esempio di un fiume, che con il suo corso divide 2 regioni, non solo fisicamente ma anche politicamente, e nelle quali ci sono discipline in materia di tutela delle acque sostanzialmente molto differenti sulle opposte sponde.

Ed inoltre proprio sugli argomenti *disciplina delle acque reflue domestiche, di reti fognarie, di autorizzazioni provvisorie e di avvio di impianti di depurazioni* che vertono moltissime delle problematiche che attanagliano i cittadini, le pubbliche amministrazioni e gli organi di controllo.

E giungiamo all'ottavo comma: per la sua analisi è opportuno dividerlo per paragrafi, alcuni dei quali concatenati tra loro. Tale comma dispone che:

- ✓ *"l'autorizzazione è valida quattro anni dal momento del rilascio"*;
- ✓ *"un anno prima della scadenza ne deve essere chiesto il rinnovo"*;
- ✓ la precedente autorizzazione rimane efficace, senza limite, anche dopo la scadenza *"se la domanda di rinnovo è stata tempestivamente presentata"*;
- ✓ la precedente autorizzazione, per scarichi contenenti sostanze pericolose di cui all'articolo 108, rimane efficace per 6 mesi dopo la scadenza *"se la domanda di rinnovo è stata tempestivamente presentata"*
- ✓ le regioni possono prevedere, per gli scarichi di acque reflue domestiche, forme tacite di rinnovo.

Sul comma di che trattasi, vorrei spendere qualche parola; in primo luogo è giusta la diversificazione tra scarichi contenenti sostanze pericolose e non; meno giusto mi sembra non corretto fissare comunque un limite temporale per la durata di un'autorizzazione degli scarichi non contenenti sostanze pericolose.

In seconda battuta, a me pare ovvio e scontato, ma credetemi non lo è per tutti, considerare quel *"tempestivamente presentata"* al pari di *"presentata un anno prima della scadenza"*.

Il comma 9 è un altro grande punto interrogativo: qui si pone l'attenzione sui corsi d'acqua per i quali l'autorizzazione debba tener conto del periodo di portata nulla, della capacità di diluizione, della capacità autodepurativa nonché della difesa delle acque sotterranee. I corpi d'acqua interessati sono quelli:

- ❖ che hanno portata nulla accertata per oltre 120 giorni\anno;
- ❖ definiti dalla normativa *"non significativi"*.

Sembrerebbe tutto chiaro, ma non lo è, in quanto ci sono diverse problematiche relative all'accertamento della portata nulla lungo un corso d'acqua e nelle classificazioni dei corpi idrici, nella quali vengono indicati come significativi solo i corsi d'acqua *principali*, escludendo *sic et simpliciter* corsi d'acqua *secondari*, ma comunque di notevole importanza e portata.

Nel decimo comma invece, viene rafforzata la discrezionalità ed il potere dell'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione allo scarico in quanto si dispone che l'atto in parola debba contenere ulteriori prescrizioni tecniche volta a garantire che lo scarico e le operazione che danno luogo ad esso, non creino alcun pregiudizio per la salute e l'ambiente e che vengano formulate in relazione alle caratteristiche tecniche, alla localizzazione ed alle condizioni ambientali dello scarico.

Passando al comma 11, si passa ad argomento a se stante: le spese d'istruttoria. Tali spese, viene specificato a chiare lettere, cioè le spese burocratiche sostenute dalla pubblica amministrazione per i rilievi, controlli, accertamenti e sopralluoghi necessari per il rilascio dell'autorizzazione, sono a carico del richiedente. Inoltre il predetto comma dispone che *"la somma che il richiedente è tenuto a versare a titolo di deposito"* è condizione di procedibilità della domanda; questo inciso lascia qualche dubbio nella lettura combinata di quanto disposto dal precedente comma 7, in merito alla presentazione tempestiva della domanda di rinnovo, in quanto lascia intendere che una domanda sprovvista di versamento, pur se *"tempestivamente presentata"* non può essere procedibile e pertanto non produce gli effetti previsti dal citato comma 7.

Soffermandoci sul problema possiamo tracciare n.3 possibili casistiche quando la domanda è *"tempestivamente presentata"* ma senza il versamento:

1. il versamento viene effettuato *"tempestivamente"* (un anno prima della scadenza dell'autorizzazione);
2. il versamento viene effettuato ma non tempestivamente;
3. il versamento non viene effettuato.

Secondo il mio parere l'autorità competente dovrebbe comportarsi come di seguito per i tre esempi sopra descritti;

1. nel primo caso *trattare* l'istanza al pari di una richiesta con allegato versamento;
2. nel secondo caso (il più ambiguo), *trattare* l'istanza come una richiesta fuori termine anche se pervenuta tempestivamente, in quanto l'avvio del procedimento sia ha solo con l'acquisizione dell'avvenuto *"titolo di procedibilità della domanda"*;
3. nel terzo caso (il più articolato), la p.a., se possibile, dovrebbe richiedere il versamento entro e non oltre il termine dell'anno prima della scadenza ed in caso questo non sia possibile fissare un congruo termine perentorio pena l'archiviazione dell'istanza senza aprire alcun procedimento ed ad avvenuta ricezione del *"titolo di procedibilità della domanda"*, procedere come nel secondo caso.

Analogo discorso può essere applicato alla liquidazione finale delle spese d'istruttoria ove il rilascio dell'autorizzazione allo scarico è subordinato appunto al pagamento delle citate spese, pena la chiusura del procedimento e la relativa archiviazione.

Ed arriviamo al 12° comma, ultimo dell'art.124 ma non privo di importanti riflessioni.

Il comma in questione dispone che per *“insediamenti, edifici o stabilimenti la cui attività sia trasferita in altro luogo, ovvero per quelli soggetti a diversa destinazione d'uso, ad ampliamento o a ristrutturazione”*, questi debbano:

- richiedere una nuova autorizzazione se il nuovo scarico ha delle *“caratteristiche qualitativamente e/o quantitativamente diverse da quello dello scarico preesistente”*;
- comunicare all'autorità competenze che il nuovo scarico non ha *“caratteristiche qualitativamente e/o quantitativamente diverse da quello dello scarico preesistente”*.

Personalmente ritengo che il comma in questione sia privo dei termini *“preventivamente”* e *“sostanzialmente”*, fondamentali per una corretta e logica interpretazione della norma; che io posizionerei nel modo seguente:

*“12. Per insediamenti, edifici o stabilimenti la cui attività sia trasferita in altro luogo, ovvero per quelli soggetti a diversa destinazione d'uso, ad ampliamento o a ristrutturazione da cui derivi uno scarico avente **“sostanzialmente”** caratteristiche qualitativamente e/o quantitativamente diverse da quelle dello scarico preesistente, deve essere richiesta **“preventivamente”** una nuova autorizzazione allo scarico, ove quest'ultimo ne risulti soggetto. Nelle ipotesi in cui lo scarico non abbia **“sostanzialmente”** caratteristiche qualitative o quantitative diverse, deve essere **“preventivamente”** data comunicazione all'autorità competente, la quale, verificata la compatibilità dello scarico con il corpo recettore, adotta i provvedimenti che si rendano eventualmente necessari. “*

I due termini da me inseriti hanno, il primo un fondamento giuridico – ricordiamo il disposto del comma 1 dell'art.124 – il secondo, un presupposto tecnico-pratico in quanto la variazione quali-quantitativa di uno scarico prevede che vi sia uno scostamento da parametri ben definiti; parametri che negli scarichi variano in continuazione sia a livello qualitativo (un'analisi difficilmente è perfettamente uguale alla precedente), che a livello quantitativo (la semplice portata di uno scarico può variare continuamente).

Quindi ai fini di una corretta e chiara applicazione del principio normativo, il comma in questione andrebbe profondamente rivisto in termini tecnici.

In verità, da tecnico mi spingerei oltre e mi chiederei se ha senso il termine “*diverse*” dopo le caratteristiche quali-quantitative nei casi in cui, le modifiche, anche minime, incidano in modo migliorativo e sostanziale sulla qualità o sulla quantità di uno scarico preesistente; ma mi fermo qui e lascio al lettore un autonoma riflessione sulla logica utilità di predetto disposto normativo e di tutto quanto sopra riportato.

Mauro Kusturin

Publicato il 12 maggio 2011