



Leggi regionali in contrasto con la normativa nazionale

La tutela delle acque in Italia alla luce delle ultime pronunce costituzionali in materia

A cura dell' Avv. Carla Campanaro

In ambito comunitario, come è noto, la normativa di riferimento in materia di acque è la **direttiva quadro CEE 2000/60 (WFD)**¹ che istituisce un quadro generale per l'azione comunitaria in materia, e che al punto primo afferma che *"l'acqua non è un bene commerciale al pari degli altri bensì un patrimonio che va protetto difeso e trattato come tale."* La direttiva citata promuove² la protezione delle acque territoriali e marine con l'eliminazione graduale degli scarichi, delle emissioni e delle perdite di sostanze pericolose al fine di prevenire e ridurre l'inquinamento e promuovere l'utilizzo sostenibile dell'acqua.

Obiettivo auspicato è quello di ottenere la graduale riduzione delle emissioni di sostanze pericolose nelle acque, imponendo agli Stati membri di adottare tutte le misure necessarie ad impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici, superficiali e sotterranei, al fine di proteggere, migliorare e ripristinare tutti i corpi idrici, per conseguire un buono stato delle acque superficiali e sotterranee entro 15 anni dall'entrata in vigore della direttiva³.

Altra direttiva importante che muove dalla considerazione che l'inquinamento chimico delle acque di superficie rappresenta una minaccia per l'ambiente acquatico, con conseguente tossicità acuta e cronica per gli organismi acquatici, nonché una minaccia per la salute umana

¹ Direttiva [2000/60/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, come modificata dalla Direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio

² art. 1 Direttiva [2000/60/CE](#)

³ Tra gli obiettivi della Direttiva vi è quello di promuovere uno sfruttamento sostenibile delle risorse fondato sulla protezione a lungo termine delle risorse stesse, ottenere buone condizioni per tutti i corpi idrici entro il 2015, introdurre il principio del recupero dei costi dei servizi idrici compresi i costi ambientali e quelli relativi allo sfruttamento delle risorse secondo il principio *chi inquina paga*, stabilire un approccio combinato per le fonti puntuali e diffuse tramite l'introduzione delle migliori tecniche disponibili per il controllo delle emissioni (BAT) e le migliori prassi ambientali per la riduzione degli impatti diffusi (BMP Best Management Practice); impedire un ulteriore deterioramento, proteggere e migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici e degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico; agevolare un utilizzo idrico sostenibile fondato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili; proteggere l'ambiente acquatico, anche attraverso misure specifiche per la graduale riduzione degli scarichi, delle emissioni e delle perdite di sostanze prioritarie e l'arresto o la graduale eliminazione degli scarichi, delle emissioni e delle perdite di sostanze pericolose prioritarie;

in virtù dei principi comunitari di precauzione, di prevenzione, di correzione alla fonte dei danni, e del principio “chi inquina paga”, è quella in materia di risorse idriche del 16 dicembre 2008 n. 2008/105/CE⁴ con la quale il Parlamento europeo ed il Consiglio dell’Unione Europea hanno istituito *standard di qualità ambientale* (SQA) conformemente alle disposizioni ed agli obiettivi della direttiva 2000/60/CE.

Alle prescrizioni così imposte, si aggiunge oggi un nuovo impegno dettato dalla recente direttiva sulla tutela penale dell’ambiente⁵, che all’art 3 impone a ciascuno Stato membro di adoperarsi affinché “*le seguenti attività, qualora siano illecite e poste in essere intenzionalmente o quanto meno per grave negligenza, costituiscano reati*”, introducendo tra le altre la fattispecie che necessitano di tutela penale le ipotesi di ‘*lo scarico, l’emissione o l’immissione illeciti di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti (...) nelle acque che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla (...) qualità delle acque (...)*. Il Legislatore comunitario sottolinea la stringente necessità di uno standard minimo penale per la tutela ambientale per garantirne la effettiva tutela, sottolineando che ‘*gli Stati membri hanno facoltà di mantenere in vigore o adottare misure più stringenti finalizzate ad un’efficace tutela penale dell’ambiente.*’

Se in base al combinato disposto della direttive citate emerge la facoltà per gli Stati membri di adottare una tutela più incisiva di quella prescritta in ambito comunitario, appare sin da subito lampante che le Regioni non abbiano alcuno spazio di manovra per derogare *in pejus* tali principi, almeno sulla carta.

Volgendo in ambito nazionale, nel D.lgs n 152 del 2006, c.d. Codice dell’ambiente, alla Parte Terza ‘*norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall’inquinamento e di gestione delle risorse idriche* in recepimento della direttiva quadro è prevista la *Tutela delle acque dall’inquinamento*⁶ e la *Gestione delle risorse idriche*⁷. La legislazione nazionale di settore appronta una complessa attività di pianificazione, programmazione e di attuazione⁸ al fine, fra l’altro, di proteggere le acque territoriali e marine e realizzare gli obiettivi degli accordi internazionali in materia, compresi quelli miranti a impedire ed eliminare l’inquinamento dell’ambiente marino, allo scopo di arrestare o eliminare gradualmente gli scarichi, e comunque impedirne ulteriori deterioramenti⁹.

⁴ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive del Consiglio 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE e 86/280/CEE nonché modifica della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. (Pubblicata nella G.U.U.E. il 24 dicembre 2008, n. L 348).

⁵ **Direttiva 2008/99/CE** del 19 novembre 2008 sulla **tutela penale dell’ambiente**

⁶ D.lgs n 152 del 2006 Parte Terza, Sezione II

⁷ D.lgs n 152 del 2006 Parte Terza, Sezione III

⁸ art. 56 del d.lgs. n. 152 del 2006

⁹ art. 73 del d.lgs. n. 152 del 2006

Il codice predispone un articolato riparto di competenze sia a livello centrale che periferico¹⁰ per cui lo Stato esercita le competenze ad esso spettanti per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema attraverso il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, fatte salve le competenze in materia igienico-sanitaria spettanti al Ministro della salute, mentre le regioni e gli enti locali esercitano le funzioni e i compiti ad essi spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali. In riferimento alle funzioni e ai compiti spettanti alle regioni e agli enti locali, in caso di accertata inattività che comporti l'inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, pericolo di grave pregiudizio alla salute o all'ambiente oppure inottemperanza del Consiglio dei Ministri, mediante commissario che provvede in via sostitutiva.

Problematica attuale, più che l'inadempienza, è spesso l'attività *contra legem* degli enti locali, soprattutto in violazione del dettato costituzionale, con gravi conseguenze in materia ambientale.

Per quanto riguarda la disciplina degli scarichi ad esempio, quest'ultima è approntata dal Codice dell'ambiente in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici, e comunque entro i valori limite previsti nell'Allegato 5 alla parte III dello stesso *d.lgs. n. 152 del 2006*, con l'obbligo di pretrattamento degli scarichi più nocivi. Le norme sull'inquinamento idrico dettano così regole amministrative per gestire correttamente gli scarichi, per cui inquinare significa superare formalmente i limiti massimi di tollerabilità degli elementi inquinanti riversati nel corpo ricettore, e pertanto la reale portata di questi limiti e le conseguenze in termini di riparto di competenza costituzionale assumono evidentemente particolare pregnanza.

E proprio a proposito di riparto di competenze è intervenuta la Corte Costituzionale, con la recente sentenza del 15 giugno 2011, n. 187, al fine di ribadire la competenza legislativa esclusiva dello Stato con i relativi limiti inderogabili da parte delle Regioni in materia di scarichi idrici. Nel caso specifico, la Corte ha chiarito che il fatto che i rifiuti fossero prodotti da una nave nel corso del suo tragitto dal porto di partenza a quello di arrivo non poteva certamente attrarre per ciò solo siffatta disciplina alla materia, di competenza regionale concorrente, relativa ai porti e aeroporti civili e alle grandi reti di trasporto e navigazione, come invece prescrivevano i commi 7 e 9 dell'art. 42 della legge regionale delle Marche n. 16 del 2010.

¹⁰ art. 75 del d.lgs. n. 152 del 2006

Con queste disposizioni infatti la regione è intervenuta a trasferire indebitamente con un proprio atto legislativo, la funzione amministrativa relativa alla cura delle procedure finalizzate all'affidamento del servizio di gestione della ricordata categoria di rifiuti presso l'ente territoriale Comune, laddove la legge dello Stato¹¹ ha, viceversa, individuato nella Regione il soggetto pubblico cui tale funzione è assegnata. La Corte, ha quindi ribadito che la disciplina degli scarichi idrici, come più in generale la tutela delle acque dall'inquinamento, è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in quanto trattasi di materia ambientale, che non può quindi essere derogata *in pejus* dagli enti locali, come era già stato ribadito anche nel 2009 con la sentenza n. 61¹². Del resto che i limiti dell'Allegato 5 parte III dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006 siano inderogabili dalle Regioni è espressamente prescritto dallo stesso art. 101 del Codice dell'Ambiente.

Nonostante le evidenze suesposte, le Regioni continuano a legiferare in violazione dei principi suesposti, aprendo la strada a continue questioni di legittimità costituzionale nonché ad ingenti danni ambientali. Sul punto infatti, prima del 15 giugno, già con la sentenza n. 44 del 2011 la Corte era intervenuta a cassare un'altra legge regionale, quella della Regione Campania¹³, sempre perché in contrasto con la normativa nazionale e comunitaria vigente in materia di acque e scarichi idrici. L'art. 1, comma 12 ultima parte, della legge citata prevedeva infatti il finanziamento con fondi comunitari¹⁴ da parte della Regione per la realizzazione di condotte sottomarine lungo i canali artificiali con più elevato carico inquinante del litorale Domitio-Flegreo, per lo sversamento a fondale delle portate di magra. La realizzazione delle infrastrutture avrebbe comportato una diversificazione di ricettore di scarichi non depurati nel mare piuttosto che nei canali artificiali, nell'area del litorale Domitio-Flegreo già sito di interesse nazionale, nel quale invece da tempo si tenta a fatica il ripristino di uno stato di legalità ambientale. La formulazione della norma regionale avrebbe così consentito interventi illegittimi sottraendo risorse pubbliche a ulteriori possibili soluzioni, risolutive dello stato di degrado già esistente. La Corte, nel dichiararne l'incostituzionalità ha ribadito così ancora una volta che la disciplina degli scarichi idrici, come più in generale la tutela delle acque dall'inquinamento, è ascrivibile alla materia dell'ambiente, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.¹⁵

Analogamente, anche per quanto riguarda la disciplina della depurazione delle acque reflue urbane, con la sentenza n. 187, la Corte è intervenuta a dichiarare l'incostituzionalità della legge della Regione Marche¹⁶ nella parte in cui la legge prevedeva una tempistica difforme per la realizzazione e l'adeguamento di impianti per la depurazione, rispetto ai

¹¹ art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 182 del 2003

¹² Sentenza n. 10 del 2009; vedi, anche, sentenze nn. 277 e 62 del 2008, sentenze nn. 10 del 2009, 149 del 2008 e 378 del 2007 e fra le più recenti, le sentenze n. 373 del 2010, n. 127 del 2010

¹³ Legge della Regione Campania¹³ n. 2 del 2010,

¹⁴ Risorse Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR

¹⁵ Come confermato dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 246 e n. 251 del 2009

¹⁶ Art. 30 L.R. n. 16/2010

termini fissati dall'art. 27 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, consentendo il protrarsi di una situazione di palese irregolarità addirittura sino al 31 dicembre 2015, cioè oltre 15 anni i termini fissati dall'art. 27. Insomma, una nuova forzatura dei criteri minimi di tutela dettati dal legislatore nazionale. Ed infatti la circostanza fatta valere dalla Regione che il d.lgs. n. 152 del 1999 fosse stato abrogato dall'art. 175 del successivo d.lgs. n. 152 del 2006 non è risultato influire sui principi da esso riportati, giacchè l'abrogazione è intervenuta quando il termine era ormai scaduto e, quindi, quanto era previsto dalla citata disposizione legislativa doveva ritenersi inderogabilmente già attuato. In assenza di una proroga di detti termini, non è possibile interpretare che l'abrogazione della suddetta disposizione abbia fatto venir meno l'obbligatorietà di un adempimento che doveva essere effettuato prima della data in cui l'abrogazione è stata disposta¹⁷.

Spiace rilevare come la Corte Costituzionale debba essere costantemente impegnata ad impedire illecite attrazioni di competenza da parte delle Regioni in materia di tutela delle acque, in quanto tali indebite attrazioni si ripercuotono in un danno effettivo per l'ambiente e la salute pubblica, visti anche i tempi necessari per un giudizio di legittimità costituzionale. Vale la pena rilevare che le Regioni potrebbero sì andare oltre quanto prescritto dalla legge nazionale in materia ambientale, ma al fine di stabilire livelli di tutela più incisivi per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze, ad esempio in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.¹⁸, ed è quanto auspichiamo accada sempre più spesso, in futuro.

Carla Campanaro

Pubblicato il 2 agosto 2011

¹⁷ cfr. artt. 100, 101, 105 e 116 Codice dell'Ambiente

¹⁸ Sentenze della Corte Costituzionale nn. 30 e 12 del 2009, 105, 104 e 62 del 2008.