

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA**

**FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA**

**TESI DI LAUREA**

**IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO E LA TUTELA**

**DELLA SALUTE UMANA**

**Laureanda**

**Relatore**

**Caterina Castronuovo**

**Antonio Bartolini**

**Anno Accademico 2012/2013**

## **INDICE**

### **Introduzione.**

#### **Capitolo I: Gestione delle acque pubbliche, Italia ed Europa a confronto. L'evoluzione storica della normativa.**

1. L'evoluzione normativa in materia di gestione delle acque pubbliche in Italia.
2. Il servizio idrico integrato e la sua presenza negli Stati europei.
3. La legge Galli e l'introduzione del servizio idrico integrato in Italia.
  - 3.1. L'Ambito territoriale ottimale e l'Autorità d'Ambito.
4. Le disposizioni del codice dell'ambiente in materia di servizio idrico integrato.
  - 4.1. Le disposizioni del codice dell'ambiente in stretta connessione col servizio idrico integrato.
5. Conclusioni.

#### **Capitolo II: La normativa in materia di salubrità delle acque destinate al consumo umano.**

1. Le direttive europee e la giurisprudenza comunitaria concernenti la tutela delle acque.
2. Il d.p.r. 24 maggio 1988, n. 236. Attuazione della direttiva 80/778/CEE concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano.
3. Il d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 31. Attuazione della direttiva 98/83/CEE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano.
4. Normativa integrativa al d.lgs. 31/2001: Decreto del Ministero della Salute 7 febbraio 2012, n. 25 «*Disposizioni tecniche concernenti apparecchiature finalizzate al trattamento dell'acqua destinata al consumo umano*».
5. Le linee guida del Ministero della salute del 20 marzo 2013 sui dispositivi di trattamento delle acque destinate al consumo umano ai sensi del D.M. 7 febbraio 2012, n. 25.
6. I soggetti interessati alla tutela della salute e la ripartizione delle competenze in materia.
7. Conclusioni.

#### **Capitolo III: Le problematiche relative alla salubrità delle acque nel contesto nazionale.**

1. L'alta concentrazione di arsenico nelle acque di alcune regioni italiane e le conseguenze riscontrate nella popolazione.
2. La nota informativa dell'Istituto superiore della sanità relativa alle deroghe per l'arsenico nelle acque destinate al consumo umano in Italia relativa all'anno 2010.
3. La nota informativa sui provvedimenti di limitazioni dell'uso di acque destinate al consumo umano con contenuti di arsenico e fluoro non conformi ai requisiti del Decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31, e *s.m.i.* nei territori interessati da deroghe successivamente alla scadenza dei provvedimenti di deroga (31 dicembre 2012).
4. Il riconoscimento del diritto alla salute ai cittadini riforniti da acque contaminate.
5. Conclusioni.

### **Conclusioni.**

### **Bibliografia.**

## **Introduzione.**

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di verificare le modalità attraverso le quali è tutelata la salute umana nell'ambito del servizio idrico integrato. La domanda che ci si pone è se le attuali disposizioni normative siano sufficienti a garantire un approvvigionamento d'acqua salubre e pura. L'analisi si riparte in tre capitoli. Il primo è dedicato alla gestione delle acque pubbliche in Italia, a partire dalla situazione precedente l'introduzione del servizio idrico integrato, si segue l'evoluzione della disciplina ponendo particolare attenzione alla legge Galli che, per la prima volta, introduce una regolazione completa del ciclo dell'acqua. Questo provvedimento ha il merito di aver disciplinato l'ambito territoriale ottimale, cioè una ripartizione del territorio per la gestione delle acque che non rispetta la suddivisione amministrativa, ma quella idro-geologica. In questo capitolo è anche esaminata la parte del codice dell'ambiente relativa alla gestione della risorsa idrica e si evidenzia come, nonostante l'abrogazione della legge Galli, la recente normativa ne rimanga comunque fortemente influenzata. Una particolare attenzione è posta anche all'esperienza europea, si vuole verificare quale sia la presenza del s.i.i. nei principali paesi del centro Europa e quale siano le modalità con cui è garantita la salubrità della risorsa. Il secondo capitolo si concentra, invece, sulla potabilità delle acque destinate al consumo umano. Dopo un'analisi concernente le fondamentali direttive europee dedicate alla tutela delle acque e la giurisprudenza europea relativa, vengono analizzati gli ultimi due specifici provvedimenti in materia, il d.p.r. 24 maggio 1988, n. 236, attuazione della direttiva 80/778/CEE ed il d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 31, attuazione della direttiva 98/83/CEE che abroga il d.p.r. Da ultimo sono messi in luce gli interventi del Ministero della salute in una materia strettamente connessa con il d.lgs. 31/2001, ossia le apparecchiature volte al miglioramento delle acque potabili ed il ruolo dei soggetti che devono garantire un'alta qualità delle acque destinate al consumo umano. Infine, l'ultimo capitolo è riservato alla trattazione di un caso specifico che accomuna alcune regioni italiane. Il caso in questione è quello della diffusione nelle acque di arsenico in concentrazioni superiori a quelle consentite per

legge e delle deroghe concesse all'Italia dall'Europa per adeguarsi alla direttiva. Tramite questa analisi si cercherà di capire se, all'interno del sistema di gestione del s.i.i., ci siano meccanismi e controlli tali per poter affermare se nel nostro Paese la salute dei cittadini sia sufficientemente tutelata o meno, ciò anche alla luce del caso "arsenico" che ha posto la legge alla prova.

## **Capitolo I: Gestione delle acque pubbliche, Italia ed Europa a confronto.**

### **L'evoluzione storica della normativa.**

1. L'evoluzione normativa in materia di gestione delle acque pubbliche in Italia. 2. Il servizio idrico integrato e la sua presenza negli Stati europei. 3. La legge Galli e l'introduzione del servizio idrico integrato in Italia 3.1 L'Ambito territoriale ottimale e l'Autorità d'Ambito. 4. Le disposizioni del codice dell'ambiente in materia di servizio idrico integrato. 4.1. Le disposizioni del codice dell'ambiente in stretta connessione col servizio idrico integrato. 5. Conclusioni.

### **1. L'evoluzione normativa in materia di gestione delle acque pubbliche in Italia.**

Il tema dell'acqua interessa il rapporto uomo-territorio, durante il corso della storia i primi insediamenti sono sempre sorti lungo corsi d'acqua, così ben presto si è resa necessaria una regolazione giuridica dello sfruttamento di tale risorsa. Gli eccessivi prelievi e l'inquinamento industriale hanno prodotto la scarsità d'acqua, così sono state costruite opere idrauliche per approvvigionare le popolazioni stanziatesi distanti da laghi, fiumi e falde acquifere sotterranee<sup>1</sup>. Per la propria sopravvivenza l'uomo ha bisogno di acqua pura, non contaminata sia per fini igienico sanitari sia per fini alimentari. La materia ambientale non è distinta rispetto a quella sanitaria, in realtà *«gli apparati di tutela della salute si occupano tradizionalmente anche della sanità e dell'igiene pubblica»*<sup>2</sup>. Nella nostra Costituzione non è sancito un vero e proprio *diritto ad un ambiente salubre*, ma il combinato disposto dato dagli artt. 9 (tutela del paesaggio) e 32 (tutela della salute) sembra poterne sostenere l'esistenza<sup>3</sup>, inoltre la Corte di Cassazione civile a sezioni unite con sentenza del 6 ottobre 1979, n. 5172 ha affermato l'esistenza di un diritto alla salubrità ambientale<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup>G. NEBBIA, Atti del convegno *Uomo natura e società, Ecologia e rapporti sociali*, Frattocchie (Roma) 5/7 novembre 1971, 1974, 367.

<sup>2</sup>B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001, 55.

<sup>3</sup>N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2002, 53.

<sup>4</sup>*«La protezione della salute assiste l'uomo non (solo) in quanto considerato in una sua astratta quanto improbabile separatezza, ma in quanto partecipe delle varie comunità – familiare, abitativa, di lavoro, di studio ed altre – nelle quali si svolge la sua personalità. Accentuandosi il carattere di inerenza alla persona e di socialità del bene protetto, si rende manifesto che la protezione non si limita all'incolumità dell'uomo, supposto immobile nell'isolamento della sua abitazione o solitario nei suoi occasionali spostamenti e così fatto specifico bersaglio di azioni*

La tutela della salute del cittadino oggi è garantita grazie ad una gestione integrata del servizio idrico, tuttavia prima di pervenire ad una normativa specifica in materia si sono susseguite nel tempo diverse leggi. La prima regolazione delle acque pubbliche risale alla legge quadro sui lavori pubblici n. 2248 del 20 marzo 1865 all. F che considera l'acqua un bene abbondante, la preoccupazione non è proteggere l'acqua, ma *proteggere dall'acqua*<sup>5</sup>. Per la prima volta è introdotta la regola della necessità di una concessione per poter derivare acque pubbliche. L'uso privato dell'acqua non doveva porsi in contrasto con interessi come la navigazione e venivano adottate le misure necessarie per proteggere i cittadini da inondazioni e alluvioni. Gli aspetti principalmente regolati erano «... *le opere pubbliche intese alla difesa degli abitati e delle campagne dalle acque, le opere necessarie a rendere adatte le acque ai principali usi, le derivazioni delle acque pubbliche e gli altri usi non esclusivi, la polizia delle acque pubbliche, cioè l'insieme dei divieti e delle autorizzazioni con oggetto opere e interventi di soggetti terzi sul demanio idrico*»<sup>6</sup>. In questa prima fase non è sentita come necessaria una tutela delle acque in stretta connessione con la salute, si mira semplicemente ad una corretta ed economica gestione delle stesse. Inerente a questa idea è la legge n. 2644 del 10 agosto 1884 che elimina il legame

---

*aggressive, ma è diretta ad assicurare all'uomo la sua effettiva partecipazione mediante presenza e frequentazione fisica, alle dette comunità, senza che ciò costituisca pericolo per la sua salute. La protezione si estende cioè alla **vita associata dell'uomo** nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola, e, in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi, delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute: essa assume in tal modo un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto*

*all'ambiente*

*salubre.*

*Quanto al tipo di protezione, è evidente che si tratta di tecnica giuridica di tipo garantistico, che è poi quella propria dei «diritti fondamentali» o «inviolabili» della persona umana. Si tratta cioè, di tutela piena che si concreta nella attribuzione di poteri di libera fruizione di utilità e di libero svolgimento di attività, di esclusione degli ostacoli che all'una o all'altro si frappongano da parte di chicchessia. Ed è in questa difesa a tutta oltranza contro ogni iniziativa ostile, da chiunque provenga – altri singoli o persino l'autorità pubblica – non già in una considerazione atomistica, asociale, separata dall'uomo che risiede il significato del richiamo al «diritto fondamentale dell'individuo». In una parola: la strumentazione giuridica è quella del **diritto soggettivo, anzi del diritto assoluto**».*

<sup>5</sup> A. PIOGGIA, *Acqua e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, 257.

<sup>6</sup> B. CARAVITA, cit., 261

delle acque con la materia dei lavori pubblici e ne prevede una disciplina autonoma, infatti «*Le concessioni di derivazione, che fino a quel momento non avevano una scadenza, divengono temporanee, viene prevista la possibilità di una loro revoca per motivi di pubblico interesse e sono istituiti per la prima volta gli elenchi delle acque pubbliche. Le opere idrauliche restano disciplinate dal t.u. approvato con R.D. n. 523/1904*»<sup>7</sup>. Nemmeno durante la prima guerra mondiale è tutelato il legame tra acque e salute, l'unico bisogno avvertito è quello di un maggior controllo statale causato da una crescente richiesta di energia idroelettrica. Così, con il decreto luogotenenziale n. 1664 del 20 novembre 1916 ed il regio decreto n. 2161 del 1919, le concessioni delle utenze vengono rilasciate preminentemente per gli usi produttivi rispetto agli altri usi, inoltre l'amministrazione entra in possesso delle opere necessarie alla derivazione alla scadenza della concessione. In seguito, con il regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (t.u. relativo alle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici<sup>9</sup>, si prevede all'art. 217 una speciale autorizzazione da rilasciarsi da parte del competente ufficio del Genio Civile per la realizzazione di opere che potessero modificare in modo permanente gli alvei delle acque pubbliche. Infine con il decreto anche le acque sotterranee diventano pubbliche.

Per la prima volta assume importanza la tutela della salubrità delle acque grazie al R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 (T.U. Leggi sanitarie) che all'art. 248 obbligava i comuni a tutelare la purezza e la qualità dell'acqua ad uso potabile, a pena di sanzione amministrativa, salvo che il fatto non integrasse la fattispecie di reato comune di cui all'art. 439 c.p. La materia sanitaria, tuttavia, ha una funzione indiretta, tant'è che il t.u. del 1934, all'art. 216, non punta a ridurre gli inquinamenti, ma a tenerli lontani dai centri abitati<sup>8</sup>. L'art. 217 conferisce al sindaco il potere di dettare norme dirette ad evitare che scoli di acque e rifiuti solidi e liquidi, provenienti da manifatture o da fabbriche, possano provocare pericolo o danno per la salute pubblica; l'art. 218 lett. d) stabilisce che i regolamenti locali prevedano strumenti tali

---

<sup>7</sup> G. ROSSI, cit., 258.

<sup>8</sup> N. LUGARESÌ, cit., 52.

da garantire dall'inquinamento l'acqua potabile nei pozzi, nei serbatoi e nelle condutture; gli artt. 226 e 227 sanciscono l'obbligo di preventiva depurazione prima dell'immissione negli scarichi pubblici<sup>9</sup>. Particolare importanza assume l'art. 248 che afferma: «ogni comune deve essere fornito, per uso potabile, di acqua pura e di buona qualità. Quando l'acqua potabile manchi, sia insufficiente ai bisogni della popolazione o sia insalubre, il comune può essere con decreto del medico provinciale, obbligato a provvedersene». Infine secondo l'art. 249 «chiunque contamina l'acqua delle fonti, dei pozzi, delle cisterne, dei canali, degli acquedotti, dei serbatoi di acqua potabile è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 30 euro a 516 euro, salvo l'applicazione delle pene stabilite nel codice penale, quando il fatto renda l'acqua pericolosa per la salute pubblica». L'aspetto più importante che si può ricavare dal T.U. del 1934 è il vigente obbligo per i comuni di fornire acqua pura ai cittadini, tuttavia, ottant'anni dopo, questo ancora non avviene; in molti comuni l'acqua non è potabile o «la rete idrica è insufficiente oppure vecchia ed obsoleta e spreca milioni di metri cubi di acqua buona»<sup>10</sup>. Successivamente vennero emanate norme volte a tutelare di volta in volta emergenze contingenti, rendendo il quadro normativo sempre più ampio e disomogeneo, la regolazione degli scarichi rimaneva in capo alle autorità locali che indicavano sia i limiti di accettabilità degli scarichi inquinanti sia i soggetti responsabili per il danno ambientale creato dagli scarichi selvaggi<sup>11</sup>. La normativa relativa alle acque continua ad essere frammentata e manca una disciplina sul governo globale delle acque<sup>12</sup>, tuttavia, il t.u. del 1934 segna un passo avanti riguardo l'obbligo di fornire acqua pura ai cittadini. A proposito della ripartizione delle competenze in materia ambientale, con la legge 23 dicembre 1978, n. 833 é istituito il servizio sanitario nazionale, al settore sanitario centrale, regionale e locale sono

---

<sup>9</sup> B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Urbino, 1990, 162.

<sup>10</sup> S. MAGLIA, F. ROCCA, *Il nuovo codice delle acque 2003, Collana ambiente e salute*, Piacenza, 2003, 163.

<sup>11</sup> F. MARCHELLO, M. PERRINI, S. SERAFINI, *Diritto dell'ambiente VI ed. aggiornata al d.lgs. 22 gennaio 2004 Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 2004, 232.

<sup>12</sup> B. CARAVITA, cit., 262.

affidati compiti in materia ambientale come la fissazione degli standards ambientali e l'indicazione delle modalità e degli organismi di controllo di tali parametri<sup>13</sup>. Risale al 1986 la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (l. 8 luglio 1986, n. 349), questo nuovo Ministero, di concerto con il Ministero della sanità, proponeva al presidente del Consiglio dei ministri «...*la fissazione dei limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e dei limiti massimi di esposizione relativi a inquinamenti di cui all'art.4 l. 833/1978*»<sup>14</sup>. Alle U.S.L. rimanevano tutte le attività di controllo. Con il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, gli organi di controllo vengono separati dalle U.S.L., ancor prima del referendum che si sarebbe svolto al riguardo nel 1993.

Per tutelare la qualità delle acque dagli scarichi in grado di contaminarle è emanata la legge detta Merli, dal nome del deputato relatore (l. 10 maggio 1976, n. 319). Tale legge introduce l'obbligo di autorizzazione da parte dell'autorità amministrativa per ogni tipo di scarico e i limiti di concentrazione di sostanze inquinanti nelle acque, questi sono i due pilastri fondamentali su cui poggia il sistema di controllo dell'inquinamento idrico<sup>15</sup>. L'autorizzazione allo scarico consentiva all'amministrazione di verificare l'esistenza delle condizioni per l'effettuazione dello sversamento, per quanto riguarda il secondo pilastro la legge proponeva due tabelle: la A (più rigorosa) e la C (meno rigorosa) in cui erano indicati i limiti di accettabilità in ragione dei diversi parametri. La disciplina degli scarichi variava in base «...*alla natura degli scarichi (civili, produttivi o delle pubbliche fognature), al momento della loro apertura (scarichi nuovi od esistenti a seconda che fossero stati attivati successivamente o precedentemente al 13 giugno 1976, data di entrata in vigore della legge Merli), al loro recapito (acque, suolo fognature ecc.)*»<sup>16</sup>. L'art. 1 riguarda l'ambito di applicazione ed il contenuto della legge Merli, disciplina infatti gli

---

<sup>13</sup> B. CARAVITA, cit., 54.

<sup>14</sup> B. CARAVITA, cit., 54.

<sup>15</sup> L. BUTTI, *La nuova disciplina sulla tutela delle acque*, in F. SGUBBI, M. FRANZONI, A. LOLLI, (a cura di), *Diritto dell'ambiente: le discipline di settore*, Torino, 2000, 4.

<sup>16</sup> L. BUTTI, cit., 5.

scarichi pubblici e privati, diretti ed indiretti che sversano nelle acque superficiali e sotterranee, interne e marine, pubbliche o private, o nelle fognature, nel suolo e nel sottosuolo. Tale articolo formula anche dei criteri generali per l'utilizzazione e lo scarico delle acque in materia di insediamenti, descrive l'organizzazione di pubblici servizi di acquedotto, fognature e depurazione, si occupa della redazione di un piano generale di risanamento delle acque, sulla base di piani regionali. Infine, indica il rilevamento sistematico delle caratteristiche qualitative e quantitative dei corpi idrici<sup>17</sup>. La legge Merli si basava sulla nozione di scarico ma, nonostante ciò, mancava una definizione all'interno del corpo normativo, così dottrina e giurisprudenza hanno dovuto interrogarsi al riguardo. Un primo orientamento ha dato una definizione di scarico più ampia che comprende qualsiasi deposito di rifiuti liquidi o solidi, indipendentemente dalle modalità con cui si verificava. Questo concetto è espresso dalla Cassazione penale, sezione III, n. 1718/1981 e, successivamente, sempre dalla Cassazione penale, sezione III, con sentenza 4553/1997<sup>18</sup>. Altra parte della dottrina ne ha dato una definizione più ristretta, esclude gli sversamenti occasionali ed accidentali, cioè quelli che sono avvenuti senza la volontà dell'agente<sup>19</sup>, infatti per scarico si intende uno sversamento *«continuativo o periodico proveniente da strutture produttive o civili, da recapitarsi in un corpo naturale liquido, ovvero sul suolo o sottosuolo, tramite mezzi meccanici o pubblica fognatura»*<sup>20</sup>. Dunque, la legge Merli può essere considerata un primo tentativo di regolazione del fenomeno degli scarichi, parte della dottrina ha infatti riscontrato dei

---

<sup>17</sup> F. MARCHELLO, M. PERRINI, S. SERAFINI, cit., 233.

<sup>18</sup> In tale pronuncia si afferma che *«Il termine "scarico" non va interpretato in senso riduttivo, poiché sulla base del testo normativo si riferisce a qualsiasi versamento, immissione o deposizione di sostanze inquinanti di "qualsiasi tipo" (liquido o fangoso) in un recapito naturale, indipendentemente dal modo, eventualmente episodico, in cui avviene; è pertanto del tutto irrilevante che alle acque utilizzate nel ciclo produttivo siano mescolate anche quelle di altra natura, ma ricollegabili all'esercizio dell'impianto, perché solo quelle non riconducibili, neppure occasionalmente, a tale attività sono estranee al concetto di scarico in cui viceversa vi rientrano tecnicamente, anche le acque dei servizi igienici dell'insediamento produttivo, che siano convogliate unitariamente a quelle della produzione in un unico recapito»*.

<sup>19</sup> G. AMENDOLA, *La tutela penale dall'inquinamento idrico*, Milano, 1996.

<sup>20</sup> F. MARCHELLO, M. PERRINI, S. SERAFINI, cit., 234.

limiti. Un primo limite consiste nel fatto che l'autorizzazione fosse a tempo indeterminato e spesso concessa anche in modo tacito (la Corte di Giustizia con sentenza 28 febbraio 1991 ha, infatti, condannato l'Italia perché tale tipo di autorizzazione non consente indagini preliminari, né successive e di controllo). Altro difetto è dato dai limiti di accettabilità, considerati soltanto in termini di concentrazione per unità di refluio e non in base alle caratteristiche del corpo recettore<sup>21</sup>.

Dopo la legge Merli si sono susseguiti decreti legge reiterati per diciassette mesi dal novembre 1993 al marzo 1995, fino ad arrivare con la legge 17 maggio 1995, n. 172<sup>22</sup> ad una depenalizzazione delle violazioni contenute nella legge del 1976.

La successiva regolamentazione risale al decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152<sup>23</sup> che all'art. 63 abroga la legge Merli. Oltre all'attuazione di direttive comunitarie riguardanti la tutela delle acque, merito del t.u. è quello di aver dato unitarietà ad una materia che fino ad allora era frammentata tra molteplici provvedimenti normativi. La legge presenta contenuti diversi, fissa dei principi generali della disciplina delle acque, delinea delle finalità e definisce dei concetti cardine utilizzati nel corpo legislativo. Sono ripartite competenze a livello centrale e a livello periferico e, in linea con la legge sul federalismo amministrativo (l. n. 59/1997), sono state potenziate le funzioni delle regioni e delle province, confermate invece quelle dei comuni<sup>24</sup>. Inoltre, i soggetti competenti alla vigilanza e al controllo sono supportati da Agenzie che hanno competenze tecniche (ANPA e ARPA<sup>25</sup> introdotte dalla l. n. 61/1994). E' stato definito un programma per il raggiungimento di determinati obiettivi di qualità ambientale, anche in riferimento alle diverse specifiche

---

<sup>21</sup> L. BUTTI, cit., 5.

<sup>22</sup> F. MARCHELLO, M. PERRINI, S. SERAFINI, cit., 236.

<sup>23</sup> «Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato da nitrati provenienti da fonti agricole», detto t.u. delle acque, modificato poi dal d.lgs. 258/2000.

<sup>24</sup> F. MARCHELLO, M. PERRINI, S. SERAFINI, *Diritto dell'ambiente aggiornato al d. lgs. 3 aprile 2006 n°152 (codice dell'ambiente) e al d.lgs. 8 novembre 2006 n°284 disposizioni correttive ed integrative al d. lgs. 152/2006*, Napoli, 2007, 175.

<sup>25</sup> Agenzia nazionale per la protezione ambientale e Agenzia regionale per la protezione ambientale.

destinazioni delle acque. Viene modificata la normativa relativa agli scarichi per tutelare il patrimonio idrico, sia da un punto di vista qualitativo sia quantitativo, infatti tale disciplina non è più unitaria, ma diversificata in base agli obiettivi di qualità del corpo ricettore. E' stata ridefinita la nozione di scarico diretto attraverso condotta, quelli indiretti (mediante trasporto) rientrano nella disciplina dei rifiuti<sup>26</sup>. Infine è introdotto un nuovo quadro sanzionatorio che regola i casi di mancato rispetto della disciplina delle acque di rilievo amministrativo e penale, anche introducendo istituti premiali per garantire il ripristino del bene ambientale. La nuova normativa non vuole solo prevenire l'inquinamento, ma anche ridurlo, per questo motivo è tutelata la capacità di autodepurazione dei corpi idrici<sup>27</sup>. Alcuni articoli del decreto legislativo in esame interessano in maniera più specifica le acque destinate al consumo umano, secondo l'art. 7 *«Le acque dolci superficiali per essere utilizzate o destinate alla produzione di acqua potabile, sono classificate dalle regioni nelle categorie A1, A2 e A3 secondo le caratteristiche fisiche, chimiche e microbiologiche di cui alla tabella 1/A dell'allegato 2»*, mentre al terzo comma è specificato l'obbligo per le regioni di inviare i dati relativi al monitoraggio ed alla classificazione delle acque al Ministero della sanità che provvederà all'inoltro alla Commissione europea. Da ciò si ricava l'importanza della ripartizione delle competenze nella regolazione e gestione della risorsa idrica. Infine dispone anche che le acque dolci superficiali aventi caratteristiche inferiori alla categoria A3 possano essere utilizzate nel caso non sussistano altre fonti di approvvigionamento, a condizione che siano rispettati i parametri relativi alla qualità delle acque destinate al consumo umano. Questa preferenza per il consentire l'approvvigionamento delle acque anche in assenza di tutti i requisiti richiesti verrà mantenuta nella normativa successiva<sup>28</sup>, in considerazione del fatto che una interruzione della fornitura potrebbe avere esiti peggiori di una fornitura non propriamente conforme alle norme. L'art. 8 indica la possibilità per le regioni di derogare ai valori dei parametri per le acque superficiali

---

<sup>26</sup> B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente III ed.*, Bologna, 2005, 160 ss.

<sup>27</sup> G. ROSSI, cit., 261.

<sup>28</sup> Si vedano il d.p.r. 236/1988 e il d.lgs. 31/2001 analizzati nel successivo capitolo.

destinate alla produzione di acqua potabile, ma all'ultimo comma precisa che «*Le deroghe di cui al comma 1 non sono ammesse se ne derivi concreto pericolo per la salute pubblica*». Queste deroghe sono consentite alle regioni in casi del tutto particolari, come inondazioni e catastrofi naturali o nel caso in cui naturalmente le acque si arricchiscano di sostanze che determinano un superamento dei valori di parametro. Interessa sottolineare che le deroghe non sono mai consentite se vi sia un qualche pericolo per la salute pubblica, che, quale valore costituzionalmente garantito, è tutelato anche dalle regioni. Nonostante le innovazioni apportate da tale decreto, per avere una disciplina organica delle acque in tutti i suoi aspetti, occorrerà aspettare il cosiddetto codice dell'ambiente, ossia il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 che abroga le disposizioni del decreto legislativo del 1999.

In definitiva si può ben affermare che la normativa più risalente nel tempo si preoccupa solo della gestione e organizzazione della risorsa. Unica eccezione è il regio decreto del 1934 (t.u. delle leggi sanitarie) che comincia a porre l'attenzione su concetti come purezza e salubrità delle acque destinate al consumo umano. La disciplina più recente tratta degli aspetti connessi con la tutela della salute, difatti una corretta amministrazione delle acque reflue è fondamentale anche a scopo preventivo rispetto alcune malattie. Quello delle acque reflue, anche se importante, è però solo uno degli aspetti connessi alla gestione delle acque. Il quadro storico presentato costituisce la base per l'evoluzione normativa successiva. In seguito verranno analizzate, oltre alle disposizioni del codice dell'ambiente che innova la materia, anche quelle della legge Galli (l. 5 gennaio 1994, n. 36, prende il nome dal deputato relatore della legge) che introduce per la prima volta in Italia il concetto di servizio idrico integrato riguardante tutti gli aspetti di gestione e distribuzione delle acque.

## **2. Il servizio idrico integrato e la sua presenza negli Stati europei.**

«*Gli ordinamenti giuridici maggiori dell'antichità [furono] originati dalla necessità di regolare la distribuzione dell'acqua*»<sup>29</sup>. Questa frase di Massimo Severo Giannini

---

<sup>29</sup> M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere: Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, 27.

dimostra come da sempre le istituzioni pubbliche abbiano avuto la responsabilità dell'erogazione di un'acqua di buona qualità. La gestione del servizio idrico cominciò a svilupparsi in Europa tra il XVII ed il XVIII secolo, ma solo nel XIX secolo, grazie ai lavori sulle infrastrutture, l'acqua in casa comincia ad essere la normalità. La motivazione per cui venne rimodernata la rete idrica fu lo scoppiare tra il 1870 ed il 1890 di una serie di epidemie, dovute alle precarie condizioni igienico sanitarie. In Italia, nel 1884, ci fu una grande epidemia di colera. Così la gestione dell'acqua tornò in mano al pubblico quasi in tutta Europa<sup>30</sup>. Questo breve panorama storico dimostra la connessione tra una corretta gestione delle acque e la tutela della salute umana. Al fine di tutelare al meglio la salubrità delle acque in vari Stati europei si è scelto di introdurre il sistema del servizio idrico integrato. Per servizio idrico integrato si intende un servizio in cui le funzioni di captazione, distribuzione e depurazione dell'acqua sono interconnesse fra loro. I servizi idrici sono stati anche definiti come «attività capaci di trasferire l'acqua nello spazio e nel tempo, modificandone, ove necessario, le caratteristiche qualitative»<sup>31</sup>, un'attenzione particolare è posta, dunque, sulla salubrità della risorsa.

In Italia il servizio idrico integrato è stato introdotto dalla legge Galli, oggi abrogata dal codice dell'ambiente; tale legge, all'articolo 4 comma 1 lettera f), per la prima volta, definisce il s.i.i. come «l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue». Prima di trattare in maniera specifica le modalità attraverso le quali l'organizzazione del servizio idrico integrato punta a tutelare la salute umana, è utile dare un sguardo alle esperienze delle diverse realtà europee. Ogni Paese ha compiuto scelte differenti relative alla gestione delle risorse idriche, con particolare riguardo alla tutela della risorsa ai fini della potabilità; la scelta è tra gestione pubblica o privata, ma ci sono anche soluzioni intermedie.

---

<sup>30</sup> M. BERSANI, *Acqua in movimento ripubblicizzare un bene comune*, 2007, 43-44.

<sup>31</sup> G. MURARO, P. VALBONESI, *I servizi idrici tra mercato e regole*, Roma, 2003.

La direttive europee raccomandano, oltre all'efficienza economica in base al *Full Cost Recovery* (recupero totale dei costi dei servizi), anche uno sviluppo sostenibile della risorsa. Difatti la direttiva 2000/60/CEE tra gli altri fini pone quello di «agevolare un utilizzo idrico sostenibile fondato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili»<sup>32</sup>. L'interesse per una gestione integrata dell'acqua è stata dimostrata anche dall'O.N.U., si può citare ad esempio una raccolta di documenti risalente al 1985 intitolata «*Politiche per un governo integrato dell'acqua*». Tali documenti erano destinati ai Paesi membri della C.E.E. e vi sono evidenziati i rapporti tra «uso delle acque, sviluppo economico e qualità dell'ambiente»<sup>33</sup>. Il primo documento afferma che «... gli Stati, nei limiti della loro competenza costituzionale e legislativa, devono avere a loro disposizione appropriati organi a livello centrale o regionale o a livello dei vari bacini idrografici»<sup>34</sup>. Il secondo documento, riguardante l'uso integrato della risorsa, oltre a dare priorità all'uso potabile ed alla protezione dell'ambiente, rileva la necessità di una «strategia unificata per i prelievi, la distribuzione, il trattamento l'uso e lo scarico delle acque»<sup>35</sup>, di evitare l'inquinamento, di coordinare la gestione delle acque di falda e di superficie, di gestire le acque in relazione alla loro qualità e quantità. Questi concetti anticipano le scelte prese con la legge Galli, come la costituzione degli Ato o l'uso potabile prioritario. I principali modelli europei di gestione della risorsa idrica sono quello tedesco, quello francese, quello britannico e quello spagnolo. Si differenziano

---

<sup>32</sup> L. BRACCHITTA, E. STEFANINI, A. TARZIA, *I servizi idrici in Europa*, da un articolo pubblicato in [www.dpce.it](http://www.dpce.it) (diritto pubblico comparato ed europeo), 855.

<sup>33</sup> P. PERUZZI, *Aspetti della politica delle acque in Italia*, in A. CUTRERA, A. CAPRIA, P. PERUZZI, G. NOTARBARTOLO, R. MACRORY, *La difesa del suolo e la politica delle acque: in Italia in base alla l.183/1989, in Francia e nel Regno Unito*, Milano, 1990, 77; I documenti in questione sono: ECE Declaration of policy on Prevention and Control of Water Pollution, including Transboundary Pollution (ECE-UN 1985a); ECE Declaration of policy on the Rational Use of Water (ECE-UN 1985b); ECE Decision on International CO-operation on Shared Water Resources (ECE-UN 1985c).

<sup>34</sup> P. PERUZZI, cit., 78.

<sup>35</sup> P. PERUZZI, cit., 78.

per «*il diverso grado di presenza del capitale pubblico, il ruolo delle municipalità, il livello di concentrazione del mercato*»<sup>36</sup>.

In Germania la prima legge federale sulla gestione della risorsa idrica risale al 27 giugno 1957, propone un quadro generale rispetto alle leggi emanate dai singoli Länder ed è stata modificata nel 1964 e nel 2002 per renderla conforme alla direttiva 2000/60/CEE. I diversi Länder fin dal 1956 si sono riuniti nella LAWA, un ente che riunisce i diversi Ministeri per l'ambiente, tuttavia la responsabilità di fornire acqua potabile rimane in capo alle municipalità, tant'è che, secondo la Costituzione tedesca, sono i Länder a dover fornire ai cittadini i servizi essenziali. Mentre il comune è responsabile per la distribuzione di acqua, la regione è responsabile per il trattamento e la depurazione<sup>37</sup>. In Germania spesso più comuni si associano per gestire meglio il servizio; esistono anche associazioni di diritto pubblico dell'acqua e del suolo (Wasser und Boden Verband) a cui partecipano imprese, proprietari fondiari, istituzioni con lo scopo di auto-governare la risorsa idrica. Le decisioni di gestione vengono prese tenendo conto del parere dei cittadini interessati, di esperti e di associazioni tecnico scientifiche<sup>38</sup>. Per quanto riguarda il controllo delle risorse

---

<sup>36</sup> L. BRACCHITTA, E. STEFANINI, A. TARZIA, cit., 855.

<sup>37</sup> R. MALAMAN, *La gestione delle risorse idriche*, Bologna, 1995, 197.

<sup>38</sup> In alcuni paesi del nord Europa ritroviamo esperienze simili a quella tedesca. In **Svezia** il Municipality Act prevede la responsabilità dei comuni riguardo l'approvvigionamento di acqua alla popolazione, ma ciò non impedisce di delegare il servizio a società a responsabilità limitata a partecipazione pubblica o a società sovracomunali anch'esse a partecipazione pubblica, purché sia garantita la salute della cittadinanza. Nella maggior parte dei casi la proprietà delle reti è dei comuni. In **Finlandia**, per lo più, i servizi idrici sono in mano pubblica, le principali fonti normative sono il Water Act (1961) per la protezione della risorsa ed il Water Services Act, secondo cui l'autorità che si occupa della pianificazione è il Regional Environmental Centre, invece per la protezione della salute e dell'ambiente sono competenti le due corrispondenti autorità municipali. La proprietà delle infrastrutture è in genere pubblica. Anche in **Olanda** la gestione del servizio è ripartita tra il livello statale e quello locale, ciò che maggiormente caratterizza questo paese è l'esistenza dei Water Boards, autorità locali riconosciute a livello costituzionale che si occupano delle infrastrutture, della gestione delle acque di superficie e del controllo della qualità e della quantità dell'acqua. Nel 2004 è stata emanata una legge che obbliga i comuni a fornire acqua potabile tramite spa pubbliche. (L. BRACCHITTA, E. STEFANINI, A. TARZIA, cit., 860). In **Belgio** le municipalità devono garantire la salute pubblica, per questo obiettivo spesso creano enti inter-municipali come in Germania. La gestione può spettare direttamente alle municipalità, a società autonome rispetto al comune, alle associazioni inter-municipali od alle compagnie regionali

idriche a livello federale troviamo il Ministero dell'ambiente, così come a livello dei Länder. A proposito del trattamento e della depurazione sono stati creati consorzi che agiscono nel *bacino di competenza*<sup>39</sup> pertanto si seguono i confini idrogeologici rispetto a quelli amministrativi.

Altro modello da annoverare è quello del Regno Unito, caratterizzato da una partecipazione delle imprese private sia nella gestione della risorsa sia nella proprietà delle reti. In Gran Bretagna è stato privatizzato il sistema fognario e quello di fornitura d'acqua. La distribuzione di acqua potabile comportava per i comuni un alto costo, così con il Water Resources Act (1973) il sistema venne regionalizzato. Vennero perciò introdotte 10 amministrazioni di bacino (9 in Inghilterra ed 1 nel Galles): le Regional Water Authorities che si occupavano della gestione di uno o più bacini idrografici. Il National Water Council doveva coordinare le attività delle RWA, mentre il Water Authorities Association rappresentava a livello nazionale le 10 RWA. Questo sistema non ha funzionato, pertanto l'industria dell'acqua è stata privatizzata e le 10 RWA sono state trasformate in spa e quotate in borsa. Il Segretario di Stato per l'ambiente rilasciava a queste società delle concessioni in cui venivano indicati i limiti a cui esse dovevano sottostare. Tuttavia, tutte le clausole, eccetto quella relativa alla durata della concessione (perciò anche quella riguardante lo standard del servizio), potevano essere ricontrattate con l' OFWAT (Ufficio dei servizi idrici). Queste società devono sottostare al controllo di alcuni organi, oltre al Ministero dell'ambiente sono interessanti da segnalare: il *Drinking Water Inspectorate* relativo alla vigilanza sanitaria sulla qualità dell'acqua e le *collettività locali* che ne controllano la qualità, queste ultime sono tipiche del sistema inglese. Tale organizzazione è stata fortemente criticata, perché si è ritenuto che società private non potessero difendere gli interessi dei cittadini. Con il Water Act del 2003 si è introdotto, a partire dal 2005, un sistema di concorrenza per cui «... *i clienti che consumano più di 50 megalitri all'anno hanno la possibilità di passare ad un altro*

---

soprattutto per i servizi relativi alla fognatura. Anche in **Danimarca** prevale la presenza del pubblico rispetto al privato che riguarda solamente le comunità più piccole.

<sup>39</sup> R. MALAMAN, cit., 199.

fornitore, che espletterà il servizio utilizzando le medesime infrastrutture, dopo aver ottenuto la licenza dall'OFWAT»<sup>40</sup>. La privatizzazione dell'acqua in Inghilterra e nel Galles ha generato varie conseguenze, come l'aumento dei profitti per le società con un conseguente aumento delle fatture, inoltre, le famiglie più povere sono state distaccate dal servizio poiché non potevano sostenere la spesa, ciò ha comportato un innalzamento dei rischi per la salute. La riduzione degli investimenti per ottenere un aumento dei profitti ha prodotto un abbassamento dei livelli nel servizio. Nel 1998 l'Ispettorato dell'Acqua Potabile ha rilevato un peggioramento della qualità della risorsa relativamente a questi parametri: nitrato, ferro, piombo, idrocarburi policiclici aromatici ed altri antiparassitari; nel 1997 la popolazione del nord di Londra fu avvelenata dal cryptosporidiosis. Infine le agenzie di gestione dell'acqua sono state responsabili di episodi di inquinamento, infatti tra il 1997 ed il 1998 sono state dichiarate colpevoli di violazioni di leggi poste a tutela dell'ambiente<sup>41</sup>.

In Francia la gestione dell'acqua si sviluppa su 3 livelli: nazionale, di bacino idrografico, locale. Il territorio è stato ripartito in 6 bacini idrografici e la legge 1245/1964 ha introdotto per ognuno di essi i *Comitati di Bacino* e le *Agenzie dell'Acqua*. I primi si occupano della politica di gestione del servizio idrico integrato a livello di bacino, il comitato di bacino può essere considerato una sorta di «parlamento dell'acqua» che ha il compito di redigere dei piani di azione denominati SDAGE (Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux)<sup>42</sup> che fissano le linee guida della politica per i successivi 15 anni; le seconde hanno il compito di riscossione delle tariffe e distribuzione dei finanziamenti ed hanno tra i loro obiettivi anche la tutela della risorsa e la lotta all'inquinamento<sup>43</sup>. Le Agenzie dell'Acqua compiono la loro attività seguendo dei piani di intervento che in genere hanno una durata di 5 anni, tra i principali obiettivi di questi piani si trova il miglioramento della

---

<sup>40</sup> L. BRACCHITTA, E. STEFANINI E A. TARZIA, cit., 863.

<sup>41</sup> Si veda in proposito: <http://www.socialistdemocracy.org>.

<sup>42</sup> A. MOISELLO, "Per una gestione sostenibile delle risorse idriche e la tutela dell'ambiente". *La gestione del sistema idrico francese*, 2006, 1, pubblicato in [www.fondazioneamga.it](http://www.fondazioneamga.it).

<sup>43</sup> L. BRACCHITTA, E. STEFANINI, A. TARZIA, cit., 865.

potabilità dell'acqua. A livello di bacino è seguita la politica del «*chi inquina paga e chi depura viene aiutato*» in modo che i responsabili cerchino modalità di azione meno inquinanti a favore della tutela della risorsa<sup>44</sup>. Per la qualità ed il funzionamento sono comunque responsabili le singole municipalità (*maitres d'ouvrages*, cioè responsabile del servizio e dell'effettuazione degli investimenti)<sup>45</sup> che spesso si associano per garantirne un miglior andamento, possono scegliere tra le modalità di gestione previste nel Code général des collectivités territoriales. La gestione del servizio può essere a carico di un soggetto pubblico oppure di un soggetto privato<sup>46</sup>. Lo Stato, attraverso i Ministeri preposti, si occupa del controllo sanitario di qualità, delle funzioni di polizia dell'acqua, ed infine delle autorizzazioni al prelievo ed allo scarico. Si devono inoltre ricordare la *Direction de l'eau du Ministre de l'Environnement*, il *Conseil National de l'eau* il cui parere è richiesto per la redazione di testi di legge relativi alla politica delle acque; si articola in *Directions régionales del'environnement* relativo al controllo di qualità e quantità di acque non demaniali e *Services d'assistance technique à l'exploitation des stations d'épuration* per il controllo e l'aiuto tecnico alle autorità locali.

L'ultima esperienza da analizzare è quella della Spagna in cui la ley n. 7 del 1985 de Bases de Régimen Local colloca tra i servizi comunali minimi obbligatori: l'approvvigionamento, la depurazione delle acque e il servizio di fognatura. Tale legge permette ai comuni di svolgere questa attività in regime di monopolio, ma ciò, in realtà, si rivela impraticabile, per questo «...*nella filiera vengono coinvolti a vario titolo organizzazioni ed enti specifici facenti capo al Ministero del Medio*

---

<sup>44</sup> G. NOTARBARTOLO, *Il governo dei fiumi in Francia*, in A. CUTRERA, A. CAPRIA, P. PERUZZI, G. NOTARBARTOLO, R. MACRORY, *La difesa del suolo e la politica delle acque: in Italia in base alla legge 183/1989, in Francia e nel Regno Unito* Milano, 1990, 169.

<sup>45</sup> V. DE MAGISTRIS (a cura di) *La public governance in Europa, Francia*, in Quaderno Formez Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni, n. 30, 85.

<sup>46</sup> In Francia il servizio idrico è dominato per il 72% da imprese private che operano su delega pubblica, Veolia per il 39%, Suez per il 19%, e Saur per l'11%, dal 1 gennaio 2010 a Parigi si è registrata una inversione di tendenza, la gestione del servizio è tornato in mano ad un operatore pubblico con l'obiettivo di compiere investimenti al fine di migliorare la qualità del servizio. Si veda al riguardo S. GENNENZI, *Francia, La lunga storia di Parigi*, pubblicato in [www.governareilterritorio.it](http://www.governareilterritorio.it).

*Ambiente,...e alle Comunidades autonomas..., possono esservi enti a carattere sovra comunale..., o privati che si inseriscono in particolari nicchie della filiera»<sup>47</sup>. Alcune volte per l'approvvigionamento di acqua è risultato necessario anche un intervento comunitario<sup>48</sup>. Nel caso in cui il servizio non venga svolto in toto da un ente sovra comunale, allora a livello sovra comunale verrà seguita l'adduzione, mentre la distribuzione viene seguita a livello locale; per quanto riguarda la proprietà delle infrastrutture questa rimane in mano pubblica. I comuni devono sottostare alle leggi regionali, statali e comunitarie. In Spagna il ruolo del pubblico è ancora predominante, dato che non esistono imprese private che svolgano tutte le attività della filiera, spesso sono concentrate su un singolo aspetto del settore idrico connesso magari ad uno analogo di un altro settore, ad esempio la raccolta rifiuti<sup>49</sup>.*

Dall'analisi della gestione del servizio idrico nei paesi europei tenuti in considerazione emerge un quadro molto diversificato, dovuto anche al fatto che ogni gestione è legata alla specifica forma di Stato adottata. L'Italia è suddivisa in bacini idrografici come la Francia, ma prevale il capitale pubblico come in Germania. Fatta eccezione per il Regno Unito, domina la gestione pubblica della risorsa acqua, per la particolare tipologia del bene considerato essenziale alla sopravvivenza. Ciascuno Stato cerca di raggiungere il maggior grado di efficienza possibile, scegliendo tra pubblico e privato. Uno studio PSIRU (Public Services International Research Unit) ha rivelato come negli ultimi anni si stia assistendo ad una riprivatizzazione del

---

<sup>47</sup> L. BRACCHITTA, E. STEFANINI, A. TARZIA, cit., 869.

<sup>48</sup> A. BACIGALUPO, *La gestione dei servizi idrici urbani in Spagna*, 2006, 6-7, pubblicato in [www.fondazioneamga.it](http://www.fondazioneamga.it).

<sup>49</sup> In definitiva la gestione del servizio idrico in Spagna si può dividere in 3 categorie principali: municipio autosufficiente, in cui il Comune amministra tutte le fasi del servizio direttamente, in economia, o tramite una impresa pubblica o affida la gestione ad una impresa privata. Questa soluzione è scelta dai comuni pequenos (sotto i 5000 abitanti) e medianos (tra i 5000 ed i 20000 abitanti); approvvigionamento in alta che comprende le fasi di captazione, adduzione, potabilizzazione e distribuzione fino ai depositi locali a carico di un ente prescelto e distribuzione fino all'abbonato a carico del comune; nel caso in cui l'ente che si occupa della fase in alta cominci ad occuparsi anche della distribuzione, si parla di gestione integrata del servizio da parte di un ente supramunicipal, in questo caso le società affidatarie sono a partecipazione interamente pubblica (A. BACIGALUPO, *La gestione dei servizi idrici urbani in Spagna*, 2006, 6-7, pubblicato in [www.fondazioneamga.it](http://www.fondazioneamga.it)).

servizio, si veda per tutti il caso di Parigi<sup>50</sup>. La legislazione europea non promuove la concorrenza in questo campo, piuttosto le direttive emanate riguardano la tutela dell'ambiente e della salute dell'uomo<sup>51</sup>. Al di là della gestione pubblica o privata, interessa porre in evidenza che negli altri paesi europei sono state compiute scelte simili all'Italia. Elementi che ci accomunano alle altre esperienze sono l'istituzione di organi preposti alla tutela della salubrità della risorsa, ma anche la suddivisione del territorio in bacini idrografici così da garantire una fornitura più razionale e, allo stesso tempo, rispettosa dell'ambiente.

### **3. La legge Galli e l'introduzione del servizio idrico integrato in Italia.**

Dopo aver accennato alle principali esperienze europee in materia di servizio idrico integrato, si può passare all'analisi della realtà italiana. In Italia la prima normativa ad occuparsi della disciplina del s.i.i. è la legge Galli. Tale legge pone in essere una grande rivoluzione nella gestione del servizio idrico, introducendo per la prima volta un servizio idrico integrato, cerca di dare una risposta alle difficoltà incontrate all'epoca nella gestione della risorsa acqua. Per capire la necessità di una gestione totale che si occupasse di tutti gli aspetti del ciclo dell'acqua, si può presentare un breve quadro della situazione italiana negli anni immediatamente precedenti all'emanazione della legge. L'Italia non era certo un Paese povero di risorse idriche, erano altre le preoccupazioni dell'epoca. Ad esempio la distribuzione della risorsa sul territorio appariva inadeguata rispetto al fabbisogno, la disponibilità era insufficiente nei periodi in cui in agricoltura si irrigava di più, da un lato avvenivano sprechi nell'utilizzo, dall'altro gli acquedotti apparivano obsoleti. La distribuzione di piogge non era omogenea sul territorio *«In Italia l'apporto globale delle piogge è stato valutato in 296 miliardi di m<sup>3</sup>, ma la sua distribuzione geografica è altamente*

---

<sup>50</sup> E. LOBINA, D. HALL, *Scenari europei nella gestione dei servizi idrici*, PSIRU, Business School, University of Greenwich, in *Servizi & Società*, 4, 2010, 29-31.

<sup>51</sup> A. PIOGGIA, *La gestione diretta del servizio idrico integrato attraverso società in house o aziende speciali: prospettive del dopo referendum*, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1-2, Torino, 2012, 93.

*disomogenea si passa dai 121 miliardi di m<sup>3</sup> del nord, ai 60 miliardi di m<sup>3</sup> nel sud Italia»<sup>52</sup>.*

Dati ISTAT hanno confermato che nelle regioni italiane vi è stato un aumento delle acque disperse, a causa appunto di acquedotti mal funzionanti, con un netto peggioramento dal 1975 fino al 1989. Altro problema di quegli anni era quello relativo alla potabilità ed alla qualità delle acque. All'epoca era possibile bere acqua potabile solo grazie alle deroghe nell'applicazione delle norme comunitarie, le acque risultavano trattate, poiché sia le falde acquifere sia le acque superficiali subivano sversamenti nelle aree industrializzate. Il servizio di fognatura era gestito prevalentemente dai comuni, mentre la depurazione dai consorzi o dai soggetti privati. Se in alcune regioni meridionali i depuratori non funzionavano a pieno regime, nel 1995 a Milano erano ancora assenti, a dispetto del fatto che la direttiva europea n. 27 del 1991 prevedesse la depurazione completa degli scarichi entro il 1998. Sicuramente erano necessari investimenti per rendere più moderni e funzionanti gli impianti e per rendere possibile ciò si dovevano alzare le tariffe, come già era avvenuto in altri Stati europei<sup>53</sup>.

La legge 36/1994 è stata definita una *legge di obiettivi*<sup>54</sup>, in quanto tale doveva essere attuata dallo Stato e dagli enti pubblici territoriali. All'epoca si puntava ad uno sfruttamento razionale delle risorse, cercando di ridurre gli sprechi e di incentivare il riuso delle acque. Un altro fine era quello di accorpate le gestioni per ottenere un livello di efficienza maggiore, anche gli aspetti economici e le tariffe andavano ridefiniti<sup>55</sup>. Ultimo obiettivo da raggiungere era la salvaguardia della risorsa acqua, considerata recapito di sostanze inquinanti, controllando gli scarichi e gli impianti

---

<sup>52</sup> A. GILARDONI, A. MARANGONI, *Il settore idrico italiano, Strategie e modelli di business*, Milano, 2004, 14 ss.

<sup>53</sup> Si veda in proposito R. MALAMAN, *La gestione delle risorse idriche*, Bologna, 1995, 23-47.

<sup>54</sup> Cfr. Corte Cost. sent. 7 dicembre 1994, n.412, tale definizione è stata data anche alla legge 18 maggio 1989 n. 183.

<sup>55</sup> M. LOVISETTI, *I servizi idrici, distribuzione raccolta e depurazione delle acque*, Torino, 1997, 25.

fognari e di depurazione, in osservanza della direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane<sup>56</sup>.

La gestione del servizio idrico è improntata a principi fondamentali che possono trarsi dalla stessa legge Galli, dalla direttiva del Presidente del Consiglio 27 gennaio 1994 «*Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*» e dal d.p.c.m. 4 marzo 1996<sup>57</sup>. Primo fra questi principi è il *principio di uguaglianza connesso al principio di imparzialità*, il servizio deve essere prestato senza distinzioni di sesso, razza, lingua, religione ed opinioni politiche, trattamenti differenziati possono basarsi soltanto su obiettive differenze nelle esigenze dell'utenza. Segue il *principio di continuità* che dichiara, salvo caso fortuito e forza maggiore, che il servizio venga fornito con regolarità. Il *principio di economicità* sancisce che l'attività sia esercitata in maniera tale da ricoprire i costi con i ricavi. In base al *principio di efficienza e di efficacia* l'attività deve essere esercitata ottimizzando la gestione, attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie e l'adozione di procedure razionali, invece, in base a quello di *solidarietà* devono essere rispettate le risorse naturali e le tariffe devono essere differenziate in relazione a parametri diversi dal consumo, come il reddito o il consumo domestico o produttivo. In ragione del *principio di partecipazione*, il gestore deve diffondere la cultura dell'acqua e deve provvedere a rendere note all'utente tutte le informazioni relative al servizio, secondo le modalità indicate dalla legge del 7 agosto 1990, n. 241. Infine, grazie al *principio di tutela dell'utente*, devono essere istituiti appositi uffici per le relazioni con il pubblico, le procedure interne devono essere chiare all'utente, le procedure di definizione dei reclami devono essere semplici e devono esservi procedure di rimborso automatico nei casi in cui il servizio non risulti adeguato agli standard qualitativi.

Il Capo I della legge riguarda i *principi generali*, l'art. 1, comma 1, afferma: «*Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di*

---

<sup>56</sup> M. LOVISETTI, cit., 27.

<sup>57</sup> I principi di erogazione dei servizi idrici sono definiti da M. LOVISETTI, cit., 38 e ss.

*solidarietà*». Il T.U. 1775/1933 considera invece pubbliche *«le acque [...]che abbiano od acquistino attitudine ad usi di pubblico generale interesse»*. Con la dichiarazione di pubblicità, tutte le derivazioni sono soggette ad atto di concessione e per questa concessione si dovrà pagare un canone all'amministrazione<sup>58</sup>. Al comma 2 si dice: *«Qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale»*. Il terzo comma, invece, sancisce: *«Gli usi delle acque sono indirizzati al risparmio e al rinnovo delle risorse per non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici»*. Per la prima volta la legge Galli pone al centro l'ambiente ed il concetto di risparmio idrico, l'acqua non è più solo un bene produttivo, ma una risorsa, l'interesse alla dimensione temporale è tipica degli elementi legati all'ambiente<sup>59</sup>. L'acqua non è più un bene inesauribile e la legge ne prende atto; tant'è che l'art. 2 pone delle priorità, asserendo al comma 1 che *«L'uso dell'acqua per il consumo umano è prioritario rispetto agli altri usi del medesimo corpo idrico superficiale o sotterraneo. Gli altri usi sono ammessi quando la risorsa è sufficiente e a condizione che non ledano la qualità dell'acqua per il consumo umano»*. Il bisogno più urgente da soddisfare risulta essere quello potabile, l'acqua deve essere di qualità, perciò pura, tutti gli altri usi sono secondari. Nei periodi di siccità l'art. 28 assicura, sempre dopo il consumo umano, la priorità per gli usi agricoli. Per quanto riguarda gli usi irrigui e di bonifica, i consorzi di bonifica e di irrigazione possono gestire le reti a scopo irriguo e gli impianti per l'utilizzo di acque reflue in agricoltura. Le concessioni per uso industriale non possono avere durata superiore a 15 anni e possono essere subordinate all'attuazione del riuso e riciclo dell'acqua. Per gli usi idroelettrici è il CIPE<sup>60</sup> a conciliare la tutela, il riutilizzo e lo sfruttamento delle risorse idriche. L'art. 3 riguarda l'equilibrio del bilancio idrico, l'Autorità di bacino si occupa di definire il bilancio idrico, mantenendo un equilibrio tra le risorse

---

<sup>58</sup> R. MALAMAN, cit., 89-90.

<sup>59</sup> G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente, II ed.*, Torino, 2011, 259.

<sup>60</sup> Comitato interministeriale per la programmazione economica.

disponibili e gli usi da soddisfare nell'area di riferimento, i prelievi devono essere tali da non danneggiare gli ecosistemi interessati.

La nozione di servizio idrico integrato, come anticipato nel paragrafo precedente, è introdotta dall'art. 4 lett. f), ed è definito come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue. All'art. 8 sono definiti gli ambiti territoriali ottimali secondo i seguenti criteri: rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici continui, superamento della frammentazione delle gestioni, conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, delimitati in base a parametri fisici, demografici, tecnici ed in base alle ripartizioni politico-amministrative. La delimitazione degli Ato è operata dalle regioni, sentite le province, e dalle province autonome di Trento e Bolzano. L'art. 9 disciplina la gestione del servizio idrico integrato e statuisce che entro 6 mesi dalla delimitazione dell'Ato comuni e province organizzino il s.i.i., garantendone la gestione secondo i criteri di efficienza, efficacia ed economicità. Per quanto riguarda le gestioni esistenti, secondo l'art. 10 *«le aziende speciali, gli enti e i consorzi pubblici esercenti i servizi anche in economia, esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, continuano a gestire i servizi loro affidati fino alla organizzazione del s.i.i. secondo le modalità dell'art. 9»*.

Per la tutela degli interessi degli utenti è importante ricordare gli artt. 21 e 22. L'art. 21 riguarda l'istituzione del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (presso il Ministero dei lavori pubblici) che si occupa di garantire l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio, una regolare determinazione delle tariffe sulla base di quanto determinato dal CIP (Comitato interministeriale dei prezzi), ma, soprattutto, la tutela degli interessi degli utenti. I componenti del Comitato sono scelti tra *«persone particolarmente esperte in materia di tutela ed uso delle acque, sulla base di specifiche esperienze e conoscenze del settore»*. Le attività sono definite *«d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano»*, per ciò che riguarda gli interessi degli utenti l'attività può essere svolta *«anche mediante la cooperazione con organi di garanzia eventualmente istituiti dalle regioni e dalle*

*province autonome competenti*». Il Comitato si avvale di dati raccolti dall'Osservatorio dei servizi idrici che a sua volta raccoglie informazioni da: le Autorità di bacino, i soggetti pubblici che detengono informazioni sul settore, le regioni e le province autonome. Le conoscenze raccolte riguardano molte materie, in base alla lettera d) dell'art. 22 le informazioni raccolte si riferiscono anche ai livelli di qualità dei servizi erogati. Il Comitato è stato istituito in ragione della l. 537/1993 (Interventi correttivi di finanza pubblica) che introduceva l'istituzione di controlli interni all'amministrazione ed un potere di accesso all'informazione da parte dei cittadini<sup>61</sup>.

Ai fini della tutela della salute dei cittadini si può citare l'articolo 26 della l. Galli: *«Per assicurare la fornitura di acqua di buona qualità e per il controllo degli scarichi nei corpi ricettori, ciascun gestore di servizio idrico si dota di un adeguato servizio di controllo territoriale e di un laboratorio di analisi per i controlli di qualità delle acque alla presa, nelle reti di adduzione e di distribuzione, nei potabilizzatori e nei depuratori, ovvero stipula apposita convenzione con altri soggetti gestori di servizi idrici*». Tali controlli si aggiungono a quelli di *organismi tecnici preposti a tali funzioni* (Servizio sanitario nazionale, Agenzia per l'ambiente), ciò dimostra l'importanza di un controllo dislocato su più livelli per assicurare al cittadino una adeguata fornitura d'acqua.

La legge Galli prospetta la ripartizione dei compiti tra Stato ed enti locali. In generale si può affermare che lo Stato e le regioni abbiano competenze di indirizzo generale e programmazione, gli enti locali riuniti in autorità d'ambito hanno funzioni di governo, organizzazione e controllo, i soggetti gestori sia pubblici sia privati svolgono l'attività di gestione<sup>62</sup>. A livello statale il **Presidente del Consiglio**, il **Ministro dell'ambiente** ed il **Ministro dei lavori pubblici** si occupano dell'emanazione di decreti (in genere una volta sentiti altri organi statali e locali) riguardanti l'ambito tecnico e gestionale, hanno anche poteri sostitutivi nel caso di

---

<sup>61</sup> R. MALAMAN, cit., 102.

<sup>62</sup> G. MOLINARI, *La disciplina giuridica del settore idrico in Diritto e Diritti*, 2001, 4.

inerzia degli enti locali. Le **regioni** definiscono gli ambiti territoriali ottimali, si occupano del coordinamento degli enti locali che si trovano nell'Ato di riferimento, istituendo un'autorità di governo, si occupano di definire le convenzioni-tipo riguardanti i rapporti tra gli enti locali cooperanti ed il soggetto affidatario del s.i.i. Le **province** hanno un ruolo consultivo della regione e di amministrazione attiva, al pari dei comuni, per l'organizzazione del s.i.i. I **comuni** provvedono all'organizzazione del s.i.i. attraverso l'affidamento di tutte le fasi relative al ciclo dell'acqua in genere ad un unico soggetto gestore. Per la legge Galli è possibile la compresenza di più gestori nello stesso ambito in 2 casi: nel caso in cui le imprese concessionarie già esistano alla data di entrata in vigore della legge 36/1994 e rimarranno in vita fino alla naturale scadenza (art. 10 comma 3) oppure la gestione da parte di più imprese è necessaria ai fini di efficienza, efficacia, economicità. In base all'art. 9 comma 4 deve essere individuato comunque il soggetto che coordina il servizio<sup>63</sup>. Un'innovazione introdotta dalla legge 36/1994 è la separazione tra titolarità e gestione del servizio. La coincidenza tra titolarità e gestione fino ad allora aveva creato confusione tra regolamentazione e controllo del servizio. I titolari rimangono Province e Comuni, che ne affidano la gestione mediante gara. Per il sistema tariffario è stato introdotto il principio della tariffa unica per ciascun Ato, che comprende «*i servizi di distribuzione di acqua potabile, fognatura e depurazione, tale da assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio*»<sup>64</sup>. La legge Galli ha portato una grande novità, una gestione integrata delle fasi del ciclo dell'acqua in capo ad un unico gestore, tuttavia non tutta la dottrina l'ha accolta con favore. E' stata definita «*una pessima legge*», poiché «*riporta le competenze decisionali ai livelli regionali, provinciali e comunali, svuotando di fatto l'autorità di bacino*»<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> M. LOVISETTI, cit., 29-38.

<sup>64</sup> G. MOLINARI, cit., 4.

<sup>65</sup> TAMBURRINO, *Risorse idriche: un passo indietro?* In *Ambiente*, 50, 1994, 4.

La legge Galli è stata ormai abrogata e sostituita dal codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006) che ha proposto alcune novità in materia, ciò non toglie che i pilastri della legge del 1994, ossia l'introduzione del s.i.i. e degli Ato, permangano quali basi per una corretta gestione del servizio idrico, improntata anche alla tutela del diritto alla salute dell'utente.

### **3.1. L'Ambito territoriale ottimale e l'Autorità d'ambito.**

Uno dei punti focali della legge Galli è sicuramente l'introduzione degli Ato. Ato è l'acronimo di Ambito territoriale ottimale, ha lo scopo di gestire il servizio idrico e, secondo l'art. 8, andava individuato dalle Regioni (o dalle Province autonome di Trento e Bolzano) entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge. Al comma 1 sono suggeriti i criteri per l'individuazione di questi Ambiti: *«a) rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto delle previsioni e dei vincoli contenuti nei piani regionali di risanamento delle acque di cui alla legge 10 maggio 1976, n°319, e successive modificazioni, e nel piano regolatore generale degli acquedotti, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati; b) superamento della frammentazione delle gestioni; c) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico amministrative»*.

Le regioni, sentite le Province interessate, stabiliscono quali sono gli enti locali partecipanti e quale è l'ente locale responsabile del coordinamento e *«la forma di cooperazione che gli enti locali devono adottare per l'istituzione delle Autorità d'Ambito (convenzione di cooperazione o consorzio di funzioni, secondo quanto previsto rispettivamente negli artt. 24 e 25 della Legge 142/1990)»*<sup>66</sup>. Gli enti locali dell'Ato istituiscono l'Autorità d'ambito che, secondo la legge Galli, ha funzioni di governo, organizzazione e controllo: ricognizione delle infrastrutture idriche e degli organismi gestionali esistenti, predisposizione del programma degli interventi e del

---

<sup>66</sup> G. MOLINARI, *La disciplina giuridica del settore idrico*, in *Diritto e Diritti*, 2001.

relativo piano finanziario (supporti organizzativi, manutenzioni straordinarie, nuove opere) per il graduale raggiungimento delle finalità della legge Galli, determinazione della tariffa unica, determinazione e controllo del gestore del servizio<sup>67</sup>.

L'ambito territoriale ottimale è un territorio su cui sono organizzati servizi pubblici integrati, accumuna il servizio idrico alla gestione dei rifiuti. La determinazione di un settore territoriale è propedeutica alla migliore gestione di questi servizi. La gestione dell'Ato per il servizio idrico compete ad una Autorità d'ambito che controlla i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione. Tale autorità garantisce l'approvvigionamento di acqua potabile, ma si preoccupa anche della tutela dell'ambiente.

Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 definisce il servizio idrico integrato all'art. 141 comma 2 come «... *costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie*», in sostanza è confermato il concetto di gestione integrata già espresso dalla legge Galli. L'art. 147, invece, è dedicato alla «*Organizzazione territoriale del s.i.i.*», si occupa di disciplinare l'organizzazione degli Ato. La voluntas legis è quella di proporre una gestione unitaria sulla base di questi Ato definiti, secondo quanto ricorda il comma 1, dalle regioni in attuazione della legge Galli. Per migliorare la gestione del servizio il secondo comma consente alle regioni di modificare la delimitazione territoriale degli Ato rispettando, però, alcuni principi<sup>68</sup>. Tra questi alla lettera b) si trova il principio di unitarietà delle gestioni in base al quale la gestione delle reti e quella dell'erogazione «...*potranno anche essere affidate entrambe a più soggetti coordinati e collegati tra*

---

<sup>67</sup> G. MOLINARI, cit.

<sup>68</sup> Art. 147 comma 2: «... *a)unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati; b)unitarietà della gestione e, comunque superamento della frammentazione verticale delle gestioni; c)adeguatezza delle dimensioni gestionali definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici*».

*loro, ma non potranno mai fare capo a due organizzazioni separate e distinte»<sup>69</sup>. All'art. 148 sono definite le Autorità d'ambito come una «struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale» a cui partecipano gli enti locali nella gestione delle risorse idriche, il comma 2 sancisce che «Le regioni e le province autonome possono disciplinare le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale». In ragione dell'art. 142 comma 3 le funzioni degli enti locali, attraverso l'Autorità d'ambito, devono essere «di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, secondo le disposizioni della parte terza del presente decreto». Dunque, gli enti locali devono collaborare per fornire un servizio più efficiente possibile ai cittadini-utenti.*

La legge Galli ha visto la sua abrogazione nel codice dell'ambiente che, tuttavia, conserva l'istituzione degli Ato e regola le Autorità d'Ambito. Queste ultime sono soggetti dotati di personalità giuridica<sup>70</sup> (Aato), per ogni ambito territoriale a cui i Comuni trasferiscono le competenze relative all'organizzazione del servizio. In realtà l'individuazione dell'Ato non è una novità assoluta della legge Galli, già la legge Merli assegnava la loro istituzione alla regione, il concetto venne ripreso dalla legge 183/1989 (norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo) che all'art. 1 pone lo scopo di «assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali a essi connessi». La stessa legge all'art. 35 introduce la gestione unitaria tramite “consorzio obbligatorio”

---

<sup>69</sup> L. TRAMONTANO, F. CAPPILLI, (a cura di) *Codice dell'ambiente spiegato, Il testo unico ambientale commentato con dottrina e giurisprudenza*, Piacenza, 2012, 309.

<sup>70</sup> La Corte Costituzionale con la sentenza 11 ottobre 2012, n. 226 ha qualificato l'Autorità d'ambito come **ente locale** dotato di personalità giuridica ai sensi dell'art. 148 del codice dell'ambiente, rigettando la richiesta di illegittimità della legge pugliese che regolava il trasferimento di personale dalla Ato Puglia, ormai soppressa, alla nuova Autorità idrica pugliese.

esteso all'intero ambito territoriale ottimale<sup>71</sup>. L'art. 35 anticipa la legge 36/1994 quando afferma che nei piani di bacino «*possono essere individuati ambiti territoriali ottimali per la gestione mediante consorzio obbligatorio dei servizi pubblici di acquedotto fognatura, collettamento e depurazione delle acque usate*». Tale articolo risulta essere una “disposizione aggiunta”<sup>72</sup>, la legge quadro sulla tutela del suolo non poteva tralasciare i servizi idrici che sono stati inseriti nell'attività di programmazione dei piani di bacino<sup>73</sup>. La legge 26 marzo 2010, n. 42, tra le misure finalizzate al contenimento delle spese degli Enti locali, ha determinato la soppressione delle «*autorità d'ambito territoriale di cui agli artt. 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni*», cioè le autorità alle quali spettano la gestione integrata delle risorse idriche e dei rifiuti. In realtà, già con legge finanziaria del 2008 c'era stato il tentativo di eliminare le Aato, con annessa attribuzione delle loro competenze alle province, ma il tentativo non era riuscito. «*Il legislatore ha ritenuto enti inutili e costosi questi organismi e ha deciso di abolirli stabilendo che: le regioni, nell'esercizio delle rispettive prerogative costituzionali in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti [...] procedono entro il 1° luglio 2008, fatti salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere, alla rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei medesimi servizi. La legge è rimasta*

---

<sup>71</sup> R. ROMANO, *I servizi idrici italiani, Quale relazione tra performance e modelli di governante*, Milano, 2012, 51.

<sup>72</sup> N. LUGARESÌ, *Le acque pubbliche: profili dominicali, di tutela e di gestione*, Milano, 1995, 208.

<sup>73</sup> Per bacino idrografico si intende l'area idrogeologica che nella sua unità comprende corsi d'acqua dalla sorgente alla foce, potevano essere di rilievo nazionale, interregionale, o regionale. L'art.17 della legge 183/1989 definisce il piano di bacino come: piano che ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso, finalizzate alla conservazione, alla difesa ed alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche e ambientali del territorio interessato. Il piano di bacino è redatto ai sensi dell'art. 81 comma 1 lett. a) del D.P.R. 616/1977 in base agli indirizzi, criteri e metodi fissati dal Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dei lavori pubblici, previa deliberazione del Comitato nazionale per la difesa del suolo. E' redatto dalle regioni.

*sostanzialmente*

*inattuata»<sup>74</sup>.*

Solo nel 2010 è disposta la nullità di ogni atto compiuto dalle Aato<sup>75</sup> in data successiva al 27 marzo 2011. Con compiti di indirizzo e controllo, le regioni avrebbero dovuto attribuire con legge le funzioni da queste esercitate secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza (le funzioni amministrative devono essere attribuite agli enti che hanno una dimensione adeguata per poterle svolgere, secondo l'art. 118 Cost.)<sup>76</sup>. Con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 25/03/2011 (Ulteriore proroga di termini relativa al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, pubblicata nella G.U. del 31 marzo 2011, n. 74) il termine è stato prorogato al 31/12/2011, con la proroga si vuole assicurare la continuità nel servizio. Per ultimo il D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito in L. 24 febbraio 2012, n. 14 ha prorogato ulteriormente il termine al 31 dicembre 2012 prima del quale le regioni avevano l'obbligo di attribuire con legge le funzioni esercitate dalle autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Queste proroghe volevano sopperire ad un possibile e probabile inattivismo delle regioni nell'individuazione di un nuovo soggetto affidante.

Una importante pronuncia del TAR Catania (n. 2241/2008) ha espresso il principio secondo il quale i Comuni non venivano esautorati dalle Aato, *«poiché le Aato sono funzionali ad una delega di esercizio del potere, la cui titolarità viene sempre mantenuta in capo ai comuni»<sup>77</sup>* che rimangono responsabili dell'erogazione del servizio. La scelta effettuata dalle regioni riguardo la delega del servizio ad un

---

<sup>74</sup> E. M. PALLI, *La (prorogata) soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale nei servizi pubblici ambientali*, in *Istituzioni del federalismo, note e commenti*, 2012, 888.

<sup>75</sup> *«Le AATO predispongono i due documenti cardine specifici di ogni rapporto di regolazione: il piano di ambito e la convenzione di affidamento del servizio idrico, secondo le forme e i modi previsti dalla legge...svolge la sua opera di regolazione su di un gestore che opera nello stesso territorio»* L. DANESI, P. PERUZZI, *La riforma dei servizi idrici e il nuovo disegno di regolazione, Note Tecniche sulla regolazione*, 1, 2007, pubblicato in [www.associazioneanea.it](http://www.associazioneanea.it) (associazione nazionale autorità ed enti d'ambito).

<sup>76</sup> F. DI DIO, *L'affidamento del SII tra legge Galli e soppressione delle Autorità d'ambito: verso il caos normativo?* in *Ambiente e Sviluppo* n° 8-9, 2010, 725.

<sup>77</sup> F. DI DIO, cit., 725.

soggetto sostitutivo delle Aato deve essere tale da non esautorare i comuni<sup>78</sup>; possono scegliere tra Province, Comuni, Enti a livello regionale o possono individuare nuove istituzioni.

Ogni regione ha fatto le proprie scelte, un esempio per tutti che si può riportare è quello della regione Umbria. La legge regionale 9 luglio 2007, n. 23 già aveva introdotto con l'art. 17 gli A.T.I. (Ambiti territoriali integrati) che avrebbero avuto competenze in diverse materie<sup>79</sup>. Lo stesso art. 17 indicava come riferimento gli ambiti territoriali delle aziende sanitarie locali di cui alla legge regionale 20 gennaio 1998, n. 3, così come modificata dalla legge regionale 28 dicembre 2004, n. 35. Di recente la legge regionale del 17 maggio 2013, n. 11 «*Norme di organizzazione territoriale del servizio idrico e del servizio di gestione integrata dei rifiuti – Soppressione degli Ato*» ha istituito l'Autorità umbra per rifiuti e idrico (Auri), sopprimendo i 4 Ambiti territoriali integrati esistenti. Il titolo II della legge riguarda l'Organizzazione territoriale del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti, l'art. 2, rubricato «*Ambito territoriale ottimale*», considera come Ato unico l'intero territorio regionale, l'art. 3, invece, definisce l'Autorità umbra per rifiuti ed idrico (Auri) come «... *forma speciale di cooperazione tra i comuni, soggetto tecnico di regolazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti. L'AURI ha personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia amministrativa, regolamentare, organizzativa e contabile*». Lo scopo è quello di semplificare il funzionamento dei due servizi. L'Autorità avrà un'assemblea formata da tutti i

---

<sup>78</sup> Tuttavia con sentenza 28 marzo 2013, n. 50 è stato previsto dalla Corte Costituzionale che i Comuni possano fornire un parere obbligatorio all' Autorità d'ambito territoriale ma non vincolante.

<sup>79</sup> Art. 17, comma 1, l.r. Umbria 23/2007 (Ambiti territoriali ottimali per la programmazione e gestione integrata di funzioni e servizi di livello sovracomunale) «*Le funzioni di più enti, consorzi, associazioni, conferenze e/o organismi comunque denominati composti dai Comuni e/o partecipati dagli enti locali, ovvero ai quali partecipano di diritto i Sindaci, istituiti in ambito provinciale o sub-provinciale sulla base di leggi regionali in particolare in materia di sanità, politiche sociali, gestione dei rifiuti, ciclo idrico integrato, turismo, sono unificate in capo ad un unico organismo, nel rispetto di quanto previsto dalla presente legge, denominato Ambito Territoriale Integrato, di seguito A.T.I.*».

sindaci dell'Umbria, un presidente, un Consiglio direttivo composto dal presidente e dai sindaci eletti dall'Assemblea (oppure assessori o consiglieri comunali da essi delegati) e un revisore dei conti. Per gli interessi degli utenti e per il controllo della qualità è istituita la Consulta per il servizio idrico e il servizio di gestione dei rifiuti. Spetterà alla Regione Umbria esercitare funzioni di indirizzo, programmazione, vigilanza e controllo.

Si può concludere affermando che le regioni si sono attivate nella scelta di soluzioni diverse per attribuire le funzioni delle Aato, soluzioni più funzionali ad un servizio efficace ed efficiente in ragione delle specifiche esigenze di ognuna. In seguito all'abrogazione delle autorità tutti i compiti sono trasferiti al soggetto sostituto scelto dalle regioni; tra le attività da ricordare la vigilanza e il controllo sul soggetto gestore, l'accesso e la verifica delle infrastrutture idriche, l'intervento sostitutivo in caso di inadempienza del soggetto gestore.

#### **4. Le disposizioni del codice dell'ambiente in materia di servizio idrico integrato.**

Nel paragrafo precedente sono stati anticipati alcuni aspetti del servizio idrico integrato disciplinati dal codice dell'ambiente, tuttavia ci sono ancora degli elementi da analizzare. Molti dei principi della legge Galli vengono riconfermati dal d.lgs. del 2006 come, ad esempio, la necessità di un utilizzo sostenibile della risorsa e la natura pubblica sia delle acque superficiali sia delle acque sotterranee. E' confermato l'obiettivo di fornire un servizio di qualità all'utente attraverso una tutela dell'acqua non più vista come res, ma come risorsa alimentare. Il ciclo dell'acqua che consiste nella ricerca, captazione, distribuzione, uso, depurazione e riutilizzo, introdotto dalla legge 36/1994 è riproposto e tutelato dal codice dell'ambiente, a volte riportando le stesse discipline previgenti. Tra le norme che si occupano della gestione delle risorse idriche se ne trovano alcune che si possono considerare *principi ispiratori* della normativa. L'art. 144 pone in evidenza l'importanza dell'acqua per la sopravvivenza, prima viene la tutela della risorsa e poi l'utilizzo, tale utilizzo deve essere comunque limitato affinché anche le generazioni future possano godere di un «*integro*

*patrimonio ambientale*», qui è chiaro il riferimento alla legge Galli. E' disposta una scala gerarchica tra i possibili utilizzi, ponendo sempre al primo posto il consumo umano, altri usi sono ammessi soltanto a condizione che «*le risorse idriche siano sufficienti e a condizione che non ne pregiudichino la qualità*». Lo stesso codice, all'art. 167 comma 1, pone come prioritario, rispetto al fine agricolo - irriguo nei casi di siccità, solo il consumo umano. Questa priorità per la tutela della persona è confermata sempre dall'art. 144 che propone un utilizzo della risorsa in base al principio di *solidarietà*, il diritto all'uso di acqua pura e salubre è così accostato ai diritti inviolabili della persona tutelati dall'art. 2 della Costituzione<sup>80</sup>. Altro principio fondamentale da applicare nella gestione delle risorse idriche è l' «*Equilibrio del bilancio idrico*», l'art. 145, che se ne occupa, ripropone l'art. 3 della legge Galli quando stabilisce che sia l'Autorità di bacino ad occuparsene regolando le diverse derivazioni. Oltre al mantenimento di un equilibrio tra disponibilità delle risorse e specifiche necessità dell'utenza, obiettivo da perseguire rimane quello del «*Risparmio idrico*» (anch'esso concetto espresso nella legge Galli all'art. 5) di cui all'art. 146. L'acqua non deve essere sprecata in nessuna fase del suo ciclo. L'articolo in esame sottolinea che le regioni, entro un anno dall'entrata in vigore del decreto, devono adottare quelle normative necessarie ad eliminare gli sprechi. Lo spreco poteva essere ridotto tramite una corretta manutenzione delle reti idriche e tramite l'istallazione di contatori idonei alla misurazione dei consumi. E' sancito anche un collegamento con la materia urbanistica grazie alla previsione di reti idriche dette *duali*, cioè in grado di separare le acque potabili da quelle non potabili per consentire il riutilizzo di entrambe. Sempre entro un anno dalla data di entrata in vigore della parte terza del codice, è stata predisposta l'adozione di un regolamento da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio che stabilisse i criteri per la valutazione delle perdite di acquedotti e fognature, in maniera tale che i gestori del s.i.i. entro il mese di febbraio di ciascun anno potessero segnalare i risultati all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e i rifiuti e all'Autorità d'ambito

---

<sup>80</sup> L. TRAMONTANO, F. CAPPILLI, cit., 304.

competente. Qui ritroviamo un ruolo attivo del gestore nella tutela dell'ambiente del servizio che verrà confermato da successive norme del codice.

Altre norme del codice dell'ambiente riguardano la gestione del s.i.i., infatti è presente la disciplina della «*Partecipazione, garanzia e informazione degli utenti*» (art. 162) a proposito dei servizi idrici nell'ambito territoriale in cui risiedono. L'articolo in esame si pone in linea con l'art. 23 della legge Galli, ma anche con gli artt. 22 e ss. della legge sul procedimento amministrativo (l. 7 agosto 1990, n. 241) e con le direttive comunitarie in materia di informazione ambientale n. 90/313/CEE e 2003/4/CEE. Secondo il primo comma il gestore non solo deve proporre iniziative volte alla diffusione della cultura dell'acqua, ma deve anche garantire l'accesso ad alcune informazioni tra le quali è compresa la qualità dell'acqua erogata. Le informazioni in questione sono solo quelle strettamente inerenti all'ambiente, essendo escluse altre tipologie, per esempio «*gli atti del procedimento per l'aggiudicazione di una gara e i relativi verbali*»<sup>81</sup>. In rispetto del principio di trasparenza in caso di opere idrauliche che comportino lavori importanti come grandi derivazioni, oltre ai prescritti obblighi, ve n'è uno ulteriore per le amministrazioni, cioè «... *la pubblicazione su almeno un quotidiano a diffusione nazionale e su un quotidiano a diffusione locale per le grandi derivazioni di acqua da fiumi transnazionali e di confine*»<sup>82</sup>. Un ruolo attivo del gestore nella tutela ambientale è garantito anche dall'art. 163 riguardante la «*Gestione delle aree di salvaguardia*», nelle modalità di tutela di queste particolari aree è riproposto l'art. 24 della legge Galli. Già l'art. 94

---

<sup>81</sup> L. TRAMONTANO, F. CAPPILLI, cit., 344.

<sup>82</sup> Tra le sentenze inerenti l'obbligo di informazione ritroviamo: Cons. Stato, Ad. Plen., 4/1999 secondo cui i gestori privati di pubblici servizi, ai sensi dell'art. 22 l.241/1990 così come modificato dall'art. 15 l. 15/2005, sono considerati «*pubblica amministrazione ... limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale e comunitario*». La sentenza del Tar Calabria 19/2009 ha prescritto l'obbligo per il comune di fornire all'utente che faccia richiesta di accesso i dati relativi alle analisi della acque destinate al consumo umano. Sempre il Tar Calabria con sentenza 344/2009 ha sancito che è garantito il diritto di accesso, ai sensi del d.lgs. 195/2005, dei controlli che il Comune compie in ragione degli artt. 6 e ss. del d.lgs. 2 febbraio 2001, n.31, perché sono considerati misure amministrative che incidono sullo stato dell'acqua. La sentenza del Tar Calabria 343/2009 considera, invece, informazione accessibile, sempre ai sensi del d.lgs. 95/2005, la funzionalità o l'assenza di impianti di depurazione dell'acqua.

del codice dell'ambiente, riguardante le aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano, considera i comportamenti da porre in essere per la tutela delle acque destinate al consumo umano ai punti di presa. In base al 163 comma 1 il gestore *«può stipulare convenzioni con lo stato, le regioni, gli enti locali, le associazioni e le università agrarie titolari di demani collettivi, per la gestione diretta dei demani pubblici o collettivi ricadenti nel perimetro delle predette aree, nel rispetto della protezione della natura e tenuto conto dei diritti di uso civico esercitati»*. Da ricordare che sarà sempre il gestore, sentita l'Autorità di bacino, a definire quali delle acque delle aree protette non possano essere captate a tutela dell'ecosistema. Il gestore assume un ruolo di primo piano nel garantire la qualità della risorsa rispetto all'ambiente, ma lo assume anche rispetto all'utente, grazie a quanto definito dall'art. 165 relativo ai *controlli*. Anche in questo caso il legislatore ha preso spunto dalla legge Galli, nello specifico l'art. 26. Innanzi tutto è prescritta la necessità di un controllo continuo e sulla qualità delle acque e sul funzionamento degli impianti. Ogni gestore deve predisporre un adeguato servizio di controllo territoriale ed un laboratorio di analisi al fine di controllare la qualità delle acque. Il controllo qualità è dislocato su più punti *«alla presa, nelle reti di adduzione e di distribuzione, nei potabilizzatori e nei depuratori»*. Resta ferma la possibilità per i gestori di stipulare un'apposita convenzione a tal fine. Il sistema di controlli che si è appena descritto è stato definito *circolare*<sup>83</sup>, poiché riguarda tutte le fasi del ciclo dell'acqua. Finora si è parlato dei controlli cd. interni, dato che sono posti in essere dal gestore, la seconda parte del primo comma fa invece salvi i controlli esterni<sup>84</sup>. L'ultimo comma dell'articolo in esame limita l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 19 del d.lgs. 31/2001 al gestore in caso di esito di analisi negative solamente nel caso in cui *«egli non abbia tempestivamente adottato le misure idonee ad adeguare la qualità dell'acqua o a prevenire il consumo o l'erogazione di acqua non*

---

<sup>83</sup> L. TRAMONTANO, F. CAPPILLI, cit., 352.

<sup>84</sup> *«Restano ferme le competenze amministrative e le funzioni di controllo sulla qualità delle acque e sugli scarichi nei corpi idrici stabilite dalla normativa vigente e quelle degli organismi tecnici preposti a tali funzioni»*.

*idonea*». Si tratta di una disposizione di favore, il gestore è punito solo quando non si sia attivato per riportare ciascun parametro nei valori prescritti<sup>85</sup>.

Specifiche disposizioni sono riservate alla vigilanza ed al controllo esterno. Gli organi preposti a questi controlli hanno nel tempo subito delle modifiche. Con l'introduzione del codice dell'ambiente il *Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche*, introdotto dalla legge Galli, diventa *Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti* i cui componenti sono scelti tra soggetti aventi specifiche conoscenze in materia. Questa autorità viene però abrogata dal d.lgs. 8 novembre 2006, n. 284, così rivivono il *Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche* e l'*Osservatorio dei servizi idrici* che svolgono le funzioni precedentemente spettanti all'autorità abrogata. In seguito alla legge 24 giugno 2009, n. 77 il Comitato si trasforma in *Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche*. L'Autorità di vigilanza è stata sicuramente rimossa in seguito ad un parere negativo dato dalla Conferenza Unificata Stato - Regioni - Enti locali risalente al 19 luglio 2006 che considerava questo organo espressione di un eccessivo centralismo statale, a discapito del principio costituzionale di sussidiarietà<sup>86</sup>. Tra i vecchi compiti dell'autorità di vigilanza ormai trasferiti si può ricordare la tutela dei diritti dell'utente tramite la promozione di studi e ricerche, ma anche grazie al controllo qualitativo dei servizi erogati. Aveva diritto di accesso ai documenti dei gestori del servizio idrico, inoltre comunicava le inadempienze ai soggetti competenti. Con legge 106/2011 anche la Commissione è stata soppressa e sostituita dalla *Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua* alla quale spettava sempre la tutela dell'utente, anche « ...*valutando reclami, istanze e segnalazioni in ordine al rispetto dei livelli qualitativi* ...»<sup>87</sup>. Da ultimo va ricordato che le funzioni relative alla regolazione ed al

---

<sup>85</sup> Questa disposizione di favore era prevista anche nella legge Galli all'art. 26. La Corte Cost. era stata chiamata a pronunciarsi poiché tale norma era stata considerata contraria agli artt. 3 e 11 della Cost., ma la Corte con sentenza 26 luglio 1996, n. 317 ha affermato la non contrarietà ai principi di ragionevolezza.

<sup>86</sup> L. TRAMONTANO, F CAPPILLI, cit., 336.

<sup>87</sup> L. TRAMONTANO, F CAPPILLI, cit., 343.

controllo dei servizi idrici sono state trasferite dall'Agencia all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG) in seguito al D.L. 6 dicembre 2011, n. 201.

#### **4.1. Le disposizioni del codice dell'ambiente in stretta connessione col servizio idrico integrato.**

Il codice dell'ambiente, oltre a disposizioni specifiche relative al servizio idrico integrato, presenta una normativa connessa con la qualità delle acque e dunque essenziale al mantenimento della salubrità della risorsa. A livello di principi generali ritroviamo elementi in connessione con la legge Galli e con la tutela della salute dell'uomo. Si può citare l'art. 2 che, definendo le finalità del decreto, al comma 1 attesta che *«Il presente decreto legislativo ha come obiettivo primario la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali»*. Per questo comma si è tratto spunto dalla Dichiarazione di Stoccolma del 16 giugno 1972 in base alla quale *«le risorse naturali del globo devono essere preservate nell'interesse delle generazioni presenti e future, mediante una pianificazione e gestione oculate»*. L'ottica di questo decreto pone dunque al centro l'uomo, l'ambiente deve essere salubre e va tutelato perché è il luogo in cui si svolge la vita umana. Gli artt. 191, 192, 193 del Trattato dell'Unione europea che ispira la legislazione italiana, si pongono obiettivi in linea con quanto detto finora: migliorare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute dell'uomo, utilizzare in maniera razionale le risorse della natura, promuovere misure comuni per risolvere problemi ambientali. All'art. 3-quater, introdotto dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n.4, si tratta il *«Principio dello sviluppo sostenibile»*, in base a questo tutte le risorse disciplinate dal codice devono essere utilizzate in maniera tale che la soddisfazione delle esigenze delle generazioni presenti non comprometta *«la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future»*. Appare chiaro il riferimento alla legge Galli ed agli obblighi che gravano sul gestore disciplinati dal codice ed analizzati in precedenza. Anche la p.a., nel valutare comparativamente interessi pubblici e privati,

deve dare comunque la priorità al rispetto dell'ambiente. L'articolo 3-quater introduce anche il principio della solidarietà al fine di salvaguardare e migliorare «*la qualità dell'ambiente anche futuro*». La volontà è quella di evitare che l'intervento dell'uomo sia tale da modificare in negativo gli ecosistemi<sup>88</sup>. L'art. 3-quinquies presenta i «*Principi di sussidiarietà e di leale collaborazione*» che consentono alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, in caso di situazioni particolari del territorio, di «*adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravati procedurali*». Qualora gli obiettivi prefissati non possano essere raggiunti a livello territoriale, è disposto l'intervento dello Stato. La Regione può intervenire prima dello Stato nei confronti degli enti territoriali minori. Questa norma ripropone la ripartizione delle competenze indicata all'art. 118 della Costituzione<sup>89</sup>. Di interesse per le risorse idriche è il 3-sexies<sup>90</sup> riguardante il «*Diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo*». In realtà questo articolo è una mera anticipazione del 162 più specifico per gli utenti del servizio idrico. E' interesse di ogni cittadino conoscere lo stato delle risorse per costatarne la salubrità. L'articolo recita «*... chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale*». Questo in base a tre

---

<sup>88</sup> La prima volta che si è parlato del principio dello sviluppo sostenibile è stato nel rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo nel 1987 (Rapporto Brundtland delle Nazioni Unite), in questo rapporto lo sviluppo sostenibile è definito come la capacità di soddisfare i bisogni delle generazioni presenti, senza compromettere quelli delle generazioni future. Anche il Consiglio di Stato, chiamato ad esprimersi sullo schema di decreto correttivo al d.lgs. 152/2006, nel parere 3838 del 16 novembre 2007 richiama il principio di sviluppo sostenibile. Tale principio può essere attuato non solo risparmiando le risorse, ma anche perseguendo attività di ricerca, ad esempio riguardante l'eliminazione di rifiuti tossici che troppo spesso hanno inquinato le falde acquifere d'Italia.

<sup>89</sup> La materia ambientale non è di competenza esclusiva dello Stato, nonostante l'art.117 lett. s) Cost. indichi come competenza esclusiva dello Stato «*la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*» il comma 3 definisce come competenza condivisa «*la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali*».

<sup>90</sup> Anche questo articolo è stato aggiunto dal d.lgs. 4/2008.

normative: la legge 241/1990 e successive modificazioni, la Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2001, n.108 e il d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195. Il primo testo è la legge sul procedimento amministrativo che trova applicazione per le materie disciplinate dal decreto. Il secondo testo è la Convenzione sottoscritta ad Aarhus, in Danimarca, che ha recepito l'art. 10 della Convenzione di Rio de Janeiro. Secondo l'art. 10 esiste la possibilità per ciascun cittadino di conoscere le informazioni relative all'ambiente e di partecipare ai processi decisionali sulle risorse ambientali, nonché di ricorrere alla giustizia a tutela dell'ambiente. In base all'art. 3 del d.lgs. 195/2005: «... *L'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse*». Occorre in questo caso ricordare l'art. 23 del d.lgs. 241/1990 secondo cui il diritto di accesso può essere fatto valere «*nei confronti delle pubbliche amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi*». Se in base all'art. 22 del d.lgs. 241/1990 i soggetti che fanno richiesta di informazioni devono avere «*un interesse concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*», qui, invece, in base al principio di democrazia ambientale, basta la semplice richiesta del cittadino, in quanto la materia è di interesse evidente per tutti dato che spesso è connessa con la salute. Anche se il diritto di accesso è spesso sfruttato ai fini della tutela del diritto alla salute, il Consiglio di Stato, con sent. 7 settembre 2004, n. 5795, ha sancito che non necessariamente è strumentale al diritto alla salute, esiste, infatti, il diritto alle informazioni ambientali come diritto indipendente. L'art. 2 del d.lgs. 195/2005 definisce informazione ambientale «*qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente, tra l'altro, lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, ecc.*». Il Tar Calabria con sentenza 23 gennaio 2009, n. 18 ha sancito che «*un cittadino, che ha stipulato un contratto di somministrazione di acqua potabile con un ente locale, ha il diritto, con riguardo*

*alla sua utenza, di accedere agli atti concernenti l'analisi delle acque effettuata dall'ente medesimo al fine di verificare se siano salubri e pulite»<sup>91</sup>. Infine, si può ricordare l'intervento del Tar Campania<sup>92</sup> che ha sottolineato come sia laborioso l'accesso passivo per il cittadino a seguito di tutto l'iter procedurale che deve seguire, per questo è opportuno che ci sia anche un intervento attivo da parte della pubblica amministrazione, ad esempio pubblicando notizie relative all'ambiente sui siti internet di riferimento.*

La parte terza si occupa delle norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche. La gestione della risorsa del suolo risulta connessa con quella delle risorse idriche e del servizio idrico integrato. Il legislatore si è posto l'obiettivo di perseguire un'azione unitaria, integrando la disciplina della difesa del suolo con quella della tutela e gestione delle acque, dal momento che «... *la contaminazione di una delle due risorse incide sull'altra*»<sup>93</sup>. Le diverse pianificazioni devono essere integrate poiché i vari aspetti di tutela delle acque e del suolo sono interconnessi tra loro, gli ecosistemi funzionano in maniera interconnessa e per questo non possono essere regolati da leggi separate che non ne prendono in considerazione i legami. Questo approccio tiene in considerazione anche la figura del cittadino che deve essere posto al centro della tutela. Era stata intentata una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia ai sensi dell'art. 226T del Trattato che, grazie alla parte terza del codice, è stata superata, tramite l'introduzione dell' "unità logica di distretto idrografico" che evita una separazione territoriale, così come voluto dalla direttiva 2000/60/CEE. L'integrazione viene raggiunta grazie al piano di bacino distrettuale e al piano di tutela che deve garantire l'equilibrio del bacino, entrambi i piani rendono possibile l'ottimizzazione della risorsa. La parte terza si occupa altresì della tutela delle acque dall'inquinamento, tale tutela prende in considerazione l'intero ecosistema acquatico

---

<sup>91</sup> L. TRAMONTANO, F. CAPPILLI, cit., 28.

<sup>92</sup> Tar Campania, Napoli, sez. V, 12 gennaio 2010, n. 681.

<sup>93</sup> G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente II ed.*, Torino, 2011, 326.

e terrestre. Sono prestabiliti obiettivi minimi di qualità ambientale, per quelli di qualità sufficiente il raggiungimento era previsto entro il 2008, quelli di qualità buona dovranno essere conseguiti, invece, entro il 2015, affinché si raggiunga questo fine il codice disciplina la materia degli scarichi. La redazione della parte terza del codice è stata anche l'occasione per riconsiderare quelle direttive recepite, ma rimaste inattuate, come la 91/271/CEE, così da rivedere il sistema fognario e depurativo a vantaggio dell'utente.

Con la «*Tutela delle acque dall'inquinamento*» sono definitivamente superate la legge Merli e il t.u. sulle acque (d.lgs. 152/1999). L'art. 73 del codice dell'ambiente si dedica alle «*Finalità*» di questa tutela. Le acque che sono prese in considerazione sono quelle «*superficiali, marine e sotterranee*». Le acque sotterranee in genere sono utilizzate per approvvigionare le utenze, dunque il decreto si rivolge alla tutela dall'inquinamento anche delle acque destinate alla potabilità. Le finalità principali consistono nella riduzione dell'inquinamento e nel risanamento dei corpi idrici inquinati, nel migliorare lo stato delle acque destinate ad usi particolari e nel perseguire un uso sostenibile delle risorse idriche con maggiore attenzione per quelle potabili. Anche ai fini del raggiungimento degli obiettivi internazionali gli strumenti utilizzati sono: l'individuazione di obiettivi di qualità; l'individuazione di distretti idrografici per un controllo delle acque integrato dal punto di vista quali - quantitativo coordinato con controlli e sanzioni; il rispetto del valore limite degli scarichi; i sistemi di fognatura, collettamento e depurazione adeguati ad un servizio idrico integrato; la maggiore attenzione all'inquinamento di zone vulnerabili e sensibili; la conservazione, il risparmio, il riutilizzo ed il riciclo delle risorse idriche. L'art. 73 pone una tutela comune a diversi tipi di acque rispettando la precedente impostazione del t.u. delle acque. E' tenuta in considerazione la direttiva 2000/60/CEE, ma anche la direttiva 96/61/CEE attinente all'impatto industriale sull'ambiente. Le finalità espresse sono utili ai fini dell'interpretazione delle altre più specifiche norme del codice. Altro aspetto esaminato dalla parte introduttiva è quello delle competenze all'art. 75. Alla lettera a) è garantita la presenza dello Stato

attraverso il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, tuttavia la materia igienico-sanitaria è sotto la responsabilità del Ministro della salute. Nel rispetto della ripartizione costituzionale delle competenze la lettera b) assicura la presenza anche di regioni ed enti locali. Il codice prende in considerazione anche l'ipotesi in cui la regione o gli enti locali rimangano inadempienti. In tre casi specifici - inadempimento di obblighi comunitari, grave pregiudizio per la salute o l'ambiente, inottemperanza ad obblighi di informazione (l'inadempienza deve essere qualificata) - il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio assegna all'ente inadempiente un termine per intervenire, una volta decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri nomina un commissario ad acta. L'articolo prevede il rispetto degli Allegati che sanciscono le prescrizioni tecniche e possono essere modificati con decreto dei Ministri competenti per adeguarli a nuove direttive europee. Secondo il comma 5 le regioni trasmettono le informazioni sull'attuazione della parte terza del codice e sull'attuazione della disciplina comunitaria al Dipartimento tutela delle acque interne e marine dell' APAT (Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici). Le informazioni ricevute vengono elaborate da questo dipartimento e trasmesse ai Ministeri competenti per materia anche in ragione di una successiva comunicazione alla Commissione europea. Le regioni garantiscono la partecipazione di tutte le parti interessate alle modifiche dei piani di tutela e, nel caso in cui i distretti idrografici superino i confini della comunità europea, Stato e regioni cooperano con gli Stati terzi. In caso di bacini idrografici internazionali gli obiettivi di qualità sono perseguiti attraverso accordi internazionali.

Sempre connessi con la qualità delle acque sono gli «*Obiettivi di qualità ambientale e l'obiettivo di qualità per specifica destinazione*». Con gli obiettivi di qualità ambientale non vi è più un obiettivo generico di riduzione dell'inquinamento, ma è «*garantita una efficace e coerente politica delle acque ... volta ... al mantenimento o raggiungimento del "buono" stato di qualità ambientale dei corpi idrici*»<sup>94</sup>. Il decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128 introduce un apporto significativo al codice

---

<sup>94</sup> P. GUCCIONE, *Manuale ambiente VI ed.*, Milano, 2010, 149.

dell'ambiente, recependo le direttive 2008/105/CEE (standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque) e 2009/90/CEE (tecniche per l'analisi chimica ed il monitoraggio dello stato delle acque). Sono da considerarsi direttive di specificazione rispetto alla direttiva "madre" 2000/60/CEE. Con la prima direttiva sono state introdotte strategie contro specifici inquinanti delle acque, innalzandone il livello di tutela; con la seconda direttiva i metodi per monitorare lo stato delle acque sono stati uniformati. Lo scopo delle direttive è quello di ridurre l'inquinamento entro il 2015 e raggiungere lo stato di buono entro il 2021. L'art. 76 è rubricato «*Disposizioni generali*», introduce il concetto di obiettivo di qualità ambientale «*definito in funzione della capacità dei corpi idrici di mantenere i processi naturali di autodepurazione e di supportare comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate*» e l'obiettivo 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*»<sup>95</sup>. L'individuazione degli obiettivi di qualità ambientale è basata sulla distinzione tra corpi idrici significativi e corpi idrici a specifica destinazione, e tra acque sotterranee e acque superficiali. L'art. 76 stabilisce che, con il piano di tutela delle acque, entro il 22 dicembre 2015 devono essere adottate le misure necessarie: per mantenere o raggiungere l'obiettivo di qualità ambientale di *buono* per i corpi idrici significativi superficiali e sotterranei, ed il mantenimento dello stato *elevato* per gli stessi corpi idrici nel caso in cui già vi si trovino. Devono essere poi raggiunti o mantenuti diversi obiettivi di qualità per diversi corpi idrici a specifica destinazione. Gli stati di qualità ambientale per i corpi idrici significativi sono presenti nell'allegato 1, per quelli a specifica destinazione occorre far riferimento all'allegato 2. Le regioni possono sempre stabilire standard di qualità più elevati e indicare ulteriori destinazioni dei corpi idrici ed i relativi obiettivi di qualità. L'art. 77 è invece rubricato «*Individuazione e perseguimento dell'obiettivo di qualità ambientale*», considera le modalità attraverso cui possano essere raggiunti gli obiettivi di qualità. Le regioni devono identificare la *classe di qualità* di ogni corpo idrico, lo stato di

---

<sup>95</sup> L. TRAMONTANO, F. CAPPILLI, cit., 194.

qualità sufficiente doveva essere raggiunto almeno entro il 31 dicembre 2008. In base ai commi 6 e 10-bis, le regioni possono derogare a quanto detto, per il raggiungimento degli scopi possono essere disposti obiettivi di qualità e tempi diversi. Le deroghe possono essere concesse solo in casi determinati: motivi tecnici, interventi sproporzionatamente costosi, circostanze naturali o di forza maggiore ragionevolmente imprevedibili, modifiche delle caratteristiche di un corpo idrico. Occorre sempre una ponderazione tra costi e benefici prima di attuare gli interventi<sup>96</sup>. L'art. 78 riferisce riguardo agli «*Standard di qualità ambientale per le acque superficiali*»; consiste in un obiettivo di tutela delle acque superficiali dall'inquinamento causato da sostanze pericolose. L'allegato n. 1 presenta l'elenco di una serie di sostanze pericolose a cui sono collegati valori limite delle concentrazioni, entro i termini dell'art. 77<sup>97</sup> i fattori inquinanti devono risultare inferiori a questi limiti. Gli strumenti per raggiungere il fine desiderato sono indicati nel piano di tutela della acque. L'ultimo comma fa un riferimento all'art. 16 della direttiva 2000/60/CEE in base al quale il Parlamento europeo ed il Consiglio devono adottare le misure idonee a combattere l'inquinamento idrico, anche includendo i rischi per le acque destinate alla produzione di acqua potabile. La Commissione fa delle proposte in merito alle sostanze da eliminare, si interverrà prima sulle sostanze che presentano un maggior rischio. La priorità viene valutata in base al regolamento 793/93 del Consiglio, alla direttiva 91/414/CEE del Consiglio, alla direttiva 98/8/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio e in base all'ecotossicità acquatica e alla tossicità trasmessa alle persone dall'ambiente acquatico; a seconda dei casi si tengono in considerazione anche principi scientifici<sup>98</sup>. Nella proposta della Commissione sono individuate le sostanze pericolose prioritarie, ogni 4 anni l'elenco delle sostanze

---

<sup>96</sup> Il Consiglio di Stato, sez. VI, con sentenza 18 aprile 2006, n. 2001, ha sancito che, data la limitatezza della risorse e l'aumento dei fabbisogni (residenziali, agricoli, produttivi), in sede amministrativa vale un giudizio di prevalenza tra l'uso per il consumo umano ed ogni altro uso.

<sup>97</sup> Art. 77, comma 3: «*Al fine di assicurare entro il 22 dicembre 2015 il raggiungimento dell'obiettivo di qualità ambientale corrispondente allo stato di «buono», entro il 31 dicembre 2008 ogni corpo idrico superficiale classificato o tratto di esso deve conseguire almeno i requisiti dello stato di «sufficiente» di cui all'Allegato 1 alla parte terza del presente decreto*».

<sup>98</sup> L. TRAMONTANO, F. CAPPILLI, cit., 199.

pericolose prioritarie è esaminato nuovamente dalla Commissione che eventualmente presenta nuove proposte<sup>99</sup>. La Commissione propone iniziative rivolte ai controlli affinché questi siano mirati alla riduzione degli scarichi contenenti queste sostanze. Il calendario degli interventi non deve superare i 20 anni dall'adozione delle proposte da parte del Parlamento europeo o del Consiglio. Le proposte della Commissione riguardano anche gli standard di qualità inerenti la concentrazione delle sostanze prioritarie nelle acque superficiali, nei sedimenti e nel biota. Con il d.lgs. 10 dicembre 2010, n. 219, l'art. 78 ha subito delle modifiche ed inoltre sono stati aggiunti gli artt. da 78-bis a 78-octies. L'art. 78-bis è rubricato «*Zone di mescolamento*», attua la direttiva 2008/105/CEE consentendo alle regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano, nei punti vicini allo scarico che contengono sostanze riportate nell'elenco di priorità, di individuare zone di mescolamento in cui è ammesso un superamento degli standard di qualità ambientali, tuttavia è sempre consentito un progressivo superamento ed un controllo delle zone al fine di non pregiudicare il corpo idrico recettore. Il superamento degli standard di qualità ambientale è lecito solo per un periodo limitato nel tempo, è sempre necessario garantire le misure che contrastano il degrado dei corpi idrici. L'art. 78-ter, presenta l'«*Inventario dei rilasci da fonte diffusa, degli scarichi e delle perdite*» in ogni distretto idrografico per agevolare la riduzione progressiva e l'eliminazione delle sostanze contenute nell'elenco di priorità. Già in base al decreto ministeriale 12 settembre 2002 le regioni dovevano rilevare informazioni sulle sostanze chimiche presenti nelle acque; l'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) doveva invece rivalutare tutti i dati forniti e metterli a disposizione. L'inventario è redatto in ragione di queste informazioni fornite dalle regioni, di quelle raccolte grazie al regolamento CEE 166/2006 ed altri dati ufficiali. Gli articoli da 78-quinquies a 78-octies trattano aspetti

---

<sup>99</sup> Per le nuove proposte la Commissione ascolta le raccomandazioni di: comitato scientifico consultivo della tossicità, dell'ecotossicità e dell'ambiente; Stati membri; Parlamento europeo; Agenzia europea per l'ambiente; programmi di ricerca comunitari; organizzazioni internazionali di cui la Comunità è parte; organizzazioni imprenditoriali europee; organizzazioni ambientaliste europee.

tecnic<sup>100</sup>. Specifici obiettivi per le acque potabili sono introdotti dall'art. 79. Rubricato «*Obiettivo di qualità per specifica destinazione*», elenca come acque a specifica destinazione funzionale: a) le acque dolci superficiali destinate alla 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. Eccetto che per le acque di balneazione, per ciascun uso deve essere rispettato l'obiettivo di qualità per specifica destinazione stabilito nell'Allegato 2 del codice. Infine, in base al comma 3 «*le regioni, al fine di un costante miglioramento dell'ambiente idrico, stabiliscono programmi, che vengono recepiti nel Piano di tutela, per mantenere o adeguare la qualità delle acque di cui al comma 1 all'obiettivo di qualità per specifica destinazione. Le regioni predispongono apposito elenco aggiornato periodicamente delle acque di cui al comma 1*». Per il miglioramento dell'ecosistema l'articolo in esame pone dunque 2 obiettivi fondamentali: catalogare e pianificare.

Il codice si occupa delle acque a specifica destinazione, ossia tratta in modo approfondito la disciplina dei vari corsi idrici. Per quanto qui interessa, occorre ora trattare l'art. 80 riguardante le «*Acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile*». In realtà questo articolo segue fedelmente l'art. 7 del t.u. delle acque (d.lgs. 152/1999). Le acque dolci superficiali destinate alla produzione di acqua potabile devono essere classificate dalle regioni secondo caratteristiche fisiche, chimiche e microbiologiche e secondo le tabelle dell'allegato 2. La disinfezione è diversa a seconda della categoria alla quale appartengono. Le acque che appartengono alla categoria A3, quelle che hanno bisogno di trattamenti di disinfezione maggiori, solo nel caso in cui non sia possibile individuare fonti alternative di approvvigionamento, possono essere utilizzate come acqua potabile. In questo caso, però, devono essere

---

<sup>100</sup> L'art. 78-quinquies, recependo la direttiva 2009/90/CEE, introduce *Metodi di analisi per le acque superficiali e sotterranee*, considera i metodi di analisi per programmi di monitoraggio. Il 78-sexies, *Requisiti minimi di prestazione per i metodi di analisi*, stabilisce i criteri minimi di efficienza per questi metodi di analisi e prevede che l'ISPRA controlli i requisiti minimi di prestazione di questi metodi, il 78-octies, *Garanzia e controllo di qualità*, stabilisce che ISPRA, regioni e province autonome di Trento e Bolzano controllino la qualità dei laboratori di analisi.

rispettati i trattamenti specifici riportati nel d.lgs. 31/2001<sup>101</sup>. Le acque destinate alla produzione di acqua potabile sono quelle risorse idriche presenti in abbondanza che sono classificate secondo tre categorie la cui purezza va a decrescere: A1 (trattamento fisico semplice e disinfezione), A2 (trattamento fisico e chimico normale e disinfezione), A3 (trattamento fisico e chimico spinto, affinamento e disinfezione). Le acque a specifica destinazione che appartengono alla categoria di acqua potabile sono strettamente connesse con la salute pubblica. A riprova di questo si può portare la sentenza della Corte di Cassazione penale, sez. VI del 19 marzo 2009, n. 12147, che ribadisce l'integrazione del reato di rifiuto di atti d'ufficio di cui all'art. 328, comma 1 del c.p. e non l'illecito amministrativo dell'art. 19 d.lgs. 31/2001, quando il sindaco, nel caso di una situazione potenzialmente pregiudizievole per la salute umana, poiché mancano i requisiti di potabilità, non ponga in essere i provvedimenti necessari ad evitare il superamento dei parametri, quando ci siano stati avvertimenti da parte delle autorità sanitarie competenti. L'art. 81 si occupa delle deroghe in base alle quali le regioni sono autorizzate a non rispettare i parametri della tabella 1/A dell'allegato 2 alla parte terza del decreto, per le acque destinate alla produzione di acqua potabile. I casi in cui è possibile la deroga sono: inondazioni o catastrofi naturali; se le circostanze meteorologiche sono eccezionali o le condizioni geografiche particolari (per i parametri dell'allegato 2 parte terza del decreto alla tabella 1/A lettera o); nel caso in cui le acque superficiali si arricchiscono in maniera naturale con sostanze che superano i valori delle categorie A1, A2, A3; quando i laghi non hanno una profondità superiore a 20 metri e per rinnovarsi impiegano più di un anno, inoltre non vi defluiscono acque di scarico. Queste deroghe non sono comunque ammesse se ne possa derivare un pericolo concreto per la salute umana. Le regioni possono emanare provvedimenti di deroga che devono contenere la specificazione dell'*an*, il *quomodo* ed il *quando*. Non sono trascurate le «*Acque utilizzate per l'estrazione di acqua potabile*». In questo caso è l'art. 82 ad

---

<sup>101</sup> Nel caso di violazione dei valori di parametro si rimanda all'art. 10 d.lgs. 31/2001 di cui si discuterà al capitolo 2.

occuparsene. Le regioni, all'interno del distretto idrografico di appartenenza, individuano: a) tutti i corpi idrici superficiali e sotterranei che forniscono in media oltre 10 m<sup>3</sup> al giorno o servono più di 50 persone, e b) i corpi idrici destinati a tale uso futuro. L'autorità competente monitora i corpi idrici che forniscono in media oltre 100 m<sup>3</sup> al giorno secondo quanto indicato dall'Allegato 1 alla parte terza del decreto. Per i corpi idrici previsti dalle lettere a) e b) devono essere perseguiti gli obiettivi di qualità ambientale regolati dagli artt. 76 e ss. Le regioni devono perciò censire tutti i corpi idrici sia superficiali sia sotterranei che sono destinati alla produzione di acqua potabile, grazie a queste informazioni verranno poi redatti i piani di tutela secondo quanto prestabilito dall'art. 120.

La disciplina della tutela dei corpi idrici e la disciplina degli scarichi si pone come obiettivo la difesa delle acque, considerate sia come corpo idrico sia come ecosistema. L'obiettivo è quello di ridurre le sostanze inquinanti negli scarichi in base a quanto affermato dalle direttive comunitarie. Le aree sensibili e le zone vulnerabili vengono individuate, di volta in volta, anche grazie all'aiuto degli enti territoriali. I piani di tutela devono occuparsi delle misure volte a garantire l'equilibrio del bacino idrico, inoltre le strategie di tutela e risanamento sono analizzate anche da un punto di vista economico.

Il d.lgs. 152 del 2006 si occupa anche della disciplina di aree richiedenti specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento. L'art. 91 del codice è dedicato all'individuazione delle aree sensibili, sono considerate tali quelle più esposte all'inquinamento idrico, per questo motivo le acque reflue urbane devono essere sottoposte ad un trattamento più intensivo. In questo campo vengono innovate le prescrizioni già introdotte dal testo unico delle acque. Entro 180 gg. dall'entrata in vigore del decreto, era prevista una integrazione delle aree sensibili già identificate. Queste aree devono essere individuate in base a quanto sancito dall'Allegato 6 alla parte III (caratteristiche naturali, ubicazione delle acque, qualità) ed altre sono

elencate al comma 1<sup>102</sup>. I corsi d'acqua che si vogliono tutelare sono quelli superficiali che sono a rischio eutrofizzazione<sup>103</sup>. Novità rispetto alla precedente disciplina è la ripartizione tra Stato e regioni nell'individuazione delle aree sensibili. Infatti, ogni 4 anni, è il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio ad aggiornare l'elenco delle aree sensibili, sentita la Conferenza Stato-regioni, vengono anche individuati i bacini che contribuiscono all'inquinamento delle stesse. La Corte Costituzionale è intervenuta sull'art. 91, sancendone la non incostituzionalità, con sentenza 27 luglio 2009, n. 251, poiché oltre al potere statale di individuazione delle aree sensibili permane un potere regionale, in base al comma 4, infatti *«le regioni, sulla base dei criteri di cui al comma 1 e sentita l'Autorità di bacino, entro un anno dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, e successivamente ogni 2 anni, possono designare ulteriori aree sensibili ovvero individuare all'interno delle aree indicate nel comma 2 i corpi idrici che non costituiscono aree sensibili»*. In ragione del principio di sussidiarietà è giustificato l'intervento delle regioni che conoscono in maniera più precisa le condizioni del territorio. Le regioni mantengono, inoltre, il potere di individuare all'interno delle aree sensibili delineate dallo stato quelle zone che vanno escluse. L'art. 92 è rubricato *«Zone vulnerabili da nitrati di origine agricola»*, queste zone sono definite all'art. 74 comma 1, lett. pp) come *«zone di territorio che scaricano direttamente o indirettamente composti azotati di origine agricola o zootecnica in acque già inquinate o che potrebbero esserlo in conseguenza di tali tipi di scarichi»*. Tali zone

---

<sup>102</sup> L'art 91 comma 1 individua alle lettere: a) i laghi di cui all'Allegato 6 alla parte terza del presente decreto, nonché i corsi d'acqua a esse afferenti per un tratto di 10 chilometri dalla linea di costa; b) le aree lagunari di Orbetello, Ravenna e Piadassa-Baiona, le Valli di Comacchio, i laghi salmastri e il delta del Po; c) le zone umide individuate ai sensi della convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971, resa esecutiva con D.P.R. 13 marzo 1976, n. 448; d) le aree costiere dell'Adriatico nord occidentale dalla foce dell'Adige al confine meridionale del comune di Pesaro e i corsi d'acqua ad essi afferenti per un tratto di 10 chilometri dalla linea di costa; e) il lago di Garda e il lago d'Idro; f) i fiumi Sarca-Mincio, Oglio, Adda, Lambro-Olona meridionale e Ticino; g) il fiume Arno a valle di Firenze e i relativi affluenti; h) il golfo di Castellammare in Sicilia; i) le acque costiere dell'Adriatico settentrionale.

<sup>103</sup> Il fenomeno dell'eutrofizzazione consiste nel proliferare di alghe in maniera eccessiva a causa dello scarso ricambio d'acqua e degli scarichi inquinanti.

vengono identificate in base all'Allegato 7/A1. E' garantita dall'articolo in esame la possibilità per le regioni di individuare altre zone vulnerabili entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto, e, sentite le Autorità di bacino, ciclicamente possono essere sanciti cambiamenti per queste delimitazioni dovuti a fattori imprevisti. E' compito delle regioni porre in essere programmi di azione obbligatori a tutele delle acque per il risanamento di queste in seguito all'inquinamento di nitrati di origine agricola. L'art. 93 tratta di «*Zone vulnerabili da prodotti fitosanitari*<sup>104</sup> e *zone vulnerabili alla desertificazione*» che sono delimitate secondo un complesso procedimento di cui all'allegato 7/B (fase preliminare di indagine e fase di dettaglio), prevede la cooperazione tra Ministero della salute, ISPRA ed Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente. Le Regioni, insieme alle Autorità di bacino circoscrivono anche le zone soggette a desertificazione. Le misure di contrasto al fenomeno della desertificazione sono sancite da un piano d'azione nazionale. Le norme riportate sono sicuramente importanti ai fini della tutela quantitativa e qualitativa della risorsa idrica<sup>105</sup>, più attinente all'argomento in esame risulta essere l'art. 94 rubricato «*Disciplina delle aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano*». Su proposta delle autorità competenti, nei rispettivi ambiti, le regioni devono mantenere e migliorare le acque, sia superficiali sia sotterranee, destinate al consumo umano, specificando quali siano le aree di salvaguardia. Si tratta di una tutela specifica delle zone limitrofe ai punti di presa delle acque potabili. Si distingue tra le *zone di tutela assoluta*, cioè le aree immediatamente prossime alle opere di captazione e le *zone di rispetto* vicine alle zone di tutela assoluta, possono essere ulteriormente distinte in ristrette e allargate, in queste zone sono vietate attività considerate pericolose per le acque destinate al consumo umano. Le *zone di protezione*, invece, sono quelle zone da cui provengono le acque che poi andranno ad alimentare il corpo idrico da cui saranno tratte le acque

---

<sup>104</sup> Tutto ciò che concerne autorizzazione, immissione in commercio, utilizzazione e controllo dei prodotti fitosanitari è disciplinato dal d.lgs. 17 marzo 1995, n. 194.

<sup>105</sup> La Corte Cost. con sentenza 30 luglio 2009, n.254 ha sottolineato come la parte terza del codice dell'ambiente sia volta alla tutela delle acque dal punto di vista quantitativo e qualitativo.

destinate al consumo umano. L'articolo in esame definisce tutte le attività compatibili con le diverse zone.

Segue la trattazione della tutela quantitativa della risorsa e del risparmio idrico. L'acqua non è più una risorsa illimitata, come veniva considerata un tempo, e scarseggiano le fonti incontaminate. Rispetto alla tutela qualitativa si pone l'obiettivo di ottimizzare la quantità disponibile ed evitare gli sprechi. L'art. 95 si occupa della *«Pianificazione del bilancio idrico»*, al comma 1 si punta ad un consumo idrico sostenibile, si vuole risparmiare il più possibile; allo stesso tempo, in base al comma 2, occorre tener conto dei fabbisogni che non bisogna trascurare. Sono diverse le autorità che pongono in essere questi compiti: Stato, Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome, Regioni ed Autorità di bacino. Rispettivamente i compiti sono: dettare linee-guida, svolgere attività consultiva, precisare i compiti attinenti alla misurazione ed al monitoraggio dello stato dei corpi idrici, adottare gli atti di pianificazione. Secondo il comma 4 sarà l'Autorità concedente a regolare i rilasci idrici. Altre finalità sono il censimento delle acque e il continuo scambio di informazioni tra i soggetti interessati. In base all'art. 97 (rubricato *«Acque minerali naturali e di sorgenti»*) *«Le concessioni di utilizzazione delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente sono rilasciate tenuto conto delle esigenze di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili e delle previsioni del Piano di tutela di cui all'art. 121»*. E' data prevalenza agli interessi pubblici ed alla distribuzione di acqua potabile alla popolazione rispetto all'interesse di chi commercializza l'acqua. Il d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 105 definisce le acque minerali naturali, provengono da falde o giacimenti sotterranei ed hanno caratteristiche igieniche particolari, nonché proprietà favorevoli alla salute. Si distinguono dalle acque potabili perché hanno una purezza originaria, hanno minerali ed oligoelementi che le rendono particolarmente favorevoli. Il d.lgs. 4 agosto 1999, n. 339 definisce acque di sorgente quelle destinate al consumo umano, allo stato naturale sono imbottigliate alla sorgente e provengono anch'esse da una falda o giacimento sotterraneo. Le acque minerali e termali sono soggette ad una duplice

autorizzazione: la prima autorizza alla ricerca delle falde, la seconda autorizza all'impiego minerale e terapeutico. Il limite a queste autorizzazioni serve a garantire la quantità della risorsa. L'art. 98 si rifà al principio solidaristico che ispira la nostra Costituzione, disciplina il «*Risparmio idrico*», al comma 1 è sancito che «*Coloro che gestiscono o utilizzano la risorsa idrica adottano le misure necessarie all'eliminazione degli sprechi ed alla riduzione dei consumi e ad incrementare il riciclo ed il riutilizzo, anche mediante l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili*». Per quanto riguarda il settore specifico dell'agricoltura, il comma 2 prevede che «*Le regioni, sentite le Autorità di bacino approvano specifiche norme sul risparmio idrico in agricoltura ...*» per far questo si basano sulla pianificazione degli usi, sulla corretta identificazione dei fabbisogni nel settore e sui controlli degli effettivi emungimenti. Al riutilizzo dell'acqua è dedicato l'art. 99. Le acque hanno un utilizzo molto diversificato e per ogni funzione è necessaria una quantità diversa. Se l'utilizzo è totale, l'acqua non viene più restituita (vedi l'uso irriguo), se invece è parziale, viene in parte restituita, come nel caso di utilizzo potabile od industriale. In base all'art. 99 il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con una serie di Ministri e d'intesa con la Conferenza permanente Stato-regioni, detta le norme tecniche per il riutilizzo delle acque potabili. Le regioni poi interverranno sulla base di queste norme per il riciclo ed il riutilizzo delle acque reflue depurate. Secondo il D.M. 12 giugno 2003, n.185, le acque possono essere riutilizzate a seconda del grado di purezza recuperato per fini irrigui, per fini civili, come la pulizia delle strade o l'alimentazione delle caldaie, infine per fini industriali, purché non entrino in contatto con alimenti o con apparecchiature destinate alla produzione di alimenti. E' importante ricordare che l'autorità sanitaria, a fini preventivi, valuta gli effetti igienico sanitari connessi all'utilizzo di acque reflue recuperate, i risultati vengono annualmente trasmessi alla regione di competenza. La tutela qualitativa della risorsa impone una rigida disciplina della materia degli scarichi. La dottrina ha precisato che la purezza delle acque è un bene pubblico, problemi fondamentali sono la scarsità della risorsa e il possibile conflitto che

interessa gli usi alternativi della risorsa. Lo scarico idrico è stato regolamentato per la prima volta dalla legge Merli e successivamente dal t.u. delle acque, oggi la disciplina vigente è quella del codice dell'ambiente. In base alla tipologia degli scarichi sono fissati i valori limite di emissione ed altro elemento fondamentale della disciplina è il sistema delle autorizzazioni<sup>106</sup>. L'art. 100 disciplina le reti fognarie, obbligatorie per quegli agglomerati urbani che hanno una popolazione di almeno 2000 abitanti, per la loro costruzione devono essere adottate le tecniche migliori a costi sostenibili. Questa è la disciplina per consentire lo sgorgo delle acque reflue urbane, nel caso di insediamenti ed edifici isolati devono essere installati sistemi pubblici o privati adeguati che permettano una tutela ambientale pari a quella delle reti fognarie. L'art. 101 si occupa dei «*Criteri generali della disciplina degli scarichi*». Pone il rispetto dei valori limite di emissione di cui all'allegato 5 del codice dell'ambiente<sup>107</sup>. E' consentito alle regioni concedere valori limite differenti, eccetto che per le sostanze pericolose previste nell'allegato. L'autorizzazione può permettere delle eccezioni ai limiti in casi particolari: avviamento, arresto o guasti dell'impianto. L'Arpa compie ispezioni per verificare che gli scarichi rispettino i valori limite. Non è comunque consentito rendere adeguati gli scarichi alla normativa attraverso acque di diluizione. Il comma 6 regola gli scarichi in acque già inquinate, se le acque di un corpo idrico superficiale hanno valori superiori a quelli ammessi, lo scarico avrà una disciplina basata sulla tipologia di alterazioni e sugli obiettivi di qualità del corpo idrico ricettore. In ogni caso le acque non devono essere restituite con caratteristiche peggiori di quelle con cui sono state prelevate. Il comma 7, invece, assimila alle acque reflue domestiche quelle termali e quelle delle imprese che si dedicano all'allevamento del bestiame. Per quanto riguarda la seconda tipologia, la

---

<sup>106</sup> Oltre al rispetto dei valori limite, vige l'obbligo dell'autorizzazione preventiva allo scarico in rispetto del principio comunitario del *consenso amministrativo preliminare* in base al quale le attività che hanno un impatto ambientale devono ricevere un atto di consenso dall'amministrazione previa specifica richiesta dell'interessato (L. TRAMONTANO, F. CAPPILLI, cit., 273).

<sup>107</sup> L'allegato 5 è distinto in tabelle in base alla tipologia del corpo ricettore ed alla tipologia di refluo.

giurisprudenza<sup>108</sup> aveva affermato che per ritenere queste acque reflue domestiche fosse necessaria la connessione con la coltivazione della terra in grado di smaltire le deiezioni animali in un ciclo chiuso, altrimenti si sarebbe trattato di rifiuti industriali. Grazie all'intervento del d.lgs. 4/2008 non è più necessaria la connessione con la coltivazione della terra. Le Regioni devono pubblicare ogni 2 anni sul bollettino ufficiale e sui siti internet di competenza delle relazioni sullo smaltimento delle acque reflue urbane. Infine, il comma 10 sancisce che «*Le Autorità competenti possono promuovere e stipulare accordi con soggetti economici interessati, al fine di favorire il risparmio idrico, il riutilizzo delle acque di scarico ...*». L'art. 103, invece, riguarda gli «*Scarichi sul suolo*». L'articolo regola sia gli scarichi nel suolo sia nel sottosuolo, pone un divieto generale al fine di proteggere le falde acquifere da cui si estrae l'acqua potabile, tuttavia sono ammesse delle eccezioni nei casi in cui non ci siano pericoli per la salubrità delle acque: a) per insediamenti, edifici o installazioni isolate che producono acque reflue domestiche di modesta entità; b) per gli scaricatori di piena a servizio delle reti fognarie; c) per gli scarichi di acque reflue urbane o industriali, quando è accertata l'impossibilità o l'eccessiva onerosità, a fronte dei benefici ambientali conseguibili, a recapitare in corpi idrici superficiali; d) per gli scarichi di acque che provengono dalla lavorazione di rocce naturali o da impianti di lavaggio delle sostanze minerali, purché non creino instabilità del suolo o danni alle falde; e) per gli scarichi di acque meteoriche convogliate in reti fognarie separate; f) per le acque derivanti dallo sfioro dei serbatoi idrici, dalle operazioni di manutenzione delle reti idropotabili e dalla manutenzione dei pozzi di acquedotto. Ancor più specifico è l'art. 104 attinente agli «*Scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee*». Esiste un divieto generale di scarichi di acque reflue eccetto casi particolari di autorizzazioni da parte delle autorità competenti. I commi 2 e 3 si

---

<sup>108</sup> Corte di Cassazione pen., sez. III, 9 giugno 2006, n. 33896: «*In tema di reflui provenienti da un insediamento zootecnico ... la applicabilità del regime giuridico stabilito per le acque domestiche in considerazione del limitato impatto ambientale è subordinata al dato che l'allevamento si svolga in connessione con la coltivazione della terra e che questa sia in grado di smaltire, nell'ambito di un ciclo chiuso, il carico inquinante delle deiezioni, dovendosi diversamente ribadire la natura di reflui industriali*».

dedicano alle ipotesi di deroga, ad esempio in caso di acque utilizzate per scopi geotermici, altri casi sono individuati dal Ministro dell'Ambiente d'intesa con il Ministro per lo sviluppo economico. Altre deroghe sono concesse in base al comma 4 per gli scarichi che riguardano le acque di lavorazione di sabbia o ghiaia, in questo caso il soggetto che richiede l'autorizzazione interroga l'Arpa, affinché emani un parere vincolante. I casi che non rientrano nelle deroghe devono essere convogliati in corpi idrici superficiali o destinati al riciclo, al riutilizzo o all'utilizzazione agronomica. L'art. 105 disciplina l'ipotesi di scarichi di acque reflue industriali ed urbane in acque superficiali, devono essere rispettati i valori-limite di emissione di cui all'art. 101, comma 1. Gli scarichi di acque reflue urbane, per gli agglomerati che non superano i 2000 abitanti e che dalla rete fognaria confluiscono in acque dolci ed in acque di transizione e per gli agglomerati con meno di 10000 abitanti che confluiscono in acque marino costiere, devono essere sottoposti ad un adeguato trattamento secondo quanto previsto nell'Allegato 5 del codice dell'ambiente. Dato che le acque reflue in questione provengono da piccoli centri e dato che sono riversate in acque che godono di un ampio ricambio, il trattamento a cui sono sottoposti gli sversamenti è meno spinto. Le altre acque devono essere sottoposte ad un trattamento secondario od equivalente secondo le indicazioni dell'art. 74. Le acque dei centri che si trovano a 1500 m. al di sopra del livello del mare sono sottoposte a trattamenti diversi quando è dimostrato che a basse temperature i microorganismi non proliferano. Spetta alle regioni l'emanazione di norme particolari in caso di zone di villeggiatura in cui si alternano momenti di forte frequentazione a momenti in cui gli abitanti sono pochi. L'art. 106 si occupa di «*Scarichi di acque reflue urbane in corpi idrici ricadenti in aree sensibili*». Si tratta delle aree soggette al fenomeno dell'eutrofizzazione in cui ci sono scarichi che derivano da agglomerati con più di 10000 abitanti; in questo caso il trattamento degli sversamenti deve essere spinto. L'art. 107 riguarda gli «*Scarichi in reti fognarie*». Per gli scarichi di acque reflue industriali valgono i valori limite stabiliti dalla tabella 3 dell' all. 5, «*per tutti gli altri inquinanti devono trovare applicazione le norme tecniche, le prescrizioni*

*regolamentari e i valori limite adottati dall'autorità d'ambito competente, in base alle caratteristiche dell'impianto e in modo che sia assicurata la tutela del corpo idrico ricettore».* Gli scarichi di acque reflue domestiche, invece, sono sempre ammessi, purché sia garantito il rispetto di quanto viene espresso nel regolamento del soggetto gestore del servizio idrico integrato approvato dall'Autorità d'ambito competente. Non è ammesso lo smaltimento dei rifiuti, eccetto quelli alimentari che siano stati opportunamente triturati tramite apparecchiature controllate dal gestore del s.i.i. Per la funzionalità degli impianti di pretrattamento e per il rispetto dei limiti indicati nelle autorizzazioni esiste la possibilità per le regioni, sentite le province, di introdurre norme integrative per il controllo degli scarichi allacciati alle pubbliche fognature. Tipologia da non trascurare è quella degli «*Scarichi di sostanze pericolose*» (art. 108). I limiti di emissione in questi casi risultano essere più rigorosi, in quanto tali sostanze determinano un pericolo maggiore, sia per la salute umana sia per l'ambiente. Si riferiscono agli stabilimenti nei cui sversamenti sono presenti concentrazioni di queste sostanze superiori ai limiti ammessi. In casi particolari l'autorità competente può rilasciare l'autorizzazione con limiti più restrittivi a tutela degli obiettivi di qualità regolati dal piano di tutela, anche in ragione di altri scarichi che vengono effettuati nello stesso corpo ricettore. L'amministrazione ha un potere discrezionale ancorato alla prova oggettiva di pericolo di un pregiudizio al raggiungimento degli obiettivi di qualità. Le prescrizioni relative ai valori limite, ai parametri ed alle misure tecniche devono essere adottate sulla base delle migliori tecnologie disponibili. Lo scarico viene misurato immediatamente dopo l'uscita dallo stabilimento ed il livello ammesso non può essere raggiunto tramite diluizione con diverse acque. Gli scarichi contenenti sostanze pericolose possono essere anche separati dagli altri e trattati come rifiuti. L'autorità competente al rilascio delle autorizzazioni ne redige un elenco per l'inoltro alla Commissione europea.

Gli scarichi, gli obiettivi di qualità, la salvaguardia delle acque sotterranee e gli altri aspetti che sono stati appena esaminati presentano una stretta connessione col servizio idrico e la potabilità delle acque. Sono tutti funzionali al contenimento

dell'inquinamento ed al miglioramento dell'ambiente, ciò va anche a vantaggio dell'utente del servizio idrico che godrà di un approvvigionamento di migliore qualità a beneficio della sua salute.

## **5. Conclusioni.**

La normativa italiana, per la prima volta con la legge Galli, ha disciplinato tutti gli aspetti del ciclo idrico. Dalla captazione alla distribuzione, fino allo smaltimento della acque nere, ogni momento ha una regolazione specifica. L'Italia si è dovuta pian piano adeguare alle direttive che ponevano attenzione alla tutela ambientale, dal confronto con le altre esperienze europee emerge che ogni nazione, sia pur con le modalità più rispondenti alla propria tradizione giuridica ha attuato un servizio idrico integrato, istituendo organismi preposti alla tutela ambientale e della salute. Nel nostro Paese questo è avvenuto a partire dall'abrogata legge Galli, che ha posto le basi per la creazione di un modello organizzativo del servizio idrico, incentrato sui principi dell'unitarietà e della razionalizzazione, superando la frammentarietà che caratterizzava la legislazione precedente. Anche il codice dell'ambiente ha un notevole merito, quello di aver disciplinato in maniera ancor più coordinata tutti gli aspetti del ciclo dell'acqua, ponendo come base la legge Galli, ed introducendo molte norme volte a preservare o migliorare la qualità delle acque. Tuttavia questo quadro appare insufficiente per una corretta analisi dell'acqua destinata al consumo umano. Nel capitolo successivo sarà analizzata nello specifico la regolamentazione delle acque potabili.

## **Capitolo II: La normativa in materia di salubrità delle acque destinate al consumo umano.**

1. Le direttive europee e la giurisprudenza comunitaria concernenti la tutela delle acque. 2. Il d.p.r. 24 maggio 1988, n. 236. Attuazione della direttiva 80/778/CEE concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano. 3. Il d.lgs. 2 febbraio 2001, n.31. Attuazione della direttiva 98/83/CEE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano. 4. Normativa integrativa al d.lgs.31/2001: Decreto del Ministero della Salute 7 febbraio 2012, n. 25 «*Disposizioni tecniche concernenti apparecchiature finalizzate al trattamento dell'acqua destinata al consumo umano*». 5. Le linee guida del Ministero della salute del 20 marzo 2013 sui dispositivi di trattamento delle acque destinate al consumo umano ai sensi del D.M. 7 febbraio 2012, n. 25. 6. I soggetti interessati alla tutela della salute e la ripartizione delle competenze in materia. 7. Conclusioni.

### **1. Le direttive europee e la giurisprudenza comunitaria concernenti la tutela delle acque.**

La normativa italiana che più propriamente tratta la salubrità delle acque destinate al consumo umano trae origine dalle specifiche disposizioni in materia della Comunità europea, per questo motivo è necessario passare in rassegna le normative comunitarie che sotto vari aspetti hanno trattato l'argomento delle acque. La comunità europea ha emanato disposizioni sia riguardo le acque potabili sia riguardo le acque superficiali destinate alla produzione di acque potabili. Una delle prime fonti che si possono citare al riguardo è la direttiva 75/440/CEE il cui scopo è il raggiungimento di determinati standards prima che le acque vengano destinate al consumo e il miglioramento di quelle destinate alla potabilità. Si pone come obiettivo «*la definizione dei livelli di inquinamento che, se superati, possono determinare un pericolo d'ordine sanitario*»<sup>109</sup>. Vuole assicurare una protezione sanitaria delle acque, ma si occupa anche dei metodi per trattare le acque superficiali e trasformarle in potabili e dei metodi per garantire rifornimenti maggiori in ragione delle crescenti esigenze della popolazione. La direttiva considera «*acqua potabile*» le acque superficiali destinate al consumo umano e distribuite tramite reti idriche, sono escluse quelle sotterranee, salmastre e quelle destinate alla rialimentazione della falda. Entro due anni dalla notifica della normativa gli Stati avrebbero dovuto conformarsi. Tale

---

<sup>109</sup> P. BIANCHI, G. CORDINI, *Comunità europea e protezione dell'ambiente*, Padova, 1983, 117.

direttiva classifica le acque potabili in 3 gruppi (A1, A2 e A3), queste potevano essere trasformate in acque potabili tramite trattamento fisico semplice e disinfezione nel caso della categoria A1, tramite trattamento chimico e fisico normale e disinfezione, nel caso della categoria A2, tramite trattamento fisico e chimico approfondito, affinazione e disinfezione nel caso della categoria A3. L'acqua è classificata in queste categorie in base a 46 parametri individuati nell' Allegato II, sono presenti valori imperativi e valori guida che devono essere rispettati dagli Stati. Sono possibili deroghe in casi particolari, come inondazioni o catastrofi naturali, ma ne deve essere data comunicazione alla Commissione e comunque non possono essere tali da compromettere la salute pubblica. Non possono essere utilizzate per la produzione di acqua potabile le acque superficiali che abbiano caratteristiche inferiori alla categoria A3, ma, in casi eccezionali e dandone comunicazione alla Commissione, possono essere utilizzate a tal fine nel caso in cui siano sottoposte a trattamenti diretti al raggiungimento delle caratteristiche qualitative richieste. Gli Stati possono adottare valori più rigorosi, e non possono derogare ai valori imperativi. E' previsto dalla direttiva l'adeguamento dei parametri al progresso scientifico, devono essere formulati *un piano d'azione organico* e *un calendario* per risanare le acque superficiali, in particolare quelle della categoria A1. L'Italia ha cercato di adeguarvisi con una circolare del Ministero della sanità riguardante «*il controllo e la sorveglianza delle caratteristiche di qualità dell' acqua potabile*», tuttavia non trattava in maniera soddisfacente gli standards delle acque da destinare al consumo umano<sup>110</sup>, così l'attuazione definitiva avvenne solo successivamente con il d.p.r. 3 luglio 1982, n. 515<sup>111</sup>. Le disposizioni della direttiva sono quasi completamente rispettate dal decreto. Le competenze di carattere generale spettano allo Stato, ad esempio la redazione del piano generale di risanamento e la modifica dei valori dei parametri in ragione di nuove disposizioni comunitarie. Le regioni,

---

<sup>110</sup> A. CAPRIA, *Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente 1, Direttive ambientali CEE, stato di attuazione in Italia*, Milano, 1998, 28.

<sup>111</sup> Il d.lgs. 11 maggio 1999, n.152 abroga il d.p.r. 515/1982 che aveva dato attuazione alla direttiva 75/440/CEE, recependo nuovamente la stessa normativa senza innovarla.

invece, hanno competenze più specifiche, come il rilevamento e la classificazione delle acque, la redazione dei piani regionali di risanamento. Il decreto prevedeva che le regioni classificassero le acque destinate alla potabilizzazione e trasmettessero i dati al Comitato interministeriale (le cui funzioni sono state poi assunte dal Ministero dell'Ambiente) e che disponessero i piani di risanamento delle acque, anche secondo i metodi di misura e di analisi disposti dal Ministero della sanità, ma ci sono stati ritardi su quest'ultimo fronte<sup>112</sup>. Antonella Capria, nell'analisi della direttiva effettuata nel 1988, afferma che circa 15 anni prima della direttiva non si ricorreva alla potabilizzazione delle acque grazie all'esistenza di fonti naturalmente potabili. Queste fonti, in seguito all'inquinamento, l'industrializzazione, l'aumento della popolazione, sono andate scomparendo. La direttiva ha stabilito un primo punto fondamentale nella tutela delle acque destinate al consumo umano, tuttavia il ritardo dello Stato e delle regioni hanno ridotto il d.p.r. 515/1982 ad una mera classificazione di

acque.

Segue la direttiva 79/869/CEE, integrativa della direttiva precedente *«per quanto concerne i metodi di misura e la frequenza dei campionamenti e delle analisi dei singoli parametri che definiscono le caratteristiche fisiche, chimiche microbiologiche delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile»*<sup>113</sup>. Questa rappresenta il necessario completamento della precedente che sanciva, all'art. 5 paragrafo 2, che *«i metodi di misura e la frequenza dei prelievi di campioni fossero determinati dalle autorità nazionali competenti, in attesa di una iniziativa comunitaria in materia»*<sup>114</sup>. Fine della normativa è sicuramente la protezione ambientale ed il miglioramento della vita umana, ma si basa anche sull'art. 100 del Trattato che dispone il ravvicinamento delle legislazioni, infatti una disparità tra gli Stati in questa normativa potrebbe andare ad incidere sulle condizioni di concorrenza<sup>115</sup>. I parametri devono essere misurati con *precisione ed esattezza*, non è

---

<sup>112</sup> A. CAPRIA, cit., 29-30.

<sup>113</sup> A. CAPRIA, cit., 34.

<sup>114</sup> P. BIANCHI, G. CORDINI, cit., 126.

<sup>115</sup> P. BIANCHI, G. CORDINI, cit., 127.

obbligatorio utilizzare i metodi di analisi dell'allegato I della direttiva del 1975. Gli Stati membri fissano la frequenza dei campionamenti, questa non deve essere inferiore a quella indicata dalla direttiva, tanto maggiore è la frequenza quanto maggiore è il volume d'acqua utilizzato per l'approvvigionamento della popolazione. Nel caso in cui la qualità risulti superiore a quella suggerita dalla direttiva, la frequenza delle analisi può essere ridotta. I dati raccolti vengono periodicamente comunicati alla Commissione. L'attuazione di questa direttiva si è avuta con il decreto del Ministero della sanità 15 febbraio 1983 «*Disposizioni relative ai metodi di misura, alla frequenza dei campionamenti e delle analisi delle acque superficiali destinate all'approvvigionamento idrico potabile*» con cui è pressoché rispettata la normativa europea, sono disposte analisi periodicamente lungo tutto l'anno, in maniera tale da garantire sempre il rispetto dei parametri all'utenza. I prelievi devono essere effettuati in prossimità del punto in cui l'acqua viene condotta alla rete idrica, affinché siano veritieri; è prestabilito anche il metodo di prelievo, trasporto e conservazione per evitare alterazioni del campione. Anche questa direttiva ha registrato ritardi attuativi da parte delle regioni. La direttiva 76/464/CEE mira a proteggere le acque dall'inquinamento. Contiene 2 elenchi di sostanze, il primo con sostanze più tossiche, il secondo con sostanze meno nocive. Gli Stati devono eliminare l'inquinamento nelle acque provocato dalle sostanze del primo gruppo e ridurre quello dato dalle sostanze del secondo gruppo. Eliminare nel senso non di rimuovere gli scarichi, ma nel senso di rimuovere gli effetti di tali scarichi. La direttiva si applica alle acque interne superficiali, alle acque interne del litorale ed alle acque marine territoriali. Nel caso di scarico contenente sostanze del secondo elenco occorre una preventiva autorizzazione da parte dello Stato membro, per ridurre l'inquinamento gli Stati adottano programmi contenenti obiettivi di qualità e la Commissione confronta i risultati ottenuti dagli Stati. Per rispettare il secondo elenco gli Stati possono: rispettare *valori limite* (stabiliti in base alla tossicità, persistenza e bioaccumulazione) determinati dal Consiglio con successive direttive o adottare il sistema degli *obiettivi di qualità* (fissati in base a tossicità, persistenza,

bioaccumulazione delle sostanze negli organismi viventi e nei sedimenti), se lo stato membro dimostra che gli obiettivi di qualità vengono raggiunti e rispettati nelle zone interessate dagli scarichi. Per quanto riguarda lo stato di attuazione di questa direttiva in Italia si può affermare che la legge 319/1976 (legge Merli di cui si è parlato nel capitolo 1) è parzialmente attuativa, anche se ha una portata più generale rispetto alla direttiva che risulta essere più specifica. Cronologicamente segue la direttiva 80/778/CEE relativa alle acque destinate al consumo umano, ma di questa si parlerà più approfonditamente nel paragrafo successivo. La direttiva 80/68/CEE riguarda la protezione delle acque sotterranee da sostanze inquinanti, all'art. 21 stabilisce che, all'entrata in vigore di questa normativa, cessano di avere efficacia nei singoli Stati membri le disposizioni della direttiva 76/464/CEE che riguardano le acque sotterranee. L'allegato presenta 2 elenchi di sostanze, il primo contiene sostanze più nocive del secondo. Rimangono fuori dalla disciplina della direttiva gli scarichi domestici, quelli con concentrazioni di sostanze molto piccole e quelli contenenti sostanze radioattive regolamentati separatamente. Gli scarichi del primo elenco sono totalmente vietati, eccetto il caso in cui le acque utilizzate abbiano una presenza di queste sostanze tale da non ostacolare lo sfruttamento delle risorse del suolo»<sup>116</sup>. Lo scarico di sostanze dell'elenco II deve essere sottoposto ad indagine preventiva. Si distingue tra scarico diretto (immissione nelle acque sotterranee di sostanze degli Elenchi I e II, senza percolazione nel suolo e nel sottosuolo) e scarico indiretto (per cui si intende l'immissione nelle acque sotterranee delle stesse sostanze, dopo percolazione nel suolo e nel sottosuolo)<sup>117</sup>. Gli Stati devono svolgere indagini preliminari obbligatorie che comprendono: uno studio sulle condizioni idrogeologiche della zona in cui avverrà l'eventuale scarico, la capacità depurativa del suolo, i rischi di inquinamento delle acque. Solo nel caso in cui lo scarico non sia un pericolo viene concessa l'autorizzazione dall'autorità nazionale. Anche per questa direttiva si può fare riferimento in Italia alla legge Merli, all'epoca unica legge ad

---

<sup>116</sup> A. CAPRIA, cit., 83.

<sup>117</sup> P. BIANCHI, G. CORDINI, cit., 188.

occuparsi di scarichi, anche se non del tutto corrispondente alle disposizioni provenienti dall'Europa. Solo alcune regioni avevano provveduto a emanare discipline specifiche in materia (Lombardia, Lazio e Umbria), all'epoca la direttiva in oggetto ha avuto per lo più l'effetto di porre l'attenzione sul problema dell'inquinamento delle falde acquifere, fonte principale di approvvigionamento di acqua potabile in Italia. La Comunità europea si è anche occupata della disciplina dei materiali che entrano in contatto con gli alimenti ed in particolare con le acque potabili. Tale disciplina riguarda la produzione e la distribuzione di acqua potabile, l'acqua entra infatti in contatto con tubi, guarnizioni, serbatoi, cisterne e materiali verniciati. Anche durante il trattamento per la potabilizzazione sono utilizzate delle resine e dei materiali che possono produrre delle conseguenze sul prodotto finale. Le possibili conseguenze che può subire la qualità dell'acqua sono elencate in un documento dell'Istituto Superiore della Sanità<sup>118</sup> che prevede: il deterioramento dei caratteri organolettici (colore, sapore, odore), l'alterazione della qualità microbiologica, la possibilità che vengano cedute sostanze che ne possano alterare la composizione e se tossiche possono comportare dei rischi per la salute umana. La normativa che è stata elaborata tiene in considerazione due fattori: quello sanitario in base al quale non deve essere fornita acqua che possa avere conseguenze dannose per l'uomo e quello ecologico, altre normative devono tenere in considerazione il fatto che l'acqua è una risorsa ambientale da proteggere. I materiali da utilizzare non devono mai permettere «una cessione di contaminanti chimici superiore ai valori parametrici fissati all'allegato 1 parte B»<sup>119</sup> della direttiva sull'acqua potabile (80/778/CEE). In base alla direttiva 89/109/CEE inerente ai materiali destinati al contatto con gli alimenti «I materiali .... ( non devono cedere) ..... ai prodotti alimentari costituenti in quantità tale da: -costituire un pericolo per la salute umana; -comportare una modifica inaccettabile della composizione dei prodotti alimentari o

---

<sup>118</sup> E. FUNARI, M. OTTAVIANI (a cura di), *Aspetti igienico sanitari delle acque destinate al consumo umano, Laboratorio di igiene ambientale, Regolamentazione europea sui materiali a contatto degli alimenti anche in relazione alle acque potabili e prospettive future*, Rapporti ISTISAN, 1997, 9.

<sup>119</sup> E. FUNARI, M. OTTAVIANI, cit., 10.

*un'alterazione dei loro caratteri organolettici*». Questa normativa non si applica a: «*gli impianti fissi, pubblici o privati che servono per la distribuzione dell'acqua*»<sup>120</sup>, ciò perché è destinata ai materiali che devono contenere l'acqua, per il caso precedente esistono normative specifiche. Un quadro generale sulle direttive europee concernenti la tutela delle acque non sarebbe completo senza un accenno alla direttiva 2000/60/CEE conosciuta come direttiva quadro sulle acque. E' caratterizzata dalla volontà di porre in essere un approccio globale e non settoriale nella tutela delle acque<sup>121</sup>. La direttiva sembra proporsi obiettivi ambiziosi: prevenire il deterioramento qualitativo e quantitativo delle acque ed assicurare uno sviluppo sostenibile delle stesse. Gli obiettivi specifici della direttiva, così come individuati dal Ministero dell'ambiente<sup>122</sup>, sono: ampliare la protezione delle acque, sia superficiali che sotterranee, raggiungere lo stato di “buono” per tutte le acque entro il 31 dicembre 2015, gestire le risorse idriche sulla base di bacini idrografici indipendentemente dalle strutture amministrative, procedere attraverso un'azione che unisca i limiti delle emissioni e gli standard di qualità, riconoscere a tutti i servizi idrici il giusto prezzo che tenga conto del loro costo economico reale, rendere partecipi i cittadini delle scelte adottate in materia. E' predisposto che gli Stati membri affrontino la tutela delle acque a livello di bacino idrografico. Alcuni Stati membri hanno tardato nell'attuazione delle direttive, così sono stati oggetto di condanne da parte della Comunità europea. Nel 1998 il Portogallo è stato condannato per ben 2 volte per inadempimento. La prima per non aver attuato entro il termine la direttiva 79/869/CEE, la seconda per non aver introdotto un piano d'azione con un calendario per il risanamento delle acque superficiali, così come era stato predisposto dalla direttiva 75/440/CEE. Sempre rispetto alle direttive citate, anche Belgio e Germania sono state condannate dalla Corte di Giustizia per inadempimento o, nel caso di

---

<sup>120</sup> E. FUNARI, M. OTTAVIANI, cit., 10.

<sup>121</sup> Come già visto nei paragrafi precedenti, le prime direttive concernenti la tutela delle acque riguardano aspetti specifici: acque potabile, acque destinate alla produzione industriale, varie tipologie di inquinamento, da cadmio, da mercurio, da nitrati provenienti da fonti agricole, etc.

<sup>122</sup> Si veda in proposito quanto pubblicato su [www.direttivaacque.minambiente.it](http://www.direttivaacque.minambiente.it).

adempimento, per non aver comunicato le disposizioni nazionali. Sono stati condannati nel 1999 dalla Corte di Giustizia anche il Regno Unito e l'Irlanda del nord perché il Water Industry Act del 1991 non precisava come le società concessionarie dei servizi idrici garantissero il rispetto della direttiva 80/778/CEE. Già nel 1992 il Regno Unito e l'Irlanda del Nord erano state condannate perché la normativa non era stata attuata in Scozia, Irlanda del Nord, e per quanto riguarda l'acqua utilizzata nell'industria alimentare, anche in Inghilterra e nel Galles. Il Belgio (autorizzava nella Regione Wallonia il superamento delle concentrazioni massime di cui all'art. 1 della direttiva 80/778/CEE e forniva acqua potabile nella Provincia di Verviers in modo non conforme ai parametri comunitari)<sup>123</sup> e la Germania sono state condannate per aver concesso deroghe non previste dalla direttiva 80/778/CEE. Le deroghe potevano essere concesse solo per brevi periodi di tempo, nel caso in cui non recassero pericolo per la salute pubblica e l'approvvigionamento non potesse essere garantito in altro modo. A proposito della direttiva 76/464/CEE alcuni Stati membri, come Belgio, Germania, Lussemburgo, Spagna e Grecia non sono riusciti ad adottare l'art. 7 riguardante i programmi diretti a ridurre le concentrazioni delle sostanze inquinanti. Il Portogallo è contravvenuto alla direttiva 84/156/CEE per quanto riguarda gli obiettivi di qualità rispetto agli scarichi contenenti mercurio. Nel 1998 il Portogallo è stato condannato dalla Corte di Giustizia per non essersi conformato alle direttive 80/68/CEE e 84/156/CEE (per non aver disposto i programmi specifici programmati da questa direttiva riguardante il mercurio). Anche Belgio, Olanda e Germania sono stati condannati per non essersi conformati alla direttiva 80/68/CEE. Purtroppo questi non sono gli unici paesi indietro nell'attuazione delle direttive comunitarie, infatti, spesso, l'Italia è stata condannata con motivazioni simili. Ad esempio, nel 1996, è stata condannata dalla Corte di Giustizia per non aver eseguito una sentenza riguardante le acque reflue.<sup>124</sup> Con sentenza della Corte di Giustizia 25 febbraio 1999, in causa n. C-195 del 1997, «*Commissione delle Comunità europee*

---

<sup>123</sup> A. GRATANI, *La gestione della risorsa idrica negli Stati membri: rassegna giurisprudenziale comunitaria*, in G. COCCO, *La tutela delle acque dopo il d. lg. 152/1999*, Torino, 2000, 329.

<sup>124</sup> Corte di giustizia 12 dicembre 1996, in causa n. C-302 del 1995

*contro Repubblica italiana*» la condanna dell'Italia è stata determinata dal non aver applicato la direttiva 91/676/CEE riguardante l'inquinamento delle acque provocato da nitrati provenienti da fonti agricole. Un'altra sentenza risale al 13 dicembre 1990, in causa n. C-70 del 1989, «*Commissione delle Comunità Europee contro Repubblica Italiana*». In questo caso la Corte di Giustizia ha condannato l'Italia per non aver adottato la direttiva del Consiglio n. 83/513/CEE che tratta i valori limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di cadmio. Con sentenza della Corte di giustizia del 1° ottobre 1998, in causa n. C-285 del 1996 «*Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana*», l'Italia è stata condannata per la mancata attuazione, in questo caso, della direttiva 76/464/CEE; difatti non erano stati adottati i programmi per ridurre l'inquinamento e per raggiungere gli obiettivi di qualità per le sostanze pericolose riportate nell'elenco I dell'allegato. In più non erano state fornite alla Commissione le necessarie informazioni inerenti il grado di inquinamento delle acque. Infine l'Italia è stata anche condannata a proposito della direttiva 80/68/CEE sulla protezione delle acque sotterranee. La sentenza della Corte di Giustizia 28 febbraio 1991, in causa n. C-360 del 1987 «*Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana*», ha sancito che l'Italia non ha rispettato gli obblighi che le derivano dal Trattato per non aver attuato la direttiva entro il termine.

## **2. Il d.p.r. 24 maggio 1988, n. 236. Attuazione della direttiva 80/778/CEE concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano.**

La normativa italiana che più strettamente riguarda le acque destinate al consumo umano sorge in attuazione di direttive comunitarie. La prima fonte da prendere in considerazione è sicuramente il d.p.r. 24 maggio 1988, n. 236 attuazione della direttiva 80/778/CEE. Il tema dell'acqua destinata al consumo umano (potabile o destinata alla produzione di alimenti) interessa tutti i paesi a livello internazionale<sup>125</sup>,

---

<sup>125</sup> Nel marzo 2003 è stato presentato a Tokio il rapporto sullo stato mondiale delle risorse idriche. Il Consiglio mondiale dell'acqua (composto da più di 300 organizzazioni pubbliche o private, agenzie delle Nazioni Unite, la banca mondiale e gli Stati) ha organizzato tra il 1 ed il 23 dello stesso mese il 3° Forum mondiale dell'acqua in cui si è stabilito l'obiettivo di dimezzare entro il

più in particolare, però, i Paesi dell'Unione Europea devono rispettare i dettami stabiliti dall'Unione<sup>126</sup>. Già nel 1968 il Consiglio d'Europa ha approvato la Carta Europea dell'Acqua che, all'art. 4, sancisce «*La qualità dell'acqua deve essere tale da soddisfare le esigenze delle utilizzazioni previste, ma deve specialmente soddisfare le esigenze della salute pubblica*». Le norme di qualità variano a seconda della destinazione dell'acqua: alimentazione, bisogni domestici, agricoli e industriali, pesca e attività ricreative<sup>127</sup>. Varie norme e sentenze comunitarie trattano l'argomento acqua potabile<sup>128</sup>, la direttiva 80/778/CEE concernente la qualità delle acque destinate al

---

2015 il numero di persone che non hanno accesso all'acqua potabile. A. DEL VECCHIO, A. DAL RI JUNIOR, *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005, 93-95.

<sup>126</sup> Con sentenza della Corte europea del 5 luglio 1990 nella causa C-42/89, «*Commissione della Comunità europee contro Regno del Belgio*», è stato sancito che il Belgio è venuto meno agli obblighi previsti dal Trattato per non aver attuato la direttiva 80/778/CEE, per aver autorizzato il superamento delle concentrazioni massime ammissibili previste dall'allegato 1 della direttiva in condizioni diverse da quelle indicate dalla direttiva e aver fornito acqua potabile a Verviers in violazione della stessa direttiva. *Gazzetta ufficiale delle comunità europee* 1.8.90 N. C 192/5 pubblicata in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>127</sup> M. DI FIDIO, *Tutela dell'ambiente naturale. Difesa gestione e sviluppo della natura e del paesaggio*, Milano, 1991, parte relativa alle Carte Ecologiche.

<sup>128</sup> La direttiva del Consiglio del 16 giugno 1975 concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri (75/440/CEE); la direttiva del Consiglio del 9 ottobre 1979 relativa ai metodi di misura, alla frequenza dei campionamenti e delle analisi delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli stati membri (79/869/CEE); la direttiva del Consiglio del 17 dicembre 1979 concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose (80/68/CEE); la direttiva del Consiglio del 19 ottobre 1981 che adatta, in seguito all'adesione della Grecia, la direttiva 79/869/CEE relativa ai metodi di misura, alla frequenza dei campionamenti e delle analisi delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri (81/855/CEE); la sentenza della Corte del 2 febbraio 1992-causa 73/81- Commissione delle Comunità Europee contro Regno del Belgio (trasgressione- mancata attuazione di una direttiva relativa alla qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri); la sentenza della Corte del 17 giugno 1987- causa 1/86- Commissione delle Comunità Europee contro Regno del Belgio (inadempimento da parte di uno Stato - protezione delle acque sotterranee); la sentenza della Corte del 17 settembre 1987- causa 291/84- Commissione delle Comunità europee contro Regno dei Paesi Bassi (inadempimento- protezione delle acque sotterranee); la sentenza della Corte del 28 febbraio 1991 -causa C-360/87- Commissione delle Comunità europee contro repubblica italiana (inadempimento-mancata attuazione di una direttiva-acque sotterranee); la sentenza della Corte dell'11 giugno 1991-causa C-290/89- Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio (mancata trasposizione delle direttive del Consiglio 75/440/CEE e 79/869/CEE -acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile-obbligo di comunicazione); la sentenza della Corte del 17 ottobre 1991 -causa C-58/89- Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania (mancata attuazione delle direttive del

consumo umano, anche se ormai abrogata dalla direttiva 98/83/CCE, merita particolare attenzione, poiché si tratta del primo provvedimento specifico in materia. La direttiva predispone i parametri di qualità delle acque destinate al consumo umano sia che si tratti di acque destinate direttamente al consumo (dopo trattamento o allo stato in cui si trovano), sia che servano per la preparazione di prodotti alimentari (rientrano nella direttiva solo se vi possono essere conseguenze per la salubrità del prodotto alimentare). Lo scopo della direttiva è *«fissare norme di qualità per le acque destinate al consumo umano e disciplinare l'uso di talune sostanze necessarie per la preparazione di queste acque onde evitare effetti pregiudizievoli alla salute pubblica»*<sup>129</sup>. Gli Stati membri devono assicurare il controllo della qualità di tali acque, per far ciò la direttiva predispone tre allegati. Il primo allegato riporta 62 parametri e vengono utilizzati 3 standards: NG (numero guida), CMA (Concentrazione Massima Ammissibile), CMR (Concentrazione Minima Richiesta). Gli stati membri devono fissare i valori di CMA e di CMR entro i parametri stabiliti dall'Unione, nel caso sia previsto solo il numero guida, gli Stati si rifanno a questo valore per fissare quello nazionale. Le categorie in cui sono stati suddivisi i parametri sono: parametri organolettici (colore, torbidità, odore), chimico-fisici (ph, conduttività), concernenti sostanze indesiderabili (nitrati, nitriti), concernenti sostanze tossiche (arsenico, cadmio etc.), microbiologici, concentrazione minima richiesta per le acque destinate al consumo umano che sono state sottoposte ad un trattamento di addolcimento (durezza etc.). Il secondo allegato riguarda i controlli da effettuare. Contiene 2 tabelle, la prima indica *«i parametri da prendere in considerazione a seconda dell'intensità dei controlli da effettuare»*, la seconda riporta *«la frequenza minima delle analisi tipo»*<sup>130</sup>. Infine il terzo allegato indica i metodi di analisi da utilizzare per i diversi parametri, i laboratori degli Stati membri possono utilizzare diverse metodologie di analisi, purché conducano agli stessi

---

Consiglio 75/440/CEE e 79/869/CEE -acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile -obblighi di comunicazione).

<sup>129</sup> A. CAPRIA, cit., 37.

<sup>130</sup> A. CAPRIA, cit., 38.

risultati. Sono ammesse deroghe alla direttiva quando i valori dei parametri siano modificati dalla natura e struttura dei terreni dell'area di cui è tributaria la risorsa idrica o da circostanze meteorologiche eccezionali, ma, in ogni caso, parametri tossici e microbiologici non possono subire deroghe a scapito della salute pubblica (art. 9 direttiva 80/778/CEE). Secondo l'art. 10, nel caso in cui uno stato membro non possa fornire acque della categoria A3 secondo quanto disposto dalla direttiva 75/440/CEE, può derogare per un periodo di tempo limitato, purché non ci siano rischi per la salute pubblica. La Commissione deve essere immediatamente informata della deroga, dei motivi e della possibile durata. Infine, secondo l'art. 20, in casi eccezionali e per gruppi di popolazioni geograficamente delimitati, gli Stati membri possono presentare alla Commissione una richiesta particolare per prorogare il termine stabilito per l'osservanza dell'allegato 1. Tale richiesta, debitamente motivata, dovrà far presenti le difficoltà incontrate e proporre un piano d'azione, corredato da un calendario da attuare per il miglioramento della qualità delle acque destinate al consumo umano. I contenuti della direttiva erano già stati anticipati dalla circolare n. 33 del Ministero della sanità, datata 27 aprile 1977 «*Controllo e sorveglianza delle caratteristiche di qualità dell'acqua potabile*». I parametri e gli standard della circolare facevano riferimento a quelli consigliati dall'Organizzazione Mondiale della Sanità «*Normes européennes applicables à l'eau de boisson*»<sup>131</sup> ed anche alle norme della direttiva che allora era in fase di stesura. Con questa circolare il Ministero della Sanità affronta per la prima volta le caratteristiche chimico-fisiche e batteriologiche dell'acqua (potabile e quella grezza che fornirà gli impianti di potabilizzazione). Il *d.p.c.m. 8 febbraio 1985*, entrato in vigore il 10 maggio 1986, anticipa l'attuazione della direttiva con il *d.p.r. del 1988*. Si deve ricordare la possibilità, individuata dall'art. 5 del decreto, per le competenti autorità regionali di derogare ai valori limite, ad eccezione dei parametri chimici, tossici e microbiologici; il Ministero della Sanità doveva essere portato a conoscenza della deroga, delle popolazioni interessate dalla deroga, dell'entità della risorsa. Le cause della deroga potevano essere dovute alla

---

<sup>131</sup> A. CAPRIA, cit., 39.

zona geologica di alimentazione dell'acqua, a condizioni meteorologiche eccezionali o a calamità. La concessione di deroghe è una opportunità di cui l'Italia si è avvalsa da subito, tanto che in certi casi si è potuta bere acqua potabile solo in seguito a concessioni. Grazie alla direttiva ed all'attuazione italiana è aumentata l'attenzione dell'opinione pubblica sulla necessaria purezza delle acque, così «*le diverse ordinanze emesse dal Ministero della Sanità a partire dal 25 giugno 1986 sono state al centro di uno scontro con la Commissione che ha deciso di aprire una procedura nei confronti dell'Italia per infrazione agli obblighi comunitari*»<sup>132</sup>. Infatti, la Commissione non ha considerato questi problemi contingenti, ma dovuti a soventi pratiche agricole che dovevano essere superate. L'Italia ha affermato, a sua discolpa, che i valori presi in considerazione dall'OMS erano fino a 70 volte superiori (per certi parametri) a quelli suggeriti dalla CEE e che la direttiva risultava essere poco chiara. Sospesa l'inchiesta da parte della Commissione, la legge 16 aprile 1987, n.183 «*Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari*» ha disposto, entro 12 mesi, una nuova attuazione della direttiva. Nonostante l'abrogazione del d.p.r. non va trascurata una panoramica delle principali norme di attuazione della direttiva, poiché forniscono un quadro generale per il legislatore del 2001<sup>133</sup>. Gli obiettivi del decreto consistono nello stabilire i requisiti di qualità delle acque destinate al consumo umano e nel tutelare la salute pubblica, ma vi è in più la volontà di migliorare le condizioni di vita dell'uomo in connessione con la difesa delle risorse idriche. Le acque considerate sono tutte quelle destinate al consumo umano, anche quelle utilizzate per la realizzazione di prodotti alimentari, con esclusione delle acque minerali e termali, i valori di parametro sono riportati dagli

---

<sup>132</sup> A. CAPRIA, cit., 42.

<sup>133</sup> Secondo l'art. 20 del d.lgs. 2 febbraio 2001, n.31 le disposizioni del d.p.r. del 1988 «*cessano di avere efficacia al momento della effettiva vigenza delle disposizioni del presente decreto legislativo*», questo non è avvenuto immediatamente, infatti, dopo l'emanazione del d.lgs. del 2001, era stato emanato un decreto ministeriale che consentiva alla regione Campania «*di derogare al d.p.r. 236/1988 con riguardo alle caratteristiche di qualità delle acque destinate al consumo umano*» (S. MAGLIA, *Corso di legislazione ambientale: alla luce del t.u. ambientale e delle novità*, Milano, 2011, 106).

allegati al decreto. Gli artt. 8 e 9 riguardano la ripartizione di competenze tra Stato e regioni. Lo Stato agisce tramite i Ministeri competenti, che, a seconda dei casi, sono il Ministero della Sanità, dell'Ambiente e dei Lavori Pubblici. Tra le competenze statali si possono citare la predisposizione di norme tecniche per l'istallazione degli acquedotti e delle norme tecniche per la potabilizzazione. Anche le Regioni hanno un ruolo attivo nella gestione delle risorse idriche, il decreto sancisce che siano proprio queste ad adottare misure volte all'approvvigionamento di acqua potabile in caso di emergenza, hanno anche il potere di sostituirsi agli enti locali, in caso di inerzia, per salvaguardare le risorse destinate al consumo umano. Sull'acqua da destinare al consumo umano gravano una molteplicità di controlli: alla sorgente, ai pozzi, al punto di presa, negli impianti e nelle reti. Nel caso di utilizzo di mezzi per il trasporto veniva valutata l'idoneità con controlli igienico sanitari. Le Unità Sanitarie Locali erano responsabili dei controlli esterni, nel caso l'esito fosse stato un pericolo per la salute umana avrebbero dovuto darne comunicazione alla Regione, al Comune ed al gestore dell'acquedotto, affinché mettessero in essere le misure necessarie<sup>134</sup>. Anche i gestori dovevano dotarsi di laboratori gestionali interni, anche in forma consortile, per i controlli interni<sup>135</sup>. La Regione poteva disporre deroghe al decreto, nel caso di una particolare natura del terreno del quale era tributaria la risorsa idrica o in caso di condizioni meteorologiche eccezionali, ma queste deroghe non dovevano mai rappresentare un rischio per la salute pubblica, erano ammesse proroghe, in casi straordinari, solo per un gruppo di abitanti delimitato geograficamente. Prima dell'abrogazione, spesso la giurisprudenza è stata chiamata ad esprimersi sul d.p.r. L'indicazione di fattispecie di reato ha fatto sì che la giurisprudenza ne valutasse la compatibilità con fattispecie previste da altri fonti normative. L'articolo del d.p.r. su

---

<sup>134</sup> L'art. 12, «*Controlli sanitari*», è stato dichiarato incostituzionale con sentenza del 6 aprile 1993, n.139, nella parte in cui non prevedeva che, per l'analisi delle acque destinate al consumo umano, nel caso in cui non fosse possibile la revisione, venisse data comunicazione all'interessato del giorno, dell'ora e del luogo, affinché l'interessato o una persona di sua fiducia ed eventualmente un consulente tecnico potessero presenziare.

<sup>135</sup> La sentenza della Cassazione penale, sez. I, n. 3098/1998 prevede che i controlli interni che devono essere eseguiti dal gestore, indicati dall'art. 13, siano di immediata operatività, perciò i gestori devono fornirsi di laboratori gestionali interni, anche in forma consortile.

cui la giurisprudenza si è più pronunciata è il 21 che punisce chiunque fornisca al consumo umano acque che non rispondono ai requisiti prescritti per legge<sup>136</sup>. La Cassazione penale è intervenuta più volte contribuendo a definire l'articolo in esame. Nel 1995 precisa che l'art. 26 della legge Galli non abolisce l'art. 21 del d.p.r., ma limita l'ambito di applicazione dell'art. 21 al caso in cui il gestore non abbia adottato misure idonee dopo la comunicazione dell'esito delle analisi<sup>137</sup>, invece, nel 1998, afferma che l'art. 21 riguarda due ipotesi di reato: una di pericolo, solo per il fatto di aver destinato all'utente acqua non conforme ai parametri di legge, uno di danno, perché l'acqua non conforme è stata utilizzata per la realizzazione di alimenti<sup>138</sup>. La natura di reato di pericolo è stata confermata dalla sentenza della sez. III del 25 giugno 1999, n. 8287<sup>139</sup>, mentre, sempre la sez. III con sentenza n. 4636 del 1993 ha specificato che non è necessario che ci sia stato l'invito della U.S.L. competente ad interrompere l'erogazione e questa sia invece proseguita. Nel 1997 ha sancito che per il reato di danno sono necessarie due condizioni: l'utilizzazione delle acque e le conseguenze di questa utilizzazione<sup>140</sup>, inoltre, ha dichiarato che possono concorrere nella responsabilità anche «*gli organi tecnici del comune*» che hanno compiuto delle

---

<sup>136</sup> Art. 21 d.p.r. 236/1998 «*Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque in violazione delle disposizioni del presente decreto fornisce al consumo umano acque che non presentano i requisiti di qualità previsti dall'Allegato I è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 10.329 a € 61.974. La stessa pena si applica a chi utilizza acque che non presentano i requisiti di qualità previsti dall'allegato I in imprese alimentari, mediante incorporazione o contatto per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione, l'immissione sul mercato di prodotti e sostanze destinate al consumo umano, se le acque hanno conseguenze per la salubrità del prodotto alimentare finale. L'inosservanza delle disposizioni dei piani di intervento di cui all'art. 18 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 516 a € 5.164. I contravventori delle disposizioni di cui all'art. 15 (impiego degli antiparassitari) sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 516 a € 3.098*».

<sup>137</sup> Cassazione penale sentenza n. 3299 del 1995.

<sup>138</sup> Cassazione penale sentenza n. 449 del 1998.

<sup>139</sup> «*In tema di distribuzione di acqua destinata al consumo umano è configurabile il reato di cui all'art. 21 del d.p.r. 236/1988 allorché l'acqua, priva dei requisiti di idoneità, entri nella disponibilità dell'utente, essendo sufficiente la semplice fornitura, a prescindere dalla concreta utilizzazione della stessa. Ne consegue che si tratta di contravvenzione avente natura di reato di pericolo essendo finalizzata a contrastare condotte anche astrattamente pregiudizievoli per la salute pubblica*».

<sup>140</sup> Cassazione penale, sez. III, sent. n. 6896 del 1997.

omissioni<sup>141</sup>. E' possibile la costituzione di parte civile degli utenti e dei Comuni consorziati a fini di risarcimento in caso di violazione dell'art. 21. Gli utenti hanno infatti il disagio di dover provvedere ad un approvvigionamento diverso di acqua potabile, mentre i comuni ne escono screditati<sup>142</sup>. Anche se il d.p.r. è stato un primo esperimento nella tutela delle acque il suo principale merito è stato quello di aver scosso l'opinione pubblica, infatti, con l'entrata in vigore del decreto, sono stati pubblicati i risultati delle ricerche effettuate da Lega ambiente in sedici centri urbani, sulla base di alcuni parametri chimici e fisici previsti dalla normativa. In questo modo gli episodi di avvelenamento delle acque sono diventati oggetto di discussione in Parlamento<sup>143</sup>.

### **3. Il d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 31. Attuazione della direttiva 98/83/CEE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano.**

La direttiva 80/778/CEE risultava essere divenuta ormai obsoleta, anche in conseguenza delle successive innovazioni tecnologiche. I parametri non erano ben suddivisi rispetto alla tipologia. Alcuni dei valori menzionati risultavano inutilmente restrittivi in relazione a quanto invece affermava l'OMS. La normativa nazionale, così come quella comunitaria, non considerava l'esposizione per periodi limitati, in questi casi, se i valori non costituiscono un rischio per la salute umana, può essere meno pericoloso continuare ad erogare acqua, rispetto all'interruzione della fornitura. La direttiva 98/83/CEE riguarda la qualità delle acque destinate al consumo umano ed è stata introdotta con lo scopo di adeguare al progresso scientifico e tecnologico la direttiva 80/778/CEE. Si basa sul principio che le istituzioni europee devono intervenire solamente nei casi necessari, lasciando agli Stati libertà negli altri casi, per questo motivo fissa solamente i parametri essenziali alla tutela della salute umana, mentre per gli altri parametri i singoli Stati sono liberi di fissare i valori che ritengono opportuni. Infatti, sempre sulla base del principio di sussidiarietà, sono

---

<sup>141</sup> Cassazione penale, sez. III, sent. n.161 del 1995.

<sup>142</sup> Cassazione penale, sez. I, sent. n. 3098 del 1994.

<sup>143</sup> A. CAPRIA, cit., 42.

rispettate le diversità naturali e socio-economiche degli Stati, per questo motivo sono tollerate in alcuni campi legislazioni differenti, garantendo comunque una certa armonia nella normativa europea. La direttiva mira a far in modo che *«le acque possano essere consumate in condizioni di sicurezza nell'intero arco della vita e rappresentino pertanto un livello elevato di tutela della salute»*<sup>144</sup>. Secondo la direttiva i parametri dovrebbero essere fissati a tutela della sanità pubblica e tenendo in considerazione i rischi che potrebbero verificarsi. La normativa afferma che non esistono conoscenze sufficienti per considerare quale impatto possano avere certe sostanze sul sistema endocrino, ciò desta preoccupazione per le possibili conseguenze per l'uomo. A proposito degli esiti che si possono riscontrare in questo senso si legge nel disegno di legge del 30 marzo 2000, n. 2990 *«Se sostanze chimiche che agiscono come gli estrogeni vengono assunte con l'acqua potabile dalla madre durante la gestazione possono seriamente compromettere il corretto sviluppo dell'apparato urogenitale del nascituro. Nella vita adulta, invece possono determinare la caduta della conta spermatica e l'aumento dei tumori testicolari nel maschio, mentre nella femmina possono portare ad una pubertà precoce ed ad un aumento dell'interruzione spontanea della gravidanza»*<sup>145</sup>. Varie sostanze possono avere effetti di questo tipo, come ciò che deriva dalla biodegradazione dei detersivi, dei pesticidi e di alcune tipologie di plastiche che prima di essere scaricate nell'ambiente non sono trattate. Queste sono assorbite dal terreno e raggiungono le falde acquifere. Tornando alla direttiva in esame, i valori di parametro vengono identificati tenendo in considerazione: gli orientamenti dell'OMS circa la qualità che deve avere un'acqua potabile e *«il parere del comitato scientifico della Commissione per l'esame della tossicità e dell'ecotossicità dei composti chimici»*<sup>146</sup>. Dispone che gli Stati pongano in essere programmi di controllo al fine di verificare il rispetto di quanto disposto dalla direttiva, inoltre le analisi devono essere effettuata in maniera tale che i risultati siano

---

<sup>144</sup> Dal testo della direttiva tradotto in italiano pubblicato su [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu), GUCE 5/12/1998.

<sup>145</sup> S. MAGLIA, F. ROCCA, cit., 163.

<sup>146</sup> Dal testo della direttiva pubblicato in GUCE 5/12/1998.

comparabili. Il d.lgs. 31/2001, nell'attuazione della disciplina comunitaria, ne rimane fedele per quanto riguarda il contenuto. All'art. 1 sono subito espresse le finalità: *«Il presente decreto disciplina la qualità delle acque destinate al consumo umano al fine di proteggere la salute umana dagli effetti negativi derivanti dalla contaminazione delle acque, garantendone la salubrità e la pulizia»*. In tale decreto, infatti, la parola più ricorrente è salute, sono elencati procedure e controlli da eseguire al fine di tutelare la salute dell'utente. L'art. 2 definisce alcuni termini, il primo dei quali alla lett. a) è *«acque destinate al consumo umano»*. Così come nel d.p.r. 236 sono considerate tali sia *«le acque trattate o non trattate destinate ad uso potabile, per la preparazione di cibi e bevande, o per altri usi domestici, a prescindere dalla loro origine, siano esse fornite tramite una rete di distribuzione, mediante cisterne, in bottiglie o in contenitori»* sia *«le acque utilizzate in un'impresa alimentare per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione o l'immissione sul mercato di prodotti o di sostanze destinate al consumo umano...»*. Per questa seconda tipologia di acque è stato eliminato il limite della normativa precedente che consentiva l'applicazione del d.p.r. *«solo alla acque impiegate mediante incorporazione o contatto per le finalità anzidette»*<sup>147</sup>. Anche qui sono considerate le acque a fini potabili e quelle a fini industriali, differentemente dal d.p.r. del 1988, però, le acque potabili disciplinate dal decreto non sono solo quelle distribuite tramite rete idrica, ma anche quelle commercializzate in cisterne, bottiglie o contenitori. Viene introdotta dal decreto una terza tipologia di acque, tuttavia *«non emergono dal nuovo impianto normativo, specifiche disposizioni in tema di modalità tecniche di immissione sul mercato, quali ad esempio l'imballaggio e l'etichettatura, che è possibile invece ricavare in via parziale e indiretta dalle disposizioni attinenti ai controlli ovvero dalla connessione sistematica con specifiche discipline relative alle corrispondenti materie»*<sup>148</sup>. Il decreto specifica all'art. 3 che ci sono ipotesi in cui la normativa non si applica, nel caso di acque minerali naturali e medicinali riconosciute e nel caso di acque destinate

---

<sup>147</sup> S. MAGLIA, F. ROCCA, cit., 169.

<sup>148</sup> S. MAGLIA, F. ROCCA, cit., 169.

esclusivamente a quegli usi per i quali la qualità delle stesse non ha ripercussioni, dirette od indirette, sulla salute dei consumatori interessati, individuate con decreto del Ministro della sanità, di concerto con i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dell'ambiente, dei lavori pubblici e delle politiche agricole e forestali. Per le categorie restanti la necessità di salubrità e pulizia è confermata all'art. 4 comma 1, secondo il comma 2 lett. a) *«non devono contenere microrganismi e parassiti, né altre sostanze, in quantità e concentrazioni tali da rappresentare un potenziale pericolo per la salute umana»*, è poi sancita la necessaria conformità ai valori di parametro previsti dagli allegati. Il comma 3 specifica che *«L'applicazione delle disposizioni del presente decreto non può avere l'effetto di consentire un deterioramento del livello esistente della qualità delle acque destinate al consumo umano tale da avere ripercussioni sulla tutela della salute umana, né l'aumento dell'inquinamento delle acque destinate alla produzione di acqua potabile»*, l'obiettivo da raggiungere è quello di migliorare il livello qualitativo delle acque prima ancora che siano sottoposte ai trattamenti di depurazione. Questo fine può essere raggiunto solo rispettando il decreto e gli allegati. L'allegato I è suddiviso in due parti, la parte A è relativa ai parametri microbiologici che sono inderogabili, la parte B ai parametri chimici per i quali è possibile una deroga temporanea a norma degli artt. 13 e 16. Si deve ricordare che, con il nuovo decreto, è eliminato un valore di riferimento fondamentale, il *valore guida*, ciò comporta un ricorso maggiore alla discrezionalità. Il d.lgs. non trascura la disciplina dei punti di rispetto, per quanto concerne la conformità ai valori di parametro dell'allegato I. All'art. 5 si dice che per *«le acque fornite attraverso una rete di distribuzione»* il punto di rispetto è il punto di consegna, oppure, nel caso di *«difficoltà tecniche o pericolo di inquinamento del campione»*, il punto prossimo della rete di distribuzione rappresentativo e nel punto in cui queste fuoriescono dai rubinetti utilizzati per il consumo umano, per le acque fornite da una cisterna, il punto in cui fuoriescono dalla cisterna ed infine, per le acque utilizzate nelle imprese alimentari, il punto in cui sono utilizzate nell'impresa. Secondo il comma 2 il gestore ha adempiuto agli obblighi se i valori di parametro

sono rispettati nel punto di consegna, nel caso di edifici e di strutture in cui l'acqua è fornita al pubblico, il titolare ed il responsabile della gestione dell'edificio o della struttura devono assicurare che i valori indicati nell'allegato I siano rispettati nel punto di consegna e siano mantenuti nel punto in cui l'acqua fuoriesce dal rubinetto. Da ultimo bisogna ricordare che, nel caso in cui il gestore rispetti i valori al punto di consegna, ma non lo faccia al rubinetto, sarà l'ASL a disporre che il gestore adotti misure idonee affinché siano rispettati i valori dopo la fornitura. L'ASL ed il gestore comunicheranno agli utenti i provvedimenti presi ed i comportamenti da adottare. Tale norma dimostra come sia necessaria la molteplicità dei controlli, in questo caso è l'Azienda Sanitaria ad intervenire verso il gestore, imponendogli quanto necessario per rimediare alle mancanze nei confronti dell'utente. Rispetto al d.p.r. del 1988, esistono maggiori garanzie per il cittadino, perché il punto di rispetto non si ferma al contatore, ma arriva sino ai rubinetti, la responsabilità del gestore è perciò più rilevante. Affinché le acque pervengano salubri ai consumatori devono essere adottati una serie di controlli da parte di autorità competenti diverse. L'art. 6 al comma 1 indica i punti in cui i controlli devono essere effettuati: a) ai punti di prelievo delle acque superficiali e sotterranee da destinare al consumo umano; b) agli impianti di adduzione, di accumulo e di potabilizzazione; c) alle reti di distribuzione; d) agli impianti di confezionamento di acqua in bottiglia o in contenitori; e) sulle acque confezionate; f) sulle acque utilizzate nelle imprese alimentari; g) sulle acque fornite mediante cisterna fissa o mobile. L'articolo continua precisando le specificità dei controlli, ad esempio nel caso in cui le acque siano sottoposte al processo di disinfezione. Particolare attenzione merita il comma 5 che recita: *«I laboratori di analisi di cui agli art. 7 e 8 devono seguire procedure di controllo analitico della qualità sottoposte periodicamente al controllo del Ministero della Sanità in collaborazione con l'Istituto superiore di sanità»*. Il comma 5-bis è stato aggiunto dall'art. 1 comma 1 g) del d. lgs. 2 febbraio 2002, n. 27: *«Il giudizio di idoneità dell'acqua destinata al consumo umano spetta all'azienda U.S.L. territorialmente competente»*. Questi ultimi commi dimostrano che i soggetti interessati al controllo

della purezza delle acque sono numerosi e che alcuni hanno particolari competenze nel campo della salute, Ministero della sanità, Istituto superiore della Sanità e Aziende U.S.L. periodicamente danno il loro contributo alla tutela della salubrità delle acque. I controlli si distinguono in interni ed esterni e sono disciplinati rispettivamente dagli artt. 7 e 8 del decreto. L'art. 7 regola i controlli del gestore, in base al comma 2 i punti di prelievo e la frequenza dei controlli possono essere concordati con l'Azienda U.S.L., perciò si instaura un rapporto collaborativo. Il gestore può utilizzare laboratori di analisi interni o stipulare *«apposita convenzione con altri gestori di servizi idrici»*, questa ultima disposizione è così stata sostituita dall'art. 1 comma 1 lett. h) del d.lgs. 27/2002. I risultati di questi controlli devono essere conservati dal gestore per un periodo di almeno 5 anni, affinché l'amministrazione esterna possa utilizzarli per i controlli esterni. L'art. 8, invece, introduce i controlli esterni che sono compiuti dall'Azienda Unità Sanitaria Locale territorialmente competente, questa segue *«programmi elaborati secondo criteri generali dettati dalle Regioni in ordine all'ispezione degli impianti, alla fissazione dei punti di prelievo dei campioni da analizzare, anche con riferimento agli impianti di distribuzione domestici, e alle frequenze dei campionamenti, intesi a garantire la significativa rappresentatività della qualità delle acque distribuite durante l'anno, nel rispetto di quanto stabilito dall'allegato II»*. Questo tipo di controllo punta a garantire sempre una buona qualità delle acque. I controlli si distinguono anche in *ordinari* (sistematicamente danno informazioni sulla qualità delle acque) e *di verifica* (concernenti la conformità delle acque ai singoli parametri normativi). Per tutte quelle sostanze e microrganismi per cui non sono stati fissati valori di parametro dall'allegato I, l'Azienda U.S.L. compie una ricerca supplementare quando esiste anche solo il sospetto che le quantità o le concentrazioni siano tali da *«rappresentare un potenziale pericolo per la salute umana»*. I metodi della ricerca sono stabiliti dall'Istituto Superiore della Sanità. Altro soggetto che entra in gioco nel controllo della purezza delle acque, all'art. 8 comma 7, è l'Arpa (Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente), stabilendo che le Aziende U.S.L. per le attività di

laboratorio si avvalgano di queste Agenzie oppure di propri laboratori. Mensilmente i risultati delle analisi sono trasmessi alle regioni o alle province autonome ed al Ministero della Sanità. Nel caso in cui ci siano delle violazioni ai valori di parametro, interviene l'art. 10. In questi casi l'Azienda U.S.L., dopo aver dato le opportune comunicazioni al gestore, *«propone al sindaco l'adozione degli eventuali provvedimenti cautelativi a tutela della salute pubblica»*, tenendo conto dell'entità del superamento, dei rischi per la salute umana e dei rischi derivanti dall'interruzione di erogazione d'acqua. Nei commi successivi è disposto che il gestore compia tutti gli atti necessari per ripristinare i parametri, mentre, in base all'ultimo comma: *«Il sindaco, l'azienda unità sanitaria locale, l'Autorità d'ambito ed il gestore informano i consumatori in ordine ai provvedimenti adottati, ciascuno per quanto di propria competenza»*<sup>149</sup>. A tutela della purezza delle acque intervengono, per quanto di loro competenza, sia lo Stato, sia le Regioni. Sono varie le competenze statali indicate nell'art. 11, ad esempio, lo Stato può modificare gli allegati in relazione a nuove conoscenze tecniche o nuove disposizioni comunitarie, se risulta necessario a tutela della salute umana può fissare parametri aggiuntivi, esiste la possibilità di adottare dei metodi analitici diversi da quelli fissati nell'allegato III ai punti 1 e 2, purché l'Istituto Superiore della Sanità ne abbia verificato la corrispondenza nei risultati e la Commissione europea ne sia stata informata. Lo Stato può individuare le acque utilizzate nelle imprese alimentari la cui qualità non può avere conseguenze sulla salubrità del prodotto alimentare finale, può adottare norme tecniche per la potabilizzazione e la disinfezione delle acque. Si occupa anche della definizione di prescrizioni tecniche da adottare in una serie particolare di circostanze, ad esempio:

---

<sup>149</sup> Una sentenza che interessa la distribuzione di acqua potabile potenzialmente pregiudizievole per la salute umana è quella della Corte di Cassazione penale, Sez. VI, 19/03/2009 (Ud. 12/02/2009) n. 12147. Configura il rifiuto di atti di ufficio di cui all'art. 328 c.p., mentre esclude l'illecito amministrativo dell'art. 19 comma 4 d. lgs. 31/2001. La corte di appello di Palermo ha confermato la condanna del Tribunale di Agrigento del Sindaco del Comune di Agrigento, per non aver adottato i provvedimenti richiesti dall'Azienda U.S.L. Il Sindaco non aveva provveduto né a sospendere l'erogazione d'acqua, né ad adottare provvedimenti per eliminare il rischio. La Cassazione conferma quanto precedentemente previsto, perché nel caso in esame trova applicazione il codice penale e non la normativa specifica.

per la potabilizzazione e la disinfezione delle acque, norme per l'istallazione degli impianti di acquedotto, per il trasporto di acqua destinata al consumo umano etc. Anche le regioni e le province autonome hanno competenze specifiche definite dall'art. 12. Indicano le misure necessarie per un approvvigionamento idrico di emergenza e hanno poteri sostitutivi in caso di inerzia degli enti locali, quando devono essere adottati provvedimenti a tutela della salute umana per la fornitura d'acqua potabile. Tra le altre competenze possono concedere deroghe ai valori di parametro, adottano i piani di intervento per il miglioramento della qualità delle acque destinate al consumo umano ed infine, definiscono le competenze delle Aziende Unità Sanitarie Locali. Solo nel caso in cui non comporti danni alla salute umana, le Regioni e le Province autonome possono concedere deroghe ai valori di parametro previsti dal decreto, secondo quanto disposto dall'art. 13. La richiesta deve essere motivata e devono essere presenti una serie di informazioni come i motivi della richiesta e la causa del degrado della risorsa, i parametri interessati, i risultati dei controlli degli ultimi 3 anni, il valore massimo individuato e la durata necessaria della deroga, l'area geografica e la popolazione interessata, un programma di controllo e la necessaria azione correttiva. Se la Regione o la Provincia autonoma ritengono il valore di parametro trascurabile e che il problema possa essere risolto al massimo in 30 giorni con *«provvedimenti e limitazioni d'uso»* secondo quanto disposto dall'art. 10, allora fissano il valore massimo ammissibile per quel parametro e stabiliscono il periodo necessario per ripristinare il valore. I provvedimenti eventualmente adottati vengono comunicati entro gennaio di ciascun anno al Ministero della sanità. Esiste un'integrazione tra il lavoro dei diversi soggetti, se la regione o la provincia autonoma concedono una deroga, seguirà sempre il controllo del Ministero che si preoccupa della salute dei cittadini. In caso di deroghe devono essere adeguatamente informate le popolazioni, e nel caso di rischi particolari devono essere fornite *«raccomandazioni a gruppi specifici di popolazioni»*. In ogni caso, entro due mesi dall'adozione delle deroghe, deve essere informata la Commissione Europea dal Ministero della Sanità. Dunque è preferibile che la deroga sia limitata il

più possibile nel tempo. La conformità ai valori di parametro deve essere garantita nel tempo, per far ciò ha un ruolo fondamentale l'autorità d'ambito che, in base all'art. 14, deve disporre che vengano presi i provvedimenti necessari alla tutela della salute umana, in caso di non conformità ai valori di parametro o alle specifiche di cui alla parte C dell'allegato I, sentita l'Azienda U.S.L. riguardo possibili rischi. Entro il 31 gennaio di ciascun anno la Regione o la Provincia autonoma devono segnalare ai Ministeri della Sanità e dell'Ambiente informazioni relative ai casi di non conformità degli anni precedenti: il parametro interessato, l'area geografica coinvolta, una sintesi del piano relativo all'azione correttiva. Secondo il decreto i valori avrebbero dovuto essere rispettati entro il 25 dicembre 2003, tuttavia l'art. 16 regola i casi eccezionali per aree geograficamente limitate. Infatti, nel caso in cui non sia possibile un approvvigionamento di acque destinate al consumo umano conformi ai valori di parametro, sarà il Ministero della Sanità, su istanza della Regione o della Provincia autonoma, a chiedere alla Commissione Europea la proroga del termine per un periodo superiore a 3 anni. E' possibile una proroga della proroga e la popolazione deve essere sempre comunque informata. L'attività del Ministero della Sanità si estende anche, secondo l'art. 17, alla pubblicazione di una relazione triennale sulla qualità delle acque destinate al consumo umano al fine di informare i consumatori. Entro 2 mesi dalla pubblicazione, è trasmessa alla Commissione Europea e deve essere pubblicata entro l'anno successivo al triennio cui si riferisce. Le informazioni elaborate dal Ministero della Sanità sono disponibili per gli altri Ministeri interessati. Per quanto riguarda le sanzioni, l'art. 19 punisce con sanzione amministrativa pecuniaria l'inosservanza di norme specifiche del decreto, sia in caso di fornitura di acque destinate al consumo umano non salubri dalla rete idrica, sia nel caso di utilizzo di queste acque da imprese alimentari, sono comunque fatti salvi gli artt. 439 e 452 del c.p. concernenti l'avvelenamento di acque doloso e colposo. Infine le disposizioni del d.p.r. 236/1988 cessano di avere efficacia con l'entrata in vigore del d.lgs. 31/2001, fatte salve eventuali proroghe. Le norme tecniche del d.p.r. restano in vigore compatibilmente con quelle nuove fino a che non ne vengano prescritte altre.

Il legislatore è intervenuto abbastanza velocemente nell'attuazione della normativa 98/83/CEE, in maniera tale da consentire un adeguamento costante della disciplina ad eventuali nuove disposizioni europee, senza creare un vuoto normativo. L'art. 20 coordina il d.p.r. con il decreto legislativo, inoltre, a tutela del consumatore, sono garantiti limiti più restrittivi rispetto a quelli del decreto<sup>150</sup>.

#### **4. Normativa integrativa al d.lgs. 31/2001: Decreto del Ministero della Salute 7 febbraio 2012, n. 25 «Disposizioni tecniche concernenti apparecchiature finalizzate al trattamento dell'acqua destinata al consumo umano».**

Tra i soggetti interessati al controllo delle acque un ruolo fondamentale è svolto dal Ministero della Salute. Recentemente si è attivato a tutela della risorsa idrica, emanando prima un decreto e poi delle linee guida ai fini dell'applicazione dello stesso. Il decreto del Ministero della Salute 7 febbraio 2012, n. 25 «*Disposizioni tecniche concernenti apparecchiature finalizzate al trattamento dell'acqua destinata al consumo umano*» è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 22 marzo 2012, n. 69. Il Ministero della Salute tiene in considerazione la normativa italiana e comunitaria, tra le altre cita il d.lgs. 31/2001 attuazione della direttiva 98/83/CEE, in particolare l'art. 11 comma 1 lett. i) e l'art. 13. Si ricorda che l'art. 11 del decreto attesta che, tra le competenze statali, ci sia la determinazione dei principi fondamentali che riguardano le prescrizioni tecniche relative all'impiego delle apparecchiature volte a migliorare le caratteristiche dell'acqua potabile distribuita sia in ambito domestico che nei pubblici esercizi; l'art. 13, invece, riguarda le deroghe<sup>151</sup>. In base all'articolo 2 comma 1 il D.M. «*non si applica alle apparecchiature per il trattamento dell'acqua*

---

<sup>150</sup> S. MAGLIA, F. ROCCA, cit., 171.

<sup>151</sup> Il decreto del Ministero della sanità tiene anche conto del decreto ministeriale 21 dicembre 1990, n. 443 «*Regolamento recante disposizioni tecniche concernenti apparecchiature per il trattamento domestico di acque potabili*»; del regolamento (Ce) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare e del regolamento (Ce) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari. Inoltre il decreto viene emanato dopo aver acquisito il parere del Consiglio superiore di sanità espresso nella seduta del 14 dicembre 2009.

*potabile qualora l'acqua trattata sia destinata esclusivamente ad impianti tecnologici e/o elettrodomestici, ovvero quando da esse si diparta una rete indipendente da quella che alimenta l'uso potabile».* Al comma 2 conferma che le apparecchiature relative all'utilizzo dell'acqua potabile nelle imprese alimentari, così come definite dal regolamento CE n. 178/2002, sono sempre sottoposte agli obblighi della legislazione in materia di sicurezza alimentare. All'art. 3 è stabilito l'obbligo del produttore e del distributore (come individuati dal d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206) di mettere in commercio apparecchiature che, se utilizzate secondo manuale, rispettino i criteri del d.lgs. 31/2001. Al comma 2 è affermato che nei manuali ci sia una dichiarazione di conformità all'art. 9 del d.lgs. 31/2001<sup>152</sup>. In base al comma 5 dell'art. 3 sulla confezione di ogni apparecchiatura il produttore deve indicare (in base alla lett. b) «*i valori dei parametri del decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31 e successive modificazioni che vengono eventualmente modificati dal trattamento applicato*». L'ultimo comma dell'art. 3 dispone che «*entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto sia pubblicata, a cura del Ministero della salute, una linea guida riguardante la descrizione dei trattamenti per le acque destinate al consumo umano conosciuti a livello nazionale. La linea guida è aggiornata in relazione al progresso tecnico-scientifico e comunque ogni tre anni*». Le «*Linee Guida sui dispositivi di trattamento delle acque destinate al consumo umano ai sensi del D.M. 7 febbraio 2012, n. 25*» sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale del 10 aprile 2013, n. 84: si occupano di disciplinare il problema dell'installazione delle apparecchiature che trattano le acque in ambito domestico e pubblico. Tali dispositivi possono essere posizionati: al punto di ingresso degli edifici (*point of entry*), al punto di erogazione

---

<sup>152</sup> Art. 9 d.lgs. 31/2001: «*Assicurazione di qualità del trattamento delle attrezzature e dei materiali: 1. Nessuna sostanza o materiali utilizzati per i nuovi impianti o per l'adeguamento di quelli esistenti, per la preparazione o la distribuzione delle acque destinate al consumo umano, o impurezze associate a tali sostanze o materiali, deve essere presente in acque destinate al consumo umano in concentrazioni superiori a quelle consentite per il fine per cui sono impiegati e non debbono ridurre, direttamente o indirettamente, la tutela della salute umana prevista dal presente decreto. 2. Con decreto del Ministro della sanità, da emanare di concerto con i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e dell'ambiente, sono adottate le prescrizioni tecniche necessarie ai fini dell'osservanza di quanto disposto dal comma 1*».

della singola utenza (*point of use*), a valle del punto di erogazione; verranno meglio analizzate nel paragrafo successivo. L'art. 5 si occupa dei requisiti generali e specifici delle apparecchiature e dei materiali che vengono a contatto con l'acqua. Le apparecchiature, per il periodo di utilizzo o comunque per la durata utile dichiarata dal produttore, devono garantire le prestazioni esposte dal produttore e la rispondenza ai requisiti stabiliti dal decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31, e successive modificazioni. Inoltre, nelle apparecchiature, devono essere indicati dei punti di prelievo, affinché possano essere effettuati dei controlli prima e dopo l'utilizzo. I materiali che entrano in contatto con l'acqua potabile devono essere conformi al decreto del Ministero della salute 6 aprile 2004, n. 174 «*Regolamento concernente i materiali e gli oggetti che possono essere utilizzati negli impianti fissi di captazione, trattamento, adduzione e distribuzione delle acque destinate al consumo umano*» e le macchine devono essere dotate di dispositivi di controllo che segnalino sia il caso in cui siano necessarie revisioni sia il fine vita della macchina. L'art. 5 comma 4 introduce una norma relativa alla connessione di questi impianti con la rete idrica, infatti prescrive che le apparecchiature collegate agli acquedotti assicurino il non ritorno dell'acqua trattata in rete. Nel caso in cui sia necessaria la sostituzione di una parte esaurita o l'utilizzo dell'apparecchiatura abbia raggiunto il termine, deve esservi un sistema, manuale o automatico, in grado di interrompere l'erogazione dell'acqua trattata e permettere l'erogazione di quella non trattata. L'art. 6 è relativo alle istruzioni dell'apparecchio in vendita. Precisa che è responsabilità del produttore redigere, in lingua italiana, un manuale di istruzioni d'uso e manutenzione e un manuale di montaggio ed installazione. Le informazioni fornite devono coprire ogni aspetto che può potenzialmente comportare un rischio per la salute e garantire che, qualora si osservino tutte le prescrizioni ivi indicate, le prestazioni dell'apparecchiatura rimarranno entro i livelli garantiti dal produttore. Le informazioni devono anche garantire che il montaggio venga effettuato nella piena sicurezza tecnica ed igienico-sanitaria e deve comunque essere idoneo ad «*assicurare la sicurezza generale per il consumatore ed utente*». Il manuale di istruzioni per l'uso

deve indicare chiaramente la frase: «*Apparecchiature per il trattamento di acque potabili*». Su tutto il materiale pubblicitario ed informativo deve essere presente l'avvertenza del fatto che l'apparecchiatura necessita di una regolare manutenzione periodica, per garantire i requisiti di potabilità dell'acqua trattata ed il mantenimento dei miglioramenti come dichiarati dal produttore. Infine il comma 6 puntualizza che, nel caso in cui sia erogata acqua destinata al consumo umano trattata per fini diversi da quelli domestici o dall'utilizzo nelle imprese alimentari, sulle apparecchiature ci debbano essere le informazioni inerenti l'identificazione del responsabile della qualità dell'acqua trattata erogata. Secondo l'art. 7 le apparecchiature devono essere installate in ambienti igienicamente idonei. Quelle allacciate all'impianto di distribuzione di acqua potabile devono essere realizzate con valvole di *bypass* per fare in modo che l'utilizzatore possa escludere l'uso dell'apparecchiatura, senza interrompere l'erogazione di acqua potabile. L'art. 8 precisa le caratteristiche che deve avere la pubblicità dell'apparecchiatura, prestando particolare attenzione alle caratteristiche dello strumento sotto il profilo igienico sanitario, infatti sancisce che, su tutto il materiale pubblicitario o informativo, tutto ciò che si riferisce alle prestazioni dell'apparecchio deve basarsi su quanto testato sperimentalmente, o deve essere documentato dalla letteratura accettata, come le pubblicazioni o le linee guida OMS. L'apparecchiatura non può essere venduta con l'indicazione generica di «*depuratore d'acqua*», deve essere indicata l'azione svolta. Garanzie per la tutela della salute del consumatore sono riconosciute dall'art. 9 (clausola di riconoscimento reciproco), in cui è annunciata la possibilità di commercializzare apparecchiature legalmente fabbricate o commercializzate in altri Stati, purché siano garantiti i livelli di sicurezza, prestazioni ed informazione equivalenti a quelli prescritti dal decreto. A valutare il rispetto di questi parametri sarà il Ministero della salute, ai sensi del regolamento CE n. 764/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008. L'art. 10, nell'elencare le diverse sanzioni in caso di violazione delle disposizioni del decreto, specifica che in caso di violazione delle disposizioni che «*comportano alterazioni della qualità delle acque destinate al consumo umano in*

*violazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31 e successive modificazioni, si applicano le sanzioni previste dall'articolo 19 del citato decreto legislativo».* Infine, secondo l'art. 11, con l'entrata in vigore di questo decreto è abrogato il precedente decreto del Ministero della Sanità 21 dicembre 1990, n. 443, recante disposizioni tecniche concernenti apparecchiature per il trattamento domestico di acque potabili. Una breve panoramica del decreto ministeriale dimostra, data la connessione col d.lgs. 31/2001, una particolare attenzione all'igiene nell'utilizzo di questi strumenti. Le norme analizzate sottolineano l'importanza di un corretto uso degli strumenti per non pregiudicare la risorsa.

#### **5. Le linee guida del Ministero della salute del 20 marzo 2013 sui dispositivi di trattamento delle acque destinate al consumo umano, ai sensi del D.M. 7 febbraio 2012, n. 25.**

Come già sottolineato nel paragrafo precedente, il decreto ministeriale n. 25 del 2012 annunciava la successiva emanazione di linee guida ad esso inerenti. Tale decreto si inquadra in un ampio contesto in cui la materia della qualità delle acque destinate al consumo umano si interseca con quella dell'igiene dei prodotti alimentari, del codice del consumo e della libera circolazione delle merci. Il decreto è atto a garantire il non pregiudizio della qualità delle acque, un'informazione veritiera al consumatore sulle caratteristiche dell'apparecchio e che gli effetti sortiti siano veramente quelli dichiarati. Le linee guida del Ministero della sanità sono datate 20 marzo 2013 e sono volte alla *«descrizione dei trattamenti per le acque destinate al consumo umano conosciuti a livello nazionale»*. Le linee guida riguardano processi fisico-chimici che interessano le proprietà organolettiche dell'acqua e servono per rimuovere quelle sostanze che ne alterano l'odore o il sapore, possono anche prevedere processi di gassatura o refrigerazione. Il consumatore deve conoscere l'acqua da trattare in maniera tale da scegliere l'apparecchiatura più indicata. Nelle linee guida è ribadita l'esigenza di istruzioni esaustive. Come già accennato, le apparecchiature possono essere permanentemente installate su impianti di distribuzione delle acque al punto di

ingresso negli edifici (*point of entry*), al punto di erogazione (*point of use*) o può essere disposto il trattamento discontinuo di acque a valle del punto di erogazione (caraffe filtranti). L'utilizzo di queste apparecchiature impone specifiche responsabilità e criteri di sorveglianza sui sistemi di trattamento. Sono presi in considerazione sia gli usi domestici sia gli usi commerciali, non sono esclusi nemmeno i cosiddetti chioschi o cassette dell'acqua, di recente diffusione in Italia, che permettono erogazione di acqua trattata al singolo utente. In ragione del D.M. 25/2012, le linee guida sono integrate e aggiornate sulla base dello stato delle conoscenze in materia di trattamenti di acque destinate al consumo umano. Le linee guida ricordano che la normativa italiana inerente alla qualità delle acque destinate al consumo umano viaggia di pari passo con quella europea, per garantire all'utente acqua di ottima qualità per tutto il corso della sua vita. Dalle linee guida risulta che il sistema idrico è gestito con rigore e che il sistema di sorveglianza è disciplinato sul piano legislativo «*in merito a frequenza, tipologia e modalità dei controlli*»<sup>153</sup>. Escludono la necessità di interventi a valle del punto di consegna, purché le acque risultino essere rispondenti ai parametri sanitari, nei casi in cui i valori dei parametri siano fuori norma, possono essere disposte limitazioni d'uso, informando le popolazioni interessate. I trattamenti delle acque destinate al consumo umano vengono utilizzati per modificarne le caratteristiche organolettiche. Tramite questi trattamenti, chiamati di «*affinamento*», risultano più gradevoli al gusto. In alcuni casi sono rese effervescenti, in altri è modificata la temperatura di erogazione. I trattamenti possono anche tener conto delle interazioni con la rete domestica, può perciò essere escluso il dosaggio di prodotti chimici. Negli ultimi anni queste apparecchiature si sono diffuse molto in Italia e sono varie le tipologie in commercio. Se i materiali e i processi utilizzati da questi strumenti non fossero idonei all'utilizzazione con acqua potabile, gli effetti potrebbero essere peggiorativi anziché

---

<sup>153</sup> In Italia il Ministero della Salute sta realizzando un "Portale Acque" per fornire e ricevere informazioni sulla qualità delle acque nel territorio nazionale, incluse le acque potabili, per ora sono disponibili pubblicazioni periodiche emesse a livello territoriale da Regioni, Comuni, ATO e/o dai gestori idrici.

migliorativi. Anche gli utilizzatori possono danneggiare l'acqua trattata se, ad esempio, la macchina non viene adeguatamente pulita o i filtri non vengono frequentemente sostituiti. Il decreto 25/2012 cui si riferiscono le linee guida cerca di ricomprendere la molteplicità di attrezzature tecnologiche esistenti, abrogando il precedente decreto ministeriale 443/1990, ormai obsoleto rispetto l'evoluzione tecnologica. Il decreto è strettamente connesso con il decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31, i regolamenti CE n. 178/2002 e n. 852/2004 ed il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206. Le linee guida hanno, in realtà, un contenuto prettamente tecnico, riguardano le tecnologie di trattamento utilizzate a livello nazionale e le norme di riferimento. Come sancito dal D.M. 25/2012, art. 1, comma 1, le linee guida riguardano solamente le *«apparecchiature tendenti a modificare le caratteristiche dell'acqua potabile distribuita sia in ambito domestico che nei pubblici esercizi»*. Dunque, può trattarsi di dispositivi utilizzati in ambito domestico o di apparecchiature per la ristorazione o per le imprese alimentari<sup>154</sup>. Il consumatore ha diritto ad essere informato costantemente sulle nuove apparecchiature in commercio, per verificare che i prodotti siano conformi alla normativa, per questo, oltre alle linee guida, ci sono altre iniziative d'informazione svolte da: *«Autorità preposte, associazioni di categoria, gestori idrici e professionisti del settore delle acque destinate al consumo e delle apparecchiature di trattamento»*<sup>155</sup>. Le linee guida non possono dirsi complete, sono state redatte grazie ai dati trasmessi dalle autorità sanitarie centrali e periferiche conseguiti nel corso dell'attività di vigilanza, da associazioni di categoria e di parti interessate, anche grazie ad un questionario fornito dal Ministero della Salute. E' da ricordare che queste hanno ottenuto il parere favorevole del Consiglio Superiore della Sanità. I processi utilizzati dalle apparecchiature che trattano le acque destinate al consumo umano sono regolati da norme tecniche prestabilite, si differenziano molto a seconda della finalità, della quantità d'acqua da trattare, della destinazione d'uso etc. Le linee guida trattano gli

---

<sup>154</sup> Le linee guida utilizzano indifferentemente il termine dispositivo o apparecchiatura.

<sup>155</sup> Linee guida, 6.

aspetti tecnici, oltre a definire alcune espressioni specifiche<sup>156</sup>, sottolineano che per ogni trattamento deve essere utilizzato il materiale più idoneo. Sono regolamentati

---

<sup>156</sup> **Acque destinate al consumo umano:** - acque trattate o non trattate, destinate all'uso potabile, per la preparazione di cibi e bevande, o per altri usi domestici, a prescindere dalla loro origine, siano esse fornite tramite una rete di distribuzione, mediante cisterne, in bottiglie o in contenitori; - acque utilizzate in un'impresa alimentare per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione o l'immissione sul mercato di prodotti o di sostanze destinate al consumo umano, escluse quelle la cui qualità non può avere conseguenze sulla salubrità del prodotto alimentare finale. **Acque potabili condizionate:** acque destinate al consumo umano, comunque poste in commercio, e acque sottoposte a procedure di filtraggio, o somministrate presso gli esercizi di ristorazione. (v. art. 18 del Decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176. Attuazione della direttiva 2009/54/CE sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali.) **Acqua potabile trattata:** acqua idonea al consumo umano non preconfezionata, somministrata nelle collettività e in altri esercizi pubblici; la dizione "acqua potabile trattata e gassata" va utilizzata laddove l'acqua sia stata anche addizionata di anidride carbonica. (v. art. 13, c. 2, Decreto legislativo 23 giugno 2003, n. 181. Attuazione della direttiva 2000/13/CE concernente l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità.) **Analisi dei pericoli e punti critici di controllo (Hazard Analysis and Critical Control Points, HACCP):** sistema che identifica, valuta e controlla i rischi significativi per la sicurezza alimentare (v. *Codex Alimentarius CAC/RCP 1-1996 Rev 4-2003.*), basato sui seguenti principi: -identificare ogni pericolo che deve essere prevenuto, eliminato o ridotto a livelli accettabili; -identificare i punti critici di controllo nella fase o nelle fasi in cui il controllo stesso si rivela essenziale per prevenire o eliminare un rischio o per ridurlo a livelli accettabili; -stabilire, nei punti critici di controllo, i limiti critici che differenziano l'accettabilità e l'inaccettabilità ai fini della prevenzione, eliminazione o riduzione dei rischi identificati; -stabilire e applicare procedure di sorveglianza efficaci nei punti critici di controllo; -stabilire le azioni correttive da intraprendere nel caso in cui, dalla sorveglianza, risulti che un determinato punto critico non è sotto controllo; -stabilire le procedure, da applicare regolarmente, per verificare l'effettivo funzionamento delle azioni poste in essere; -predispone documenti e registrazioni adeguati alla natura ed alle dimensioni dell'impresa alimentare al fine di dimostrare l'effettiva applicazione delle azioni poste in essere. **Consumatore o utente:** -nel caso di apparecchiature, persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta; -nella fattispecie di prodotti alimentari, il "consumatore finale" di un prodotto alimentare che non utilizzi tale prodotto nell'ambito di un'operazione o attività di un'impresa del settore alimentare". **Distributore** (di apparecchiature): qualsiasi operatore professionale della catena di commercializzazione, la cui attività non incide sulle caratteristiche di sicurezza dei prodotti. **Impianto di distribuzione domestico:** condutture, raccordi e apparecchiature installati tra i rubinetti normalmente utilizzati per l'erogazione dell'acqua destinata al consumo umano e la rete di distribuzione esterna. La delimitazione tra impianto di distribuzione domestico e rete di distribuzione esterna, denominata "**punto di consegna**", è costituita dal contatore, salva diversa indicazione del contratto di somministrazione. **Installazione:** collegamento permanente del dispositivo di condizionamento dell'acqua all'interno dell'edificio al sistema di distribuzione dell'acqua, compresa l'alimentazione elettrica e servizi ausiliari, eventualmente necessari per il corretto funzionamento dell'apparecchiatura e per soddisfare i requisiti delle norme di prodotto pertinenti e la legislazione esistente. **Impresa alimentare:** ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse a una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti. **Manutenzione (ordinaria):** gli interventi finalizzati a contenere il degrado normale d'uso, nonché a far fronte a eventi accidentali che comportano la necessità di primi interventi, che comunque non modificano la struttura

anche l'installazione, l'utilizzo e la manutenzione, al fine di evitare rischi alla salute. Le norme che disciplinano il funzionamento delle apparecchiature danno particolare importanza ai possibili rischi derivanti da una demineralizzazione eccessiva, ciò potrebbe causare una mancanza di sali minerali essenziali per la dieta del consumatore. Acqua eccessivamente demineralizzata potrebbe far mancare nel regime alimentare del consumatore l'apporto di calcio e magnesio, l'OMS ribadisce la necessità di un'adeguata informazione per l'utente, affinché compia scelte consapevoli sui trattamenti da utilizzare. La durezza delle acque è determinata proprio da calcio e magnesio che, nell'Allegato 1 parte C del d. lgs. 31/2001, ha un valore consigliato tra 15°-50° F, un limite inferiore vale per le acque sottoposte ad addolcimento o dissalazione. Dunque i consumatori non devono essere ingannati da una pubblicità che reclamizzi l'ottenimento di acque a scarso contenuto minerale tramite questi dispositivi, perché non rappresentano l'apporto suggerito dall'OMS. Nelle istruzioni d'uso particolare attenzione deve essere prestata alle modalità e ai tempi della conservazione dell'acqua trattata prima del consumo, considerando la possibile rimozione del disinfettante residuo, questo disinfettante non è dannoso per la salute umana, anzi protegge l'acqua da ricontaminazioni o proliferazioni microbiche. Nelle istruzioni deve essere evidenziata la conformità ai requisiti di sicurezza

---

dell'impianto su cui si interviene o la sua destinazione d'uso secondo le prescrizioni previste dalla normativa tecnica vigente e dal libretto di uso e manutenzione del costruttore. **Operatore del settore alimentare:** persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo. **Point-of-Entry (POE) (sistema installato al):** sistema utilizzato per trattare tutta o parte dell'acqua per i locali all'interno degli edifici. **Point-of-use (POU) (sistema installato al):** sistema utilizzato per trattare l'acqua a monte di un singolo rubinetto o prese multiple, ma non per l'intero impianto. **Pericolo o "elemento di pericolo":** agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime, o condizione in cui un alimento o mangime si trova, in grado di provocare un effetto nocivo per la salute. **Produttore:** fabbricante del prodotto stabilito nella Comunità Europea (v. decreto legislativo del 6 settembre 2005, n. 206. Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229), o qualsiasi altra persona che si presenti come fabbricante apponendo sul prodotto il proprio nome, il proprio marchio o un altro segno distintivo, o colui che rimette a nuovo il prodotto; rappresentante del fabbricante se quest'ultimo non è stabilito nella Comunità; importatore del prodotto, qualora non vi sia un rappresentante stabilito nella Comunità; altri operatori professionali della catena di commercializzazione nella misura in cui la loro attività possa incidere sulle caratteristiche di sicurezza dei prodotti.

essenziali di cui all'art. 5 del D.M. 25/2012 che dispone la necessità di installare sistemi in grado di bloccarsi, anche automaticamente, nel caso in cui non funzionino più in maniera adeguata<sup>157</sup>. Le linee guida presentano un contenuto informativo, è possibile che in commercio ci siano apparecchiature che seguono tecnologie differenti, basta che siano rispettati gli obblighi del D.M. 25/2012. E' riportata una spiegazione tecnica di tutti i trattamenti per le acque destinate al consumo umano conosciuti in Italia ed utilizzati dalle apparecchiature, uno tra tutti è quello delle cartucce ispezionabili e lavabili. La strumentazione ha bisogno di un controllo costante, per evitare che le acque provenienti dalle reti idriche siano peggiorate anziché migliorate. Infatti, questi dispositivi vengono utilizzati in ambito domestico e negli edifici ad utilizzo collettivo come caserme, alberghi, uffici, o negli esercizi commerciali, nella ristorazione, in aziende alimentari. L'«operatore del settore alimentare» deve rispettare i principi del sistema dell'analisi dei pericoli e dei punti critici di controllo, ai sensi del regolamento CE n. 852/2004, in base al D.M. 25/2012. In Italia si stanno sempre più diffondendo i trattamenti in unità distributive aperte al pubblico, denominati “chioschi” o “fontane” o “case” dell'acqua. Vigge pur sempre il rispetto del D.lgs. 31/2001. I trattamenti incidono sulle caratteristiche organolettiche, l'acqua viene gasata o refrigerata, filtrata o disinfettata con raggi ultravioletti. I raggi UV servono anche a garantire il funzionamento degli impianti. Il Ministero della Salute è intervenuto<sup>158</sup> affermando che queste unità distributive somministrano bevande, ed i relativi gestori sono operatori del settore alimentare che devono prevedere piani di autocontrollo in base al regolamento CE 852/2004. Devono inoltre essere seguite le norme sul controllo dei prodotti alimentari in base al regolamento CE n. 882/2004. Così è preordinato che in ogni unità distributiva siano individuati i punti critici di controllo e siano predisposte analisi di laboratorio, affinché sia

---

<sup>157</sup> Linee guida, 10.

<sup>158</sup> Nota del Ministero della Salute, prot. n. 4283 del 17/02/2011, avente per oggetto «Unità distributive aperte al pubblico di acque destinate al consumo umano sottoposte a processi di trattamento».

garantito il mantenimento dei parametri di potabilità e che non siano cedute sostanze dai materiali utilizzati. Occorre ricordare che il trattamento posto in essere nelle unità distributive non è un trattamento di potabilizzazione di cui al d.lgs. 31/2001; l'acqua è già potabile, ma viene modificata per renderla più gradevole al consumatore. Al punto di ingresso la responsabilità relativa alla potabilità è del gestore idrico in rispondenza a quanto affermato dal d.lgs. 31/2001. L'operatore del settore alimentare che gestisce l'unità distributiva deve rispettare gli obblighi sulla sicurezza alimentare e quelli del D.M. 7 febbraio 2012, n. 25. Tra gli ulteriori obblighi per i gestori delle unità distributive la nota del Ministero della salute del 17/02/2011, n. 4283 sancisce il rispetto dell'Accordo Stato-Regioni del 29/04/2010 pubblicato sulla GURI 121 del 26/05/2010 (Accordo ai sensi del D.lgs. 28/08/1997 n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome, relativo a «*linee guida applicative del Reg. CE 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari*»)

## **6. I soggetti interessati alla tutela della salute e la ripartizione delle competenze in materia.**

Dopo aver analizzato la ripartizione delle competenze inerente la tutela della salute umana tra gestore del servizio idrico, Sindaco, Azienda U.S.L., occorre ricordare la presenza di altri soggetti interessati alla salubrità dell'ambiente. Anche nel settore del diritto ambientale esiste una ripartizione di competenze tra Stato, Regioni ed autonomie locali. A livello statale la legge 8 luglio 1986, n. 349 ha istituito il Ministero dell'Ambiente che, al momento costitutivo, ha incontrato difficoltà per la ripartizione di competenze con il Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali, successivamente le competenze sono state distribuite con lo schema del concerto oppure ha partecipato a comitati interministeriali. Con il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 tale Ministero è stato trasformato nel Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, proprio con questo decreto viene ad esso attribuita la materia delle risorse idriche. A proposito del riparto di competenze con le Regioni, se l'art 117 Cost. attribuisce esclusivamente allo Stato «*la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei*

*beni culturali*», mentre tra le materie di legislazione concorrente prevede «*la valorizzazione dei beni ambientali*», è intervenuta la Corte Costituzionale che, con sentenza 26 luglio 2002, n. 407, ha escluso la possibilità di individuare una materia che possa essere qualificata come tutela dell'ambiente. L'interesse è trasversale, per questo motivo le regioni possono esercitare la loro competenza legislativa, allo Stato rimane il compito di uniformare la materia. Allo Stato spettano quindi doveri come il recepimento delle direttive o delle convenzioni internazionali. Il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 pone in primo piano i comuni che intervengono in materia ambientale nel territorio, e le Province che sono un ente intermedio tra Comuni e Regioni e svolgono una funzione di coordinamento. L'interesse ad un ambiente puro e salubre non è solo pubblico, ma è anche individuale e da riconnettersi a collettività specifiche. Gli interessi ambientali sono considerati interessi diffusi per la cui tutela sorgono le associazioni di protezione ambientale. L'esistenza di queste associazioni è stata riconosciuta dall'art. 13 della legge 349/1986 ma, già in precedenza, era stata ammessa una loro legittimazione ad agire processualmente. Queste sono associazioni di diritto privato, ma di interesse pubblico, che, oltre alle attività promozionali, educative e di sensibilizzazione, hanno la possibilità di agire in sede processuale e procedimentale. Sono individuate dal Ministro dell'Ambiente, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente. I poteri principali sono quello di intervento davanti al giudice ordinario per i processi che riguardano il danno ambientale, e la possibilità di ricorso davanti al giudice amministrativo per l'annullamento di atti amministrativi illegittimi<sup>159</sup>. Hanno un potere di sostituzione processuale, possono infatti proporre le azioni risarcitorie di spettanza del Comune e della Provincia; in base all'art. 91 del c.p.p. possono intervenire anche nel processo penale<sup>160</sup>. Hanno poteri specifici in attività organizzative, consultive, di vigilanza e controllo, in

---

<sup>159</sup> N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2002, 66.

<sup>160</sup> Art. 91 c.p.p. «*Gli enti e le associazioni senza scopo di lucro ai quali, anteriormente alla commissione del fatto per cui si procede, sono state riconosciute, in forza di legge, finalità di tutela degli interessi lesi dal reato, possono esercitare, in ogni stato e grado del procedimento, i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa dal reato*».

programmi di ricerca e formazione, in attività di gestione<sup>161</sup>. Svolge un ruolo di primo piano l'I.S.S., Istituto Superiore della sanità. Al suo interno troviamo un gruppo di esperti in varie materie (chimica, microbiologia, virologia, tossicologia), si occupano della valutazione e della gestione dei rischi sanitari riguardanti le acque interne, soprattutto quelle da destinare al consumo umano, inoltre tutelano la sicurezza della filiera idrica. Tra le tante attività esercitate vengono svolti i controlli richiesti da: magistratura, N.A.S. e N.O.E.<sup>162</sup> dei Carabinieri ed altre autorità sanitarie, controlli e consulenze nell'ambito di emergenze ambientali legate a fenomeni di inquinamento delle acque (falda acquifera del Gran Sasso, bacino idrografico del Sarno, Comitato Tecnico Scientifico Difesa mare, ecc.), controlli e consulenze in merito a problematiche connesse alla qualità chimica, microbiologica e virale delle acque da destinare e destinate al consumo umano, di acque reflue, acque ricreazionali, sabbie. Terzi possono usufruire di servizi le cui tariffe sono contenute nei Decreti Presidenziali del 30 aprile 2004 e del 30 marzo 2005. In particolare, in materia di controllo chimico e microbiologico delle acque, si segnalano i seguenti punti: ricerca di tossine algali in acque superficiali, di falda, pesci (D. Lgs. 31/2001), analisi microbiologiche per l'identificazione biomolecolare di virus in campioni di acque superficiali (dolci/marine) e di acque destinate al consumo umano, analisi microbiologiche di acque potabili, acque reflue, acque superficiali (dolci/marine/pescicoltura), di fanghi di depurazione, sedimenti<sup>163</sup>. Quando nel 1993 vennero abrogati alcuni articoli della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, le funzioni di vigilanza e controllo locali non vennero più esercitate dai Presidi multizonali di prevenzione delle Unità Sanitarie Locali che, a loro volta, esercitavano funzioni previamente svolte dai Laboratori provinciali di igiene e profilassi, introdotti con il T.U. delle leggi sanitarie del 1934. Con legge 21 gennaio 1994, n. 61 questi compiti vennero affidati alle Agenzie Regionali costituite insieme all'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA) che

---

<sup>161</sup> N. LUGARESI, cit., 68.

<sup>162</sup> Nucleo anti sofisticazioni e Nucleo operativo ecologico.

<sup>163</sup> Si veda in proposito quanto pubblicato in [www.iss.it](http://www.iss.it).

successivamente è diventata APAT (Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi Tecnici) e nel 2008 confluita nell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) che svolge funzioni di indirizzo e di coordinamento delle Agenzie delle Regioni e delle Province autonome. L'ISPRA, come l'ANPA a l'APAT prima, è vigilato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, coopera con l'Agenzia europea dell'ambiente<sup>164</sup> e con le istituzioni ed organizzazioni nazionali ed internazionali operanti in materia di salvaguardia ambientale. Queste agenzie hanno competenze in materia ambientale che interessano anche la salute dell'uomo, controllano le fonti ed i fattori di inquinamento dell'aria, dell'acqua, del suolo, l'inquinamento acustico ed elettromagnetico, monitorano le diverse componenti ambientali: clima, qualità dell'aria, delle acque, caratterizzazione del suolo, livello sonoro dell'ambiente, controllano e vigilano sul rispetto della normativa vigente e delle prescrizioni contenute nei provvedimenti emanati dalle Autorità competenti in materie ambientali. Si occupano anche del supporto tecnico-scientifico, strumentale ed analitico agli Enti titolari con funzioni di programmazione e amministrazione attiva in campo ambientale (Regioni, Province e Comuni) e dello sviluppo di un sistema informativo ambientale che sia di supporto agli Enti istituzionali e a disposizione delle organizzazioni sociali interessate<sup>165</sup>. Le ARPA svolgono la loro attività in collaborazione con le aziende sanitarie locali, in quanto i temi ambientali sono in stretta connessione con la salute umana. Si avvalgono dell'operato di alcuni professionisti come: chimici, fisici, biologi, ingegneri e geologi anche a fine preventivo rispetto ad alcuni fenomeni come l'inquinamento. Tra le attività principali si possono ricordare: prevenzione e controlli ufficiali; monitoraggio di acqua, suolo ed aria; analisi chimica e microbiologica delle acque destinate al consumo umano; emissioni di pareri e partecipazioni a commissioni e conferenze di

---

<sup>164</sup> Tale Agenzia fornisce alla Comunità europea ed agli Stati membri informazioni per adottare misure adeguate alla protezione dell'ambiente, valuta l'attuazione di queste misure e fornisce anche gli strumenti tecnico scientifici necessari. Da F. SCARPONI, *Materiale didattico -PON-assistenza tecnica- Progetto ambiente. Il sistema delle agenzie ANPA-ARPA*, Formez, 2001.

<sup>165</sup> F. SCARPONI, cit.

servizi<sup>166</sup>. La vigilanza e la regolazione del settore idrico sono state modificate nel corso della XVI legislatura. Il D.L. 28 aprile 2009, n. 39 ha introdotto la *Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche* (al posto del Comitato per la vigilanza sulle risorse idriche). Anche tale Commissione è venuta meno con la legge di Conversione del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 art. 10 che ha introdotto l'*Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua*. Il D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, all'art. 21, commi 13 e 19, ha soppresso l'*Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua*, le funzioni sono state trasferite al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, ma le competenze riguardanti la regolazione ed il controllo dei servizi idrici sono state attribuite all'*Autorità per l'energia elettrica e il gas* (AEEG). Il d.p.c.m. 20 luglio 2012 indica le funzioni dell'Autorità attinenti alla regolazione ed al controllo dei servizi idrici<sup>167</sup>. Tra le funzioni che spettano all'AEEG a tutela degli utenti si può ricordare: la valutazione dei reclami degli utenti e la determinazione, nel caso in cui sia possibile, di indennizzi automatici in loro favore e la definizione di programmi di attività, d'intesa con le regioni, a garanzia degli interessi degli utenti<sup>168</sup>.

## **7. Conclusioni.**

Questo capitolo si è aperto con un esame della normativa comunitaria in materia di acque. Sono state analizzate tutte le principali direttive, la loro applicazione da parte italiana, le condanne che ha subito l'Italia e dall'Unione Europea. Si è poi proseguito con i due principali provvedimenti di attuazione della normativa comunitaria che sono il d.p.r. 236/1988 ed il d.lgs. 31/2001. Il provvedimento più recente ha avuto

---

<sup>166</sup> Si deve ricordare un'iniziativa dell'ARPA Umbria che, in collaborazione con la Regione Umbria, le aziende sanitarie e i gestori dei servizi idrici, ha realizzato un sito internet molto utile per l'utente: "www.l'acquachebevo.it". Questo sito fornisce uno strumento di conoscenza completo per il cittadino che ha così l'opportunità di compiere una ricerca cartografica per conoscere la qualità dell'acqua che raggiunge la sua abitazione, la provenienza di questa acqua, l'organizzazione dei controlli ed i relativi risultati, le caratteristiche dei principali parametri e la loro evoluzione nel tempo.

<sup>167</sup> Da [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>168</sup> M. POLLINI, *L'Autorità energia e gas «si allarga» al servizio idrico*, 22 ottobre 2012, pubblicato in [www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it).

bisogno di interventi integrativi da parte del Ministero della sanità. In Italia è stato necessario l'intervento del Ministero per tutelare in maniera specifica aspetti nuovi, come l'utilizzo di apparecchi per la depurazione delle acque nelle case e negli esercizi commerciali. Sicuramente il Ministero della salute ha avuto un ruolo cruciale nella definizione della normativa, ma sono numerosi i soggetti interessati alla tutela delle acque citati in precedenza che concorrono a preservare la risorsa. Questa molteplicità di soggetti dimostra come, in una materia così delicata, sia necessario un controllo su più fronti, tramite anche il coinvolgimento della cittadinanza che, vera destinataria delle norme, pone i reali problemi all'attenzione di chi di dovere.

## **Capitolo III: Le problematiche relative alla salubrità delle acque nel contesto nazionale.**

1. L'alta concentrazione di arsenico nelle acque di alcune regioni italiane e le conseguenze riscontrate nella popolazione. 2. La nota informativa dell'Istituto superiore della sanità relativa alle deroghe per l'arsenico nelle acque destinate al consumo umano in Italia per l'anno 2010. 3. La nota informativa su provvedimenti di limitazioni dell'uso di acque destinate al consumo umano con contenuti di arsenico e fluoro non conformi ai requisiti del Decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31, e *s.m.i.* nei territori interessati da deroghe successivamente alla scadenza dei provvedimenti di deroga (31 dicembre 2012). 4. Il riconoscimento del diritto alla salute ai cittadini riforniti da acque contaminate. 5. Conclusioni.

### **1. L'alta concentrazione di arsenico nelle acque di alcune regioni italiane e le conseguenze riscontrate nella popolazione.**

Alcune regioni italiane, in questi ultimi anni, sono state interessate dalla presenza di arsenico in concentrazioni superiori rispetto a quelle consentite per legge, sia nelle falde acquifere sia nelle acque superficiali. Questa notizia ha destato interesse nei mass media e clamore nell'opinione pubblica. Si accusavano i gestori del servizio idrico e gli enti locali di consentire una fornitura di acqua "potabile" in realtà velenosa. Le regioni italiane colpite da questo particolare fenomeno di inquinamento sono Lombardia, Toscana, Lazio, Umbria, Trentino Alto Adige e le province autonome di Trento e Bolzano. Si deve precisare che la presenza di questa sostanza può avere varie cause. La prima causa è geologica, dovuta alle caratteristiche del territorio. Una zona in cui sono presenti rocce di origine vulcanica tenderà ad avere una maggiore concentrazione di arsenico nelle acque e ciò è dovuto al contatto di questa risorsa con la tipologia di roccia. L'altra causa è invece quella antropica, una maggiore concentrazione di arsenico è stata riscontrata vicino ad industrie minerarie ed agrochimiche<sup>169</sup>. Un esempio di presenza dovuta all'inquinamento da industrie

---

<sup>169</sup> O. CONIO, R. PORRO, *L'arsenico nelle acque destinate al consumo umano, Caratteristiche generali, diffusione, normativa, metodi di determinazione e rimozione, effetti sulla salute*, Milano, 2004, 17.

minerarie è dato dalla Toscana, nella zona del grossetano<sup>170</sup>, mentre nel Lazio la presenza è dovuta ai laghi di origine vulcanica. Oltre alla morfologia del territorio ed agli scarichi industriali, in certi casi concorre anche l'utilizzo di condutture realizzate in cemento ed amianto che cedono sostanze tossiche alle acque che vi scorrono<sup>171</sup>. La concentrazione di arsenico consentita nelle acque destinate al consumo umano è fissata nel d.lgs. 31/2001 a 10 µg/l, a fronte dei 50 µg/l indicati dal d.p.r. 236/1988. Proprio questo abbassamento della soglia ha comportato la nascita del caso "arsenico", in quanto ciò che era considerato legale e soprattutto salutare, non lo è più con il cambiamento della normativa. Questa inversione di rotta trova riscontro nella direttiva 98/83/CEE adottata con il d.lgs. del 2001. L'Unione Europea ha voluto, con tale provvedimento, adeguare i valori di parametro ai progressi della ricerca scientifica, tenendo conto delle linee guida dell'Organizzazione Mondiale della Sanità e del parere del Comitato Scientifico della Commissione per l'esame della tossicità e dell'ecotossicità dei composti chimici<sup>172</sup>. I problemi sono sorti all'indomani dell'entrata in vigore della nuova normativa quando Piemonte, Lombardia, Trentino Alto Adige, Toscana, Lazio e Sardegna hanno presentato richieste di deroghe al nuovo valore. L'esposizione all'arsenico per periodi superiori ad un anno può causare «*alterazioni gastrointestinali, cardiovascolari, ematologiche, polmonari, neurologiche, immunologiche, nonché modificazioni delle funzioni riproduttive e dello sviluppo*»<sup>173</sup>. Alcuni studi effettuati sulle popolazioni che consumano acqua contenente arsenico per una concentrazione superiore a 100 µg/l hanno dimostrato l'aumento di tumore alla pelle, alla vescica, ai polmoni, al fegato, ai reni ed alla prostata<sup>174</sup>. Grazie alle deroghe concesse dall'Europa si sono susseguite una serie di ordinanze nei vari comuni interessati volte a limitare l'uso dell'acqua. E'

---

<sup>170</sup> Si veda in proposito R. BAROCCI, *Maremma avvelenata, cronaca di un disastro ambientale annunciato*, Viterbo, 2002.

<sup>171</sup> Si veda in proposito A. GIANGRANDE, *Ambientopoli*, 2013.

<sup>172</sup> O. CONIO, R. PORRO, cit., 47.

<sup>173</sup> R. PORRO, M. COLOMBINO, C. LASAGNA, *L'arsenico nelle acque destinate al consumo umano*, 2008, 4-5, pubblicato in [www.fondazioneamga.it](http://www.fondazioneamga.it).

<sup>174</sup> R. PORRO, M. COLOMBINO, C. LASAGNA, cit., 4-5.

stato vietato l'utilizzo potabile o comunque alimentare (cucinare o reintegrare alimenti), o igienico<sup>175</sup>. In effetti alcune ricerche hanno confermato l'aumento delle morti a causa dei tumori alla pelle o agli organi interni che, in genere, si riscontrano nelle popolazioni che assumono arsenico nel lungo periodo<sup>176</sup>. Le deroghe non sono state d'aiuto nella risoluzione del problema. Una soluzione definitiva ancora non c'è stata, dato che nelle bollette i cittadini ancora trovano l'avvertenza delle limitazioni d'uso. Approvvigionarsi d'acqua potabile diventa compito dell'utente che deve comprare acqua in bottiglia o recarsi alle cosiddette "casette dell'acqua" dotate di dearsenificatori. Coloro che esercitano attività commerciali incontrano maggiori difficoltà (si pensi ai ristoratori), questi devono dotarsi di apparecchiature che provvedano alla dearsenificazione o rifornirsi periodicamente di cisterne, continuando a pagare la bolletta. Un riconoscimento del diritto lesso è stato raggiunto dal Tar Lazio<sup>177</sup> ma, prima di pervenire a questo importante traguardo, occorre esaminare la vicenda delle deroghe che ha consentito per lungo tempo l'erogazione di acque non conformi ai valori di parametro europei.

## **2. La nota informativa dell'Istituto superiore della sanità relativa alle deroghe per l'arsenico nelle acque destinate al consumo umano in Italia per l'anno 2010.**

La direttiva 98/83/CEE, analizzata in precedenza, pone dei valori di parametro il cui principale obiettivo è garantire, durante tutto il corso della vita ai cittadini della UE, la possibilità di rifornirsi con acque sicure, per far questo, in certi casi, i valori risultano ancor più rigorosi di quelli suggeriti dall'OMS. In base ad alcuni studi, il valore guida è determinato in maniera tale che quella certa concentrazione non sia nociva alla salute dell'uomo, si tiene conto di tutte le fasce d'età, dunque anche di bambini e malati. L'Istituto Superiore della Sanità precisa che non sempre in caso di

---

<sup>175</sup> Si veda, ad esempio, l'ordinanza della Città di Viterbo n. 132 del 28 dicembre 2012.

<sup>176</sup> Dati ISTAT hanno rilevato che nel 2007 nella provincia di Viterbo, i morti per tumore sono stati più di un quarto sul totale dei defunti (il 28% contro il 25% a livello nazionale) e nel 2008 quasi un terzo (il 29% nella provincia di Viterbo come nel resto d'Italia). La percentuale del tumore come causa di morte è in crescita (ISTAT, Italia in cifre 2010, Roma, 2010, 8).

<sup>177</sup> Sentenza del Tar del Lazio del 20 gennaio 2012, n. 664.

superamento di un valore l'acqua risulta non potabile, per un certo periodo di tempo i valori possono essere anche superati, è questo il caso in cui vengono concesse le deroghe. La pericolosità del superamento del valore dipende soprattutto dalla pericolosità della sostanza presa in considerazione. L'art. 9 della direttiva 98/83/CEE (recepito dall'art. 13 del d.lgs. 31/2001) disciplina lo strumento della deroga utilizzato per «*gestire una situazione di superamento di valori per determinati parametri correlabile per lo più alla presenza nelle acque di elementi minerali di origine geologica con il miglior compromesso in termine di rischi-benefici, tenendo in particolare conto i rischi correlati alla limitazione d'uso o sospensione della distribuzione idrica*»<sup>178</sup>, la deroga viene concessa solo nel caso in cui vengano adottate le misure volte a ripristinare la qualità dell'acqua sotto stretta sorveglianza. Proprio lo strumento della deroga è stato utilizzato come escamotage per legittimare la presenza di valori superiori a quelli consentiti dall'Unione Europea. La qualità delle acque del nostro paese non è in realtà peggiorata rispetto il passato, ma è stata l'evoluzione normativa a provocare un'erogazione delle acque potabili “fuori legge”. L'Italia è stata costretta a richiedere tempo per potersi gradualmente adeguare, adottando tutte le misure necessarie. Prima della costituzione degli ATO il sistema di distribuzione idrico era fortemente frammentato, ciò rendeva impossibile un intervento per adeguarsi alla direttiva. In base alle conoscenze tecnico-scientifiche dell'epoca la deroga è stata concessa a livello nazionale «*con Decreto del Ministero della Salute di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, sulla base dei Valori Massimi Ammissibili (VMA), stabiliti per ogni specifico parametro in deroga mediante una rigorosa valutazione effettuata dal Consiglio Superiore della Sanità e dall'Istituto Superiore di Sanità*»<sup>179</sup>. Il valore massimo consentito corrisponde a quello della direttiva 80/778/CEE, ciascuna regione ha vari compiti da espletare: emanare i decreti attuativi della deroga,

---

<sup>178</sup> Istituto superiore della sanità, Deroghe per l'arsenico nelle acque destinate al consumo umano in Italia, elaborata da esperti del reparto di igiene delle acque interne del dipartimento di ambiente e connessione primaria dell'ISS, 30 novembre 2010, 2.

<sup>179</sup> Istituto superiore della sanità, cit., 2.

individuare il territorio ed il periodo di interesse, prevedere un programma di controllo, sorvegliare affinché le azioni correttive vengano compiute, prevedere le limitazioni d'uso per le categorie a rischio ed informare i consumatori. Tra il 2003 ed il 2009 sono stati compiuti degli investimenti per migliorare la qualità delle acque destinate al consumo umano «*per l'adeguamento dei sistemi di distribuzione, la ricerca e l'adozione di nuove aree di captazione delle acque e di sistemi di trattamento generalizzati o locali*»<sup>180</sup>. Nell'ultimo periodo, grazie agli investimenti predisposti, sono diminuite le deroghe e la popolazione interessata dalle deroghe, i problemi hanno sempre riguardato la scarsità di informazioni date ai cittadini. L'Italia ha presentato una richiesta di deroga per il periodo 2010-2012 che segue il termine della seconda deroga già concessa al riguardo ed è stata completata in tutti i suoi elementi nel febbraio 2010, riguarda alcune zone di 4 regioni, in particolare Lombardia, Toscana, Lazio ed Umbria e le Province autonome di Trento e Bolzano. La popolazione interessata è di circa un milione di abitanti. Il periodo di deroga richiesto varia a seconda delle circostanze da alcuni mesi fino ad un massimo di 3 anni, anche i valori per cui si fa richiesta di accettazione variano: 15, 20, 30, 40 o 50 µg/L. La ragione per cui è richiesta la deroga è quella di fare in modo che vengano completate azioni correttive per garantire nel lungo periodo un rifornimento di acqua uniforme, o individuare nuove fonti di approvvigionamento o, ancora, adottare trattamenti di scala. La richiesta alla Comunità Europea contiene, per ogni singola area di distribuzione idrica (*Water Supply Zone*) e parametro, i dati sui volumi di acqua fornita e sulla popolazione interessata, i risultati dei monitoraggi pregressi, il richiamo a precedenti provvedimenti di deroga, le ragioni circostanziate della richiesta di deroga, i valori ed il periodo richiesto in deroga, il piano delle opere correttive di rientro completo di calendario degli interventi e importi finanziati, le azioni di monitoraggio da implementare nel periodo di deroga. Integrazioni particolari riguardano la sussistenza delle circostanze eccezionali che motivano la richiesta di una terza deroga. Si puntualizza altresì che i valori di deroga richiesti

---

<sup>180</sup> Istituto superiore della sanità, cit., 2-3.

sono stati indicati come Valori Massimi Ammissibili (VMA). Le regioni sono chiamate ad adottare per le specifiche circostanze locali i più bassi valori possibili, comunque inferiori al VMA<sup>181</sup>. La richiesta di deroga da parte italiana è stata valutata per un periodo di 9 mesi. Particolare attenzione è stata data al parere dello Scher (Scientific Committee on Health and Environmental Risks) che si è basato sulle opinioni di OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) EFSA (*European Food Safety Authority*), EPA-IRIS (*Environmental Protection Agency, - Integrated Risk Information System*), COT (*Committee on Toxicology – National Research Council*). Per prendere una decisione al riguardo l'Unione ha tenuto presenti vari fattori. L'arsenico nelle acque sotterranee è determinato dalle caratteristiche del suolo, è infatti maggiormente presente nelle zone in cui vi sono rocce vulcaniche e minerali ferrosi. Essendo l'attuale limite legale di 10 µg/L, un adulto di 60 kg è esposto giornalmente a 20 µg/L, come media. Secondo gli studi che sono stati condotti l'assunzione di acqua contenente arsenico è legata all'aumento di tumori alla pelle, al polmone ed altri organi interni ed «*anche alle alterazioni cardiovascolari e della pelle con cambiamenti della pigmentazione e sviluppo di cheratosi nelle parti non esposte al sole e vasculopatie*<sup>182</sup> agli arti, con conseguenze di cancrena agli arti inferiori». Queste scoperte risultano sicuramente preoccupanti, anche se ci sono dati confusi rispetto ai soggetti analizzati che hanno assunto acque contenenti arsenico, ad esempio ci sono dubbi sulle quantità di assunzione nel passato, essendo le analisi riguardanti solo il 2010. Nel 2001 lo *US National Research Council* (NRC) a livello statistico ha individuato quale sia la possibilità di contrarre tumori a bassa esposizione di arsenico, partendo da dati certi ricavati da soggetti malati dopo un'alta esposizione all'arsenico. Recenti studi hanno però dimostrato che un'analisi di questo genere ha condotto ad una sovrastima dei dati. La terza edizione delle linee guida dell'OMS ha riportato come valore suggerito 0,01 µg/L, ma delle ricerche recenti

---

<sup>181</sup> Istituto superiore della sanità, cit., 3.

<sup>182</sup> Mentre la cheratosi consiste in un'alterazione dell'epidermide, provoca l'ispessimento del tessuto cutaneo raggiungendo un livello sopraelevato rispetto alla pelle circostante, invece la vasculopatia indica alterazioni occlusive o trombotiche a livello linfatico o venoso.

hanno dimostrato che non esiste pericolo di tumore alla vescica per concentrazioni inferiori a 50 µg/L, perciò i dati degli studi eseguiti a Taiwan ed in Cina sarebbero stati sovrastimati. Il rischio di tumore sarebbe di 1/10<sup>6</sup> perciò pari a quello di altri valori di parametro della direttiva 98/83/CEE, inferiore comunque a quello erroneamente ipotizzato dal NRC. Sulla base delle considerazioni svolte per arsenico, fluoro e boro lo Scher ha determinato che concedere valori superiori per questi tre parametri sia un rischio tollerabile per la popolazione, indipendentemente dalla fascia età. Fino a 50 µg/L non rappresenta un rischio aggiuntivo per la popolazione adulta o comunque rappresenta un rischio molto basso. Il rapporto dello Scher tuttavia aggiunge che 2 dei 6 esperti affermano che ci sia pericolo per i soggetti tra i 14 ed i 18 anni e per i neonati che non sono allattati al seno in caso di concentrazioni superiori a 20 µg/L, ed il rischio cresce in caso di soggetti esposti al fumo. La decisione dell'Unione Europea è stata raggiunta il 28 ottobre 2010. In seguito al parere formulato dallo Scher la deroga alla direttiva 98/83/CEE è stata concessa in questo modo: in 2 comuni in Lombardia sono stati concessi valori fino a 20 µg/L, in 4 fino a 15 µg/L e in 2 comuni in Toscana sono stati concessi valori fino a 20 µg/L. La deroga però non può riguardare i bambini di età inferiore ai 3 anni, l'informazione alla cittadinanza deve essere adeguata, vigono obblighi di monitoraggio e le azioni correttive proposte dall'Italia nella richiesta devono essere portate a termine. Non sono in ogni caso accordate le deroghe maggiori ai 20 µg/L<sup>183</sup>. Riguardo ai comuni le cui richieste di deroga non sono state accettate, successivamente alla prima richiesta sono state raggiunti dei risultati anche grazie a degli stanziamenti straordinari. In vari comuni sono state trattate le acque di origine, alcune acque sono state miscelate ed è stato migliorato il sistema delle reti idriche esistenti. Queste attività aprono la strada a

---

<sup>183</sup> Le richieste per questo valore nel febbraio 2010 riguardavano:

- n. 8 comuni in Lombardia: n. 6 in Provincia di Mantova e n. 2 in Provincia di Sondrio;
- n. 6 comuni in Trentino Alto Adige: n. 4 in Provincia di Trento e n. 4 in Provincia di Bolzano;
- n. 17 comuni in Toscana: n. 2 in Provincia di Grosseto, n. 11 in Provincia di Livorno, n. 2 in Provincia di Pisa e n.1 in Provincia di Siena;
- n. 3 comuni in Umbria, Provincia di Terni;
- n. 91 comuni nel Lazio: n. 22 in Provincia di Roma, n. 60 in Provincia di Viterbo e n. 9 in Provincia di Latina.

richieste di deroga successive per valori di parametro inferiori o uguali a 20 µg/L. I possibili utilizzi delle acque sono precisati in ragione della decisione della Commissione Europea, e di ulteriori documenti di cui ha tenuto conto l'I.S.S.<sup>184</sup>, anche ponendo attenzione ai rischi che si correrebbero in caso di interruzione della fornitura. Per concentrazioni comprese tra 10 e 20 µg/L le acque possono essere utilizzate a fini potabili alimentari e domestici, tuttavia non possono essere utilizzate per reidratare o ricostituire alimenti destinati al consumo di bambini di età inferiore ai 3 anni, e nemmeno in industrie alimentari. Nel caso di concentrazioni comprese tra 20 e 50 µg/L, l'acqua può essere utilizzata per l'igiene personale compreso il lavaggio dei denti, per l'igiene domestica, e in cucina solo nel caso in cui l'acqua non sia l'ingrediente principale oppure per il lavaggio degli alimenti, è vietato l'utilizzo a fini potabili, per la cottura degli alimenti nel caso in cui sia l'ingrediente principale oppure l'acqua sia a contatto con l'alimento per tempi prolungati, nemmeno in questo caso può essere utilizzata nelle imprese alimentari. L'I.S.S. ha riportato nella nota informativa precedentemente citata i maggiori obblighi da implementarsi da parte delle autorità sanitarie, in ragione di quanto esplicito dalla direttiva 98/83/CEE. Le autorità sanitarie devono preoccuparsi di una adeguata informazione alla popolazione, soprattutto a soggetti particolari (malati o bambini di età inferiore a 3

---

<sup>184</sup> Gli ulteriori documenti tenuti in considerazione dall'ISS sono:

- World Health Organization Guidelines for Drinking-Water Quality, 3° edizione che include la 1° e la 2° appendice, Ginevra (2008). Background document for development of WHO Guidelines for Drinking-water Quality "Arsenic in Drinking-water", rif. WHO/SDE/WSH/03.04/75; WHO, 2003 e documenti ivi menzionati tra cui: IARC (1980) Some metals and metallic compounds. Lyon, International Agency for Research on Cancer (IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risk to Humans, Vol. 23). IARC (1987) Overall evaluations of carcinogenicity: an updating of IARC Monographs volumes 1-42. Lyon, International Agency for Research on Cancer, pp. 100-106 (IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans, Suppl. 7).
- Parere del comitato scientifico dei rischi sanitari e ambientali (SCHER) Derogation on the Drinking Water Directive 98/83/EC del 16 aprile 2010 e documenti ivi richiamati.
- Environmental Health Criteria 224. Arsenic and arsenic compounds. Second edition. World Health Organization Geneva, 2001.
- ATSDR. 2007. Toxicological profile for arsenic. Agency for Toxic Substances and Disease Registry, US Department of Health and Human Services, Public Health Services: Atlanta, Ga.
- Parere scientifico sull'arsenico negli alimenti. Gruppo di esperti scientifici dell'EFSA sui contaminanti nella catena alimentare (CONTAM). Arsenic in Food on request from the European Commission. Sintesi: EFSA Journal 2009.

anni), e dell'informazione a particolari gruppi di interesse. Anche gli enti locali devono provvedere a fornire le informazioni necessarie. Per quanto riguarda l'applicazione delle deroghe, la sorveglianza ed il monitoraggio ci sono stati diversi esiti al riguardo. In certi casi le azioni di ottimizzazione sono state tali da non aver più bisogno della deroga, poiché i valori rientrano in quelli sanciti dal d. lgs. 31/2001. In altri casi i valori sono stati riportati al di sotto dei 20 µg/L in modo tale da poter ripresentare richiesta di deroga. In altri casi ancora non è stato possibile ridurre il valore al di sotto di questa soglia, per questo motivo rimangono le limitazioni d'uso da parte delle autorità regionali e territoriali competenti. In quest'ultimo caso sono state predisposte le azioni correttive per far rientrare i parametri al di sotto dei 20 µg/L così da poter ripetere la richiesta di deroga secondo quanto indicato dall'art. 9 della direttiva 98/83/CEE, così come recepito dall'art. 13 del d. lgs. 31/2001 e secondo quanto specificato nella decisione della CE del 28 ottobre 2010.

**3. La nota informativa sui provvedimenti di limitazioni dell'uso di acque destinate al consumo umano con contenuti di arsenico e fluoro non conformi ai requisiti del Decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31, e s.m.i. nei territori interessati da deroghe successivamente alla scadenza dei provvedimenti di deroga (31 dicembre 2012).**

Con la nota informativa che si va ad analizzare l'Istituto Superiore della Sanità ha inteso rispondere ad un quesito proposto dalla Regione Lazio - Direzione Regionale Ambiente con note prot. 496461 del 15 novembre 2012 e prot. 538341 del 10 dicembre 2012 con oggetto «D. Lgs. N. 31 del 2 febbraio 2001 "Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque per il consumo umano". Deroga ai valori di parametro per arsenico e fluoruro. Quesito». Tale nota si basa sul documento del Ministero della Salute DGPRE 0027954-P-20/12/2012, che recepisce il parere del Consiglio Superiore della Sanità nella seduta del 19/12/2012 in cui viene condiviso, con alcune modifiche, il parere dell'Istituto Superiore di Sanità, prot. 45879 del 18/12/2012. Riguarda i provvedimenti da prendere nel periodo successivo

alla scadenza del 31 dicembre 2012 per i territori interessati dalle deroghe riguardanti l'arsenico ed il fluoro. Infatti i valori di cui al d.lgs. 31/2001, in vigore dal 2003, non sono stati rispettati, poiché le caratteristiche geologiche non ne permettevano il raggiungimento. Si deve ricordare che le deroghe possono essere concesse per 2 trienni, ma non devono rappresentare un rischio per la salute umana, la popolazione interessata deve essere informata adeguatamente e deve essere pianificato, finanziato ed implementato un programma di opere che faccia rientrare le acque nei valori di parametro. Se la Commissione europea dà un parere favorevole, la deroga può essere rinnovata per ulteriori 3 anni. Tra il 2003 ed il 2009 sono state concesse 2 deroghe che hanno permesso a vari comuni di rientrare nel valore dei 10 µg/L. Le due Decisioni CE C(2010)7605 e C(2011)2014 hanno concesso un'ulteriore deroga per alcune zone della Lombardia, della Toscana, del Lazio e dell'Umbria fino ad un valore massimo di 20 µg/L<sup>185</sup>. In seguito a queste deroghe è stata disposta una forte azione sul territorio di gestori idrici, ATO, Regione per rientrare nel valore di parametro in base ad un programma temporale indicato nella richiesta di deroga. La regione Lazio è fortemente interessata dal fenomeno della presenza di arsenico nelle acque, questo a causa della geologia del territorio, i laghi che riforniscono d'acqua la popolazione sono in realtà crateri vulcanici ormai inattivi<sup>186</sup>. La Regione, grazie all'intervento del Ministero della Salute, ha ottenuto una deroga<sup>187</sup> per il periodo 2010-2012, riguardante 54 comuni nella provincia di Viterbo, 9 comuni nella provincia di Latina e 23 comuni nella provincia di Roma. A proposito del fluoro è stata concessa un'altra deroga<sup>188</sup> che consentiva i 2,5 milligrammi/L rispetto al valore di 1,5 sancito dal d.lgs. 31/2001, riguardava 60 comuni nella provincia di Viterbo, 1 nella provincia di Latina e 17 nella provincia di Roma. La data di scadenza per il

---

<sup>185</sup> Queste decisioni sono state recepite con i decreti interministeriali 24 novembre 2010 e 11 maggio 2011, poi sono state implementate con normative regionali ed hanno interessato una popolazione di 1.030.477 abitanti.

<sup>186</sup> I laghi di origine vulcanica del Lazio sono: Bolsena, Bracciano, Martignano, Vico, Albano e Nemi.

<sup>187</sup> Decisione CEE C (2011) 2014.

<sup>188</sup> Decisione CEE C (2010)7605.

rientro in conformità è il 31/12/2012, le attività per il rientro nei valori di parametro sono individuate dall'ordinanza d.p.c.m. 17 dicembre 2010 che dichiarava lo stato di emergenza fino al 31/12/2011 (il provvedimento è stato rinnovato il 5 marzo 2012)<sup>189</sup>. Purtroppo la Regione non è riuscita a rientrare nei termini stabiliti nei parametri del d.lgs. 31/2001, questa stessa ha comunicato che, non riuscendo a rientrare nei valori di parametro entro il 1° gennaio 2013, per le acque con concentrazioni di arsenico non superanti i 50 µg/L i lavori per rientrare nei valori si concluderanno entro giugno 2013, per le acque che non superano i 20 µg/L i lavori si concluderanno progressivamente entro dicembre 2014. Per il parametro fluoruro, invece, le cui concentrazioni sono comprese tra 1,5 e 2,5 milligrammi/litro, i lavori saranno conclusi entro dicembre 2014. L'I.S.S., nell'indicare i limiti di utilizzo delle acque, in questa situazione tiene conto dell'art. 10 d.lgs. 31/2001 (provvedimenti e limitazioni d'uso), della valutazione dei rischi effettuata dallo Scher<sup>190</sup> e dall'EFSA<sup>191</sup> e di conoscenze scientifiche ottenute anche successivamente alla concessione delle deroghe<sup>192</sup> e di ulteriori precauzioni in considerazione del fatto che nei 6 anni precedenti ci sono state deroghe<sup>193</sup>.

---

<sup>189</sup> Dell'ordinanza si può citare questo passo «*il Commissario delegato previa individuazione delle province e dei comuni interessati dalla situazione di emergenza in rassegna, provvede all'individuazione delle fonti contaminate, all'adozione di tutte le necessarie ed urgenti iniziative volte a rimuovere le situazioni di pericolo, ad assicurare la indispensabile assistenza alle popolazioni coinvolte ed a porre in essere ogni utile attività per l'avvio, in termini di somma urgenza, di iniziative tese a garantire l'erogazione di acqua destinata al consumo umano rientrante nei parametri di cui al decreto legislativo n. 31/2001*».

<sup>190</sup>Parere del comitato scientifico dei rischi sanitari e ambientali (SCHER) Derogation on the Drinking Water Directive 98/83/EC del 16 aprile 2010 e documenti ivi richiamati.

<sup>191</sup> Parere scientifico sull'arsenico negli alimenti. Gruppo di esperti scientifici dell'EFSA sui contaminanti nella catena alimentare (CONTAM). Arsenic in Food on request from the European Commission. Sintesi: EFSA Journal 2009 e documenti ivi richiamati.

<sup>192</sup> In particolare:

1. per quanto riguarda l'arsenico:

- la revisione delle Linee Guida sulle acque potabili da parte del WHO (IV edizione, 4 luglio 2011), con integrazione ed espansione della sezione "Chemical fact sheet" per l'arsenico, basata sulla revisione del Background document for development of WHO Guidelines for Drinking-water Quality "Arsenic in Drinking-water" (2011) e documenti ivi richiamati;

- la più recente revisione del citato parere dell'EFSA del 2009 "Scientific Opinion on Arsenic in Food" EFSA Journal 2009" edita nel febbraio 2010, ultimo aggiornamento settembre 2010 (<http://www.efsa.europa.eu/it/efsajournal/pub/1351.htm>) e documenti ivi richiamati;

Dunque l'Istituto Superiore della Sanità raccomanda che, per le acque destinate al consumo umano con concentrazioni di arsenico superiori ai 10 microgrammi/litro e uguali o inferiori ai 20 microgrammi/litro, per un periodo che non superi il dicembre 2014, e per le acque con concentrazioni di arsenico oltre i 20 microgrammi/litro e uguali o inferiori ai 50 microgrammi/litro per un periodo non oltre giugno 2013 e per le acque destinate al consumo umano con concentrazioni di fluoro superiori ad 1,5 milligrammi/litro ed uguali od inferiori ai 2,5 milligrammi/litro per un periodo che non vada oltre dicembre 2014: vige il divieto di ogni uso potabile delle acque, il

---

- lo studio "Arsenic exposure from drinking water, and all-cause and chronic-disease mortalities in Bangladesh (HEALS): a prospective cohort study". (Lancet 2010);

- rapporto di progetto CCM 2010 Sorveglianza Epidemiologica in aree interessate da inquinamento ambientale da arsenico di origine naturale o antropica. Relazione su Ambiente e salute nelle quattro aree dello studio SEpiAs;

- Valutazione Epidemiologica degli effetti sulla salute in relazione alla contaminazione da Arsenico nelle acque potabili nelle popolazioni residenti nei comuni del Lazio. Dipartimento di Epidemiologia del Servizio Sanitario Regionale della Regione Lazio Aprile, 2012; -il rapporto "Toxicological profile for Arsenic (Update). Agency for Toxic Substances and Disease Registry, 2000.

- il rapporto "Dermal Absorption of inorganic arsenic from water", New Jersey Department of Environmental, Protection, 2003;

2. per quanto riguarda il fluoro:

- la revisione delle Linee Guida sulle acque potabili da parte del WHO (IV edizione, 4 luglio 2011), con integrazione ed espansione della sezione "Chemical fact sheet" per il fluoro, e documenti ivi richiamati;

- J. Fawell, K. Bailey, J. Chilton, E. Dahi, L. Fewtrell and Y. Magara. Fluoride in Drinking-water. World Health Organization titles with IWA Publishing (2006). [http://www.who.int/entity/water\\_sanitation\\_health/gdwqrevision/fluoridemangt/en/index.html](http://www.who.int/entity/water_sanitation_health/gdwqrevision/fluoridemangt/en/index.html) e documenti ivi richiamati.

<sup>193</sup> I criteri relativi al principio di precauzione sono previsti nell'art. 7 del Reg. n. 178/2002/CE che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare:

1. Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute, ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio.

2. Le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti. Tali misure sono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente.

divieto d'uso dell'acqua per la reidratazione ricostituzione di alimenti e il divieto di utilizzo per la preparazione di alimenti e bevande in cui l'acqua costituisca ingrediente, o entri in contatto con l'alimento per tempi prolungati, o sia impiegata per la cottura. Sono consentiti gli impieghi in cui l'acqua entri in contatto con l'alimento per tempi ridotti e venga rimossa dalla superficie degli alimenti (ad esempio lavaggio di frutta e verdura, sotto flusso d'acqua, consigliando l'uso di acque potabili per l'ultimo risciacquo). Vigè il divieto d'impiego da parte delle imprese alimentari, il divieto di utilizzo per pratiche di igiene personale che comportino ingestione, anche se limitata, di acqua, come ad esempio il lavaggio denti. E' consentito l'utilizzo per l'igiene personale eccetto per i soggetti affetti da patologie cutanee, per il lavaggio degli indumenti, stoviglie e ambienti, per l'alimentazione di impianti di riscaldamento e di impianti di scarico, per l'allontanamento delle acque nere. Di fatto permane il disagio per la popolazione del Lazio che vede modificare le proprie abitudini, dato che deve provvedere all'approvvigionamento quotidiano in maniera alternativa alla rete idrica.

#### **4. Il riconoscimento del diritto alla salute ai cittadini riforniti da acque contaminate.**

I due periodi di deroghe, ciascuno della durata di tre anni, hanno sottoposto la popolazione a forti difficoltà. Si può dedurre che questi momenti di tolleranza da parte della Comunità europea abbiano avuto il risultato di far adagiare gli enti locali rispetto al loro dovere di predisporre strumenti volti alla riduzione delle concentrazioni di arsenico. I consumatori del servizio idrico integrato, tramite il Codacons e l'Associazione Utenti dei Servizi Pubblici, hanno presentato ricorso contro il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed il Ministero della Salute, la Regione Lazio e la Regione Toscana, per l'annullamento di ordinanze d'urgenza volte alle limitazioni d'uso d'acqua, per l'adozione delle misure necessarie ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. b)<sup>194</sup> e «*per il risarcimento del danno*

---

<sup>194</sup> Il giudice ordina all'amministrazione, rimasta inerte, di provvedere entro un termine.

*arretrato ai ricorrenti dal comportamento anche omissivo delle Amministrazioni intimate, da valutare in via equitativa in relazione alla mancata riduzione delle tariffe, alle spese vive sostenute, al danno biologico ed al danno morale»*<sup>195</sup>. La sentenza ricostruisce la vicenda relativa alle deroghe del periodo 2004-2006 e 2007-2009, ricordando che il 28 ottobre 2010 la Commissione Europea ha negato la possibilità di concedere deroghe per valori superiori ai 20 µg/l. Gravava sull'Italia un obbligo di informazione degli utenti che, per il periodo successivo alla data con cui è stata negata la terza deroga, non è avvenuto<sup>196</sup>. I ricorrenti lamentano che, in 128 comuni, ordinanze di necessità ed urgenza hanno vietato la potabilità delle acque senza provvedere alla riduzione delle tariffe. Questi riconoscono il ruolo fondamentale svolto dai comuni che hanno sostituito l'inerzia di Stato e Regioni, ma *«devono ora, preso atto della situazione, provvedere ad abbassare le tariffe dell'acqua, sia quale indennizzo tardivo dell'inadempimento di erogazione degli anni pregressi, sia come minor compenso di un minor servizio erogato dove il problema non è stato rimosso e l'acqua non è ancora potabile»*<sup>197</sup>. I Comuni, in ragione della legge 23 dicembre 1978, n. 833 hanno provveduto all'adozione di misure in materia di emergenza sanitaria e di igiene pubblica, ciò non ha nulla a che fare con la riduzione della tariffa. E' vero che la tariffa è legata anche alla qualità del servizio<sup>198</sup>, ma i soggetti inadempienti in tal senso sono le Ato, si apre dunque la strada ad un nuovo giudizio. Il Codacons e l'Associazione Utenti dei servizi pubblici hanno avuto un'importante vittoria sotto il profilo del risarcimento danni. La richiesta alle

---

<sup>195</sup> Sentenza del Tar Lazio, sez. II bis, del 20 gennaio 2012, n. 664.

<sup>196</sup> *«Eppure, lamentano i ricorrenti, per almeno due settimane i cittadini sono stati tenuti all'oscuro di questa decisione e dei pericoli legati al consumo delle acque contaminate, e solo dopo tre settimane il Ministero della Salute, di fronte alla minaccia dell'apertura di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per la mancata comunicazione alla popolazione, ha inviato alle Regioni la comunicazione che abolisce la deroga che portava a 50 microgrammi per litro la concentrazione massima di arsenico nelle acque destinate al consumo umano»*. Sentenza del Tar Lazio, sez. II bis, del 20 gennaio 2012, n. 664.

<sup>197</sup> Sentenza del Tar Lazio, sez. II bis, del 20 gennaio 2012, n. 664.

<sup>198</sup> L'art. 154 del codice dell'ambiente precisa che: *«La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito ...»*.

Amministrazioni Ministeriali e regionali era stata di 600 euro pro capite (o nella maggiore o minore somma ritenuta giusta) di cui 100 per il costo dell'acqua potabile annuo, e 500 tra danno patrimoniale, biologico e morale. Secondo i ricorrenti la colpevolezza della P.A. risiederebbe nell'aver trascurato il problema e non averlo risolto per tempo, essendo stati violati i principi di «*buon andamento e imparzialità, economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza, mediante un atteggiamento inerte e superficiale, noncurante del danno arrecato*»<sup>199</sup>. Il problema della contaminazione delle acque con sostanze come l'arsenico va risolto da Stato e regioni. Gli enti locali, secondo quanto previsto dal titolo II, Sez. III, del Codice dell'Ambiente, devono, tramite le Autorità d'ambito, solo gestire il servizio idrico. Resta comunque salvo il dovere dello Stato di sostituirsi alle regioni ed agli enti locali, secondo quanto indicato dall'art. 120 della Costituzione<sup>200</sup>. Dunque la responsabilità per la insalubrità delle acque grava sullo Stato. Se il danno patrimoniale consiste nelle spese che il ricorrente deve sostenere dal momento in cui viene a conoscenza del pericolo derivante dall'ingestione d'acqua contaminata, il danno biologico coincide con l'influsso negativo che effettivamente ha avuto l'ingestione quotidiana di acqua contaminata, infine, il danno morale è determinato dalla paura insorta per i cittadini dei 128 comuni per l'aver ingerito per anni arsenico. Il Tar Lazio riconosce che scientificamente non esistono dati certi sulle conseguenze a lungo termine di ingestione di questa sostanza. Tuttavia individua anche il dovere di applicare il principio di precauzione, secondo il quale «*ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, anche nei casi in cui i danni siano poco conosciuti o solo potenziali*»<sup>201</sup>. Il Collegio non ha ravvisato un comportamento negativo degli enti

---

<sup>199</sup> Sentenza del Tar Lazio, sez. II bis, del 20 gennaio 2012, n. 664.

<sup>200</sup> In caso di «*pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedano (...) la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali*».

<sup>201</sup> Sentenza del Tar Lazio, sez. II bis, del 20 gennaio 2012, n. 664.

locali, ma al contrario condanna proprio il Ministero dell’Ambiente ed il Ministero della Salute al risarcimento danni poiché *«per almeno due settimane hanno tenuto i cittadini all’oscuro della decisione comunitaria e dei pericoli legati al consumo delle acque contaminate, e solo dopo tre settimane, di fronte alla minaccia dell’apertura di una procedura di infrazione nei confronti dell’Italia per la mancata comunicazione alla popolazione, hanno inviato una idonea comunicazione alle Regioni»*<sup>202</sup>. L’atteggiamento dei Ministeri può essere classificato come “colposo”, il Tar sottolinea come non sia stata rispettata la buona azione amministrativa. La decisione comunitaria del 28 ottobre in merito alla non concessione della deroga è stata comunicata il 5 novembre 2011, ma solo giorni dopo sono stati presi provvedimenti idonei. Risale al 24 novembre 2010 (dopo 15 giorni) il decreto del Ministro della Salute d’intesa con il Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare di recepimento della decisione comunitaria, il 30 novembre 2010 (dopo 25 giorni), l’istituto Superiore di Sanità ha formulato linee guida circa le limitazioni d’uso delle acque in regime di deroga, il 1° dicembre 2010 l’apposita Commissione istituita presso il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha chiesto alle Autorità d’Ambito interessate di adottare misure idonee, infine solo il 17 gennaio 2011 (dopo 73 giorni) il decreto è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana ed in tale data è entrato in vigore. Alla luce di quanto detto il Collegio trae le sue conclusioni affermando che *«solo dopo 73 giorni, le due Amministrazioni hanno dato concreta ed imperativa attuazione al disposto della Commissione europea che, in attuazione del principio di prevenzione, espressamente limitava ed in alcuni casi (per i bambini fino a tre anni) vietava del tutto la deroga ai valori massimi di arsenico nell’acqua destinata al consumo umano da tempo disposta dalle Autorità italiane, in quanto potenzialmente cancerogeno, intervenendo solo un mese circa prima del termine assegnato all’Italia dalla medesima Commissione europea per la presentazione della prima relazione periodica sui risultati»*<sup>203</sup>. Il Tar

---

<sup>202</sup> Sentenza del Tar Lazio, sez. II bis, del 20 gennaio 2012, n. 664.

<sup>203</sup> Sentenza del Tar Lazio, sez. II bis, del 20 gennaio 2012, n. 664.

non ha riscontrato alcuna prova relativa al danno patrimoniale riguardante l'acquisto di acqua minerale o di sistemi privati di depurazione, ma ha riconosciuto il danno non patrimoniale. La materia del contendere risultava essere complessa ed il Collegio era consapevole delle incertezze giurisprudenziali in materia di lesione del diritto fondamentale alla salute pur in assenza di reato. La scelta è quella di rinnovare ed aggiornare la valutazione del *«nesso eziologico fra causa ed effetto, se non si vuole vanificare la tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili della persona sanciti dalla nostra Costituzione, dal Trattato europeo, dalla Carta di Nizza e dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo»*<sup>204</sup>. Secondo una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c. va pienamente risarcito il danno non patrimoniale causato dalla lesione del diritto alla salute e di altri diritti inviolabili della Costituzione<sup>205</sup>. Per danno non patrimoniale si intende sia quello biologico, come lesione dell'integrità psicofisica, sia quello morale, come paura sofferta per sé e per i propri cari in ragione del pericolo corso. Il danno biologico dovrebbe essere suscettibile di un accertamento medico legale, tuttavia è impossibile conoscere i danni che potrebbe in futuro provocare l'assunzione di arsenico in certe quantità, così il Collegio applica quella parte di giurisprudenza per cui la *«liquidazione del danno alla salute deve essere capace di cogliere nella sua totalità il pregiudizio subito dal soggetto nella sua integrità psico-fisica (Cass. Civ. Sez. III 24 febbraio 2011, n. 4493), tenendo conto anche delle sofferenze morali e future che il destinatario dell'azione lesiva si vedrà costretto a subire ovvero è presumibile che subisca o che possa subire in seguito (Cass. Civ. Sez. III 26 maggio 2011, n. 11609)»*<sup>206</sup>. Si supera quella parte di giurisprudenza secondo cui il danno biologico deve essere *«suscettibile di accertamento medico legale “indipendentemente dalla sua incidenza patrimoniale, ma deve trovare giustificazione in una prova concreta e puntuale delle lesioni subite*

---

<sup>204</sup> Sentenza del Tar Lazio, sez. II bis, del 20 gennaio 2012, n. 664.

<sup>205</sup> Si vedano in proposito F. AVERSANO, G. SABBATO (a cura di), *La prova nel processo*, Repubblica di San Marino, 2013, 595 e le sentenze della Corte di Cassazione, SS.UU. nn. 15022/2005, 23918/2006, 25117/2008, 26972-75/2008, 6663/2011.

<sup>206</sup> Sentenza del Tar Lazio, sez. II bis, del 20 gennaio 2012, n. 664.

e delle loro stabili conseguenze negative.” (Cassazione civile, sez. VI 5 maggio 2011, n.9954; Tribunale di Bari, sez. I, 24 marzo 2011, n.558; Consiglio di Stato, sez. VI, 15 luglio 2010, n. 4553»<sup>207</sup>. Il Tar tiene in considerazione la letteratura scientifica riportata nella decisione della Commissione Europea del 28 ottobre 2010, allegata dai ricorrenti e non contraddetta dalle controparti<sup>208</sup>, il Collegio riconosce che il danno biologico è solamente prevedibile, segna perciò «una sostanziale evoluzione della tradizionale giurisprudenza in materia di prova del danno probabilistico»<sup>209</sup>. E’ riconosciuto il danno non patrimoniale in ragione dello stress psico-fisico che hanno subito i cittadini, del cambiamento delle abitudini di vita e dell’aumento della possibilità di contrarre malattie in futuro ed è quantificato in 100 euro pro capite. Il Ministero della Salute ed il Ministero dell’Ambiente, in solido fra loro, sono condannati al risarcimento in favore di ciascun ricorrente che successivamente al 28 ottobre 2010 ha ricevuto una fornitura superiore ai 20 µg/l. La sentenza giunge a questa conclusione a favore dei ricorrenti anche in applicazione del principio di precauzione. La dottrina si è divisa nel giudizio di questo principio. Esiste una parte favorevole secondo la quale se si fosse applicato anche all’epoca dei primi dubbi che riguardavano l’amianto si sarebbe evitata la diffusione di malattie cancerose. I

---

<sup>207</sup> F. AVERSANO, G. SABBATO, cit., 596.

<sup>208</sup> «L’arsenico è uno degli elementi più tossici che esistono al mondo; l’esposizione ad arsenico inorganico in quantità superiori a certe soglie può causare vari effetti sulla salute, ed è suscettibile di intensificare le probabilità di sviluppo di alcune forme tumorali molto gravi alla pelle, al fegato, al polmone ed al sistema linfatico. Un’esposizione molto elevata a questa sostanza può altresì causare sterilità e false gestazioni nelle donne, oltre a disturbi alla pelle, bassa resistenza alle infezioni, disturbi al cuore e danni al cervello ed al DNA. Secondo la medesima letteratura scientifica, il più vasto studio sinora effettuato sulla pericolosità per la salute umana derivante da un’esposizione prolungata all’arsenico presente nell’acqua potabile, anche in quantità piccolissime, è stato condotto su oltre 11.700 persone in Bangladesh e pubblicato nell’edizione online della rivista scientifica *The Lancet*, ed ha dimostrato che la presenza di arsenico in elevate concentrazioni nel sangue aumenta in modo significativo il rischio di tumori. Secondo le stime effettuate dall’Organizzazione Mondiale della Sanità, inoltre, in Bangladesh a partire dagli anni ’70 almeno 35 milioni di persone hanno bevuto acqua contaminata con piccolissime quantità di arsenico, e secondo lo studio *Heals (Health Effects of Arsenic Longitudinal Study)* coordinato da *Habibul Ahsan* dell’Università di Chicago, ciò è stato sufficiente a provocare il 21% delle morti per tutte le cause e il 24% di quelle attribuite a malattie croniche (in prevalenza, tumori al fegato, cistifellea e pelle e malattie cardiovascolari)».

<sup>209</sup> Sentenza del Tar Lazio, sez. II bis, del 20 gennaio 2012, n. 664.

detrattori ritengono invece che una sua applicazione pedissequa limiterebbe l'evoluzione scientifica e tecnologica, dato che «*il principio di precauzione non è un metodo di ricerca né un principio scientifico, bensì uno strumento politico di gestione del rischio*»<sup>210</sup>. Il Tar del Lazio ha deciso di sposare la tesi che più salvaguarda l'interesse alla salute del cittadino, forse proprio alla luce del “caso amianto” che ha determinato numerose vittime in ragione di conoscenze scientifiche scarse.

## **5. Conclusioni.**

Il caso riportato in questo capitolo accomuna varie regioni italiane, la sentenza del Tar del Lazio 2012 che accorda il risarcimento ai cittadini può essere fatta valere da tutte quelle interessate (Lazio, Toscana, Trentino Alto Adige, Lombardia e Umbria). La vicenda è salita alla ribalta solo negli ultimi anni, poiché se ne sono interessati i mass media, ma le amministrazioni centrali ne erano a conoscenza già da decenni. Come si è avuto modo di sottolineare, sia le deroghe, sia la sentenza del Tar del Lazio si basano su conoscenze scientifiche. Queste, tuttavia, sono sommarie, i dati sono da considerarsi parziali, si ipotizzano conseguenze che potrebbero avere le popolazioni italiane interessate dal fenomeno sulla base delle conseguenze avute da popolazioni straniere. La vicenda è stata regolata dal d.lgs. 31/2001 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, le deroghe ai valori di parametro sono state concesse proprio in ragione di quanto disciplinato dalla normativa, nonostante ciò la legge andava letta alla luce delle esigenze della collettività. Così è stato, grazie ad una interpretazione evolutiva della giurisprudenza che, proponendo un'inversione di tendenza rispetto all'orientamento precedente, ha riconosciuto il danno biologico anche in assenza di un accertamento medico legale indiscutibile, data l'esistenza di una mera possibilità di ammalarsi in futuro di gravi malattie quali il cancro. La normativa deve piegarsi alle esigenze concrete del cittadino, laddove il d.lgs. 31/2001 risultava non correttamente applicato a causa della mancata informazione ai cittadini,

---

<sup>210</sup> F. ROCCO, *Principio di precauzione e obbligo risarcitorio*, in *Il danno ambientale*, G. PERULLI (a cura di), Torino, 2012, 49-50.

è intervenuta la giurisprudenza italiana condannando i Ministeri della Salute e dell'Ambiente per non essersi attivati immediatamente e nella comunicazione ai cittadini e nell'adozione di misure idonee all'eliminazione del problema. La legge appare idonea a salvaguardare il cittadino, il riconoscimento si basa infatti sulla mancata informazione alle popolazioni interessate. L'evoluzione interpretativa poggia sull'art. 2059 c.c. e non su una eventuale carenza del d.lgs. del 2001. Si può concludere affermando che i cittadini hanno ottenuto una grande vittoria grazie al risarcimento del danno non patrimoniale, soprattutto sul piano simbolico, data l'esigua somma accordata. Questa sentenza potrebbe aprire la strada per il risarcimento ad altri danni ambientali come l'inquinamento dell'aria o il degrado delle grandi città. Il problema però rimane ed andrebbe eliminato alla radice, il d.lgs. del 2001 individua una disciplina generale, forse si dovrebbe introdurre una normativa ancor più specifica di quella del 2001 volta ad una cooperazione tra i livelli di amministrazione centrale e decentrata proprio per le zone interessate dal caso arsenico, affinché si compiano le opere strutturali necessarie alla depurazione delle acque prima della distribuzione nella case.

## **Conclusioni.**

Alla luce di quanto affermato nei capitoli precedenti occorre ora rispondere alla domanda iniziale. Possiamo dirci sicuri di vivere in un Paese che garantisce la purezza delle acque che escono dai nostri rubinetti? Durante la trattazione sono state prese in considerazione numerose leggi che si ponevano come obiettivo la salubrità delle acque. E' inconfutabile che grazie al servizio idrico integrato la tutela della salute umana sia assicurata da un articolato sistema di controlli e dai vari soggetti preposti a questi controlli. La salute dell'uomo può essere rispettata solo rispettando la natura, a partire dalla legge Galli il legislatore si è accorto di come sia necessaria una organizzazione che consideri l'intero ciclo dell'acqua. Dalla captazione all'eliminazione delle acque reflue vengono seguite una serie di regole per evitare l'inquinamento e ciò avvantaggia non solo l'ecosistema, ma anche chi lo abita. A sostegno della tesi secondo la quale l'apparato legislativo sia sufficientemente in grado di tutelare la salute umana bisogna ricordare anche il controllo qualitativo e quantitativo della risorsa. Difendere la qualità dell'acqua significa fornire un approvvigionamento migliore, anche preservarne la quantità favorisce l'utente. Appurato che il servizio idrico integrato, sotto diversi profili, pone in primo piano la tutela del cittadino, cosa dire riguardo la disciplina che più specificamente tratta le acque destinate al consumo umano? Dalle considerazioni svolte si deduce che la materia di cui ci si occupa è soggetta ad una evoluzione molto veloce che va di pari passo con le ricerche scientifiche. Il legislatore agisce sulla base degli studi degli specialisti del settore. La normativa più tecnica si rivolge alla tutela della salute tramite il rispetto dei valori di parametro indicati dagli esperti. Sia il d.p.r. del 1988 sia il d.lgs. del 2001, nell'attuazione delle direttive europee, non trascuravano la possibilità di deroghe. Nell'ultimo capitolo è stato riportato un caso in cui la legge si scontra con la scienza. Se i dati scientifici sono incerti la legge corre il rischio di mettere la popolazione in pericolo, concedendo dilazioni ai valori di parametro. Questo sistema, ad un primo sguardo può apparire in contraddizione con la tutela della salute delle popolazioni interessate, poiché, in assenza di dati certi, esiste

comunque la possibilità di contrarre malattie in futuro. Dall'altro lato è vero che gli enti locali hanno provveduto con forme alternative di approvvigionamento, ma il più grande riconoscimento per la tutela della salute è venuto dal Tar del Lazio. L'ammissione di un danno non patrimoniale per i cittadini non adeguatamente informati dei pericoli corsi, anche se per un breve periodo di tempo, segna una evoluzione nella giurisprudenza ed una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni centrali preposte alla tutela della salute umana. In realtà, anche la normativa prettamente attinente le acque potabili appare idonea alla tutela della salute. Il sistema delle deroghe deve essere sempre accompagnato da una adeguata informazione alle popolazioni interessate. Le deroghe sono concesse anche in considerazione del fatto che una interruzione della fornitura avrebbe conseguenze peggiori. Nel caso "arsenico" non appariva difettosa la legge quanto la sua applicazione. Dunque, si può concludere affermando che il quadro normativo analizzato non trascura nessun aspetto della tutela della salubrità delle acque e conseguentemente della salute del cittadino. Affinché queste norme raggiungano il fine per il quale sono state predisposte, è necessario un corretto equilibrio nell'esercizio delle competenze tra i diversi livelli amministrativi coinvolti.

## **Bibliografia.**

- G. AMENDOLA, *La tutela penale dall'inquinamento idrico*, Milano, 1996.
- F. AVERSANO, G. SABBATO (a cura di), *La prova nel processo*, Repubblica di San Marino, 2013.
- A. BACIGALUPO, *La gestione dei servizi idrici urbani in Spagna*, 2006, pubblicato in [www.fondazioneamga.it](http://www.fondazioneamga.it).
- R. BAROCCI, *Maremma avvelenata, cronaca di un disastro ambientale annunciato*, Viterbo, 2002.
- M. BERSANI, *Acqua in movimento ripubblicizzare un bene comune*, 2007.
- P. BIANCHI, G. CORDINI, *Comunità europea e protezione dell'ambiente*, Padova, 1983.
- L. BRACCHITTA, E. STEFANINI, A. TARZIA, *I servizi idrici in Europa*, da un articolo pubblicato in [www.dpce.it](http://www.dpce.it) (diritto pubblico comparato ed europeo).
- L. BUTTI, *La nuova disciplina sulla tutela delle acque*, in F. SGUBBI, M. FRANZONI, A. LOLLI, (a cura di), *Diritto dell'ambiente: le discipline di settore*, Torino, 2000.
- B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001.
- B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente III ed.*, Bologna, 2005.
- B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Urbino, 1990.
- G. COCCO, *La tutela delle acque dopo il d. lg. 152/1999*, Torino, 2000.
- O. CONIO, R. PORRO, *L'arsenico nelle acque destinate al consumo umano, Caratteristiche generali, diffusione, normativa, metodi di determinazione e rimozione, effetti sulla salute*, Milano, 2004.
- A. CUTRERA, A. CAPRIA, P. PERUZZI, G. NOTARBARTOLO, R. MACRORY, *La difesa del suolo e la politica delle acque. In Italia in base alla legge 183/1989. In Francia e nel Regno Unito*, Milano, 1990.
- L. DANESI, P. PERUZZI, *La riforma dei servizi idrici e il nuovo disegno di regolazione, Note Tecniche sulla regolazione*, 1, 2007, pubblicato in [www.associazioneanea.it](http://www.associazioneanea.it).
- V. DE MAGISTRIS (a cura di) *La public governance in Europa, Francia*, in Quaderno Formez Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni.
- F. DI DIO, *L'affidamento del SII tra legge Galli e soppressione delle Autorità d'ambito: verso il caos normativo?* in *Ambiente e Sviluppo* n° 8-9, 2010.
- M. DI FIDIO, *Tutela dell'ambiente naturale. Difesa gestione e sviluppo della natura e del paesaggio*, Milano, 1991.
- E. FUNARI, M. OTTAVIANI (a cura di), *Aspetti igienico sanitari delle acque destinate al consumo umano, Laboratorio di igiene ambientale, Regolamentazione europea sui materiali a contatto degli alimenti anche in relazione alle acque potabili e prospettive future*, Rapporti ISTISAN, 1997.
- A. GIANGRANDE, *Ambientopoli*, 2013.
- M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere: Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986.
- S. GENNENZI, *Francia, La lunga storia di Parigi*, pubblicato in [www.governareilterritorio.it](http://www.governareilterritorio.it).

- A. GILARDONI, A. MARANGONI, *Il settore idrico italiano Strategie e modelli di business*, Milano, 2004.
- P. GUCCIONE, *Manuale ambiente VI ed.*, Milano, 2010.
- E. LOBINA, D. HALL, *Scenari europei nella gestione dei servizi idrici*, PSIRU, Business School, University of Greenwich, in *Servizi & Società*, 4, 2010.
- M. LOVISETTI, *I servizi idrici, distribuzione raccolta e depurazione delle acque*, Torino, 1997.
- N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2002.
- N. LUGARESI, *Le acque pubbliche: profili dominicali, di tutela e di gestione*, Milano, 1995.
- S. MAGLIA, *Corso di legislazione ambientale: alla luce del t.u. ambientale e delle novità*, Milano, 2011.
- S. MAGLIA, F. ROCCA, *Il nuovo codice delle acque 2003*, Collana ambiente e salute, Piacenza, 2003.
- R. MALAMAN, *La gestione delle risorse idriche*, Bologna, 1995.
- F. MARCHELLO, M. PERRINI, S. SERAFINI, *Diritto dell'ambiente VI ed. aggiornata al d.lgs. 22 gennaio 2004 Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 2004.
- F. MARCHELLO, M. PERRINI, S. SERAFINI, *Diritto dell'ambiente aggiornato al d. lgs. 3 aprile 2006 n°152 (codice dell'ambiente) e al d.lgs. 8 novembre 2006 n°284 disposizioni correttive ed integrative al d. lgs. 152/2006*, Napoli, 2007.
- A. MOISELLO, "Per una gestione sostenibile delle risorse idriche e la tutela dell'ambiente". *La gestione del sistema idrico francese*, 2006, pubblicato in [www.fondazioneamga.it](http://www.fondazioneamga.it).
- G. MOLINARI, *La disciplina giuridica del settore idrico in Diritto e Diritti*, 2001.
- G. MURARO, P. VALBONESI, *I servizi idrici tra mercato e regole*, Roma, 2003.
- G. NEBBIA, *Atti del convegno Uomo natura e società, Ecologia e rapporti sociali*, Frattocchie (Roma) 5/7 novembre 1971, 1974.
- E. M. PALLI, *La (prorogata) soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale nei servizi pubblici ambientali*, in *Istituzioni del federalismo, note e commenti*, 2012.
- A. PIOGGIA, *La gestione diretta del servizio idrico integrato attraverso società in house o aziende speciali: prospettive del dopo referendum*, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1-2, Torino, 2012.
- M. POLLINI, *L'Autorità energia e gas «si allarga» al servizio idrico*, 22 ottobre 2012, pubblicato in [www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it).
- R. PORRO, M. COLOMBINO, C. LASAGNA, *L'arsenico nelle acque destinate al consumo umano*, 2008, pubblicato in [www.fondazioneamga.it](http://www.fondazioneamga.it).
- F. ROCCO, *Principio di precauzione e obbligo risarcitorio*, in *Il danno ambientale*, G. PERULLI (a cura di), Torino, 2012.
- G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente, II ed.*, Torino, 2011.
- R. ROMANO, *I servizi idrici italiani, Quale relazione tra performance e modelli di governante*, Milano, 2012.

F. SCARPONI Materiale didattico -PON-assistenza tecnica- Progetto ambiente. *Il sistema delle agenzie ANPA-ARPA*, Formez, 2001.

TAMBURRINO, *Risorse idriche: un passo indietro?* In *Ambiente*, 50, 1994, 4.

L. TRAMONTANO, F. CAPPILLI, (a cura di) *Codice dell'ambiente spiegato, Il testo unico ambientale commentato con dottrina e giurisprudenza*, Piacenza, 2012.

Istituto superiore della sanità, *Deroghe per l'arsenico nelle acque destinate al consumo umano in Italia*, elaborata da esperti del reparto di igiene delle acque interne del dipartimento di ambiente e connessione primaria dell'ISS, 30 novembre 2010.