

LA DISCIPLINA GIURIDICA DELLE ACQUE METEORICHE

Se si volesse portare un esempio della complessità e della inadeguata chiarezza della normativa ambientale potrebbe certamente farsi riferimento alla disciplina delle acque meteoriche e, all'interno di essa, alla disciplina delle acque meteoriche di dilavamento. Sul punto la regolamentazione contenuta nel D. Lgs. n.152/99, così come corretto dal D. Lgs. n.258/2000, è stata sostanzialmente ribadita dal D. Lgs. 3 aprile 2006 n.152 (nuova legge ambientale) che, nella parte terza, contiene la disciplina per la tutela delle acque dall'inquinamento. La nuova legge non ha però apportato sul punto i chiarimenti e la razionalizzazione della regolamentazione che erano stati auspicati alla luce delle difficoltà emerse dalla lettura della disciplina già contenuta nella precedente legge. In sostanza la nuova regolamentazione ricalca la precedente, differenziandosi solo per una non chiara precisazione del concetto di acque meteoriche di dilavamento, all'interno della definizione di acque reflue industriali (mentre sarebbe stato auspicabile che le precedenti difficoltà interpretative venissero definitivamente chiarite) e per l'aggiunta che comporta che le regioni chiedano il parere del Ministero dell'Ambiente prima di dettare la disciplina di loro pertinenza.

Così come avviene per l'individuazione e l'interpretazione della disciplina relativa ad ogni altro settore della normativa ambientale, anche per enucleare la disciplina delle acque meteoriche e delle acque meteoriche di dilavamento deve partirsi dalla considerazione delle definizioni delineate dalle norme a proposito di diversi concetti ed istituti giuridici. Assumono dunque rilievo, per cercare di comprendere cosa debba intendersi per acque meteoriche e per acque meteoriche di dilavamento, le definizioni dell'art. 74, che ripetono nella sostanza quelle di cui all'art. 2 del D. Lgs. n.152/99. Va subito evidenziato che non esiste alcuna definizione né di acque meteoriche né di acque di dilavamento, per cui i relativi concetti devono essere desunti, oltre che dal senso comune delle parole, dal contenuto di altre definizioni, che fanno riferimento anche ai concetti in parola. Essenziale è dunque, innanzi tutto, la definizione di acque reflue industriali di cui all'art. 74 lett.h), che la norma distingue dalle acque reflue domestiche, differenziando di conseguenza la disciplina rispettivamente applicabile. Ecco cosa stabilisce la disposizione appena citata: "acque reflue industriali: qualsiasi tipo di acque reflue provenienti da edifici od installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, differenti qualitativamente dalle acque reflue domestiche e da quelle meteoriche di dilavamento, intendendosi tali anche quelle venute in contatto con sostanze o materiali, anche inquinanti, anche non connessi con le attività esercitate nello stabilimento". Va subito detto che la definizione delinea l'approccio del D. Lgs. n.152/99, secondo il quale la diversità rispetto alle acque reflue domestiche va valutata non tanto in funzione della provenienza delle acque, quanto in funzione della composizione, ma specifica che, a quest'ultimo proposito, deve aversi riguardo alla sola composizione qualitativa, ben potendo dunque qualificarsi come acque reflue domestiche acque che abbiano caratteristiche solo quantitativamente diverse da quelle provenienti da civili abitazioni.

La definizione in parola contiene poi anche una definizione di acque meteoriche di dilavamento, concetto che viene utilizzato al fine di evidenziare che tali acque non sono reflui industriali. E dunque si intendono per acque meteoriche di dilavamento "anche quelle venute in contatto con sostanze o materiali, anche inquinanti, non connessi con le attività esercitate nello stabilimento". L'espressione non è chiara: non è chiaro, in particolare, quale sia il dato rispetto al quale opera la congiunzione "anche", riferita alle acque. Per un verso potrebbe ritenersi che si sia voluta operare un'estensione della definizione in parola in relazione alla non connessione delle sostanze e materiali con le attività dello stabilimento e che dunque il concetto di che trattasi si riferisca, in primo luogo, a quelle acque che vengono in contatto con sostanze o materiali attraverso i quali si attua l'attività propria dello stabilimento; anche queste sarebbero così da ritenere acque di dilavamento. Per altro verso potrebbe invece affermarsi che il dato rispetto al quale la congiunzione "anche" opera l'estensione sia costituito dalle acque che vengono in contatto con sostanze, materiali, superfici ecc. non inerenti l'attività produttiva (ad esempio, strade, edifici, ecc.) e che dunque si sia voluto

estendere il concetto di acque meteoriche di dilavamento a quei beni che, pur inseriti nel contesto di uno stabilimento, non siano tuttavia funzionali all'esercizio dell'attività produttiva.

Ad ogni modo non può non sottolinearsi l'estrema difficoltà di chiarire quali siano, nel contesto di uno stabilimento, le sostanze e i materiali non connessi con l'attività esercitata.

Per definire correttamente il concetto di acque di dilavamento appare comunque necessario precisare che costituisce presupposto essenziale alla possibilità di configurare acque di dilavamento il fatto che esse vadano ad incidere su sostanze, materiali, beni, ecc. impermeabili, e cioè che le acque incidano su una superficie che non consente il percolamento delle acque stesse. Si vuol dire, invero, che solo le superfici impermeabili possono essere "dilavate". Del resto, che il senso del termine "dilavare" sia quello di portar via delle sostanze dalle superfici con cui le acque vengono in contatto appare conclusione confermata dalla lettura della previsione di cui al terzo comma dell'art.113, che fa riferimento al rischio di dilavamento "da" (e non "di") superfici impermeabili scoperte di sostanze pericolose o di sostanze pregiudizievoli.

Le difficoltà interpretative di cui s'è detto hanno conseguenze applicative relevantissime, dovendosi stabilire quale sia la disciplina applicabile nel caso di assorbimento (per tramite del "dilavamento") delle sostanze inquinanti da parte delle acque meteoriche.

Secondo un'interpretazione più rigorosa, ma certamente maggiormente attenta alle esigenze di tutela ambientale, nel caso di assorbimento delle sostanze inquinanti da parte delle acque meteoriche non si potrebbe parlare comunque di acque di dilavamento, posto che le acque meteoriche vengono in tal modo a perdere le loro caratteristiche e vengono ad assumere caratteristiche assimilabili a quelle delle acque reflue industriali. Vanno dunque considerate giuridicamente alla stregua di tali reflui e perciò ricondotte nell'ambito della disciplina che viene dettata per le acque reflue industriali, qualora confluiscano in uno scarico. Invece, qualora vengano smaltite in modo diverso, sono considerate come rifiuti liquidi e quindi assoggettate alla relativa disciplina.

Assai chiara e significativa in questo senso è la sentenza della terza sezione penale della Cassazione del 22 giugno 2005, n.1359, ric. Germondani, che ha riguardo ad un caso in cui le acque meteoriche venivano a contatto con le parti di autovetture accatastate senza protezione da un autodemolitore, si impregnavano della ruggine, degli olii minerali e degli altri liquidi inquinanti e si incanalavano verso la sponda di un fiume. La Corte ha dunque precisato che le acque di dilavamento, diverse da quelle reflue industriali, sono solo quelle che vengono a contatto con superfici impermeabili, mentre quando le acque meteoriche o di lavaggio vengono in contatto con materie inquinanti possono dar luogo a veri e propri rifiuti liquidi, per i quali trova applicazione la disciplina pertinente.

Tuttavia non può non osservarsi che la sentenza citata, e l'interpretazione rigorosa ivi espressa, sono antecedenti alla modifica normativa apportata, come detto, con l'art. 74 lett.h) del d.lgs. n.152/2006 e dovrebbero dunque essere riconsiderate alla luce della modifica stessa.

Si fonda, invece, sull'analisi di tale norma una recente, importante sentenza della sezione terza della Cassazione, la n. 33839 del 4 settembre 2007, ric. Lanza, la quale ha appuntato la considerazione proprio sulla rilevanza della modifica introdotta con la nuova definizione di acqua reflua industriale. Ha dunque rilevato la Corte che mentre nel regime del D. Lgs. 152/1999 le acque di dilavamento sembravano apparentemente escluse dalla nozione di scarico anche ove si trattasse di acque che avessero raccolto sostanze inquinanti provenienti da insediamenti industriali, la nuova disciplina ridefinisce le acque reflue industriali nel senso dapprima indicato e la nuova definizione, come la precedente, esclude dalle acque reflue industriali quelle meteoriche di dilavamento, precisando però che devono intendersi per tali anche quelle contaminate da sostanze o materiali non connessi con quelli impiegati nello stabilimento. Sembrerebbe perciò, secondo la Corte, che quando le acque meteoriche siano, invece, contaminate da sostanze impiegate nello stabilimento, non debbano più essere considerate come "acque meteoriche di dilavamento", con la conseguenza che dovrebbero essere considerate reflui industriali.

La conclusione ovviamente si fonda su un'interpretazione della nuova norma che presuppone che la congiunzione "anche" abbia operato un'estensione del concetto rispetto alle acque che incidono su

sostanze, materiali, superfici ecc. non inerenti l'attività produttiva (ad esempio, strade, edifici, ecc.), superfici che dovrebbero costituire oggetto principale dell'incidenza delle acque di dilavamento.

Come già detto, la scarsa chiarezza del disposto normativo giustifica, purtroppo, interpretazioni radicalmente contrastanti, ma la conclusione appena indicata sembra coerente con la modifica normativa e consente comunque di espungere dal campo delle acque meteoriche di dilavamento quelle acque impregnate da sostanze rilasciate dalle superfici direttamente interessate dall'esercizio di attività produttiva.

Va ad ogni modo osservato come sia rilevante ai fini di che trattasi, oltre alla definizione normativa su cui ci si è a lungo soffermati, anche la definizione di "acque reflue urbane: il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali e/o di quelle meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato" (art. 74, lett. i). Ed ancora la definizione di "fognatura separata: la rete fognaria costituita da due canalizzazioni, la prima delle quali adibita alla raccolta ed al convogliamento delle sole acque meteoriche di dilavamento, e dotata o meno di dispositivi per la raccolta e la separazione delle acque di prima pioggia, e la seconda adibita alla raccolta ed al convogliamento delle acque reflue urbane unitamente alle eventuali acque di prima pioggia" (art. 74, lett. ee).

Altri concetti sono poi contenuti nell'art. 113, che, nel ricalcare l'art. 39 del D. Lgs. n.152/99, contiene il nucleo della disciplina in materia. Il titolo della norma è "acque meteoriche di dilavamento e acque di prima pioggia", concetto, quest'ultimo, che non rinviene una definizione all'interno della legge e che dovrebbe comunque essere inteso con riferimento all'acqua piovana che non venga ancora in contatto con materiali e sostanze (ma in senso contrario sembrerebbe deporre il contenuto della disposizione di cui al terzo comma dell'art.113, sul quale ci si soffermerà tra breve). Certo è che sarebbe stato preferibile spiegare la differenza, sotto il profilo delle conseguenze giuridiche, anche tra acque di prima pioggia e acque meteoriche, anche in considerazione che queste ultime possono far riferimento anche a precipitazioni diverse, come quelle nevose.

Il terzo comma della norma in parola contiene pure il richiamo alle "acque di lavaggio della aree esterne", dovendosi con ciò avere riguardo ad acque utilizzate per pulire dette aree.

Ad ogni modo, nel caso in cui le acque meteoriche possano essere definite come vere e proprie acque di dilavamento, viene ad applicarsi, come già si accennava, la disciplina dettata dall'art. 113, che demanda alle regioni, che devono acquisire il previo parere del Ministero dell'Ambiente, di disciplinare ed attuare "forme di controllo degli scarichi di acque meteoriche di dilavamento provenienti da reti fognarie separate" (art.113, comma 1, lett.a) e di stabilire "i casi in cui può essere richiesto che le immissioni delle acque meteoriche di dilavamento, effettuate tramite altre condotte separate, siano sottoposte a particolari prescrizioni, ivi compresa l'eventuale autorizzazione" (art.113, comma 1, lett.b).

Al di fuori delle predette ipotesi, soggette, come detto, a disciplina regionale, le acque meteoriche di dilavamento non sono soggette ad altri vincoli o prescrizioni ai sensi della disciplina in tema di acque reflue (art.113, comma 2).

Ai sensi del terzo comma dell'art.113 compete poi alle regioni disciplinare "i casi in cui può essere richiesto che le acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne siano convogliate e opportunamente trattate in impianti di depurazione per particolari condizioni nelle quali, in relazione alle attività svolte, vi sia il rischio di dilavamento da superfici impermeabili scoperte di sostanze pericolose o di sostanze che creino pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici". A questo proposito va segnalato quanto osservato dalla sentenza della terza sezione penale della Cassazione del 26 ottobre 2006 n.1869, ric. Gigante, per cui le disposizioni regionali emanate ai sensi della norma appena citata sono efficaci anche se mancanti della indicazione dei tempi di attuazione (come previsto dapprima dall'art. 62, comma terzo, del D. Lgs. n.152/99 e ora dall'art.170, comma quinto, del D. Lgs. n.152/2006) atteso che in tal caso va applicato il termine generale di due anni previsto da tali disposizioni.

Stabilisce, infine, il quarto comma dell'art.113, riprendendo un divieto già posto in via generale nell'art.104, primo comma, per gli scarichi diretti, che è vietato lo scarico o l'immissione diretta di acque meteoriche nelle acque sotterranee.

La disciplina delineata dal D. Lgs. n. 152/2006 (così come dal precedente D. Lgs. n. 152/99) per le acque meteoriche si completa con la previsione di cui all'art.103 (comma 1 e comma 2 lett. e) per cui per gli scarichi di acque meteoriche convogliate in reti fognarie separate è consentito lo scarico sul suolo o negli strati superficiali del sottosuolo, in deroga al divieto generale per tale tipo di scarichi.

Va per completezza segnalato che recentemente la già citata sentenza della sezione terza della Cassazione, n. 33839 del 4 settembre 2007, ric. Lanza ha precisato che “la disciplina delle acque meteoriche di dilavamento è interamente contenuta nell'art. 113 del D. Lgs. 152/2006, il quale riproduce sostanzialmente il contenuto dell'art. 39 del D. Lgs. 152/1999, come modificato dal D. Lgs. n. 258/2000” e che le fattispecie indicate nell'art. 113 sono le uniche in cui le acque meteoriche sono assoggettate alla disciplina del D. Lgs. n.152/2006.

Quanto, infine, al profilo sanzionatorio è evidente che qualora, nei casi di cui si è detto, non possa parlarsi, in concreto, di acque meteoriche, ma di acque reflue industriali o di rifiuti liquidi troveranno applicazione, in caso di violazione della normativa rispettivamente applicabile, le diverse sanzioni, amministrative o penali, stabilite dalla legge per tali fattispecie.

Qualora, invece, si tratti di vere e proprie acque meteoriche e acque meteoriche di dilavamento possono trovare applicazione le sole sanzioni espressamente contemplate al riguardo dal D. Lgs. n.152/2006, che anche sul punto ricalca la disciplina precedente.

E quindi la violazione della disciplina dettata dalle regioni ai sensi dell'art. 113, comma 1, lett. b), per i casi in cui può essere richiesto che le immissioni delle acque meteoriche di dilavamento, effettuate tramite altre condotte separate, siano sottoposte a particolari prescrizioni, ivi compresa l'eventuale autorizzazione, è assoggettata alla sanzione amministrativa da 1.500 a 15.000 euro (art. 133, comma 9).

La violazione della disciplina dettata dalle regioni ai sensi dell'art.113, comma 3, per i casi in cui può essere richiesto che le acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne siano convogliate e opportunamente trattate in impianti di depurazione per particolari condizioni nelle quali, in relazione alle attività svolte, vi sia il rischio di dilavamento da superfici impermeabili scoperte di sostanze pericolose o di sostanze che creino pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici, è configurata come reato, ai sensi dell'art. 137, comma 9, e punita con l'arresto da due mesi a due anni e l'ammenda da 1.500 a 10.000 euro.

La violazione del divieto di scarico o immissione delle acque meteoriche in acque sotterranee, divieto che ribadisce quello di cui all'art. 104, concreta il reato di cui all'art. 137, comma 11, punito con l'arresto sino a tre anni.