

Acque meteoriche di dilavamento: il tortuoso percorso interpretativo della Corte di cassazione

1. *La problematica relativa alla indeterminatezza del dettato normativo in tema di «acque» e gli sviluppi giurisprudenziali relativi alle «acque meteoriche di dilavamento».* Un emblematico esempio della annosa criticità relativa alla indeterminatezza del dettato legislativo nell'ambito della produzione normativa italiana, che di fatto si estrinseca in formulazioni di norme spesso oscure, lacunose, ridondanti e, talvolta, persino farraginose, è rappresentato dalla disciplina delle «acque» contenuta nel Testo Unico ambientale.

All'acuirsi di tale criticità contribuisce, come si illustrerà più approfonditamente nel prosieguo, la attività ermeneutica ed applicativa della giurisprudenza della Corte di cassazione, come dimostrano la pronuncia n. 2867/14¹ e soprattutto la sentenza n. 2832/15, emanate dalla stessa Sezione (la III) della Suprema Corte a brevissima distanza temporale l'una dall'altra².

Ai fini di una compiuta valutazione della problematica trattata e, segnatamente, al fine di comprendere le interferenze tra le varie «acque reflue» e quelle «meteoriche», risulta tuttavia necessario lo svolgimento di alcune sintetiche considerazioni relative alle definizioni normative in commento.

Le c.d. «acque meteoriche di dilavamento» vengono comunemente individuate nella frazione delle acque di una precipitazione atmosferica che, non infiltrata nel sottosuolo o evaporata, dilava le superfici scolanti. Appartengono a tale categoria le «acque di prima pioggia» e le «acque di seconda pioggia».

La relativa regolamentazione è contenuta nel titolo III, capo III della parte III, sez. II, del Testo Unico ambientale, all'art. 74, comma 1 (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152): tale disciplina ha, come presupposto, la segmentazione delle acque reflue in:

g) acque reflue domestiche: acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche;

h) acque reflue industriali: qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento;

i) acque reflue urbane: acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato.

Da una lettura anche solo superficiale della normativa vigente, si può sin d'ora anticipare come le acque derivanti da precipitazioni atmosferiche si presentino come una categoria assolutamente indipendente e, anzi, antitetica rispetto alle altre tipologie di «acque reflue industriali» e «domestiche»: e ciò, con riguardo ad una serie di fattori legislativamente previsti, quali la fonte di provenienza (edifici e impianti), le modalità attraverso le quali le medesime sono state generate (da attività commerciali e di produzione di beni) ovvero le caratteristiche di deflusso³.

In base alla definizione, introdotta con l'abrogato d.lgs. n. 152/1999, di «acque reflue industriali», le medesime venivano identificate invece per la loro derivazione da edifici o installazioni nell'ambito dei quali vengono svolte attività commerciali o di produzione di beni, nonché in ragione delle loro caratteristiche qualitative.

Ulteriore differenza rispetto alla vigente disciplina risiedeva inoltre nell'inciso, ormai abolito, che recitava: «intendendosi per tali [acque meteoriche di dilavamento] anche quelle venute in contatto

¹ Cass. Sez. III Pen. 22 gennaio 2014, n. 2867, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2014, 496.

² Della stessa opinione, A. MURATORI, *Acque meteoriche di dilavamento: i ripensamenti della Cassazione e l'ineffabile (in)certezza del diritto*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2015, 153 e ss., nota a Cass. Sez. III Pen. n. 2832/15.

³ P. GIAMPIETRO, *Acque. Le acque meteoriche di dilavamento non sono più «assimilabili» alle acque reflue industriali*, reperibile nel sito www.lexambiente.com, 2015.

con sostanze o materiali, anche inquinanti, non connessi con le attività esercitate nello stabilimento».

La menzione delle «acque meteoriche di dilavamento» nell'ambito delle citate disposizioni normative non offre, a ben vedere, spunti definitivi che possano fungere da supporto o ausilio ermeneutico in sede interpretativa e/o applicativa.

Ad aggravare la confusione della produzione normativa in cui è incorso il legislatore nell'art. 74 sopramenzionato, contribuisce l'infelice tecnica redazionale legislativa impiegata nelle disposizioni relative, da un lato, alla attribuzione della competenza regionale *ex art.* 113 TUA e, dall'altro, al regime sanzionatorio di cui agli artt. 133, comma 9 (illecito amministrativo) e 137, comma 9 (illecito penale) del TUA, con conseguenti significative ripercussioni sull'auspicato rispetto del principio di (sufficiente) determinatezza del dettato legislativo, nonché, sul fronte prettamente penalistico, del principio di necessaria offensività della condotta incriminata (di cui la chiarezza della redazione normativa costituisce logico ed ontologico presupposto).

Con riguardo alla prima, si osserva come la singolare configurazione della disciplina relativa alle acque etichettate genericamente come «meteoriche», individuate dal legislatore nella duplice tipologia di «acque meteoriche» ed «acque di prima pioggia», trova il suo ulteriore fondamento normativo nel citato art. 113 TUA che affida direttamente alle Regioni (previo parere del Ministero dell'ambiente), ai fini della prevenzione di rischi idraulici ed ambientali, il compito di disciplinare forme di controllo nonché particolari prescrizioni per gli scarichi e le immissioni delle «acque meteoriche di dilavamento».

Ebbene, l'articolo menzionato ha di fatto ingenerato nei lettori un errato convincimento relativo alla essenziale diversità tecnica tra «acque meteoriche di dilavamento» ed «acque di prima pioggia»: le prime, infatti, sono destinatarie delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, mentre le seconde risultano soggette alla applicazione del terzo comma, assieme alle acque di lavaggio delle aree esterne.

A prescindere dalla identificazione delle cause sottese alla deludente tecnica normativa impegnata, si osserva come l'indeterminatezza della descrizione legislativa del termine «acque meteoriche di dilavamento» abbia avuto come inevitabile conseguenza l'aver reso maggiormente «sbiadito» anche il significato correlato alle definizioni «satellite» («acque reflue urbane» ed «industriali»), le quali finiscono dunque per relazionarsi con una nozione allo stato rimasta indeterminata (con conseguente integrale devoluzione alle Regioni della competenza a dettarne la regolamentazione *ex art.* 113 del d.lgs. n. 152/2006 e correlata formulazione di regimi autorizzativi e sanzionatori applicabili territorialmente multiformi)⁴.

Alla precedente formulazione di «acque meteoriche di dilavamento» era correlata una attività ermeneutica-applicativa da parte della giurisprudenza che intendeva argomentare, *a contrariis*, che le acque di pioggia venute a contatto con sostanze o materiali (anche contaminati) connessi con le attività produttive o commerciali esercitate all'interno del relativo impianto, non potendo essere qualificate come «meteoriche di dilavamento» né, tantomeno, come «reflue domestiche», dovevano necessariamente rientrare nel perimetro applicativo delle «acque reflue industriali» (con conseguente applicabilità del regime sanzionatorio più severo di cui all'art. 137 TUA e correlato «*upgrading*» ad un livello penalmente rilevante).

Tuttavia, il nuovo dettato legislativo di cui all'art. 74, lett. g) del d.lgs. n. 152/2006, così come modificato nella sua formulazione normativa *ex d.lgs.* 16 gennaio 2008, n. 4, interveniva, come detto, sul quadro normativo neo-delineato escludendo ogni cenno al distinguo qualitativo tra le «acque reflue domestiche» e quelle «meteoriche di dilavamento».

Con vivo stupore della maggioranza dei commentatori in materia⁵, alla innovazione legislativa in parola non conseguiva una speculare evoluzione giurisprudenziale che tenesse conto della sopraggiunta impossibilità di qualsivoglia equiparabilità delle «acque reflue industriali» a quelle

⁴ Si veda, in tal senso, A. MURATORI, *Acque meteoriche di dilavamento: normative regionali a confronto*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2008, 224 e ss. L'autore richiama, in particolare l'emblematico esempio della Regione Emilia-Romagna - la cui regolamentazione identifica la categoria delle acque reflue di dilavamento totalmente equiparate a quelle industriali.

⁵ A. MURATORI, *Scarico di acque meteoriche di dilavamento: non più equiparabile a quello dei reflui industriali*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2014, 190 e ss., nota a Cass. Sez. III Pen. n. 2867/14 cit.

«meteoriche di dilavamento», esplicitamente voluta dal legislatore con il citato d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4⁶.

Tale «immobilità» giurisprudenziale⁷, a ben vedere, ha avuto molteplici implicazioni di natura applicativa ed ermeneutica: da qui, dunque, l'importanza attribuita alla citata pronuncia del 2014 ed al successivo, sorprendente, mutamento interpretativo rappresentato dalla recente sentenza n. 2832/15.

Se infatti la dottrina della «assimilazione»⁸ poteva astrattamente possedere una certa valenza e coerenza con l'impianto normativo di riferimento in epoca «ante d.lgs. 4/2008», la situazione muta radicalmente in un momento ad esso successivo: ci si è chiesti dunque se con la abrogazione della descrizione delle «acque meteoriche» come quelle che, anche se venute in contatto con materiali, eventualmente contaminati, rimangono tali (e dunque non rientranti tra quelle «industriali») purché tali materiali non presentino una correlazione con le attività esercitate nello stabilimento, il legislatore abbia voluto esprimere un intenzionale messaggio innovativo.

A mio parere, le modifiche apportate dalla norma in commento intendono sopprimere, una volta per tutte, il risalente criterio della equiparabilità sopradescritto, secondo il quale, come detto, le acque meteoriche di dilavamento, comunque inquinate (e quindi altresì tramite sostanze «connesse» con attività commerciali o di produzione di beni relative all'impianto di riferimento), non sarebbero più assimilabili alle «acque reflue industriali» in base ai neo-introdotti (*recte*: precisati) criteri di qualificazione legislativa.

Ebbene, con la sentenza n. 2867 del 2014, la Suprema Corte ha finalmente preso atto del «cambio di rotta» legislativamente imposto, con specifico riguardo ad un caso di sversamento di acque meteoriche dilavanti realizzato in assenza di previo titolo abilitativo, segnatamente, attraverso lo stoccaggio all'aperto di bobine per la realizzazione di cartone ondulato.

La pronuncia in commento dunque, contraddicendo il suo stesso annoso orientamento interpretativo previgente, argomenta come segue: *«la nuova formulazione dell'art. 74, lett. g), esclude ogni riferimento qualitativo alla tipologia delle acque, dal momento che è stato eliminato dal dato normativo sia il riferimento alla differenza qualitativa dalle acque reflue domestiche e da quelle meteoriche di dilavamento, sia l'inciso "intendendosi per tali (acque meteoriche di dilavamento) anche quelle venute in contatto con sostanze o materiali, anche inquinanti, non connesse con le attività esercitate nello stabilimento", di talché sembrerebbe non più possibile oggi assimilare, sotto un profilo qualitativo, le due tipologie di acque (reflui industriali e acque meteoriche di dilavamento) né sembrerebbe possibile ritenere che le acque meteoriche di dilavamento (una volta venute a contatto con materiali o sostanze anche inquinanti connesse con l'attività esercitata nello stabilimento) possano essere assimilate ai reflui industriali. Sembrerebbe, cioè, che data la ricordata modifica legislativa, non sarebbe più possibile accomunare le acque meteoriche di dilavamento e le acque reflue industriali».*

Residua poi una ultima doverosa considerazione: in un passaggio motivazionale della pronuncia in commento la Corte specifica che *«(...) nel caso di violazioni della normativa regionale, che regola le modalità di gestione, trattamento, scarico delle acque meteoriche di dilavamento, (...) non è invece applicabile la normativa di cui al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 101-124, non solo perché esclusa dal medesimo decreto delegato, ma anche perché essa riguarda gli scarichi di reflui*

⁶ Si veda inoltre, G. AMENDOLA, *Acque meteoriche e scarichi industriali: a che punto siamo?*, reperibile nel sito www.industrieambiente.it.

⁷ A titolo esemplificativo, si veda Cass. Sez. III Pen. 18 novembre 2010, n. 40857, Rizzi; ancora Cass. Sez. III Pen. 13 ottobre 2011, n. 36979, M.D., in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2012, 2, 146; Cass. Sez. III Pen. 4 aprile 2012, n. 12791, Sanseverino, rv. 252.396; Cass. Sez. III Pen. 31 gennaio 2013, n. 4844.

⁸ A detta della quale, se lo scarico di acque meteoriche si caratterizza, sotto un profilo prettamente «qualitativo», dalle peculiarità proprie (chimico, fisiche, biologiche) delle acque reflue industriali, il suo titolare verrebbe assoggettato alla disciplina - definitoria, attributiva delle relative competenze, nonché sanzionatoria amministrativa e penale - più severa - relativa alle acque reflue industriali: tale immissione infatti perderebbe la sua originaria qualifica e sarebbe sottratta alla sua specifica normativa distinta (ex art. 113) e meno stringente.

industriali e non già gli scarichi o immissioni di acque meteoriche di dilavamento, tipologie di acque diverse tra loro (...)».

Il Giudice di legittimità ha quindi categoricamente privato di sostrato ermeneutico i tentativi di estendere alle «acque meteoriche di dilavamento» il trattamento sanzionatorio previsto per i «reflui industriali» irregolari (perché, ad esempio, sprovvisti di titolo autorizzativo ovvero fuoriuscenti dai limiti tabellari), tentativi considerati, *tout court*, non conformi a legge.

Con riguardo al caso di specie, sottoposto allo scrutinio della Corte, dunque, il Collegio pronunciava una sentenza, a parere di chi scrive, sorretta da solide e strutturate argomentazioni, lasciando presagire – o meglio, facendo sperare in – una sua presa di posizione definitiva sul punto, quantomeno alla luce del mutato quadro normativo di riferimento.

2. *La sentenza n. 2832/2015: l'improvviso revirement della Corte di cassazione.* Con la recentissima pronuncia n. 2832 del 22 gennaio 2015, la Corte di cassazione, muta nuovamente il suo indirizzo interpretativo relativo alla materia esaminata, secondo alcuni autori, «*contraddicendo palesemente se stessa*»⁹: i giudici della Suprema Corte confermano infatti la condanna pronunciata in primo grado a carico del proprietario di una stazione di servizio per il rifornimento di carburante per aver, senza la prescritta necessaria autorizzazione, realizzato una dispersione nel suolo delle acque contaminate da idrocarburi, «*tali dovendosi qualificare le acque meteoriche di dilavamento*»¹⁰.

Anche nel caso in esame, il Tribunale adito aveva contestato la asserita dispersione nel terreno delle acque meteoriche inquinate con degli idrocarburi, dovendole qualificare, a detta del giudice di prima istanza, come «acque reflue industriali», in quanto precedentemente miscelatesi con sostanze impiegate nella attività svolta presso lo stabilimento.

I patrocinanti dell'imputato, quindi, ponevano in evidenza le nette incongruità delle argomentazioni come *supra* esposte rispetto alle disposizioni di recente introduzione legislativa, richiamando l'*iter* argomentativo sostenuto dalla stessa Corte di cassazione nell'ambito della sentenza del 2014 sopramenzionata: in particolare, i legali del ricorrente, da un lato, facevano leva sulla avvenuta eliminazione dell'inciso relativo alla eventuale contaminazione con sostanze impiegate nello stabilimento, e, dall'altro rilevavano la insussistenza di una condotta quale ontologico ostacolo alla identificazione di uno «scarico», potendosi così, al peggio, qualificare il comportamento contestato come abbandono di rifiuti liquidi¹¹.

Il ragionamento della (medesima) III Sezione della Suprema Corte di cassazione poggia, in tal caso, su fondamenta argomentative differenti e più concise rispetto a quelle descritte nella citata sentenza n. 2867/14, stupendo alcuni studiosi della materia¹² per la genericità ed instabilità degli indirizzi giurisprudenziali menzionati, la conseguente evanescenza della funzione nomofilattica svolta dalla Corte di Cassazione, nonché per la assoluta apoditticità dei suoi asserti, i quali poggiano unicamente sui ritocchi recentemente apportati all'art. 74, lett. h).

La stessa afferma infatti che «*la recente pronuncia di questa sezione, sopra richiamata, ed invocata dal ricorrente a sostegno della propria tesi difensiva (Sez. III, sentenza n. 2867 del 30 ottobre 2013 ud. dep. 22 gennaio 2014, rv. 258.378 cit.), fa discendere dalla eliminazione di tale inciso l'impossibilità di assimilare sotto un profilo qualitativo i reflui industriali e le acque meteoriche di dilavamento ed in particolare l'impossibilità di ritenere che le acque meteoriche di dilavamento,*

⁹ P. GIAMPIETRO, *Acque. Le acque meteoriche di dilavamento non sono più «assimilabili» alle acque reflue industriali*, reperibile nel sito www.lexambiente.com, 2015.

¹⁰ F. PETRUCCI, *Cassazione, acque meteoriche se contaminate sono reflui industriali*, reperibile nel sito www.reteambiente.it, 2015.

¹¹ Il d.lgs. n. 4/2008 ha infatti altresì provveduto al ripristino della «centralità» dello scarico (tramite condotta), il quale funge attualmente da presupposto ontologico della nozione di acque reflue industriali medesima, essendo oramai non più sufficiente il riferimento alla «mera provenienza» delle acque.

¹² Ad esempio, P. GIAMPIETRO, in *Acque. Le acque meteoriche di dilavamento non sono più «assimilabili» alle acque reflue industriali*, cit., il quale aggiunge che la Corte non cita «(...) neppure i c.d. "Lavori preparatori" o la "Relazione di accompagnamento" alla modifica normativa dell'art. 74, ex art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 4/2008 (...)»; A.L. VERGINE, *L'evanescente certezza del diritto. La «marcia indietro» della Cassazione in tema di acque meteoriche di dilavamento*, in *Riv. giur. amb.*, 2015, 2.

una volta venute a contatto con materiali o sostanze connesse all'attività esercitata nello stabilimento, possano essere assimilabili ai reflui industriali».

A distanza di un solo anno dalla emissione della sentenza del 22 gennaio 2014, il Collegio ha dunque inteso revisionare (se non stravolgere) l'impianto motivazionale e le conclusioni a cui il medesimo era giunto: l'eliminazione dell'inciso sarebbe infatti frutto di una precisa scelta legislativa e dimostrerebbe proprio la chiara intenzione di escludere qualsivoglia assimilazione/equiparazione delle acque contaminate e quelle meteoriche di dilavamento.

L'ambito applicativo relativo a queste ultime risulterebbe pertanto ristretto in una ottica di maggior rigore da parte del legislatore, nel senso che il medesimo ha voluto operare una netta distinzione tra le due categorie.

All'interno del *genus* «acque meteoriche di dilavamento», quindi, andrebbero ricondotte (salvo ulteriori cambi di rotta giurisprudenziali «dell'ultimo minuto») oramai solamente quelle acque che, cadendo al suolo per effetto di fenomeni piovosi, non subiscono contaminazioni di sorta con altre materie inquinanti.

Come osservato da una attenta (quanto critica) parte della dottrina¹³, tale repentina svolta nella attività ermeneutica della Corte di cassazione, oltre a sorprendere con riguardo alla carenza ed alla lacunosità del relativo costrutto motivazionale, non risulta scevra di profili di criticabilità neanche sotto un profilo più prettamente tecnicistico: le acque meteoriche, così come delineate dalla Corte, sono infatti ben lungi dal potersi qualificare «incontaminate» (mi riferisco alla deiezioni degli uccelli sui tetti dei fabbricati cosiccome ai residui vegetali ecc.).

Ma vi è di più: la pronuncia in commento, dopo aver concluso che, allo stato, le «acque meteoriche di dilavamento» sono solamente quelle in alcun modo venute a contatto con sostanze inquinanti e dunque statuendo una sorta di «incontaminata purezza» delle medesime, tenta di affrontare la correlata problematica della interferenza di tale affermazione con il perimetro di operatività dell'art. 113: tale norma, come detto, conferisce alle Regioni la competenza relativa al controllo ovvero alla formulazione di prescrizioni o autorizzazioni degli scarichi di «acque meteoriche di dilavamento», presupponendo proprio il contrario, cioè la contaminazione delle stesse.

Anche in tal caso, la Corte apoditticamente esclude ogni sovrapposizione applicativa delle norme e minimizza la questione statuendo che l'art. 113 TUA «*ha ad oggetto, per espresso dettato normativo le acque meteoriche di dilavamento, le acque di prima pioggia e le acque di lavaggio di aree esterne*». Ebbene, tale affermazione, oltre a stupire ancora una volta per la sua semplicistica sottovalutazione della sottesa problematica interpretativa, nega inspiegabilmente ogni riconducibilità del luogo di consumazione dell'illecito (il piazzale in cui è collocato il distributore di carburante Esso) alle «aree esterne» ricondotte, *ex art.* 113, comma 3, alla competenza regionale.

Astenendosi dunque dal contro-dedurre in merito al (non trascurabile) aspetto relativo alla assenza di un sistema fisso di collettamento dello scarico ed ostacolando apertamente il pieno (e, nel caso di specie, quanto mai doveroso) rispetto dell'obbligo di motivazione, la Corte si determina infine al rigetto del ricorso con conseguente conferma della pronuncia di condanna a carico dell'imputato.

Ludovica Regard

¹³ A. MURATORI, *Acque meteoriche di dilavamento: i ripensamenti della Cassazione e l'ineffabile (in)certezza del diritto*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2015, 153 e ss.