

Acque meteoriche e acque reflue industriali: la Cassazione si «consolida»

di Gianfranco Amendola

1. - *Premessa.* Nell'ambito della normativa di tutela delle acque dall'inquinamento, uno dei problemi più dibattuti in dottrina e giurisprudenza¹ riguarda certamente l'ambito e la disciplina relativi alle «acque meteoriche di dilavamento», dove, nel tempo, si sono registrate alcune rilevanti variazioni normative² e dove la stessa Cassazione ha più volte assunto posizioni contrastanti³.

Merita, quindi, di essere segnalata una recente sentenza della Suprema Corte⁴ che finalmente appone con chiarezza un punto fermo su questa problematica⁵, ricapitolando, con un ampio *excursus* anche di carattere storico, tutte le vicende normative e giurisprudenziali relative a queste acque, inserendole nel contesto generale del d.lgs. n. 152/06, con particolare riferimento alla qualifica di «acque reflue industriali» ed alla distinzione tra «scarico» e «rifiuto»⁶.

Pertanto, sembra opportuno non appesantire il presente lavoro ripetendo diffusamente quanto è già esposto in modo esauriente nella sentenza in esame ma evidenziare, invece, le conclusioni cui essa giunge ricapitolandone sinteticamente le principali argomentazioni.

2. - *Le acque meteoriche di dilavamento e di prima pioggia.* Le acque meteoriche di dilavamento sono previste (insieme a quelle di prima pioggia) dall'art. 113, d.lgs. n. 152/06⁷ il quale vieta «comunque» lo scarico e la immissione diretta di acque meteoriche nelle acque sotterranee (comma 4), ma precisa, di converso, che, per il resto, esse, di regola, sono «libere» dai vincoli e dalle prescrizioni previsti dalla parte III del d.lgs. n.

¹ DE FALCO, *La disciplina giuridica delle acque meteoriche*, in www.industrieambiente.it, 2007, premette che «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».

² Si rinvia per una prima analisi storica di normativa, dottrina e giurisprudenza al nostro *Acque meteoriche e scarichi industriali; a che punto siamo?* in www.industrieambiente.it 2013, con relativi richiami.

³ Non a caso la sentenza in esame evidenzia la opportunità di «prendere nuovamente in considerazione la questione relativa alla disciplina applicabile alle acque meteoriche di dilavamento anche in ragione delle diverse posizioni assunte, nel tempo, dalla giurisprudenza di questa Corte». In dottrina, cfr., da ultimo, il nostro *Acque meteoriche e scarichi industriali 2015: per la Cassazione tutto da rifare*, in *Ambiente e sicurezza sul lavoro*, 2015, 4, 58 e ss., nonché *Acque meteoriche di dilavamento: la Cassazione tentenna*, in www.lexambiente.it, 5 giugno 2015 ove ci auguravamo che la Suprema Corte dicesse presto, se necessario anche a Sezioni Unite, una parola definitiva.

⁴ Cass. Sez. III Pen. 23 marzo 2021, n. 11128, Azzalini, in www.osservatorioagromafie.it.

⁵ È la stessa sentenza a precisare che la questione delle acque meteoriche di dilavamento, «pur presentando ancora profili non ben definiti a causa delle modalità con le quali le singole disposizioni sono state strutturate, vede ormai consolidato un indirizzo giurisprudenziale che può definirsi maggioritario e che deve essere, sostanzialmente, confermato».

⁶ Per approfondimenti e richiami su queste problematiche, ci sia consentito rinviare al nostro *Il diritto penale dell'ambiente*, Roma, 2017, 105 e ss.

⁷ Art. 113, d.lgs. n. 152/06. *Acque meteoriche di dilavamento e acque di prima pioggia.*

«1. Ai fini della prevenzione di rischi idraulici ed ambientali, le Regioni, previo parere del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, disciplinano e attuano:

a) le forme di controllo degli scarichi di acque meteoriche di dilavamento provenienti da reti fognarie separate;
b) 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.

2. Le acque meteoriche non disciplinate ai sensi del comma 1 non sono soggette a vincoli o prescrizioni derivanti dalla parte terza del presente decreto.

3. Le Regioni disciplinano altresì 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 creano pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici.

4. È comunque vietato lo scarico o l'immissione diretta di acque meteoriche nelle acque sotterranee».

152/06 (comma 2) salvo che, ai sensi del comma 1, si tratti di «acque meteoriche di dilavamento», immesse tramite condotte e reti fognarie separate, oggetto di specifica disciplina (incluso eventuale obbligo di autorizzazione) e di forme di controllo regionali.

Quanto alle «acque di prima pioggia e di lavaggio delle acque esterne», si prevede che le Regioni possano richiedere che esse siano convogliate e opportunamente trattate in impianti di depurazione qualora vi siano 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 creano pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici (comma 3).

Mancano tuttavia le definizioni sia di «acque meteoriche» sia di «acque meteoriche di dilavamento» sia di «acque di prima pioggia», anche se appare evidente dal contesto complessivo che il legislatore si è basato su diverse gradazioni di pericolosità, mettendo al primo posto le acque di prima pioggia con possibili sostanze pericolose (per le quali, in caso di violazione, si prevedono sanzioni penali), seguite dalle acque meteoriche di dilavamento oggetto, comunque, di disciplina e controlli regionali (sanzioni amministrative), ed infine dalle acque meteoriche non disciplinate dalle Regioni, che restano «libere».

A questa carenza rimedia, oggi, la sentenza in esame la quale, rifacendosi anche a nozioni tecniche, premette che «per “acque meteoriche di dilavamento” debbano, in sostanza, intendersi quelle originate da una precipitazione atmosferica che, non evaporate o assorbite dal suolo, esercitano un’azione di dilavamento della superficie sulla quale scorrono, mentre le “acque di prima pioggia” sono quelle che cadono su una determinata superficie nella fase iniziale della precipitazione atmosferica con effetti di dilavamento maggiormente incisivi in relazione proprio a tale dato temporale ed alle condizioni in cui originariamente versa la superficie raggiunta dalle acque (da ciò anche la distinzione dalle “acque di seconda pioggia”)»⁸.

Peraltro, si deve notare, in proposito, che il terzo comma appare nettamente distinto dai commi precedenti, anche come terminologia. Ed infatti, nel primo comma ci si occupa delle «acque meteoriche di dilavamento» in generale, e nel secondo si precisa che il principio di esclusione vale solo per le «acque meteoriche non disciplinate ai sensi del comma 1». Non vale, quindi, per quelle di cui al terzo comma che riguarda il problema del possibile inquinamento provocato, in relazione alle attività svolte, da «acque di prima pioggia o di lavaggio» in particolari condizioni; e, a tal fine, demanda alle Regioni la possibilità di sottoporre queste acque ad obbligo, penalmente presidiato, di convogliamento e di depurazione.

In questo quadro, la sentenza distingue nettamente le acque meteoriche di dilavamento di cui ai primi due commi dell’art. 113, che, comunque, mantengono la loro «originaria condizione» e la loro «originaria natura»⁹, da quelle di prima pioggia e di lavaggio di aree esterne «relativamente ai casi in cui, per il rischio di dilavamento da superfici impermeabili scoperte di sostanze pericolose o di sostanze che creano pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici, si renda necessario il convogliamento ed il trattamento in impianti di depurazione» (comma 3).

Le prime, pertanto, sono «acque meteoriche di dilavamento in genere», le quali, mantenendo la loro originaria condizione e considerata la loro provenienza, vengono rimesse alla regolamentazione (con sanzioni amministrative) delle Regioni in maniera più o meno incisiva, prevedendo mere forme di controllo nel caso di scarichi provenienti da reti fognarie separate e la sottoposizione a prescrizioni

⁸ Per completezza, si segnala che la sentenza in esame ricorda che il regolamento della Regione Piemonte 20 febbraio 2006, n. 1/R nell’art. 6 fornisce alcune definizioni «e, segnatamente, per quel che qui rileva, quelle di acque meteoriche di dilavamento (“la parte delle acque di una precipitazione atmosferica che, non assorbita o evaporata, dilava le superfici scolanti”), acque di prima pioggia (“quelle corrispondenti, nella prima parte di ogni evento meteorico, ad una precipitazione di 5 millimetri uniformemente distribuita sull’intera superficie scolante servita dalla rete di raccolta delle acque meteoriche”), acque di lavaggio (“le acque utilizzate per il lavaggio delle superfici scolanti e qualsiasi altra acqua di dilavamento di origine non meteorica”) ed evento meteorico (“una o più precipitazioni atmosferiche, anche tra loro temporalmente distanziate, che, ai fini della qualificazione delle corrispondenti acque di prima pioggia, si verificano o si susseguano a distanza di almeno quarantotto ore di tempo asciutto da un analogo precedente evento”)».

⁹ «Il che non significa, ovviamente, che si tratti di sola acqua piovana, atteso che l’azione del dilavamento comporta inevitabilmente la commistione con altri elementi (quali detriti, polveri etc.)».

particolari, ivi compresa l'autorizzazione, in caso di immissioni tramite altre condotte separate. Il terzo comma, invece, prende in considerazione situazioni diverse e ritenute meritevoli di maggiore attenzione, relative ad acque di origine non soltanto naturale (acque di prima pioggia), ma anche volontaria (lavaggio di aree esterne)¹⁰, e con maggiore impatto ambientale, in cui la presenza di un pericolo di contaminazione può richiedere particolari accorgimenti (convogliamento e trattamento di depurazione); attribuendo, di conseguenza, alle Regioni il relativo potere-dovere di intervento presidiato con sanzioni penali.

In proposito, peraltro, la sentenza evidenzia con forza «da netta distinzione tra le acque meteoriche di dilavamento in genere – che l'art. 113, commi 1 e 2 evidentemente presuppone non contaminate e che distingue a loro volta individuando quelle di cui al comma 1 in ragione delle modalità di provenienza e convogliamento – e quelle di prima pioggia e di lavaggio relativamente ai casi in cui, per il rischio di dilavamento da superfici impermeabili scoperte di sostanze pericolose o di sostanze che creano pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici, si renda necessario il convogliamento ed il trattamento in impianti di depurazione».

3. - Acque meteoriche ed acque reflue industriali. Con queste precisazioni, si perviene così alla questione principale affrontata dalla sentenza in esame e cioè al problema di come valutare acque di dilavamento contaminate che non sono previste dalle specifiche previsioni dell'art. 113 sopra richiamate.

A questo proposito, – premette opportunamente la Cassazione – si deve senz'altro escludere che, in mancanza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 113 o in assenza di specifiche disposizioni regionali, «situazioni che possono anche determinare un serio pericolo di inquinamento debbano intendersi sottratte alle disposizioni del d.lgs. n. 152/06 e ciò non soltanto perché una simile soluzione interpretativa sarebbe irragionevole, ma anche perché l'art. 113, comma 2, come si è visto, esclude l'assoggettabilità alla disciplina generale di cui alla parte III del decreto soltanto per le acque meteoriche diverse da quelle di cui al primo comma, che, in quanto tali, si presuppone mantengano la loro composizione originaria».

Il riferimento, pertanto, è alle acque meteoriche che subiscono una contaminazione tale da perdere la loro composizione originaria, rispetto alle quali occorre, quindi, valutare se possono essere considerate «acque reflue industriali» e cioè «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» [art. 74, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 152/06]¹¹; nelle quali, secondo il consolidato insegnamento della Cassazione, «rientrano tutti i reflui derivanti da attività che non attengono al prevalente metabolismo umano ed alle attività domestiche, cioè non collegati alla presenza umana, alla coabitazione ed alla convivenza di persone»¹².

¹⁰ In proposito, la sentenza richiama «le più rilevanti conseguenze del dilavamento causato dalla prima fase dell'evento meteorico che caratterizza le acque di prima pioggia, mentre per il lavaggio di aree esterne le maggiori possibilità di impatto negativo sull'ambiente risultano evidenti in ragione della tipologia dell'attività, che comporta l'utilizzazione di quantità di acqua in misura certamente maggiore rispetto a quella proveniente esclusivamente da fenomeni meteorici naturali, allo scopo, appunto, di pulire una determinata superficie, di fatto, mediante un dilavamento indotto».

¹¹ Si noti che la definizione riportata è quella attuale (dal 2008) mentre quella contenuta nel testo originario del d.lgs. n. 152/2006 considerava «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 per tali anche quelle venute in contatto con sostanze o materiali, anche inquinanti, non connessi con le attività esercitate nello stabilimento». È evidente, quindi, la rilevanza della presenza, nella definizione precedente, dell'ultimo inciso, il quale considerava acque meteoriche di dilavamento anche quelle contaminate purché tale contaminazione non dipendesse dalla attività dello stabilimento. Ed è proprio questo il motivo che ha provocato una notevole incertezza giurisprudenziale circa la individuazione delle acque reflue industriali diverse da quelle di dilavamento. In proposito, come si è premesso, per non appesantire questa nota, si rinvia alla motivazione integrale della sentenza in esame nonché ai nostri articoli già citati, ove il lettore potrà approfondire l'ambito di questa modifica normativa, anche alla luce dei diversi orientamenti giurisprudenziali ivi richiamati susseguirsi nel tempo.

¹² «Conseguentemente sono da considerare scarichi industriali, oltre ai reflui provenienti da attività di produzione industriale vera e propria, anche quelli provenienti da insediamenti ove si svolgono attività artigianali e di prestazioni di servizi, quando le caratteristiche qualitative degli stessi siano diverse da quelle delle acque domestiche»: Cass. Sez. III Pen. 8 ottobre 2015, n.



Trattasi, quindi, già per definizione, di acque reflue «diverse» – e cioè con caratteristiche qualitative diverse – dalle acque meteoriche di dilavamento oltre che dalle acque reflue domestiche. Il che avviene, secondo la sentenza in esame, quando trattasi di acque contaminate in cui il dilavamento non è conseguente ad un fenomeno meteorologico che, attraverso la normale azione di erosione di una superficie impermeabile, determini la commistione delle acque piovane con polveri, detriti normalmente presenti sul suolo ma siano, invece, «il mezzo attraverso il quale altre sostanze vengono veicolate verso un determinato corpo ricettore, un mero componente di un reflujo di diversa natura oppure un elemento di diluizione di altre sostanze ma, certamente, non possono essere più considerate come semplici acque meteoriche di dilavamento»¹³. Con la conseguenza che «al di fuori delle specifiche ipotesi disciplinate dall'art. 113, d.lgs. n. 152/06, sussistendone i presupposti, saranno applicabili alle acque di cui si tratta la disciplina degli scarichi delle acque reflue industriali ovvero quella sui rifiuti liquidi».

4. - Conclusioni. In conclusione, quindi, dall'esame della sentenza emerge il quadro seguente:

1. Le «acque meteoriche di dilavamento»¹⁴ immesse tramite reti fognarie separate sono soggette a controllo delle Regioni, cui spetta anche stabilire prescrizioni ed eventuale autorizzazione qualora l'immissione avvenga tramite altre condotte separate (art. 113, commi 1 e 2). In caso di inosservanza, scatta la sanzione amministrativa. Per esse, in assenza di disciplina regionale, vige il principio della esclusione dagli obblighi, dai vincoli e dalle prescrizioni derivanti dalla parte III (inquinamento idrico) del d.lgs. n. 152/06, ma sono comunque soggette al divieto generale di scarico o immissione diretta nelle acque sotterranee.
2. Le «acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne», per le quali, a causa di particolari condizioni e in relazione all'attività svolta, vi sia il rischio di dilavamento da superfici impermeabili scoperte di sostanze pericolose o di sostanze che creano pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici, sono regolamentate dalle Regioni nel senso che possono essere oggetto di un obbligo di convogliamento e depurazione (art. 113, comma 3). In caso di inosservanza, scatta sanzione penale.
3. Le acque di origine meteorica che vengano a contatto con sostanze inquinanti e pericolose al di fuori dell'ambito di un «normale» dilavamento conseguente ad un fenomeno meteorologico, «perdono la loro originaria consistenza»; e, pertanto, occorre verificare se si tratta di «acque reflue industriali», e cioè di reflui contaminati da attività di produzione industriale vera e propria o da insediamenti ove si svolgono attività artigianali e di prestazioni di servizi, quando le caratteristiche qualitative degli stessi siano diverse da quelle delle acque domestiche.
4. In caso affermativo se vengono immesse nell'ambiente tramite «scarico», e cioè, secondo costante giurisprudenza, tramite immissione (anche se soltanto periodica, discontinua o occasionale) effettuata a mezzo di condotta, tubazioni, o altro sistema stabile di collegamento, ci si trova di fronte ad uno scarico di acque reflue industriali con tutti gli obblighi e le sanzioni in tema di autorizzazione e limiti da rispettare, previsti dalla parte III del d.lgs. n. 152/06.

44353, Gambino, in www.ambientediritto.it. Cfr. altresì le numerose sentenze nello stesso senso, richiamate nel n. 14 della sentenza in esame, ove si aggiunge che «non rileva, inoltre, il grado o la natura dell'inquinamento delle acque, ma esclusivamente la natura dell'attività dalle quali esse provengono, così che qualunque tipo di acqua derivante dallo svolgimento di una attività produttiva rientra fra le acque reflue industriali».

¹³ A maggior chiarimento, la sentenza richiama alcuni precedenti nello stesso senso, in cui si è ritenuta la natura di reflujo industriale delle acque meteoriche di dilavamento contaminate da materiali stoccati sul piazzale dello stabilimento (sentenza Galletti del 2017); ovvero di acque meteoriche e di dilavamento contaminate da oli minerali ed altre sostanze inquinanti provenienti da veicoli sequestrati in stato di sostanziale abbandono (sentenza Cannone del 2018); ovvero «di acque meteoriche e di dilavamento dei piazzali, in quanto le stesse, in conseguenza dello stoccaggio abusivo sui piazzali di rifiuti speciali pericolosi e non, privi di copertura ed esposti agli agenti atmosferici, finivano per riversare sul suolo i componenti inquinanti della produzione» (sentenza Casale del 2018).

¹⁴ Per la sentenza si tratta di «ipotesi di dilavamento che potrebbe definirsi “ordinaria” e che riguarda le acque meteoriche le quali, come poi precisato nel secondo comma, se non disciplinate ai sensi del comma 1 non sono soggette a vincoli o prescrizioni derivanti dalla parte III del d.lgs. n. 152/06».



5. Qualora, invece, manchino i requisiti per lo scarico, e cioè manchi il nesso funzionale e diretto delle acque reflue con il corpo recettore, si applica la distinta disciplina sui rifiuti di cui all'art. 256, d.lgs. n. 152/2006¹⁵.

Resta solo da aggiungere che, a nostro sommo avviso, è opportuno meglio chiarire il rapporto tra le acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne con rischio di dilavamento di sostanze pericolose previste dal terzo comma dell'art. 113, e le acque reflue industriali. In proposito, infatti, la Cassazione afferma che la disciplina degli scarichi delle acque reflue industriali ovvero quella sui rifiuti è applicabile «al di fuori dei casi specifici» dell'art. 113, e cioè «al di fuori delle specifiche ipotesi disciplinate dall'art. 113» (incluso, quindi, anche il terzo comma).

Si potrebbe, quindi, pensare, a prima vista, che trattasi di ipotesi alternative, per cui, solo se non ricorrono le ipotesi di cui all'art. 113 (incluso il terzo comma), si potrebbe ipotizzare di applicare la disciplina per le acque reflue industriali.

Trattasi, invece, di ipotesi concorrenti in quanto, se acque di prima pioggia e di lavaggio di aree esterne provocano un dilavamento di sostanze pericolose provenienti da una attività industriale, tale da farle considerare acque reflue industriali, è certamente doveroso un intervento delle Regioni ai sensi del terzo comma dell'art. 113 (con relative sanzioni penali in caso di inosservanza) ma saranno anche, comunque, applicabili gli obblighi e le sanzioni previsti per scarichi di acque reflue industriali, se c'è scarico, ovvero quelli relativi ai rifiuti se si tratta di immissione diversa.

Ed è certamente questa l'opinione della Cassazione la quale, nel caso di specie, da un lato ha confermato la sanzione inflitta, ai sensi dell'art. 137, in quanto le acque di dilavamento e di lavaggio delle aree esterne di un punto di vendita e distribuzione carburanti venivano recapitate direttamente nella canalizzazione comunale per la raccolta delle acque meteoriche, in assenza di un sistema di raccolta delle acque di prima pioggia per il successivo trattamento/smaltimento, così come prescritto dal regolamento regionale ai sensi dell'art. 113, terzo comma. Ma dall'altro ha osservato che tale specifica condotta integra anche il reato di scarico non autorizzato di acque reflue industriali, pur aggiungendo che, tuttavia, «tale condotta, sebbene espressamente contestata, non è stata però presa in considerazione dal giudice del merito».

Si tratta, in sostanza, della stessa conclusione cui eravamo pervenuti nel 2015 secondo cui «le acque meteoriche di dilavamento escluse dalla normativa generale sulle acque possono essere solo quelle “pulite” del primo comma non disciplinate dalle Regioni, mentre tutte le acque, anche di dilavamento, contaminate e potenzialmente inquinanti non sono considerate “acque meteoriche di dilavamento” e sono soggette alla disciplina sulle acque del d.lgs. n. 152/06 (incluso il terzo comma dell'art. 113), in particolare in quella degli scarichi di acque reflue di cui alla parte III». Di conseguenza, «in presenza di acque meteoriche o di lavaggio contaminate per dilavamento, solo se l'azienda le ha incanalate in uno scarico diretto si applicherà la disciplina per le acque reflue industriali. E se non lo ha fatto, spetta alle Regioni intervenire per stabilire tale obbligo (di convogliamento e depurazione) in modo da farle rientrare nel concetto di scarico di acque reflue industriali disciplinato (con obblighi e sanzioni) dalla parte III del d.lgs. n. 152/06, al fine di evitare l'inquinamento da scarichi. In caso ciò non avvenga e la immissione nell'ambiente avvenga in modo diverso, non vi è uno scarico e pertanto non è applicabile la normativa sugli scarichi della parte III. Al massimo, se si tratta di rifiuti liquidi, sarà ad essi applicabile, ricorrendone i presupposti, la relativa disciplina sui rifiuti contenuta nella parte IV del d.lgs. n. 152/06»¹⁶.

¹⁵ Cass. Sez. III Pen. 6 febbraio 2019, n. 5813, in www.lexambiente.it, 25 febbraio 2019 (giurisprudenza costante). Sulla distinzione tra scarichi e rifiuti liquidi, si rinvia, per approfondimenti e richiami, alla sentenza in esame nonché al nostro *Il diritto penale dell'ambiente*, cit., 182 e ss.

¹⁶ AMENDOLA, *Acque meteoriche e scarichi industriali*, cit.