

La disciplina delle acque meteoriche e di prima pioggia

di Emanuela Gallo

La disciplina delle acque meteoriche di dilavamento e di prima pioggia non è argomento che ha riscosso molto successo in dottrina né si ritrova frequentemente oggetto di pronunce giurisprudenziali. Eppure rappresenta un profilo del Decreto Legislativo 11 maggio 1999 n.152 ("D.Lgs.n.152/1999") ancora oggi, a 4 (?) anni dall'entrata in vigore del Testo Unico, oggetto di dubbi ed equivoci interpretativi dalle ripercussioni pratiche notevoli.

Due, infatti, sono gli elementi che lo contraddistinguono rendendolo particolarmente significativo nell'ambito della gestione aziendale dei profili ambientali: l'incertezza legislativa circa il contenuto degli obblighi che coinvolgono tali profili e una meno incerta esistenza di tali obblighi accompagnata dall'applicazione sanzionatoria ai danni di coloro che si trovano a dover risolvere modalità e termini di gestione di questi reflui.

1. Definizione

Volendo fare il punto della situazione della legislazione nazionale e locale vigente, ed eventualmente, tentare di identificare una soluzione per i due profili sopra indicati, la prima questione alla quale occorre rispondere è che cosa si intenda per acque meteoriche, nelle due accezioni di acque "di dilavamento" e di "prima pioggia".

L'art. 2 del D.Lgs. n.152/1999, anche dopo le modifiche introdotte dal Decreto Acque-bis D.Lgs. n.258/2000 (mettere per esteso), non ne offre una definizione in positivo: le acque meteoriche vengono identificate secondo un criterio "per esclusione" rispetto alle acque reflue industriali, domestiche o urbane rispettivamente definite all'art 2, lett.h e lett. l) del Decreto, dalle quali vengono, appunto, distinte.

Le prime, infatti, sono le acque reflue scaricate da edifici in cui si svolgono attività commerciali o industriali "diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento". Per essere equiparabili alle acque reflue domestiche le acque meteoriche dovrebbero (a) provenire da insediamenti di tipo residenziale o da un agglomerato come definito dall'art 2 del Decreto (nota) e (b) essere convogliate in rete fognarie, anche separate". Infine le acque reflue urbane sono 2le acque domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche e di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento", quindi i due fenomeni non possono coincidere.

Le acque meteoriche, quindi, sotto il profilo della loro origine, non sono assimilabili a nessuna delle altre categorie di acque di scarico individuate dalla legislazione vigente.

Come la stessa terminologia adottata lascia presumere, si tratta dunque, semplicemente, delle acque derivanti dalle precipitazioni atmosferiche, pioggia, neve, grandine.

2. Rilevanza delle acque meteoriche

2.1 Le disposizioni di cui all'art. 39, comma 1, del Testo Unico

Il D.Lgs n.152/1999 nel distinguere le acque meteoriche dalle altre categorie di acque reflue ha adottato un criterio generale di non rilevanza. Ai sensi dell'art.39, comma 2, infatti, "le acque meteoriche non sono soggette a vincoli o prescrizioni derivanti dal presente decreto". In altre parole, essendo ritenute per definizione prive di sostanze inquinanti le acque meteoriche non sono in via generale sottoposte a prescrizioni specifiche.

Pur tuttavia, tale condizione generale di non applicabilità della disciplina vigente sulle acque può subire due eccezioni.

La prima è data dalla possibilità riconosciuta alla Regioni a fini di prevenzione di rischi idraulici ed ambientali di sottoporre a controlli ed, eventualmente, ad autorizzazione, gli "scarichi di acque meteoriche".

Soffermiamoci su questa previsione.

Come si è detto le acque meteoriche sono acque di pioggia che ricadono sul terreno e vengono eventualmente raccolte, convogliate in strutture artificiali per essere riversate in corpi ricettori come in un percorso naturale in cui l'attività antropica è intervenuta a meri fini, potremmo dire, "organizzativi". L'art 39, comma 1 del Testo Unico, tuttavia, si riferisce non alle acque meteoriche in sé bensì agli scarichi di acque meteoriche.

Lo "scarico" – non della terminologia comune ma nel senso tecnico e giuridico adottato dal Testo Unico – è infatti "qualsiasi immissione diretta tramite condotta di acque reflue (...) comunque convogliabili in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione" (art 2, comma 1, lettera bb) . Dunque due sono gli elementi che individuano uno scarico:

- l'immissione diretta e
- la loro convogliabilità in corpo ricettore.

Sotto il primo punto ricade la necessità che non sia interrotta la continuità del percorso dalla fonte di produzione al corpo ricettore. A differenza di quanto si era precedentemente argomentato sotto la vigenza della Legge Merli, n.319/1976 (mettere per esteso e inserire delle note sulla nozione di scarico indiretto), qualora la immediatezza e continuità del percorso dall'origine alla destinazione finale venisse interrotto non ci si troverebbe di fronte ad uno scarico "indiretto" bensì verrebbe esclusa la nozione stessa di scarico. Di fatti, in simile ipotesi il refluo andrebbe a confluire nel concetto – e relativa disciplina- del rifiuto liquido di cui al Decreto Legislativo 22/1997 (mettere per esteso e nota con definizione/giurisprudenza di rifiuto liquido).

Ulteriore passaggio nell'individuazione dello scarico è la natura liquida o semi-liquida dei reflui o comunque tale da consentirne lo scivolo autonomo nei corpi ricettori

Di conseguenza, le acque meteoriche acquisteranno rilevanza quando siano incanalate, convogliate e riversate in maniera diretta dalla fonte al in corpi ricettori divenendo così "acque di scarico". E questo, peraltro, a prescindere dalla considerazione circa la loro natura inquinante o meno. Altro elemento costitutivo della nozione di scarico, infatti è la superfluità dichiarata per la natura inquinante o meno dei reflui convogliati. Vale a dire che "scarico" dunque non necessariamente è sinonimo di "scarico inquinante" bensì le conseguenze giuridiche connesse con l'identificazione di uno scarico operano indipendentemente dalla considerazione della natura inquinante, reale o potenziale, dei suoi reflui.

Di fatto, il convogliamento delle acque meteoriche sta profilandosi sempre più un obbligo che una facoltà, a fronte del divieto di scarico delle acque meteoriche nelle acque sotterranee, introdotto dall'art. 39, comma 4, del Decreto, con particolare riferimento alla modalità di scarico mediante pozzo assorbente, fino ad oggi abbastanza in uso.

Per le acque meteoriche, peraltro, una volta che le stesse siano individuate come "scarico", l'applicabilità di particolari prescrizioni è rimessa alla valutazione discrezionale – ma comunque mirata dalla necessità di protezione dell'ambiente – delle singole realtà operata dalle Regioni. Tali vincoli, peraltro, possono operare in via graduale, dai controlli sui reflui a prescrizioni più stringenti fino all'eventuale autorizzazione.

Occorre peraltro sottolineare a tal proposito che fin'ora nessuna Regione ha ancora dato effettiva attuazione al comma 1 dell'art 39.

Alcuni studi e proposte in tale senso sono al momento al vaglio della Regione Emilia Romagna¹. La Provincia di Ancona² a fronte di un inadempimento da parte della Regione Marche, si è pronunciata nel

¹ Il testo allo Studio della Direzione Generale Ambiente /servizio Tutela e Risanamento Risorsa Acqua si presenta, almeno nella sua bozza preliminare, complesso e dettagliato. Volendone tracciare una sintesi, non esaustiva, gli scarichi di acque meteoriche, ai fini dell'applicazione di diverse prescrizioni si suddividono in due categorie:

- a) fognature separate (art 39, comma 1, lettera a)
- b) altre condotte separate (art 39, comma lettera b).

Nell'ipotesi sub a) rientrano le aree residenziali ovvero gli agglomerati di cui all'art 2 del Decreto e le aree destinate ad attività commerciali o artigianali/industriali munite di due condotte che canalizzano rispettivamente le acque meteoriche di dilavamento e le altre acque reflue derivanti da tali aree. In questa ipotesi vengono prese in considerazione esclusivamente le acque meteoriche che, dalle condotte separate recapitano in acque superficiali o sul suolo. In tutte le altre ipotesi ed in particolare per l'eventualità di acque di dilavamento di aree industriali si rinvia alle disposizioni di attuazione dell'art 39 comma 3 del Decreto. Per queste acque è richiesta la comunicazione alla Provincia dell'esistenza

senso di ritenere soggetti ad autorizzazione tutti gli scarichi di acque meteoriche di dilavamento convogliati tramite condotta separata e recapitanti su un corpo idrico o sul suolo, sull'assunto che a fronte del combinato disposto dell'art 45, comma 1, del D.Lgs n.152/1999 e del punto bb, comma 1, dell'art 2 del Decreto, tutti gli scarichi debbano essere preventivamente autorizzati, indipendentemente dalla loro natura inquinante³.

La Regione Lombardia sembra, al momento, essersi adagiata sulle prescrizioni contenute nella legge regionale n. 62 del 27 maggio 1985, di molto precedente l'entrata in vigore del D.lgs. n.152/1999 ma in parte interessante la materia (nota con le prescrizioni di rilievo sulle acque meteoriche)

2.2 Le acque di prima pioggia – art. 39, comma 3 del D.Lgs n.152/1999

Le acque meteoriche possono assumere rilievo anche in una seconda ipotesi, nella accezione, di cui al comma 3 dell'art 39 del Decreto, di "acque di prima pioggia".

Anche in questo caso, lo Stato ha delegato alle Regioni il compito di individuare i casi in cui possono essere imposte determinate prescrizioni – anche particolarmente vincolanti quale l'obbligo di convogliamento, separazione e trattamento - in relazione alle acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne.

Allo stato attuale nessuna Regione ha emanato le normative di competenza in conseguenza del D.Lgs. n.152/1999. Alcune di esse, peraltro, avevano già emanato una regolamentazione della materia facendo riferimento ad alcune previgenti normative nazionali - e specificatamente la già nominata Legge Merli, abrogata dal Testo Unico, la Legge 29 dicembre 199 n.496 in materia di impianti di distribuzione carburanti, e le Direttive tecniche relative agli impianti di trattamento di residui organici per la produzione di fertilizzanti (Numero/Data?) – e continuano ancor oggi a farvi riferimento, nei limiti di una loro applicabilità non in contrasto con le disposizioni introdotte dal Decreto⁴.

dello scarico e di ogni informazione tecnico-costruttiva dello stesso come della fognatura. E' fatta eccezione per gli scarichi derivanti da fognature separate asservite ad aree a destinazione esclusivamente residenziale.

Rientrano invece nell'ambito della lettera b) le acque meteoriche delle resti stradali, autostradali e delle relative pertinenze – ponti,, gallerie, viadotti – non collegate alla rete fognaria delle acque reflue urbane. Anche in questo caso è previsto l'obbligo di comunicazione alla Provincia, fatta eccezione per le nuove opere o i nuovi progetti di intervento soggetti a Valutazione di Impatto Ambientale. In quest'ipotesi, infatti, lo studio di VIA e la conseguente autorizzazione sostituiscono ogni altra forma di controllo da parte dell'Autorità competente. Sono esclusi inoltre le acque meteoriche interessanti le reti viarie della tipologia delle strade comunali e provinciali, salvo che le stesse non recapitino all'interno delle zone di rispetto delle opere di captazione delle acque superficiali o sotterranee destinate al consumo umano ai sensi dell'art. 21, comma del Decreto.

² Si veda anche il sito della Provincia, www.provincia.ancona.it, settore Ecologia e Tutela dell'Ambiente. La Regione Marche ha tuttavia emanato una disciplina ad hoc per le acque di prima pioggia nell'ambito delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regionale di Tutela delle Acque di cui all'art 44 del Decreto.

³ Unica eccezione operata dalla Provincia di Ancona riguarderebbe le acque di dilavamento che non interessino in alcun modo aree soggette ad attività produttiva, anche passiva, e quindi non abbiano la potenziale possibilità di essere contaminate dagli elementi residuali della relativa attività. Quanto ai limiti da rispettare, in assenza della disciplina regionale, la Provincia ha ritenuto in via cautelare di assoggettare le acque meteoriche provenienti da stabilimenti industriali, ai dati di cui alla Tabella 3 o Tabella 4 dell'allegato 5 del D.Lgs. n.152/1999 rispettivamente per lo scarico in acque superficiali o sul suolo; mentre per l'ipotesi di dilavamento di piazzali in cui si svolgono attività che comportano la produzione, trasformazione, utilizzo di sostanza di cui alla Tabella 3/A dell'Allegato 5 derivanti dai cicli produttivi indicati nella medesima Tabella 3/A s richiede la conformità alle disposizioni dell'art 34 del Decreto circa gli scarichi di sostanze pericolose

⁴ La bozza di disegno di legge per la Toscana, presentata prima dell'entrata in vigore del Testo Unico, il 1 dicembre 1997, ma rimessa in discussione proprio alla luce della nuova normativa, imporrebbe il trattamento delle acque di prima pioggia provenienti da insediamenti produttivi affinché rispondano ai valori tabellari previsti dalla normativa per la tutela delle acque dall'inquinamento per l'insediamento di riferimento. La definizione di acque di prima pioggia, inoltre, si discosterebbe, in senso più restrittivo, da quella al momento per prassi generalmente adottata, della Regione Lombardia, attribuendo rilevanza "ai primi 3 mm di un evento meteorico di 30 minuti, ogni 24 ore, uniformemente distribuiti sulla superficie al suolo o calpestabile, con esclusione delle superfici di copertura in quanto non soggette a deposito di sostanze inquinanti".

La norma più completa nella trattazione della problematica delle acque di prima pioggia è sicuramente la già citata legge della Regione Lombardia n.62/1985 e connessa Delibera del Consiglio Regionale 21 marzo 1990 n. IV/1946.

Anche con riferimento alle acque di prima pioggia la prima questione da risolvere riguarda la loro individuazione. In tal senso, sembra esservi un consenso pressoché unanime tra gli organi Regionali sulla definizione fornita dall'art. 20, comma 2, della L.R. n. 62/1985 che porta a considerare come rilevanti i "5 mm di acqua uniformemente distribuita sull'intera superficie scolante". Per il calcolo delle relative portate si assume che tale valore si verifichi in un periodo di 15 minuti di eventi meteorologici distanziati tra loro almeno 48 ore; i coefficienti di afflusso alla rete si considerano pari ad 1 per le superfici, lastricate o impermeabilizzate ed a 0,3 per quelle permeabili di qualsiasi tipo⁵.

Ma quando i primi 5mm di pioggia assumo rilievo e quali siano gli obblighi connessi ancora non è chiaro.

Infatti, nessuna Regione ha ancora individuato formalmente le ipotesi in cui "in relazione alle attività svolte" nelle aree in cui ricadono le acque di prima pioggia e di lavaggio, " (...) vi sia il rischio che il dilavamento delle superfici scoperte (...) crei pregiudizio per gli obiettivi di qualità ei corpi idrici".

In altre parole il comma 3 dell'art 39 rimane al momento ancora non direttamente attuato.

Pur tuttavia, la scarsa giurisprudenza che si è pronunciata in materia ha ritenuto potersi scavalcare il vuoto normativo vigente in favore della necessità di intervenire a protezione dell'ambiente nonché ai danni degli imprenditori.

La sussistenza di un obbligo di rispetto delle prescrizioni sia formali (necessità di munirsi di autorizzazione per il relativo scarico) che sostanziali (rispetto dei limiti tabellari, quindi convogliamento ed eventuale pre-trattamento) anche con riferimento alle acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne (così come sopra individuate) troverebbe una sua ragione da una valutazione complessiva dei principi di tutela dell'ambiente idrico contenuti nel Testo Unico, che impongono l'assoggettamento a suddette prescrizioni tutti gli scarichi indistintamente. Così, "se un'acqua meteorica va a lavare, anche se non in modo preordinato e sistematico, un'area soggetta ad attività produttiva, anche passiva, e trasporta con sé elementi residui di tali attività, cessa la sua natura pura e semplice di acqua meteorica e diventa uno scarico vero e proprio che va assoggettato, in quanto tale, alla disciplina degli scarichi". "In tal caso, infatti, l'acqua perde la caratteristica unica ed esclusiva di acqua meteorica e va a fondersi con gli elementi reflui dell'azienda, fungendo da vettore improprio per la convogliabilità diretta verso il corpo ricettore"⁶. La conseguenza di un simile percorso logico è l'applicazione delle sanzioni – anche penali - previste dal Testo Unico per la violazione degli obblighi di autorizzazione e di rispetto dei relativi scarichi dei livelli di accettabilità prescritti in ragione delle sostanze pericolose raccolte nel dilavamento.

Proprio a fronte della gravità delle conseguenze connesse con la corretta gestione delle acque di prima pioggia appare estremamente importante, quindi, individuare le ipotesi in cui le stesse acquistino rilievo ai fini della normativa applicabile.

Ancora una volta può soccorrere la regolamentazione della Regione Lombardia che ha formato una sorta di elenco delle attività in relazione alle quali le acque di prima pioggia e di lavaggio possono assumere rilievo. Si tratta di attività ad alto potenziale inquinante, quali le industrie petrolifere, chimiche, concerie, ma anche le stazioni di distribuzione di carburante, le autofficine, le carrozzerie, gli autolavaggi, i depositi di mezzi di trasporto pubblico, nonché i depositi di rifiuti, di rottami, di veicoli destinati alla demolizione. In tutte queste ipotesi, infatti, è plausibile ritenere che nelle superfici scoperte possano depositargli i medesimi inquinanti presenti nel ciclo produttivo dello stabilimento. In alcuni casi, ad esempio la demolizione e la raccolta di metalli da rottamazione, alcune fasi dell'attività potrebbero svolgersi proprio all'aperto con dispersione dell'area e nel terreno di sostanze inquinanti.

Rimane peraltro ancora scoperto il profilo relativo alle acque di prima pioggia che ricadono sulle coperture dei capannoni industriali e non sulle aree e piazzali esterni.

⁵ Secondo il progetto in Studio presso la Regione Emilia Romagna, inoltre, a fonte dei suddetti parametri, il volume di acque di prima pioggia da contenere e/o assoggettare a trattamento risulta compreso in un *range* tra 25 e 50 mc per ettaro, da riferirsi alla parte di superficie contribuente in ogni punto di scarico effettivamente soggetta ad emissione (ad esempio la superficie di pavimentazione soggetta a traffico veicolare).

⁶ Si rinvia anche per gli interessanti spunti della parte motiva alla Sentenza del Tribunale di Terni 23 Novembre 1999.

Occorre infine tenere presente che le ipotesi delineate dalla Regione Lombardia non possono ritenersi nè vincolanti nè esaustive, e il riconoscimento dell'esistenza di determinati vincoli di tutela è rimesso spesso alla sensibilità delle singole Province. Di fatto, le Province, nell'esercizio del loro compito di verifica e tutela dell'ambiente idrico, a seconda dei pareri espressi dalla Agenzia di Protezione dell'Ambiente ed, eventualmente, dei Regolamenti di Igiene locali, riconoscono di volta in volta la necessità, o meno, di far adottare determinate prescrizioni, sulla base di una valutazione effettuata caso per caso in ragione della natura dell'insediamento, delle dimensioni, delle caratteristiche del corpo recettore e dell'ambiente circostante.

3. Conclusioni

Nonostante qualche Regione si stia disponendo a disciplinare ex novo o ad integrare/aggiornare la legislazione previgente al Testo Unico in materia di acque meteoriche e di prima pioggia, al momento la legislazione vigente appare carente sotto molteplici profili, a partire fin'anco dalla identificazione stessa di tali reflui per una loro rilevanza a fini prescrittivi.

Pur tuttavia, i gestori di aziende produttive si trovano esposti al rischio della comminazione di sanzioni, anche di natura penale, per violazioni di prescrizioni più in generale riferite al fenomeno degli scarichi idrici ma che, per analogia, sono a certe condizioni riferibili anche alle acque in questioni.

Di fatto, sarebbe paradossale che acque recanti sostanze pericolose in quantità pregiudizievoli per i corpi ricettori potessero recapitare il loro carico al di fuori di qualunque controllo e di qualunque vincolo solo in quanto non immediatamente riferibili all'una o all'altra definizione di legge. E allo stesso modo sembra ragionare la giurisprudenza che sembra non ammettere alibi.

A prescindere, dunque, dallo stato delle disposizioni vigenti e dalla più o meno stringente sensibilità delle autorità a cui è affidato il compito di sorvegliare sulla tutela dell'ambiente, almeno laddove si trovino ad operare con l'intervento degli elementi parametrati alla Tabella 3 del Decreto, i gestori dei relativi siti produttivi dovrebbero pianificare una gestione delle acque meteoriche, con separazione dalle acque di prima pioggia. Le prime qualora canalizzate e scaricate in corpo ricettivo, dovrebbero essere debitamente autorizzate. Le seconde soggette a trattamento per renderle conformi ai limiti tabellari applicabili.