

Focus Tecnico di Ambiente&Sicurezza

Analisi giuridica e istruzioni operative su Sistri, lavori in spazi confinati, opere provvisoriale e depurazione acque.

**Il regime giuridico delle Acque di falda emunte:
case study**

**AVV. FABIO ANILE
- RICERCHE E CONSULENZE AMBIENTALI -**

Operazioni di “*pump and treat*”: nell’ambito delle operazioni di messa in sicurezza e di bonifica delle falde acquifere sotterranee, è prassi consolidata (in particolare, all’interno dei c.d. Siti di Interesse Nazionale - SIN¹) di adottare sistemi di sbarramento idraulico delle falde sotterranee contaminate, costituiti da pozzi di emungimento, la cui funzione è di consentire l’emungimento delle acque di falda contaminate ed il successivo trattamento, al fine di essere scaricate in altro corpo idrico ricettore o reimmesse, ove possibile, nella stessa falda acquifera da cui sono state prelevate.

¹ V. D. M 18 settembre 2001, n. 468, in Supplemento ordinario n. 10 alla Gazzetta ufficiale 16 gennaio 2002 n. 13

Sotto il vigore della previgente disciplina (art. 17 D. Lgs. n. 22/97 e D. M. n. 471/99), in assenza di una chiara indicazione normativa, si era diffusa la tesi (sostenuta , in particolare, dal Ministero dell' Ambiente) che le acque di falda emunte dovessero essere considerate *sempre e comunque* quali “*rifiuti liquidi*” da trattare, con la conseguente inapplicabilità nella fase di scarico dei limiti di emissione previsti in materia di scarichi idrici, in favore dei più restrittivi limiti indicati dal D.M. n. 471/99.

Tale opzione interpretativa - oltre a rendere più farraginosi i procedimenti di bonifica - induceva a conseguenze paradossali, allorquando, ad esempio, un'impresa coinvolta nella bonifica del proprio sito si trovava costretta a scaricare *nello stesso corpo idrico ricettore* le acque reflue derivanti dal ciclo produttivo entro i limiti di emissione previsti dalla normativa in materia di scarichi idrici e quelle provenienti dall'emungimento di falde sotterranee (considerati "rifiuti") entro i diversi e più severi limiti richiamati dal D.M. 471/99.

Acque emunte

Rifiuti



Si applica la disciplina contenuta nella parte IV:

- necessità di autorizzazione ex art. 208
- rispetto dei limiti di scarico di cui all' Allegato 1 al DM 471/1999
- obbligo di tenuta dei registri C/S
- VIA
- sanzioni penali e amm.ve P.te IV

?

Acque reflue



Si applica la disciplina contenuta nella Parte III:

- /
- rispetto dei limiti di emissione delle acque reflue industriali (Tab.3, All. 5)
- /
- /
- sanzioni penali e amm.ve P.te III

art. 243 comma 1, D. Lgs. n. 152/2006
- Acque di falda-

1. Le acque di falda emunte dalle falde sotterranee, nell'ambito degli interventi di bonifica *o messa in sicurezza* (*) di un sito, possono essere scaricate, direttamente o dopo essere state utilizzate in cicli produttivi in esercizio nel sito stesso, nel rispetto dei limiti di emissione di acque reflue industriali in acque superficiali di cui al presente decreto.

(*) modifica introdotta dalla Legge 27 Febbraio 2009, n. 13 del D.L. 30.12.2008 n. 208, in G.U. 31 dicembre 2008 n. 304

2. In deroga a quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 104, ai soli fini della bonifica dell'acquifero, e' ammessa la reimmissione, previo trattamento, delle acque sotterranee nella stessa unità geologica da cui le stesse sono state estratte, indicando la tipologia di trattamento, le caratteristiche quali-quantitative delle acque reimmesse, le modalita' di reimmissione e le misure di messa in sicurezza della porzione di acquifero interessato dal sistema di estrazione/reimmissione. Le acque reimmesse devono essere state sottoposte ad un trattamento finalizzato alla bonifica dell'acquifero e non devono contenere altre acque di scarico o altre sostanze pericolose diverse, per qualita' e quantita', da quelle presenti nelle acque prelevate.

Problemi interpretativi:

- mancanza di un'esplicita qualificazione giuridica delle acque emunte da parte del Legislatore
 - l'art. 243 disciplina espressamente la sola fase dello "*scarico*" delle acque emunte
 - collocazione dell'art. 243 all'interno della Parte IV (rifiuti-bonifiche)
- Occorre decidere caso per caso, sulla base dei **principi generali**

Discrimine tra rifiuti e acque reflue

Una decisione che ha fatto storia nel diritto ambientale è la **sentenza *Forina*** (Cass. Pen. SS.UU. 13 dicembre 1995 n. 12310, ud. 27 settembre 1995, *Forina*, rv. 202899)².

Il *discrimen* nel campo di applicazione della disciplina sui rifiuti da quella concernente le acque di scarico, va individuato nell'esistenza di una struttura stabilmente asservita allo scarico dei reflui in un corpo ricettore.

² Cfr.: Cass. Sez. III, 16.01.2008, n. 2246; Cass., Sez. III, 9.10.2008, n. 42529; Cass. Pen. Sez. III, 3.09.2007, n. 33787; Cass. Pen., Sez. III, 29.03.2000, n. 5000; Cass. Pen. Sez. III, 17.12.2002, n. 8758; Cass. Pen. Sez. III, 11.03.2004, n. 18347.

Ovvero: laddove, sin dal momento della loro “produzione”, le acque reflue vengono avviate a depurazione e successivo scarico mediante un’apposita tubatura, troverà applicazione la disciplina sugli scarichi idrici.

Al contrario, laddove le stesse acque vengano gestite al di fuori di una struttura stabilmente asservita allo scarico in apposito corpo ricettore (ad esempio effettuando operazioni di stoccaggio), non potrà che trovare applicazione la disciplina sui rifiuti, in quanto, in tale (diverso) contesto, la disciplina sugli scarichi idrici non appare più idonea - da sola - a garantire quell’elevato livello di tutela ambientale, cui è ispirata la normativa comunitaria e, a cascata, quella nazionale.

Il “**precipitato**” di tale opzione interpretativa:

- è stato originariamente trasfuso nell’art. 8, lett. e), D. Lgs. n. 22/97 (decreto Ronchi)
- si rinviene oggi nell’art. 185, comma 2, lett. a) del D. Lgs. n. 152/2006, recante le *esclusioni dal campo di applicazione della disciplina sui rifiuti**
- e nella **nozione di “scarico”, di cui all’art. 74, lett. ff), D. Lgs. n. 152/2006**

Art. 185 comma 2:

Sono esclusi dall'ambito di applicazione della parte quarta del presente decreto, in quanto regolati da altre disposizioni normative comunitarie, ivi incluse le rispettive norme nazionali di recepimento:

- a) le acque di scarico;*
- b) ...omissis...*

** La disposizione previgente - art. 185, comma 1°, lett. b) - escludeva dal campo di applicazione della parte quarta del decreto "gli scarichi idrici, esclusi i rifiuti liquidi costituiti da acque reflue".*

Art. 74, comma 1, lett. ff)

SCARICO: qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuita' il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acque previsti all'articolo 114.

In ordine alla non necessaria sussistenza di una vera e propria tubatura, si richiama la sentenza della Corte di Cassazione n. 35888 del 26 ottobre 2006, con cui si è stabilito che *«lo scarico non necessita della presenza di tubazioni o apparecchiature speciali costituenti una vera e propria condotta, poiché integra uno scarico in senso giuridico qualsiasi sistema di deflusso, oggettivo e duraturo, che comunque canalizza, senza soluzione di continuità, in modo artificiale o meno i reflui dal luogo di produzione al corpo ricettore.»*.

Art. 74, lett. 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;*

Art. 74, lett. 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;*

La giurisprudenza amministrativa: orientamento maggioritario

Tar Sicilia, Catania nell'ordinanza n. 788 del 07.06.2007 che respingendo la tesi Ministeriale ha affermato che «...*la prescrizione (ndr: ministeriale) inerente la gestione delle acque emunte si basa erroneamente sul presupposto – inammissibile – della qualificazione di queste ultime come rifiuti, dovendosi esse, invece, considerare come acque reflue di provenienza industriale»*

Principio ribadito con sentenza TAR Catania del 17 giugno 2008, n. 1188.

Tar Catania, con la sentenza n. 207, del 29 gennaio 2008,
ha ulteriormente ribadito che l'art. 243 del D. Lgs. n.
152/2006 individua *« una disciplina che può dirsi speciale
rispetto alla nozione di scarico ordinaria e dalla quale si evince
l'intenzione del Legislatore di riferirsi alla normativa sugli
scarichi idrici e non a quella sui rifiuti. Da ciò consegue la non
applicabilità, per le stesse acque, della disciplina sui rifiuti, che
è incompatibile con la prima ai sensi dell'art. 185, comma 1,
lett. b) del d.lgs n. 152 del 2006.....»*.

Tar Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, 26 maggio 2008, n. 301

(una fattispecie concernente lo scarico in mare di acque di falda emunte, mediante una condotta preesistente ed autorizzata, ha ribadito che « *l'art. 243 del D.L.vo n. 152/06 cit., (...omissis...) consente che le acque emunte dalle falde sotterranee nell'ambito di interventi di bonifica vengano scaricate, direttamente o dopo essere state utilizzate in un ciclo produttivo (come nel caso, a fini di raffreddamento) in acque superficiali, ovviamente nel rispetto dei limiti di emissione delle acque reflue industriali* »;

TAR Calabria è pervenuto alle medesime conclusioni nelle sentenze del **23 maggio 2008, nn. 1068 e 1069**, ove si legge che *«la pretesa ministeriale, secondo cui tutte le acque di falda prelevate dal sottosuolo devono essere gestite come rifiuti comporterebbe il loro allontanamento dal sito a mezzo di autobotti ed il loro conferimento ad un impianto autorizzato allo smaltimento di rifiuti liquidi speciali. Sennonché una tale prescrizione è contrastante con le previsioni contenute nell'art. 243 del d. Lgs. n. 152/2006, ove invece, è espressa l'opzione*

secondo cui le acque di falda emunte dalle falde sotterranee nell'ambito degli interventi di bonifica di un sito, possono essere scaricate, direttamente o dopo essere state utilizzate in cicli produttivi in esercizio nel sito stesso, nel rispetto dei limiti di emissione di acque reflue industriali, in acque superficiali.....alla luce delle richiamate disposizioni, appare senz'altro illegittima, come censurato in ricorso, l'assimilazione ai rifiuti delle acque reflue emunte dalla falda ».

La giurisprudenza amministrativa: orientamento minoritario

- Tar Sardegna, sez. II, n. 549 del 21.04.2009
- Tar Sicilia, Palermo, sez. I, n. 540, del 20.03.2009,
- Tar Toscana, Sez. II, 19 maggio 2010, n. 1523
- Tar Toscana Sez. II, 6 ottobre 2011, n. 1452

con argomentazioni del tutto analoghe:

1. Non essendo riutilizzabili, le A.E. costituiscono una sostanza di cui il detentore *si disfa*, così integrando la nozione di “rifiuto” (art. 183, comma 1, lett. a), D. Lgs. n. 152/2006);
2. Esse sono riconducibili al punto Q4 della direttiva comunitaria (v. anche All. A alla parte IV del D. Lgs. n. 152/2006), nonché nell’Allegato D alla parte IV del D. lgs. n. 152/2006, quali *rifiuti liquidi acquosi e concentrati acquosi prodotti dalle operazioni di risanamento delle acque di falda, contenenti o meno sostanze pericolose identificati, rispettivamente, con i codici CER 19.13.07* e 19.13.08;*

3. L'espressione "operazioni di risanamento delle acque di falda" è più ampia di quella di "trattamento" delle stesse ed è comprensiva anche dell'attività di emungimento di dette acque. Invero, "risanamento" deve intendersi come sinonimo di "bonifica": dunque le operazioni di risanamento includono tutte le operazioni di messa in sicurezza e, poi, di definitiva bonifica dell'area interessata, a partire proprio dall'emungimento delle acque di falda. Dal canto loro, le espressioni "rifiuti liquidi acquosi" e "concentrati acquosi" non possono che intendersi come comprensivi delle acque emunte, proprio per il riferimento al carattere "acquoso" o comunque "liquido" della sostanza

4. La distinzione tra acque reimmesse ed acque non reimmesse nella falda, non è accolta dalla decisione comunitaria n. 532 del 2000.
5. Non derivando da cicli produttivi, le A.E. sarebbero difficilmente inquadrabili nella nozione di *acque reflue industriali*, di cui all'art. 74, comma 1, lett. h), D. Lgs. n. 152/2006;
6. Ai sensi dell'art. 108, comma 5 del D. Lgs. n. 152/2006, «L'Autorità competente può richiedere che gli scarichi parziali contenenti le sostanze della tabella 5 del medesimo Allegato 5 siano tenuti separati dallo scarico generale e disciplinati come "rifiuti" ».

Considerazioni critiche

1. «le acque emunte rientrano a pieno diritto nella nozione comunitaria e nazionale di “rifiuto liquido”, in quanto nozione elastica e comprensiva di qualunque sostanza, non più direttamente utilizzabile».

* Argomentazione non convincente: è evidente infatti che anche le acque di processo avviate a depurazione potrebbero essere considerate sostanze di cui il detentore si disfa. L'argomento appare quindi meramente *formale*.

2. Le acque emunte sono riconducibili al punto Q4 della direttiva comunitaria (v. anche All. A alla parte IV del D. Lgs. n. 152/2006), nonché nell'Allegato D alla parte IV del D. Lgs. n. 152/2006, quali *rifiuti liquidi acquosi e concentrati acquosi prodotti dalle operazioni di risanamento delle acque di falda*, contenenti o meno sostanze pericolose identificati, rispettivamente, con i codici CER 19.13.07* e 19.13.08;

* L'Allegato A ha una funzione meramente descrittiva delle categorie di rifiuti, tant'è che - come più volte evidenziato dalla Corte di Giustizia (V. per tutte: Corte di Giustizia Arco, 15.06.2000, in cause C-418/97 e C-419/97, punto 35) - la voce Q16 («ogni altra sostanza o materiale non menzionate nella voci da Q1 a q15») include

tendenzialmente qualunque sostanza, materiale od oggetto. Pertanto, l'analisi volta a definire se un materiale è rifiuto o meno, deve incentrarsi sull'atto, l'obbligo o l'intenzione di disfarsi di un materiale, più che sulla sua riconducibilità alle voci Q1-Q16.

* L'introduzione all'Allegato D del D. lgs. n. 152/2006, recita: « *l'inclusione di un determinato materiale nell'elenco non significa tuttavia che tale materiale sia un rifiuto in ogni circostanza. La classificazione dei materiali come rifiuto si applica solo se il materiale risponde alla definizione di cui all'art. 1, lettera a) della direttiva 75/442/CE* ».

3. L'espressione "operazioni di risanamento delle acque di falda" è più ampia di quella di "trattamento" delle stesse ed è comprensiva anche dell'attività di emungimento di dette acque.

Le espressioni "rifiuti liquidi acquosi" e "concentrati acquosi" non possono che intendersi come comprensivi delle acque emunte, proprio per il riferimento al carattere "acquoso" o comunque "liquido" della sostanza

L'argomentazione non è supportata da alcuna disposizione o nozione giuridica che deponga nel senso indicato.

4. La distinzione tra acque reimmesse ed acque non reimmesse nella falda, non è accolta dalla decisione comunitaria n. 532 del 2000.

L'argomentazione non appare corretta. La decisione comunitaria si limita ad indicare le categorie di quei materiali che rientrano nella definizione di "rifiuto".

La tesi (del TAR Toscana) si pone di contrasto con l'indicazione espressa contenuta nell'introduzione all'Allegato D: *« l'inclusione di un determinato materiale nell'elenco non significa tuttavia che tale materiale sia un rifiuto in ogni circostanza. La classificazione dei materiali come rifiuto si applica solo se il materiale risponde alla definizione di cui all'art. 1, lettera a) della direttiva 75/442/CE ».*

5. Le A.E. non sarebbero inquadrabili nella nozione di *acque reflue industriali*, ex art. 74, comma 1, lett. h) D. Lgs. n. 152/06, in quanto *non derivano da cicli produttivi*.

* Le A.E. appaiono invece sussumibili nella nozione di *“acque reflue industriali”*, anche sotto un profilo formale, atteso che in detta nozione sono incluse in via residuale tutte le altre acque, diverse, sotto il profilo qualitativo, dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento.

Art. 74, comma 1, lett. 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;

* L'art. 243 prevede, infatti la possibilità di *scaricare* dette acque "con o senza riutilizzo", così confermando la loro equiparazione alle acque di processo.

* Un impianto per l'emungimento delle acque sotterranee costituisce a tutti gli effetti un *installazione* posta all'interno di un area di produzione di beni.

Al riguardo, la stessa Cassazione ha chiarito che «*per scarico deve intendersi il liquido proveniente dall'insediamento produttivo nella sua totalità e cioè nell'inscindibile composizione dei suoi elementi confluenti nel corpo ricettore, a nulla rilevando che parte di esso sia composto da liquidi non direttamente derivanti dal ciclo produttivo*» (Cass. Pen., sez. III, 99/12189).

* Con riguardo alle acque di falda derivanti da attività di escavazione la Corte di Cassazione (sent. 22 marzo 2011, n. 11494) ha precisato che le acque di falda provenienti da lavori di escavazione possono integrare il concetto di acque reflue industriali affermando che laddove le acque di falda siano intorbideate da residui dei lavori di scavo e di cantiere esse vanno annoverate nella nozione di acque derivanti dallo svolgimento di attività produttive non assimilabili, quindi, alle acque reflue domestiche, sottratte al regime sanzionatorio previsto dall'articolo 137 del Dlgs 152/2006 (v. Cass. Sez. III 21 giugno 2006 n. 29126 rv 234944).

6. ai sensi dell'art. 108, comma 5 del D. Lgs. n. 152/2006, «L'Autorità competente può richiedere che gli scarichi parziali contenenti le sostanze della tabella 5 del medesimo Allegato 5 siano tenuti separati dallo scarico generale e disciplinati come "rifiuti" ».

* La disposizione è certamente applicabile, ma nel caso concreto sottoposto al TAR non erano previsti scarichi parziali. La ricorrente lamentava l'esatto opposto, ovvero che l'impianto di depurazione che l'amministrazione riteneva di autorizzare ex art. 208 fosse asservito contemporaneamente alla depurazione delle acque reflue di processo e delle acque di falda emunte, miscelandosi prima di essere scaricate in mare mediante un'unica condotta.

TAR CAMPANIA - Sez. V Sentenza n. 1398 del 21 marzo 2012

Il caso:

società petrolchimica - evento incidentale con improvviso sversamento da un serbatoio e fuoriuscita di un considerevole quantitativo di olio paraffinico.

La società comunica immediatamente l'evento di potenziale contaminazione ai sensi dell'art. 240 D.L. vo n. 152/2006 ed attiva gli interventi di messa in sicurezza di emergenza, ex art. 242.

A partire dal giorno successivo all'evento, mette in pompaggio i piezometri già esistenti per il pompaggio ed il recupero del prodotto surnatante, installando, al contempo **un sistema di trattamento delle acque emunte** che consentiva di trattare e depurare le acque di falda emunte, riutilizzarle, per quanto possibile, nel ciclo produttivo e, successivamente, scaricare le suddette acque nel rispetto dei limiti di legge.

Gli Enti interessati dei predetti interventi (A.S.L. Napoli 1 e la Provincia di Napoli), non consentivano la piena funzionalità delle opere realizzate ponendo, ciascuna per quanto di competenza, divieto di utilizzazione dell'impianto medesimo, assumendo erroneamente la necessità del previo ottenimento di titoli autorizzativi ex

art. 208 D.L. vo n. 152/2006 per la gestione dell'impianto appositamente costruito per il trattamento delle acque emunte.

Secondo la Provincia di Napoli, la gestione di un impianto di emungimento e trattamento delle acque avrebbe richiesto non soltanto l'**autorizzazione allo scarico delle acque** (di cui peraltro la società era in possesso avendo ottenuto l'autorizzazione allo scarico delle acque in fognatura), ma anche un'**autorizzazione al trattamento dei rifiuti liquidi costituiti da acque emunte.**

Osserva il TAR Campania:

La *ratio legis* è nel senso di porre una **disciplina speciale** per la gestione delle acque di falda emunte nelle operazioni di messa in sicurezza e di bonifica, riconducibile alla normativa sugli scarichi idrici e non a quella sui rifiuti, con la conseguente non applicabilità, per le stesse acque, della disciplina sui rifiuti, che è incompatibile con la prima ai sensi dell'art. 185, comma 1,

lett. b) del D.L. vo n. 152 del 2006 (Cfr: T.A.R. Sicilia
Catania n. 207 del 29 gennaio 2008) -

E' illegittima la prescrizione imposta dell'amministrazione di ottenere, per la gestione dell'**impianto di trattamento** delle acque emunte dalla falda, l'autorizzazione ai sensi della normativa rifiuti, dovendosi esse, invece, considerare **acque reflue di provenienza industriale.**

CONCLUSIONI:

Ns. opinione: condividiamo l'orientamento maggioritario

Ove, sin dall'emungimento, le acque prelevate siano avviate a depurazione senza soluzione di continuità mediante un sistema stabile di collettamento, le stesse debbono quindi considerarsi a tutti gli effetti quali acque reflue industriali.

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

AVV. FABIO ANILE
- RICERCHE E CONSULENZE AMBIENTALI -
STUDIOLEGALEANILE@GMAIL.COM
[HTTP://STUDIOLEGALEANILE.WORDPRESS.COM/](http://studiolegaleanile.wordpress.com/)