

IL DEPURATORE COMUNALE ED IL TRATTAMENTO DEI RIFIUTI LIQUIDI COSTITUITI DA ACQUE REFLUE: UN SISTEMA NORMATIVO TOTALMENTE RINNOVATO TRA IL DECRETO-ACQUE ED IL DECRETO-RIFIUTI

Di Maurizio Santoloci

Il depuratore comunale ha subito una profonda e radicale modifica di disciplina normativa dal sistema speculare delineato dal decreto n. 152/99 sulle acque e dal decreto n. 22/97 sui rifiuti. E la struttura legislativa connessa si trova oggi proprio al confine tra le due normative portanti in questione. Sia in senso operativo, gestionale ed autorizzativo, che in senso sanzionatorio.

Ma l'impressione che si trae dal contesto generale di settore, nonché da appuntamenti seminaristici e confronti in convegni, è che ancora questa importante innovazione non sia stata recepita ed accolta presso le pubbliche amministrazioni, le aziende private e gli organi di vigilanza con la dovuta attenzione.

Cito pubbliche amministrazioni, aziende private e organi di vigilanza a ragione, perché la nuova disciplina interessa tutti questi settori, ognuno nel proprio ruolo e per le proprie operatività dirette.

La P.A. in primo luogo, essendo direttamente interessata al tema trattandosi di impianti pubblici e della loro gestione; ma anche le aziende private, giacché la modifica legislativa trae remota radice proprio nella altrettanto rinnovata disciplina degli ex scarichi indiretti aziendali che come tali confluivano su gomma al depuratore comunale e che oggi, invece, essendo qualificati rifiuti liquidi (costituiti da acque reflue) vedono l'accesso non più automatico ma in via, opposta, derogatoria e di eccezione; gli organi di vigilanza perché la violazione alla relativa disciplina, ribadita e resa ancora più chiara e severa dal decreto "acque bis", prevede il reato di cui all'art. 51 del decreto n. 22/97 e non gli illeciti previsti dal decreto 152/99 in quanto in tal caso il gestore del servizio idrico integrato va, in pratica, a operare come un soggetto che esercita attività abusiva di smaltimento di rifiuti.

Ma anche per i singoli privati l'evoluzione porta grandi novità, perché i liquami prelevati nelle fosse delle abitazioni e portate all'impianto comunale giungono oggi sempre con la qualificazione giuridica di rifiuti liquidi (costituiti da acque reflue) e questo indice sulla natura e formalità del trasporto (e dunque del soggetto al quale ci si può rivolgere per tali incombenze).

Come si può ben notare, le novità sono varie e interessano tutti.

Cerchiamo dunque di tracciare un quadro generale della situazione allo stato attuale, partendo dal necessario presupposto basilare della distinzione operata oggi dalla vigente normativa tra i rifiuti liquidi e le acque di scarico.

I "rifiuti liquidi", le "acque reflue" di scarico" ed i "rifiuti liquidi di acque reflue"

Il D.Lgs. 22/1997 rappresenta la attuale normativa quadro di settore in materia di inquinamento in via generale. Va però osservato che tale decreto, dopo essersi presentato come norma quadro (inquinamento da rifiuti solidi, liquidi ed aeriformi), prevede – espressamente – alcune deroghe specifiche e rinvia ad altra normativa due importantissimi settori: l'inquinamento aeriforme e l'inquinamento idrico.

Per quanto riguarda il settore degli inquinamenti idrici, va evidenziato che l'articolo 8 del "decreto Ronchi", al comma 1, lett. e), crea una deroga parziale per il vastissimo campo dei rifiuti liquidi, i quali – come categoria generale – restano disciplinati dal medesimo decreto.

La deroga al D.Lgs. 22/1997, dunque, riguarda soltanto un aspetto parziale del campo dei rifiuti liquidi: le "acque di scarico" dirette.

Il D.Lgs. 152/1999 costituisce, pertanto, norma derogatoria rispetto al D.Lgs. 22/1997 solo nel caso in cui i rifiuti liquidi, disciplinati dallo stesso decreto, siano considerati "scarichi".

Poiché lo scarico delle acque reflue è disciplinato dal D.Lgs. 152/1999 (e prima dalla "legge Merli"), il "decreto Ronchi" troverà applicazione solo per la parte che il sistema del D.Lgs. 152/1999 in materia di scarichi e tutela acque non regola.

Quindi, avremo il seguente campo di applicazione:

* D.Lgs 22/97: tutti i tipi di "rifiuti" sia solidi che liquidi in senso stretto

* D.Lgs 152/99: le acque reflue di "scarico"

* D.Lgs 22/97: anche i "rifiuti liquidi costituiti da acque reflue" (ex scarichi indiretti).

Di conseguenza oggi le parole chiave sono di tre tipi all'interno della normativa sugli inquinamenti, incrociata nel rapporto stretto tra i due decreti n. 22/97 e 152/99, e ad ogni terminologia corrisponde un preciso quadro disciplinatorio formale.

Abbiamo dunque una tripartizione di sostanze liquide che in se stesse possono apparire sostanzialmente identiche ma che in realtà vengono differenziate dal ciclo di origine e trattamento nonché dai sistemi adottati per gestirle. Si tratta di:

- "rifiuti" liquidi di tipo ordinario: sono soggetti integralmente al D.Lgs 22/97 dalla fase di produzione (che può essere aziendale ma anche privata) al deposito temporaneo in sito di produzione, al trasporto mediante veicolo ed alla fase finale di smaltimento all'interno di un impianto di trattamento appropriato;
- "acque reflue" (e cioè acque di processo o di scarico diretto): sono soggette integralmente, se la P.A. autorizza preventivamente il sistema connesso, alla disciplina di deroga del D.Lgs 152/99 dalla fase di produzione (che anche in questo caso può essere aziendale o privata), alla fase di depurazione preventiva fino al riversamento mediante canalizzazione diretta verso un "corpo ricettore";
- "rifiuti liquidi costituiti da acque reflue": si tratta in pratica degli ex "scarichi indiretti" (oggi aboliti) che, ad esempio, vengono riversati in vasche o fusti; sono disciplinati integralmente dal D.Lgs 22/97 dalla fase della produzione (aziendale o privata), alla fase del deposito temporaneo nel sito di produzione, al prelievo e trasporto mediante un vettore ed allo smaltimento finale presso un impianto di trattamento appropriato che gestisce rifiuti liquidi. Va sottolineato che i "rifiuti liquidi costituiti da acque reflue" restano totalmente disciplinati dal decreto n. 22/97 sia nella fase di raccolta presso l'azienda (ad esempio una vasca di contenimento costituisce un "deposito temporaneo" del decreto Ronchi), sia nella fase del *trasporto* (che dovrà essere effettuato rispettando le norme sul formulario di identificazione dei rifiuti) sia nella fase finale del riversamento entro un impianto di "trattamento" (non "depurazione") finale che, ricevendo rifiuti, sarà soggetto in entrata anch'esso al decreto n. 22/97 (mentre poi per il suo "scarico" finale in uscita diretto verso un corpo ricettore sarà soggetto al decreto n. 152/99).

Le qualificazioni giuridiche degli impianti tecnologici

Quindi anche la terminologia è importante, perché un errore sui termini precisi può determinare nullità degli atti e comunque confusioni operative non professionali. Pertanto:

- sulla linea "diretta" dello "scarico" di "acque reflue" verso un "corpo ricettore" (es. fonte aziendale o privata - fognatura o fiume) avremo un impianto di "depurazione" e tale sistema rientra totalmente entro il decreto n. 152/99 sia a livello autorizzatorio che sanzionatorio;
- sulla linea di un riversamento di liquami in un contenitore (aziendale o privato) avremo un "rifiuto liquido costituito da acque reflue" che rientra totalmente entro il decreto n. 22/97; il tipo contenitore (tipo vasca, cisterna, fusti etc...) rappresenta un "deposito temporaneo"; il veicolo che preleva tali liquami per trasferirli altrove è un "trasportatore"

- che trasporta "rifiuti" e deve dunque essere iscritto all'Albo del decreto Ronchi e compilare il formulario di identificazione dei rifiuti; l'impianto che riceve tali "rifiuti liquidi costituiti da acque reflue" è un impianto di "trattamento rifiuti" che deve essere autorizzato entro la disciplina del decreto n. 22/97; fin qui tale sistema rientra totalmente entro il decreto n. 22/97 sia a livello autorizzatorio che sanzionatorio;
- a sua volta l'impianto di "trattamento" di rifiuti finale dovrà operare uno "scarico" (diretto) verso un corpo ricettore; per tali "acque reflue" in uscita sarà soggetto alla disciplina autorizzatoria e sanzionatoria del decreto n. 152/99.

La costruzione giuridica del confine tra i due decreti confermata fin dall'inizio dalla Cassazione

Tali concettualità formali relative al confine tra i due decreti sono state subito delineate dalla Corte di Cassazione, la quale precisa (sentenza III sez. penale – 5/1/2000 n. 3628 – Pres. Zumbo) che "un impianto di depurazione destinato esclusivamente al trattamento delle acque reflue del ciclo produttivo dell'insediamento" deve considerarsi "sottratto alla sfera di applicabilità della normativa sui rifiuti ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. e), del D.Lgs 22/97" e va ricollegato alla disciplina del D.Lgs 152/99. Ma la Corte precisa che tale impianto "deve trattare solo le acque di scarico" e che per la relativa "definizione" occorre ora far riferimento alla nozione di "scarico" contenuta nell'art. 2, lett. bb), del D.Lgs 152/99. Pertanto, ciò che rileva ai fini dell'individuazione della disciplina da applicare non è lo stato fisico (liquidità), bensì l'immissione diretta o meno in un corpo ricettore e, in questo secondo caso, se trattasi di "rifiuto liquido" o di "acqua reflua".

In tal senso si è espressa anche la Corte di Cassazione (sentenza III sezione penale del 3/8/99 n. 2358 – Pres. Tonini) la quale ha precisato che "prendendo atto della coincidenza parziale tra acque di scarico e rifiuti liquidi" si deve assumere "come unico criterio di discriminazione tra le due discipline non già la differenza della sostanza, bensì la diversa fase del processo di trattamento della sostanza, riservando alla disciplina della tutela delle acque solo la fase dello "scarico", cioè quella dell'immissione diretta nel corpo ricettore".

Tale passaggio è estremamente importante per gli organi di vigilanza giacché è prassi frequente concentrare l'accertamento sulla sostanza considerata autonoma in senso stretto, magari limitandosi ad enfatizzare i reperti di analisi di laboratorio. Ma va invece precisato che, fermi restando tali aspetti, un esame generico della natura e componenti di tale sostanza liquida non può essere indicativa in modo totale ed esaustivo né della disciplina giuridica formalmente connessa alla medesima sostanza né degli eventuali illeciti collegati al suo sistema di gestione impropria.

Pertanto, ciò che rileva ai fini dell'individuazione della disciplina da applicare non è lo stato fisico (liquidità) o la natura di composizione del liquido, bensì l'immissione diretta o meno in un corpo ricettore in modo legale e regolamentare.

Infatti, sussiste, proprio grazie al confine stretto tra le due normative, una frequente possibilità che la medesima sostanza liquida (in senso compositivo chimico e biologico), sia ora disciplinata dal decreto sui rifiuti ed ora disciplinata dal decreto acque sulla base del meccanismo strutturale ed operativo corrispondente alla produzione/utilizzo/deposito/riversamento o smaltimento. In alcuni casi addirittura presso l'azienda il travaso formale dall'una all'altra disciplina, ferma restando l'identità compositiva del liquame, è possibile in modo legale. In altre occasioni si tenta di effettuare tale traslazione in modo fraudolento. Ma solo l'esame della sostanza è elemento non sufficiente, giacché è necessario che l'organo di vigilanza accerti e descriva con puntualità l'origine del liquame, il modo di primo trattamento, la fisiologia del sistema di produzione e le destinazioni impresse alla medesima. Soltanto con tali elementi, a parità di liquame sarà possibile distinguere tra un "rifiuto liquido costituito da acque reflue" (D.Lgs 22/97) o uno "scarico" di "acque reflue" (D.Lgs 152/99).

La differenza tra "depuratore" ed "impianto di trattamento di rifiuti liquidi"

Di conseguenza, per schematizzare quanto sopra espresso, possiamo così riassumere il concetto:

1) da una fonte di produzione di "rifiuti liquidi" in senso stretto oppure di "rifiuti liquidi costituiti da acque reflue" deriva un sistema normativo di deposito, gestione, trasporto e smaltimento o recupero finale che viene totalmente ed unicamente disciplinato dal D.L.vo n. 22/97;

2) da una fonte di produzione di uno "scarico" deriva un sistema normativo di regolamentazione di tale riversamento di acque reflue verso un corpo ricettore che viene totalmente ed unicamente disciplinato dal D.L.vo n. 152/99.

Va sottolineato che il "rifiuto liquido costituito da acque reflue" è rappresentato di fatto da tutta quella categoria di ex "scarichi indiretti" che nella pregressa normativa trovavano regolamentazione dentro la disciplina sugli scarichi (ex legge n. 319/76) ed oggi invece sono totalmente ed unicamente disciplinati, al contrario, nella normativa sui rifiuti. Trattasi, in parole povere, dei riversamenti di liquami in vasche, cisterne o altri contenitori tipo fusti (per lo più di origine aziendale ma anche di case private tipo le abitazioni isolate in campagne). Tutto questo vastissimo mondo di ex scarichi indiretti oggi vede radicalmente mutato il proprio regime di disciplina perché mentre ieri veniva prodotto, viaggiava e giungeva ad un impianto finale entro la disciplina specifica degli scarichi (e quindi anche nel depuratore comunale era soggetto a tale norma), oggi tutto il sistema di produzione, trasporto e trattamento finale è stato riversato drasticamente nella disciplina sui rifiuti. Ed anche il depuratore comunale risente quindi in modo diretto e fondamentale di tale modifica, ulteriormente confermata anche dal decreto acque-bis.

Dunque, va sottolineato che lo "scarico" è identificabile esclusivamente nel riversamento diretto dalla fonte di produzione verso un corpo ricettore sito in loco e raggiunto mediante una "condotta" (sempre diretta) nei modi e nei limiti stabiliti dalla autorizzazione della pubblica amministrazione (e l'impianto posto sulla linea della condotta per abbattere il regime tabellare è un depuratore). Mentre quando lo stesso liquame vede spezzato questo riversamento diretto e in qualunque modo viene raccolto e trasportato altrove, l'impianto che lo riceve non è più un depuratore ma un sito finale di trattamento di rifiuti. E se trattasi dell'impianto comunale, è logico che anche tale struttura è soggetto oggi a questa nuova disciplina.

In definitiva tutto il liquame che oggi viaggia su gomma (o naturalmente con altri mezzi) non può essere assolutamente più per principio qualificato uno "scarico" ed è dunque automaticamente fuori dalla normativa sulle acque n. 152/99 ed è identificato della disciplina del decreto sui rifiuti n. 22/97.

A questo punto sorge l'importantissimo interrogativo: può l'impianto pubblico di depurazione (e cioè vivente entro il decreto n. 152/99) ricevere il carico di questo veicolo?

Il gestore del depuratore

Va sottolineato che in questo rinnovato contesto di disciplina normativa oggi operano sul depuratore pubblico due figure giuridiche parallele ma diverse. Infatti, a livello terminologico ma di conseguenza anche a livello fortemente sostanziale oggi del decreto n. 152/99 modificato dalle "acque bis" esiste (anche a livello sanzionatorio) il "gestore di impianti di trattamento delle acque reflue urbane" ed il "gestore del servizio idrico integrato".

Il combinato disposto di tutte le norme precettive e sanzionatorie che ruota intorno a dette due figure permette di trarre una conclusione interpretativa in base alla quale il "gestore di

impianti di trattamento delle acque reflue urbane" è una figura giuridica generale e fungibile che indica chiunque sostanzialmente abbia in mano la gestione in senso lato del depuratore pubblico. E' un genus terminologico omnicomprensivo e per certi versi anche residuale. Vi può essere ricompreso il pubblico amministratore o il pubblico dirigente che ha la gestione amministrativa dell'impianto in questione come funzione diretta a lui demandato, ma anche quella particolare categoria specifica di soggetto terzo che va identificato come "gestore del servizio idrico integrato". Conseguisce che quando nei precetti e nelle sanzioni viene citato il "gestore di impianti di trattamento delle acque reflue urbane" si tratta di un soggetto generico che può ricomprendere dunque ciascuna di queste tre figure. Una specie di definizione contenitore generale.

Quando invece la norma cita poi espressamente il "gestore del servizio idrico integrato" si riferisce evidentemente soltanto a tale speciale nuova figura che non è fungibile con altri soggetti. Ed il decreto n. 152/99, nell'art. 2, punto o-bis) modificato dalle "acque bis" definisce il "gestore del servizio idrico integrato": come "il soggetto che in base alla convenzione di cui all'art. 11 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, gestisce i servizi idrici integrati e, soltanto fino alla piena operatività del servizio idrico integrato, il gestore esistente del servizio pubblico".

Si tratta dunque di una figura selettiva e speciale che non può essere confusa né terminologicamente né sostanzialmente con la prima sopra esaminata, della quale costituisce, per così dire, una sottospecie identificativa particolare.

La conseguenza logica di tale costruzione giuridica è che le previsioni ma soprattutto le sanzioni per il generico "gestore di impianti di trattamento delle acque reflue urbane" valgono per tutti (pubblico amministratore, dirigente amministrativo e gestore del servizio idrico integrato se esistente); mentre, le sanzioni per il "gestore del servizio idrico integrato" valgono soltanto per tale figura. Noteremo dunque, negli schemi che seguono, che le violazioni tabellari, sanzionate ora in via amministrativa ora in via penale, valgono per tutti perché sono inerenti al generico "gestore di impianti di trattamento delle acque reflue urbane"; mentre poi il "gestore del servizio idrico integrato" ha, in più, una ulteriore sanzione penale prevista solo a suo carico indipendentemente dalle violazioni tabellari per una fattispecie che può essere solo ed esclusivamente a lui connessa: la violazione dei parametri normativi previsti dall'art. 36 del D.L.vo n. 152/99.

Ma quando tale violazione viene posta in essere? E cosa prevede in modo espresso l'articolo 36 per il solo "gestore del servizio idrico integrato"?

Un veicolo che trasporta "rifiuti liquidi costituiti da acque reflue" può accedere al depuratore comunale?

Abbiamo dunque visto che il depuratore comunale opera giuridicamente, appunto in quanto "depuratore", entro il contesto del decreto 152/99. Nel momento in cui un veicolo con autocisterna giunge all'ingresso dell'impianto, e dunque si presenta un trasporto di "rifiuti liquidi costituiti da acque reflue", può tale veicolo riversare legittimamente il proprio carico nel depuratore pubblico?

In linea generale, la risposta è negativa. Non vi è dubbio infatti che oggi la struttura dell'impianto pubblico è inibita a ricevere rifiuti liquidi di qualsiasi tipo (ivi inclusi gli ex scarichi indiretti che oggi, si ribadisce ancora, assumono in modo inequivocabile la qualifica giuridica di "rifiuti liquidi costituiti da acque reflue"). Tale divieto assoluto e trasversale va individuato nel primo comma dell'articolo 36 del decreto n. 152/99 novellato dalle acque bis, il quale vieta "l'utilizzo degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane per lo smaltimento dei rifiuti".

Sulla base di tale previsione di fondo, dunque non vi è dubbio che in linea generale l'impiantistica pubblica non può eseguire di principio un trattamento di tali rifiuti liquidi che

pervengono dalle aziende private ma anche, e questo è spesso sottovalutato, dai pozzi neri privati delle civili abitazioni svuotate tramite autospurgo.

Ma la norma crea poi due deroghe specifiche sulla base delle quali, per adeguare la legge alla realtà concreta delle cose, l'impianto pubblico può accettare ancora tali liquami che, va ribadito, sono comunque e in ogni caso ormai dei rifiuti liquidi. Trattasi della deroga espressa e della deroga automatica.

La deroga espressa: una prima condizione di eccezione codificata al divieto di trattamento dei rifiuti liquidi per il depuratore comunale

La normativa vigente prevede come primo caso di deroga l'ipotesi entro la quale praticamente il depuratore pubblico, parallelamente alla funzione genetica di accoglimento delle acque dalla pubblica fognatura, possa ufficialmente assumere anche la fisionomia giuridica di impianto di trattamento rifiuto liquidi per conto terzi al pari in effetti di un impianto similare privato.

In tal caso la struttura pubblica diventerebbe equiparabile sia a livello tecnico che, soprattutto, a livello giuridico ad un ordinario impianto di smaltimento rifiuti liquidi gestita da una azienda privata che potrebbe così ricevere regolarmente ed agevolmente anche i "rifiuti liquidi costituiti da acque reflue".

Tale eccezione è prevista nel secondo comma del citato articolo 36 decreto 152/99 laddove si prevede che in via di deroga rispetto al divieto di base previsto al comma 1 "l'autorità competente ai sensi del decreto legislativo del 5 febbraio 1997 numero 22 in relazione a particolari esigenze e nei limiti della capacità residua di trattamento, può autorizzare il gestore del servizio idrico integrato a smaltire nell'impianto di trattamento di acque reflue urbane rifiuti liquidi limitatamente alle tipologie compatibili con il processo di depurazione".

Appare evidente il carattere di profonda eccezione rispetto all'inibizione sopra evidenziata per l'accoglimento dei rifiuti liquidi in detta struttura e questa norma evidenzia il carattere di stretta correlazione tra normativa sui rifiuti e normativa sulle acque. In pratica tale eccezione è subordinata ad un espresso provvedimento della pubblica amministrazione giacché soltanto l'autorità competente può rilasciare, beninteso entro i parametri del decreto n. 22/97, preventivamente tale autorizzazione.

Ma è logico che la pubblica amministrazione potrà rilasciare tale autorizzazione solo dopo aver preso atto di una capacità residua tecnica potenziale dell'impianto e soltanto dopo tale autorizzazione il gestore dell'impianto stesso può accettare il riversamento nella sua struttura dei liquami provenienti dai mezzi di trasporto.

In tal caso, dunque, l'impianto è idealmente e virtualmente diviso a metà in senso giuridico. Infatti, per una parte detto impianto svolgerà il ruolo genetica di depurazione delle acque della fognatura (ed entro tale operatività sarà soggetto in entrata e in uscita alla normativa del decreto n. 152/99). Per l'altra metà virtuale tale impianto opererà come un normale sistema di trattamento di rifiuti liquidi conto terzi e sarà soggetto pertanto in entrata (quando riceve i liquami dai mezzi di trasporto) al decreto n. 22/97 e in uscita (quando comunque andrà a riversare con uno "scarico" i liquami provento del trattamento) alla normativa del decreto n. 152/99.

Naturalmente questa autorizzazione espressa e formale ad accettare i rifiuti costituiti da acque reflue è opportunamente subordinata dalla legge a condizioni assai severe.

In primo luogo l'impianto deve essere realmente e sostanzialmente adatto per tale incombenza e deve soprattutto disporre di una capacità residua di trattamento oltre a quella già impiegata per la depurazione delle acque della pubblica fognatura.

Inoltre occorre che i rifiuti corrispondano a tipologie compatibili con il processo di depurazione; il che significa che una vasta gamma di liquami che non corrispondono a livello

di composizione a tali caratteristiche sono esclusi da tale possibilità di deroga autorizzatoria.

Se tutte queste condizioni sussistono, e se il gestore ottiene l'assenso formale della pubblica amministrazione, è logico che nella metà virtuale destinata al trattamento rifiuti in senso stretto l'impianto riceve legittimamente il contenuto delle cisterne dei veicoli sia di provenienza aziendale che di abitazioni private secondo un rapporto civilistico sottostante che andrà a regolamentare a livello amministrativo e economico quella che sostanzialmente è una vera e propria depurazione di rifiuti per conto terzi al pari di un comune impianto privato.

E' logico che detti liquami, di conseguenza, non hanno alcuna tabella da rispettare come previsione di legge (se non gli eventuali parametri stabiliti dal gestore del depuratore per consentire, su pura base civilistica e contrattuale, l'ingresso nel sistema di trattamento).

La deroga automatica: una seconda eccezione, che rappresenta di fatto quasi la regola diffusa...

Nella realtà delle cose concrete la prassi più diffusa è tuttavia quella ricollegabile alla deroga automatica. Ipotesi prevista dal terzo comma dell'articolo 36 decreto n. 152/99, sempre come eccezione rispetto al divieto base sopra espresso.

Recita infatti in tal caso la norma:

"Il gestore del servizio idrico integrato, previa comunicazione all'autorità competente ai sensi dell'articolo 45 è, comunque, autorizzato ad accettare in impianti con caratteristiche e capacità depurative adeguate che rispettino i valori limite di cui all'articolo 28, commi 1 e 2 e purché provenienti dal medesimo ambito ottimale di cui alla legge 5 gennaio 1994, n. 36:

- a) rifiuti costituiti da acque reflue che rispettino i valori limite stabiliti per lo scarico in fognatura;
- b) rifiuti costituiti dal materiale proveniente dalla manutenzione ordinaria di sistemi di trattamento di acque reflue domestiche previsti ai sensi del comma 4 dell'articolo 27;
- c) materiali derivanti dalla manutenzione ordinaria della rete fognaria nonché quelli derivanti da altri impianti di trattamento delle acque reflue urbane, nei quali l'ulteriore trattamento dei medesimi risulti tecnicamente o economicamente irrealizzabile."

Appare evidente che tale ipotesi sussiste quando non ricorrono le condizioni della deroga espressa e formale al divieto di utilizzare per lo smaltimento dei rifiuti gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane. E questo secondo e certamente più comune e diffuso caso prescinde da un provvedimento formale autorizzatorio della pubblica amministrazione e rimette invece soltanto alla esistenza di alcune condizioni oggettive sulla qualità dei liquami la possibilità legale per il gestore del servizio idrico integrato di accettare tali rifiuti liquidi all'interno dell'impianto.

Certamente si tratta di un automatismo relativo giacché è logico che la deroga non è assoluta e totale e rimessa alla pura discrezionalità decisionale del gestore. Infatti quest'ultimo è vincolato, sotto forma di pesantissima sanzione penale espressa e rafforzata dal decreto acque bis, ad alcune condizioni oggettive che legittimano la scelta del gestore stesso di ricevere i rifiuti liquidi costituiti da acque reflue.

In tale contesto una attenta lettura del terzo comma sopra riportato ci evidenzia come, oltre a passaggi essenziali come l'obbligo di effettuazione di comunicazione ai sensi dell'articolo 45 del decreto (che rappresenta lo start formale per tale pratica), e oltre alla logica e connaturale presenza delle caratteristiche tecniche e capacità depurative dell'impianto, deve sussistere – e questo è punto prioritario – la condizione che i rifiuti liquidi in questione devono rispettare i valori limite per lo scarico in fognatura.

Ed è quest'ultimo la condizione propedeutica fondamentale che caratterizza tutta la costruzione di questa diffusissima deroga. Il che significa, sostanzialmente, che deve trattarsi di quelli stessi liquami che in ipotesi potevano essere riversati direttamente in fogna ma che invece, magari per difficoltà pratiche o topografiche connesse, sono trasportati in via differita su gomma al punto terminale della fogna e cioè al depuratore pubblico.

Quale è dunque la finalità di tale deroga?

Il rispetto dei "valori limite per lo scarico in fognatura"

In pratica l'ipotesi che si va qui a prospettare è quella relativa a due casi tipici. Infatti nello schema base del sistema fogna - depuratore il letto di ricezione dei liquami è unico ed è costituito da quel complesso sinergico rappresentato, a livello di virtuale corpo ricettore, dalla linea della fogna e dalla sua estrema e finale evoluzione che è rappresentata dal depuratore pubblico ove confluiscono tutti i liquami che legalmente vengono riversati sulla citata linea di fognatura.

Ma quali sono questi liquami? Si tratta, nel rispetto della legge, degli "scarichi domestici" (e cioè sostanzialmente derivante dalle private abitazioni o fonti ad esse assimilabili) che fisiologicamente all'origine rispettano già naturalmente i valori limite per lo scarico in fognatura; e si tratta anche di quelli "scarichi industriali" che, non potendo giungere in fogna nella loro composizione originaria, devono per forza di cose essere livellati fino a raggiungere i parametri tabellari che legittimano il liquame all'ingresso in fogna. Il che significa in parole povere che devono essere fortemente depurati a cura dell'azienda prima di essere legalmente riversati mediante "condotta" diretta in fogna (se non fossero depurati sarebbero illegali per il decreto n. 152/99).

Ambedue tali tipologie di scarichi sono caratterizzati dall'elemento genetico che li contraddistingue appunto come "scarico": il riversamento diretto dalla fonte domestica o industriale direttamente sul corpo ricettore fogna (previo livellamento tabellare per i secondi).

Ciò naturalmente presuppone che la linea della fogna sia praticamente e topograficamente vicina alla fonte di tale scarico per essere agevolmente raggiungibile tramite una "condotta". Ma laddove il corpo ricettore fogna sia distante dalla fonte di produzione o comunque per altri motivi strutturali o topografici o di scelte monosoggettive private o aziendali non si possa o non si voglia raggiungere con una "condotta" la linea della fogna per riversarvi dentro quello che solo in tal caso assume la qualificazione giuridica di un liquame di "scarico", detto liquame per forza di cose va riversato in un contenitore (leggi: vasca, fossa, cisterna, bidoni, etc.) e successivamente trasportato verso un impianto di trattamento finale. Tale passaggio trasforma il liquame di "scarico" in un "rifiuto liquido costituito da acque reflue". E quest'ultimo, così giuridicamente codificato, nel depuratore comunale non potrebbe entrare (vedi: divieto comma 1 articolo 36 decreto n. 152/99).

Ma evidentemente la norma si pone il problema pratico e diffuso di una abitazione privata o di un'azienda che impossibilitata a raggiungere con una condotta la linea della fogna deve poi trasportare questo liquame altrove. Si pensi, a titolo esemplificativo alle case sparse in campagna o ad aziende isolate.

Ove si tratti in via assoluta di liquami tipo "scarico domestico" e cioè provenienti da una privata abitazione in senso stretto o di "scarichi industriali" fortemente depurati dall'azienda produttrice in via preventiva, e dunque laddove ambedue detti liquami rispettino nella vasca che li raccoglie i valori limite per lo scarico in fognatura, si giunge alla conclusione che se la linea della fogna esistesse sotto quella casa o sotto quella azienda una "condotta" avrebbe legalmente consentito il riversamento di tali liquami in modo diretto nella fogna stessa. Dunque in definitiva in tali casi (e solo in tali casi con queste premesse specifiche) attraverso l'autospurgo che va a prelevare il liquame dalla fossa della casa domestica isolata

o dalla vasca aziendale che ha già subito il trattamento depurativo ad opera dell'azienda stessa trasporta verso il depuratore comunale quello che è sì formalmente un "rifiuto liquido costituito da acque reflue" ma che nella sostanza altro non è se non lo stesso identico liquame che in condizioni topografiche diverse poteva direttamente essere "scaricato" in fogna dal proprietario della casa privata o dal titolare dell'azienda produttrice. E dunque quello che si presenta all'ingresso del depuratore pubblico seppure fino a quel momento deve essere considerato a tutti gli effetti come un veicolo che, viaggiando totalmente nel sistema di trasporto previsto dal decreto n. 22/97 sui rifiuti, contiene nella propria cisterna un "rifiuto liquido costituito da acque reflue", ma in pratica viene ammesso eccezionalmente sulla base del terzo comma dell'articolo 36 decreto n. 152/99 al riversamento nel depuratore pubblico.

In definitiva è come se, in senso puramente figurativo, il proprietario dell'abitazione o il titolare dell'azienda avessero collegato un gigantesco tubo elasticizzato su quattro ruote per far giungere questo riversamento alla parte finale della fogna per loro non sottostante: e cioè nel depuratore pubblico.

L'onere della prova sulla dimostrazione del rispetto dei valori limite

Naturalmente l'onere di dimostrare l'adempimento di questo (fondamentale) presupposto nonché di tutti gli altri parametri pregiudiziali previsti dalla norma sopra citata per consentire il regolare riversamento in questione, non ricade certamente sul gestore del depuratore ma sulla parte interessata e che trae vantaggio da tale deroga, e cioè il trasportatore di liquami in diretta connessione con il produttore dei liquami stessi. Saranno dunque loro a dover documentare al gestore del depuratore (sul quale incombe come principio di base il divieto di ingresso per tali liquami sancito dal primo comma dell'art. 36) che presentano alla porta del depuratore pubblico un liquame caratterizzato dal rispetto dei valori limite richiesti dalla norma, richiedendo dunque contestualmente al gestore il permesso di ingresso in deroga al divieto di base. E' logico che il gestore farà bene a sua volta a verificare puntualmente ed esattamente tali caratteristiche, perché altrimenti va incontro direttamente e personalmente alla sanzione penale prevista espressamente a suo carico per il trattamento illegale dei rifiuti liquidi.

Si sottolinea dunque che l'onere della prova non incombe sul gestore ma su chi chiede di accedere al depuratore (il gestore semmai per propria cautela può ricorrere a sistemi di verifica a conferma nelle situazioni di dubbio).

Certamente questa prova oggettiva non può essere basata soltanto su una dichiarazione orale (e certamente il gestore sarebbe fortemente colpevole anche in senso penale se ritenesse sufficiente una mera dichiarazione verbale poi smentita da un controllo analitico). Dunque, va rilevato in primo luogo che in ogni caso ed in senso assoluto ogni trasporto di rifiuti deve essere accompagnato dal formulario di identificazione previsto dal decreto n. 22/97. A questa regola non sfugge oggi certamente il trasporto di quella nuova e particolare categoria di rifiuti costituita dai "rifiuti liquidi costituiti da acque reflue".

Ma a nostro avviso, sulla base del semplice formulario, il gestore non può tecnicamente e ragionevolmente raggiungere alcuna informazione, neppure sommaria, su tale fondamentale passaggio.

Dunque, consegue che appare inevitabile che il formulario almeno in questi casi particolari di trasporto di rifiuti sia accompagnato ed integrato da una documentazione più esaustiva che documenti il rispetto dei valori tabellari del liquame. E per forza di cose tale documentazione integrativa non può che essere un referto di laboratorio che abbia esaminato un campione di detti liquami.

D'altra parte il decreto sui rifiuti n. 22/97 prevede una pesante sanzione penale per chi falsifica un certificato di analisi allegato al formulario o usa lo stesso certificato falso o

fornisce false indicazioni sulla natura dei rifiuti. Appare evidente che, seppure poi nel corpo del decreto N. 22/97 la previsione espressa e diretta dell'obbligo di integrare il formulario con un referto analitico non si riscontra in alcun articolo, se poi però il decreto prevede addirittura una sanzione penale delitto per chi falsifica o usa un certificato di analisi allegato al formulario, non potendosi ipotizzare un così macroscopico errore normativo perdurato per tre anni nel nostro sistema giuridico, evidentemente si deve dedurre che la struttura implicita della norma sottintende in via logica e ragionevole che almeno in casi particolari come quello in esame il formulario non ha ragione di esistere se non strettamente connesso ad un referto analitico.

Il certificato di analisi necessario per dimostrare il rispetto dei valori tabellari

Riteniamo ragionevole ipotizzare l'impossibilità pratica di procedere alla realizzazione di un certificato analitico per ogni viaggio specifico di ciascun vettore dopo ogni singolo prelievo. Ma nel contempo sarà necessario santificare un sistema che offra una garanzia minimale per il gestore di certificazione standard in grado di documentare la qualità esatta dei rifiuti liquidi trasportati.

In linea con altre esperienze simili realizzate in altri campi, si può realisticamente argomentare che per le private abitazioni e per le aziende che hanno un ciclo produttivo stabile e standardizzato con un depuratore proprio nel ciclo aziendale, potrebbe ipoteticamente essere sufficiente un esame analitico "una tantum" con una frequenza periodica proporzionata alla realtà dei fatti (tipo semestrale) che documenti non soltanto il prelievo e l'esame di laboratorio in senso stretto ma accompagnata da una minima relazione tecnica che connetta detto referto alla fonte sostanziale del riversamento (struttura tipica abitativa domestica o ciclo aziendale ben individuato).

Si tratta in pratica di una documentazione di "caratterizzazione analitica" del rifiuto liquido che non deve essere effettuata solo mediante campionamento ed analisi del liquame, ma che derivi da un esame e documentazione del ciclo tecnologico, delle caratteristiche della fonte di produzione permante, delle sostanze pericolose o meno utilizzate nel ciclo e che possono sistematicamente residuare nel rifiuto liquido di scarto, di sostanze diverse che potrebbero prodursi per reazione ed altri elementi strutturali in grado di arricchire il mero esame analitico del campione.

Una sorta di autocertificazione generale attraverso la quale il privato o il titolare di azienda inserendo detta documentazione in appendice integrativa al formulario attestino (sotto propria responsabilità di falso penalmente rilevante) al gestore del depuratore pubblico una situazione in fatto e in diritto completa soprattutto in relazione al potenziale rispetto dei valori limite per lo scarico in fognatura.

Certamente tale documentazione, può essere esaustiva in senso generale per documentare sostanzialmente al gestore la situazione di fatto del liquame trasportato. Si potrebbe obiettare che le attività fraudolente e di inganno sono facilitate in questo contesto, soprattutto considerando che agevolmente il vettore (o il produttore) una volta realizzata tale certificazione (che in se stessa non sarebbe falsa in senso stretto a livello genetico) potrebbero mischiare o comunque modificare la quantità e qualità dei liquami contrabbandandola poi dietro lo schermo di tale certificazione in se stessa genuina ma utilizzata per copertura di un trasporto di ben diversa natura.

Va rilevato e sottolineato che il decreto N. 22/97, punisce chi falsifica o utilizza un certificato falso allegato al formulario di identificazione dei rifiuti, ma prevede anche una terza ipotesi che perfettamente si attaglia a questo caso. Viene infatti perseguito con un delitto del codice penale (e quindi con sanzione grave) chiunque fornisce false indicazioni sulla natura e quantità dei rifiuti trasportati. In questo caso infatti, non si avrebbe il falso genetico e documentale dell'atto di referto analitico giacché quel prelievo, quell'esame e quel referto analitico sono in se stessi come documento e come procedura veritieri perché

accertano che quel giorno, quel campione specifico, quell'analisi corrisponde a certe caratteristiche, a certe conseguenze analitiche. La vera falsificazione sta nell'uso di tale certificato, il quale, in se stesso veritiero e dunque legittimo, viene poi utilizzato e contrabbandato come mezzo per raggiungere uno scopo fraudolento e cioè a garanzia di una specie di autocertificazione che, dietro il paravento di quell'atto in se stesso vero, spaccia poi il falso alla buona fede del gestore dell'impianto di depurazione. Quindi l'usare un certificato vero per contrabbandare e spacciare presso l'impianto pubblico un carico diverso da quello che viene dichiarato integra certamente il reato specifico previsto dal decreto N. 22/97 sui rifiuti in questione.

L'effetto delle deroghe sulla fisionomia giuridica del depuratore comunale

Va dunque rilevato, in conclusione, che se tali metodologie vengono rispettate, all'atto dell'accettazione di tali liquami il depuratore comunale non si trasforma in impianto di trattamento rifiuti se rispettato l'art. 36 del decreto acque.

Pur tuttavia resta sempre fermo il principio che il gestore del depuratore deve firmare la quarta copia del formulario al vettore come conferma della ricezione di quelli che in ogni caso, a livello meramente formale, sono arrivati al sito finale pur sempre come "rifiuti liquidi costituiti da acque reflue" (ed il produttore/mittente ha il diritto/dovere di ricevere la quarta copia controfirmata del formulario entro tre mesi).

Dunque tutta questa costruzione dell'art. 36 rappresenta in qualche modo una norma derogatoria, potremmo quasi ipotizzare una scriminante per il gestore dell'impianto di depurazione che pur ricevendo un rifiuto non si trasforma in un soggetto che tratta rifiuti. Al contrario, va ribadito e sottolineato, che laddove il gestore dell'impianto di depurazione, come invece oggi spesso ancora sistematicamente accade, continua a ricevere automaticamente, dolosamente e cioè autorizzandolo in modo espresso, o colposamente e cioè tollerandolo passivamente pur sapendo bene l'origine di tali liquami, veicoli che trasportano rifiuti liquidi aziendali costituiti da acque reflue ma anche rifiuti liquidi domestici costituiti da acque reflue, si trasforma automaticamente in un impianto che tratta rifiuti liquidi e che dunque viene soggetto automaticamente alla disciplina sanzionatoria del decreto N. 22/97.

Quest'ultimo passaggio è particolarmente importante, perché il decreto acque-bis, evidentemente per affrontare specificamente questo tema e rafforzare il deterrente sanzionatorio, prevede in modo specifico quello che la dottrina aveva già elaborato come idea di ordine generale. Infatti, il decreto acque-bis ha specificamente modificato il sistema sanzionatorio del decreto acque imponendo la sanzione del decreto N. 22/97 come gestore di impianto trattamento rifiuti non autorizzato per il gestore che, non rispettando la disciplina dell'art. 36 decreto acque, sostanzialmente introita i rifiuti liquidi in un impianto pubblico senza essere a ciò autorizzato né in via derogatoria espressa né in via automatica. Recita infatti l'art. 59/comma 6/bis: " Al gestore del servizio idrico integrato che non ottempera all'obbligo di comunicazione di cui all'art. 36, comma 3, o non osserva le prescrizioni o i divieti di cui all'art. 36, comma 5, si applica la pena di cui all'art. 51, comma 1, del dlgs 5 febbraio 1997, n. 22."

Come appare evidente, questo comma aggiunto espressamente sul decreto-base dalle "acque bis" conferma che le sanzioni per il gestore che non rispetta i parametri di deroga sopra enunciati è soggetto alla sanzione prevista dal D.L.vo n. 22/97 come responsabile di un trattamento illegale di rifiuti liquidi

Maurizio Santoloci