

Acque reflue urbane

Acque reflue urbane, depuratori, impianti di trattamento rifiuti liquidi e condanna della Corte di Giustizia dell'Unione europea

a cura del Dott. Cristian Rovito

Sottufficiale del Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera

Esistono delle differenze sostanziali e formali tra le tipologie di acque reflue individuate dal D. Lgs 152/06 e ss. mm. e ii.. Ciò che maggiormente consta rilevare, spesso motivo di confusione terminologica ed applicativa delle disposizioni di legge, attiene a ciò che deve intendersi per depuratore e a ciò che vale a distinguerlo da un impianto di trattamento. Tale distinzione a sua volta si riconnette al “confine tra scarico e rifiuto liquido” di cui spesso ci siamo occupati sulle pagine della nostra testata, e che ci pare utile riproporre brevemente per tenere ben ancorato il caposaldo giuridico da cui partire nell'applicazione delle norme.

Il D. lgs 152/06 e ss. mm. e ii. è diviso di sei parti:

Parte I: Disposizioni comuni e principi generali;

Parte II: Procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione integrata ambientale (AIA);

Parte III: Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche;

Parte IV: Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati;

Parte V: Norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera;

Parte VI: Norma in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

Non c'è dubbio che il punto nevralgico dell'intero sistema normativo del testo unico sia costituito dalla parte IV relativa ai rifiuti. La “regola generale” applicabile è qui inserita, prevedendo una chiave di accesso alla parte III, quindi alla disciplina degli scarichi, ogni qualvolta l'interessato decida a vario titolo e per varie ragioni di staccarsi dalla disciplina dei rifiuti, per entrare in quella degli scarichi richiedendo l'autorizzazione allo scarico alla Provincia o all'Autorità eventualmente delegata. L'art. 124, comma 1 stabilisce infatti che **“tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati”**, dovendosi intendere per scarico *“qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità 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". Per intenderci, indipendentemente dal fatto che nella rete fognaria "**scarico**" "camomilla" oppure "sansa", per rimanere regimentato nella disciplina della Parte III, necessita dell'atto autorizzativo della Provincia o di altra Autorità delegata. Se realizzo lo scarico, la disciplina sarà perciò esclusivamente quella della parte III. *A contrariis* ci si dovrà attenere alle disposizioni della parte IV, nel qual caso non si potrà mai parlare giuridicamente di scarico, ma esclusivamente di rifiuto, sia esso liquido o solido.

Ecco perché è formalmente errato asserire che "il camper scarica" benché sia un'espressione di uso comune a similitudine del "vigile urbano che mi ha fatto la multa" ¹. La terminologia giuridica corretta ha un'importanza fondamentale all'interno dell'attività di accertamento degli illeciti ambientali, ivi compresa soprattutto l'attività investigativa, spesso motivo di annullamento di atti probatori, di archiviazioni da parte del giudice o dell'Autorità amministrativa competente per quanto concerne gli illeciti amministrativi che trovano disciplina all'interno dell'impianto normativo della Legge 689/81 e ss. mm. e ii..

Dal confine scarico – rifiuto emerge altresì un'altra non trascurabile evidenza che riguarda la distinzione tra un depuratore ed un impianto di trattamento di rifiuti liquidi. Sarebbe tedioso oltretutto noioso disquisire sulle caratteristiche tecniche delle diverse tipologie di impiantistica oggi presenti nel nostro territorio (sebbene nella stragrande maggioranza dei casi si tratta di meri impianti di depurazione e molto raramente di impianti di trattamento), per cui ci limitiamo ad evidenziare che **scarico sta a depuratore come rifiuto liquido sta ad impianto di trattamento**.

Mentre il depuratore ha tecnicamente (*rectius*: tecnologicamente) il compito di abbattere il carico inquinante talché la parte III tratta un mero inquinamento formale (ci obbliga ad inquinare entro certi limiti stabiliti di volta in volta dal legislatore sulla base di ragioni strettamente politiche), l'impianto di trattamento ha come scopo quello di smaltire o recuperare il rifiuto liquido (nel sistema gestione queste due fasi chiudono il ciclo dei rifiuti). Ciò vale a completare il ciclo gestionale dei rifiuti, che come noto consta della raccolta, del trasporto, del recupero e dello smaltimento. Appare del tutto evidente che nell'ambito della disciplina sugli scarichi, gli istituti dello stoccaggio (autorizzato, conosciuto e tracciato dalla P.A.) e del deposito temporaneo (non autorizzato/autorizzabile, non conosciuto e non tracciato dalla P.A.) non potrebbero trovare applicazione, anche perché, come si è detto con il riporto riporto *sic et simpliciter* della definizione di scarico, il refluvi viene convogliato direttamente nel corpo ricettore. Se venisse in qualche modo interrotto il collettamento si interromperebbe conseguentemente anche il circuito giuridico realizzato dalla parte III e ritorneremmo *ipso facto* nella disciplina della parte IV sui rifiuti (regola generale).

¹ "Ciò che viaggia non scarica e, meglio ancora, il camper non scarica, ma riversa (concetto giuridicamente molto diverso)". La multa è una pena pecuniaria che il giudice, e solo lui, applica ad un reato – delitto. Non è mai inutile ricordarsi che nel nostro ordinamento giuridico i reati si distinguono in delitti e contravvenzioni e che, mentre le pene detentive sono rispettivamente l'arresto e la reclusione, le pene pecuniarie sono, invece, la multa per i primi e l'ammenda per i secondi.

Il D. Lgs 152/06 all'art. 74 individua come noto una serie di definizioni che ai fini della presente trattazione appare utile riprendere.

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

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;

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

rete fognaria: un sistema di condotte per la raccolta e il convogliamento delle acque reflue urbane;

fognatura separata: la rete fognaria costituita da due canalizzazioni, la prima delle quali adibita alla raccolta ed al convogliamento delle sole acque meteoriche di dilavamento, e dotata o meno di dispositivi per la raccolta e la separazione delle acque di prima pioggia, e la seconda adibita alla raccolta ed al convogliamento delle acque reflue urbane unitamente alle eventuali acque di prima pioggia;

acque di scarico: tutte le acque reflue provenienti da uno scarico.

Inoltre appare opportuno riprendere le definizioni sul "trattamento" perché si presenterà utile nel proseguo ed a completamento della presente trattazione con discendente focalizzazione sulla supra richiamata differenza tra depuratore e l'impianto di trattamento:

trattamento appropriato: il trattamento delle acque reflue urbane mediante un processo ovvero un sistema di smaltimento che, dopo lo scarico, garantisca la conformità dei corpi idrici recettori ai relativi obiettivi di qualità ovvero sia conforme alle disposizioni della parte terza del presente decreto;

trattamento primario: il trattamento delle acque reflue che comporti la sedimentazione dei solidi sospesi mediante processi fisici e/o chimico-fisici e/o altri, a seguito dei quali prima dello scarico il BOD₅ delle acque in trattamento sia ridotto almeno del 20 per cento ed i solidi sospesi totali almeno del 50 per cento;

trattamento secondario: il trattamento delle acque reflue mediante un processo che in genere comporta il trattamento biologico con sedimentazione secondaria, o mediante altro processo in cui vengano comunque rispettati i requisiti di cui alla tabella 1 dell'Allegato 5 alla parte terza del decreto.

La Commissione europea, nella sua qualità di "guardiana" dei Trattati, vigila sull'adempimento, da parte degli Stati membri, degli obblighi ad esso incombenti in forza dei Trattati. La procedura d'infrazione costituisce uno strumento indispensabile per garantire il rispetto e l'effettività del diritto dell'Unione. La decisione relativa al suo avvio è una

competenza esclusiva della Commissione, la quale, esercitando un potere discrezionale, può agire su denuncia di privati, sulla base di un'interrogazione parlamentare o di propria iniziativa.

Ci sono due fasi che nel procedimento d'infrazione: quella del **pre - contenzioso** (art. 258 del TFUE) e quella del **giudizio** (art. 260 del TFUE).

Quando rileva la violazione di una norma europea, la Commissione europea procede all'invio di una **"lettera di messa in mora"**, concedendo allo Stato un termine di due mesi entro il quale presentare le proprie osservazioni. La violazione contestata può consistere nella mancata attuazione di una norma europea oppure in una disposizione o in una pratica amministrativa nazionale che risultano con essa incompatibili. La procedura d'infrazione è avviata nei confronti di uno Stato membro in quanto tale, senza che rilevi se l'autore della violazione sia un organo costituzionale, una giurisdizione, un ente territoriale o un soggetto di diritto privato controllato dallo Stato. Qualora lo Stato membro non risponda alla lettera di messa in mora nel termine indicato oppure fornisca alla Commissione risposte non soddisfacenti, quest'ultima può emettere un parere motivato con il quale cristallizza in fatto e in diritto l'inadempimento contestato e diffida lo Stato a porvi fine entro un dato termine. Nel caso in cui lo Stato membro non si adegui al parere motivato, la Commissione può presentare ricorso per inadempimento davanti alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee contro lo Stato in questione (art. 258, par. 2 del TFUE).

Nella fase del giudizio, lo scopo è diretto ad ottenere dalla Corte l'accertamento formale, mediante sentenza, dell'inosservanza da parte dello Stato di uno degli obblighi imposti dall'Unione.

Se la Corte di Giustizia accerta che uno Stato membro non ha ottemperato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù del Trattato, questo è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta, ponendo fine all'infrazione. Se la Commissione ritiene che lo Stato non si sia conformato alla sentenza della Corte, essa avvia una procedura ex art. 260 del Trattato laddove viene contestato un ulteriore ed autonomo inadempimento, consistente nella mancata adozione dei provvedimenti necessari all'esecuzione della sentenza che ha accertato la violazione del diritto dell'Unione (es. modifica, abrogazione o introduzione di una disposizione normativa; recepimento di una direttiva; mutamento di una prassi amministrativa).

Occorre osservare che a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1.12.2009), la disciplina delle procedure d'infrazione ha subito importanti modifiche. Nei casi di cattiva applicazione del diritto dell'Unione, una delle novità introdotte è rappresentata dalla maggiore rapidità del procedimento d'infrazione ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE rispetto a quanto disposto dal precedente art. 228, par. 2 e 3 del TCE. Infatti, se uno Stato membro non si conforma ad una sentenza d'inadempimento emessa ai sensi dell'art. 258 TFUE e non fornisce esaurienti giustificazioni in risposta alla "messa in mora", la Commissione può

deferirlo al giudizio della Corte di Giustizia e chiedere il pagamento di una sanzione senza dover intraprendere una nuova fase "precontenziosa". Le sanzioni consistono in una somma forfettaria ed in una penalità di mora, adeguate alla gravità e alla persistenza dell'inadempimento. Le cifre indicate dalla Commissione per l'Italia ammontano a minimo 8.854.000 euro per la somma forfettaria e oscillano da 10.880 a 652.800 euro al giorno per la penalità di mora².

Una seconda importante modifica introdotta dal Trattato di Lisbona riguarda le sanzioni pecuniarie nei casi di mancato recepimento delle direttive europee. Nel caso in cui uno Stato membro abbia disatteso l'obbligo di comunicare alla Commissione le misure adottate al fine di recepire una direttiva, quest'ultima può chiedere alla Corte, nell'ambito dello stesso ricorso per inadempimento, di comminare il pagamento di una sanzione pecuniaria.

In sostanza, con la nuova procedura di cui all'art. 260, par. 3 TFUE, la Commissione può richiedere alla Corte sia di accertare l'avvenuto inadempimento dell'obbligo, sia di condannare lo Stato inadempiente al pagamento della sanzione pecuniaria, senza dover attendere l'esaurimento di un'ulteriore fase precontenziosa.

Le decisioni relative all'apertura, all'aggravamento o alla chiusura di una procedura di infrazione sono adottate dal Collegio dei Commissari europei, in apposite sessioni che hanno luogo a cadenza mensile. Il Collegio dei Commissari adotta una decisione di archiviazione quando lo Stato membro si conforma ai rilievi della Commissione europea o quando quest'ultima si ritiene soddisfatta dalle osservazioni dello Stato in questione. Le archiviazioni intervengono solo in occasione delle riunioni mensili, mentre l'apertura di una procedura d'infrazione può essere decisa anche in occasione di una qualunque altra riunione del Collegio. Ad esempio, le procedure per mancato recepimento di direttive sono aperte automaticamente in una delle prime riunioni successive alla scadenza del termine di trasposizione. Una volta aperta la fase contenziosa, l'adempimento da parte dello Stato membro potrà condurre ad una rinuncia agli atti del ricorso da parte della Commissione per venir meno dell'interesse ad agire.

Dalla lettura del recente dossier di Legambiente *Mare Monstrum 2012* e del comunicato dell'Unione Europea emerge chiaramente quanto, ancora un volta, il nostro paese navighi a lento moto rispetto ad altri Paesi europei che hanno realizzato nei propri assetti territoriali adeguati sistemi di depurazione e/o di trattamento delle acque reflue urbane.

² Nella sentenza del 12 luglio 2005 (causa C-304/02, Commissione c. Francia), la Corte di Giustizia ha chiarito che la somma forfettaria e la penalità di mora possono essere inflitte cumulativamente qualora la violazione del diritto dell'Unione sia particolarmente grave e persistente. Per ultimo, mentre la somma forfettaria si paga anche se si è posto rimedio nel corso del dibattimento in Corte, la penalità di mora viene applicata qualora l'infrazione persista dopo la sentenza di condanna e viene calcolata, su base giornaliera, a partire dalla data della sentenza stessa.

Il documento di Legambiente³ evidenzia peraltro l'attualità degli scarichi inquinanti non controllati quale fonte prevalente rispetto alle altre di inquinamento del mare. Vengono evidenziate troppe falle nel sistema di depurazione nazionale, tutt'altro che in linea con gli standard europei e perciò tale, inidoneo a salvaguardare il mare e le sue risorse.

A conferma di ciò, la Corte di Giustizia europea con la sentenza 19 luglio 2012, casua C-565/10⁴ ha condannato l'Italia per l'inadempimento di decine di Comuni sulle normative in materia di trattamento delle acque reflue urbane. Non ci sono sanzioni pecuniarie, ma è fuori dubbio che occorrerà immediatamente correre ai ripari (ci sarebbe un ulteriore dissanguamento delle risorse economiche da tempo deficitarie). In particolare, la Corte ha sentenziato che l'Italia ha violato le norme Ue sulla raccolta, trattamento e scarico delle acque reflue urbane non avendo rispettato i tempi stabiliti per la loro applicazione. I giudici comunitari hanno quindi dato ragione alla Commissione europea che nel 2009 aveva avviato una procedura d'infrazione contro l'Italia per il mancato rispetto nello specifico delle norme Ue in decine di comuni italiani con una popolazione uguale o superiore ai 15.000 abitanti.

Secondo l'Associazione ambientalista⁵ in Italia la copertura di un servizio di depurazione adeguato (ovvero che prevede almeno il trattamento secondario o terziario, quindi un trattamento aggiuntivo dei reflui rispetto alla sola griglia di filtratura prevista dal primario che consente, come nel caso degli impianti dotati di sistema terziario, una depurazione completa degli scarichi) arriva al 76% circa del totale del carico inquinante prodotto, con l'82% nel Nord, il 79% al Centro e il 66% circa nel Sud e Isole. Il servizio di depurazione è inoltre fortemente connesso con quello di fognatura. Inoltre, come rilevano ancora oggi i dati riportati nel Blue Book del 2009 di Anea e Utilitatis, **9 milioni di abitanti (pari al 15% del totale) non sono serviti dalla rete fognaria**. Il 70% circa della rete fognaria nazionale è di tipologia mista, in cui vengono raccolte insieme gli scarichi civili (acque nere e grigie) e le acque meteoriche (acque bianche). Una delle conseguenze di questo sistema di raccolta è il forte aumento di portate della condotta in caso di intense precipitazioni, con gravi problemi per il funzionamento del sistema di depurazione. Infatti, a causa delle portate troppo elevate i reflui vengono convogliati nei cosiddetti "scolmatori" e quindi finiscono nei corpi idrici ricettori e in mare senza alcun trattamento, e le conseguenze si vedono nei divieti di balneazione che scattano spesso dopo precipitazioni molto intense⁶.

³ <http://www.legambiente.it/contenuti/dossier/dossier-mare-monstrum-2012>.

⁴ GUUE C 295/5 del 29.9.2012.

⁵ LEGAMBIENTE, *Mare Monstrum 2012*, pag. 68.

⁶ In merito alle acque di balneazione vds. C. ROVITO, *La disciplina delle acque di balneazione. Analisi della nuova normativa e informazione al pubblico secondo la Decisione UE 7.2.2011*, su www.dirittoambiente.com.

Ci pare opportuno infine riportare alcune considerazioni riportate nel recentissimo "Rapporto 2012 - Per uscire dalle crisi" curato dall'Enea e dalla Fondazione per lo sviluppo sostenibile, sulla necessità di intervenire con le opportunità offerte dalla *green economy* nella gestione delle acque che sia capace di investire per ridurre gli sprechi, incrementare il risparmio e gli usi razionali, prevenire e ridurre l'inquinamento. Nei servizi di fognatura e depurazione nel rapporto vengono rilevate consistenti criticità. Gli impianti di depurazione sono carenti per quasi il 30% della popolazione italiana.

Ricordiamo che gli Stati membri dovevano provvedere entro il 31 dicembre 2000 affinché tutti gli agglomerati con un numero di abitanti equivalenti o superiore a 15 000 (aree in cui la popolazione o le attività economiche sono sufficientemente concentrate da rendere possibile la raccolta e il convogliamento delle acque reflue urbane verso un impianto di trattamento) fossero provvisti di reti fognarie per le acque reflue urbane. Inoltre dovevano anche provvedere affinché, per tutti gli scarichi provenienti da agglomerati con oltre 15 000 abitanti, le acque reflue urbane fossero sottoposte, prima dello scarico, ad un trattamento secondario (che avviene mediante un processo che in genere comporta un trattamento biologico con sedimentazioni secondarie).

La direttiva prevede che la progettazione, la costruzione, la gestione e la manutenzione degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane devono essere condotte in modo da garantire prestazioni sufficienti nelle normali condizioni climatiche locali. La progettazione degli impianti deve tenere conto inoltre delle variazioni stagionali di carico e deve lasciare la possibilità di prelevare campioni rappresentativi sia delle acque reflue in arrivo sia dei liquami trattati, prima del loro scarico nelle acque recipienti (12 è il numero minimo annuo dei campioni da raccogliere nel corso dell'anno).

La Commissione ha avviato una procedura d'infrazione contro l'Italia nel 2009 in quanto vari agglomerati non si erano ancora adeguati agli obblighi sulla raccolta, trattamento e scarico delle acque reflue urbane⁷.

Dopo questa ennesima condanna ci auguriamo che si possa procedere da subito ad avviare politiche, piani e progetti in grado di eliminare le gravi criticità che purtroppo caratterizzano il nostro paese anche in questo settore, ancorati in un'ottica sempre più ampia di "gestione del territorio" e di presa di coscienza degli spunti e delle opportunità offerti dalla *green economy*, uno strumento per realizzare uno sviluppo sostenibile, dal quale non si può più prescindere.

Cristian Rovito

Pubblicato 11 dicembre 2012

Una parte degli impianti di depurazione funzionanti è però ormai obsoleta, 9 milioni di italiani non sono collegati a una rete fognaria e circa il 70% delle fognature raccoglie sia scarichi sia acque meteoriche il che, in caso di precipitazioni consistenti, compromette il buon funzionamento degli impianti di depurazione. Sempre secondo il rapporto, per sistemare la rete acquedottistica e ridurre le perdite e per adeguare il sistema di depurazione (reti fognarie e impianti di depurazione), secondo una stima dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas servirebbero 65 miliardi di investimenti.

⁷ GUUE C 295/5 del 29.9.2012: sono elencati puntualmente tutti i Comuni.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori -
a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*