

*Il presente articolo è in corso di pubblicazione sulla rivista Ambiente & Sicurezza.
Viene qui pubblicato con il consenso dell'Autore e dell'Editore.
A commento della medesima sentenza, si rinvia al contributo di L. PRATI, in corso di
pubblicazione sulla rivista Ambiente & Sviluppo, ed. IPSOA*

SCARICHI INDUSTRIALI IN ACQUE SUPERFICIALI, FOGNATURE E SUOLO, CON SUPERAMENTO DEI VALORI LIMITE: SANZIONI AMMINISTRATIVE O PENALI?

(L'art. 137, comma 5 e 6, T.U. n. 152/2006, secondo Cass. Pen. n. 37279/2008).

SOMMARIO:

1. *Un dibattito nuovo su una questione vecchia (e risolta): la disciplina delle acque reflue industriali in pubblica fognatura, acque superficiali e suolo.*

2. *La modulazione del regime sanzionatorio viene confermata dalla successione delle fonti: l'art. 59, d.lgs. n. 152/99, prima e seconda versione a confronto.*

3. *Il decreto correttivo n. 258/2000 e la più recente sentenza n. 37279/2008.*

3.1 *Gli articolati (ma non persuasivi) argomenti della Cassazione n. 1758/2003: sua riferibilità all'art. 137, comma 5 e 6, del T.U. ambientale.*

3.2. *Rilievi critici sulle due pronunce: la nuova formulazione del comma 5 e il rispetto della... sintassi.*

3.3. *La ratio legis di un regime sanzionatorio differenziato e il mancato rispetto del criterio di proporzionalità, secondo la diversa lesività della condotta – La cancellazione, di fatto, della clausola di riserva dell'art. 54 e l'assenza della voluntas legis e legislatoris - La violazione dei criteri di ragionevolezza scientifica.*

3.4. *I precedenti giurisprudenziali contrari e l'assoluta prevalenza della tesi del doppio regime.*

4. *La lettura rigorista si espone a seri rilievi di incostituzionalità.*

4.1. *Trattamento uguale per situazioni differenziate.*

4.2. *Abrogazione, per via interpretativa, dell'art. 133, T.U. ambientale.*

4.3. *L'adesione perplessa di una attenta dottrina alla sentenza Serafini 2008.*

4.4. *Motivi ostativi di rilevanza costituzionale.*

5. *Conclusioni e proposte.*

1. Un dibattito nuovo su una questione vecchia (e risolta): la disciplina delle acque reflue industriali in pubblica fognatura, acque superficiali e suolo.

Le riflessioni espresse in questa nota si rivolgono a tematiche ampiamente dibattute, oltre che risalenti (agli anni '70 del secolo scorso...). Ma una recente pronuncia della sez. 3^o penale della Suprema Corte¹ le ha richiamate in vita, strappandole alla "storia", e dando ad esse una soluzione che contraddice una interpretazione giurisprudenziale e dottrinale, ormai consolidata, che aveva trovato nel d. lgs n. 152/2006 il suo più recente avallo.

In una vicenda di scarico di acque reflue industriali in acque superficiali (ma lo stesso varrebbe nel caso di scarico in pubbliche fognature o in suolo), con superamento dei valori limite stabiliti dalla tabella 3, dell'Allegato 5 (relativamente ai parametri del B.O.D. e del C.O.D.), la S.C., anziché ritenere applicabili **le sanzioni amministrative** previste dall'**art. 133**, del T.U. cit. (che, per l'appunto, punisce "lo scarico che superi i valori limite di emissione fissati nelle tabelle di cui all'Allegato 5, nella parte terza del presente decreto", fra cui la tab. 3), ha ricondotto tale violazione all'**art. 137, comma 5**, fornendo una lettura che, pur vantando un precedente specifico², si presenta del tutto dissonante con i suoi stessi orientamenti, prevalenti e consolidati (v. oltre); con la dottrina più attenta ma, soprattutto, con la volontà del legislatore (che, da tempo, ha introdotto un **sistema sanzionatorio binario**, articolato in sanzioni amministrative e penali, a seconda della gravità del fatto, riservando queste ultime a condotte di particolare disvalore sociale riferito ovviamente alla tutela dei valori ambientali³).

Per arrivare a tali impegnative conclusioni (appena anticipate sopra), occorre prendere le mosse **dal dato normativo** riferito al non breve arco temporale che va dal 1976 (anno di entrata in vigore della legge Merli, n. 319/1976), al 1999 (in cui fu approvato il d. lgs. 11

¹ **Del 12.6.2008, n. 37279, est. Onorato, ric. Serafini**. Su questa pronuncia, si vedano le prime note di M. Taina, Scarichi industriali oltre i limiti tabellari: sempre sanzione penale, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 2/2009 pag. 129; G. Amendola, Superamento dei limiti tabellari. La prima sentenza della Cassazione dopo il testo unico ambientale, nota redatta per *Industriambiente.it* 2008, dal sito di *www.lexambiente.it*, con ampliamenti rintracciabili nell'articolo intitolato Acque. Superamento limiti tabellari 29 luglio 2008. Per la manualistica più recente, P. Fimiani, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano 2008, pag. 28 e ss.; L. Prati e G. Galotto, Scarichi, inquinamento idrico e difesa del suolo, Milano 2008; M. Chilosi (a cura di) *Tutela delle acque dall'inquinamento e disciplina degli scarichi*, 2008, pag. 194 (con richiami alla letteratura e giurisprudenza precedente).

² Anche se relativo alla legislazione precedente: mi riferisco a **Cass. Pen. sez. 3, 28.10. 2003, n. 4806**, est. Postiglione, in proc. Bonassi e Bonfiglio, che si richiamava all'**art. 59, comma 5**, del d. lgs. n. 152/1999). La decisione è pubblicata in *Ambiente* n. 7/2004, pag. 687, con acuta e convincente nota di L. Prati, *La Cassazione ribalta l'orientamento in tema di superamento dei valori tabellari*, *ivi*, pag. 679 e ss..

³ Sui vari modelli di incriminazione, si richiamano i capitoli relativi alle trattazioni generali della normativa sanzionatoria relativa alla disciplina delle acque degli AA. cit. a nota 1. Ai quali adde, precedentemente: L. Butti - M. Mazzoleni, *La nuova normativa per la tutela delle acque* IPA Servizi 2000; M. Medugno - M. Gabritotti e P. Pagliara, *Il nuovo regime delle acque fra 'presente e futuro'*, *La Tribuna*, 2002.

maggio 1999, n. 152) sino ad arrivare al T.U. cit. del 2006, come novellato dai noti decreti correttivi (di cui l'ultimo n. 4/2008) **per due ragioni:**

- perché il superamento della legge "Merli", da parte del decreto 152/99, si compie in nome (anche) **della depenalizzazione** di molte ipotesi di reato previste dalla stessa legge n. 319/76 (la quale aveva ricondotto a illeciti penali tutte le forme di superamento dei limiti di accettabilità imposti agli scarichi, in base all'art. 21, comma 3);
- in quanto l'art. 59, comma 5 e 6, del decreto n. 152 cit., come novellato, è stato **riprodotto identicamente** (tranne una variante lessicale che si indicherà) dall'art. 137, comma 5 e 6 del T.U. cit., tanto da giustificare il richiamo alle problematiche e alle conclusioni maturate dalla giurisprudenza prevalente e dalla dottrina formatesi sulla interpretazione, appunto, **dell'art. 59** (dal 1999 al 2006) delle quali la decisione della S.C. n. 37278/ 2008, pur **optando per una lettura opposta**, non si è fatta carico di confutare le motivazioni, limitandosi a evocare, a suo supporto, l'isolato precedente n. 4806 del 2003, cit. ⁴

Non senza aver messo in luce, innanzi tutto, la rilevanza pratica delle opposte opzioni interpretative:

- A) quella più rispettosa della lettera e della volontà legislativa (ratio legis) secondo cui costituisce **regola generale** il sottoporre **a sanzioni amministrative** ".. il superamento dei valori limite di emissione fissati nelle tabelle di cui all'allegato 5" (ex **art. 54**, del d. lgs. n. 152/1999 e dell'attuale art. **133**, del T.U. ambientale), fatta salva **l'eccezione** che tale superamento configuri un reato (come si legge testualmente nell'identica espressione parentetica dei due articoli: "salvo che il fatto costituisca reato");⁵

⁴ "Alla cui articolata motivazione si rinvia", come si legge nella pronuncia del 2008. Su tale "isolamento" v. oltre, par. 3.4

⁵ Perché concerne limiti di emissione relativi alle sostanze pericolose elencate, in numero di 18, nella Tabella 5, dell'Allegato 5. Concorde nell'osservare che "con il d. lgs. n. 152/1999, la sanzione amministrativa diventava la regola (art. 54), mentre quella penale, l'eccezione (art. 59)", G. Amendola, in "Superamento dei limiti cit."; salvo ad aggiungere che il correttivo del 2000 "apportava alcune importanti modifiche alla lettera della norma penale" (v. oltre). Dello stesso avviso M. Chilosi, op. cit. pag. 156, che rileva: " A livello di sistematica generale, è anzitutto possibile osservare come le tecniche di tutela utilizzate dal Legislatore siano rimaste sostanzialmente invariate rispetto a quelle adottate sin dalla legge Merli. In particolare, vengono affiancati i due modelli di illecito tipici della materia ambientale, ossia l'illecito amministrativo e la contravvenzione, la cui differenze, a livello di comportamento sanzionato, è puramente quantitativa". Così anche, L. Prati e G. Galotti, op. cit. pag. 137 (Cap. 6, "Sanzioni amministrative e depenalizzazione"). Per una rassegna della giurisprudenza sul decreto 152/1999 e s. m. i. v. L. Ramacci *Il codice delle acque 2002*, pag. 485.

B) la seconda, prospettata dalle due sentenze richiamate (n. 4806/2003 e n. 37278/2008) che, con riferimento alle fonti succedutesi nel tempo, hanno letto l'art. 59, comma 5 e 6 (del decreto del '99) e l'art. 137, comma 5 e 6 del T.U. cit., nel senso che **la sanzione penale** andrebbe applicata, **sempre e comunque**, non solo in caso di violazione dei limiti di emissione afferenti le sostanze pericolose, ma anche di tutti gli altri valori limite fissati nella tabella 3 (relativi alle emissioni in acque superficiali o in fognatura delle acque reflue industriali) o nella tabella 4 (nel caso di scarico nel suolo degli stessi reflui industriali) che **non riguardano i limiti fissati per le sostanze pericolose** della tab. 5 dell'Allegato 5 (limiti per i quali tanto l'art. 54 che l'art. 133 fissavano e fissano una sanzione amministrativa e non penale, per quanto osservato sub A).

****Come dire, in più chiare lettere, che tutte le imprese** che scaricano i propri reflui industriali in acque superficiali, suolo **o in fognatura**, secondo le due decisioni richiamate, devono essere sottoposte a sanzioni penali, relativamente severe (arresto fino a due anni e ammenda da tre mila a trenta mila euro, senza possibilità di oblazione né ordinaria né speciale, ex art. 162 e 162 bis c.p.) - e non con la sanzione amministrativa, da tremila a trentamila euro, come si ritiene (per le ragioni che seguono), ex art. 133, cit. - per superamento **anche di uno solo dei 51 parametri** della tab. 3 e dei **39 parametri** della tab. 4, a prescindere dalla pericolosità o meno delle sostanze immessi in detti corpi ricettori (e dunque anche in loro assenza).⁶

Di più: a tale regime di maggiore severità e gravità, che risulta dissonante, come vedremo, con il sistema a doppio binario, voluto dalla legge (sanzione amministrativa o sanzione penale), andrà a colpire, ai sensi dell'art. 137, **comma 6** (già art. 59, comma 6) **anche tutti “.. i gestori degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane”** (ove recapitano gli scarichi delle acque reflue domestiche, **industriali** e/o quelle meteoriche o di dilavamento, ex art. 74, comma 1, lett. i) cui viene estesa la disciplina sanzionatoria penale del comma 5, nel caso in cui “effettivo scarichi (fognari) che superino i valori limite previsti dallo stesso comma” (5°), anche solo a titolo di colpa (non essendo più richiesto il dolo o la colpa grave).

⁶ E appena il caso di ricordare che le 18 sostanze pericolose della Tab. 5 cit. possono anche essere derogate, in senso meno restrittivo, per gli insediamenti produttivi, in forza di quanto previsto espressamente nelle note 1 e 2 di detta tabella.

⁷ Le prescrizioni sugli scarichi immessi nella rete fognaria urbana, saranno fissati, a livello regolamentare, dall'Autorità d'ambito; esse si affiancano alle altre prescrizioni introdotte nella autorizzazione, ex art. 124, comma 7.

L'estensione dell'interpretazione più rigoristica ai gestori degli impianti di trattamento delle fogne appare ancora più forzata e ingiustificata ove si rifletta:

- a) *alla peculiarità di struttura di tale impianto (di trattamento delle acque di fogna);*
- b) *alla confluenza, in esso, di **varie tipologie di scarichi**, con diversa provenienza e idoneità inquinante;*
- c) *alla delicatezza dei problemi tecnico-gestionali di chi, come gestore dell'impianto, "subirà" il più delle volte, nella assoluta inconsapevolezza, gli altrui "superamenti" dei valori limite ovvero gli scarichi, del tutto anomali, di utenti (spesso ignoti), **rischiando di rispondere, sempre e comunque, penalmente (anche) per fatto altrui.....***⁸.

([segue](#))

⁸ In tema, si vedano le acute osservazioni di F. Giampietro, "La riforma della riforma: Il d. lgs. n. 258/2000 a tutela delle acque dall'inquinamento, in *Ambiente* n. 11/2000, (Editoriale) pag. 1 e ss. Consta che il 19 marzo di quest'anno, il Presidente della Regione Marche si è rivolto al Ministro dell'ambiente On. Stefania Prestigiacomo, con toni preoccupati, per sottolineare che, a seguito della sentenza del 2008, richiamata a nota 1, "... presso i gestori del servizio idrico integrato della Regione Marche e presso le organizzazioni imprenditoriali, quali Confindustria, Confartigianato e CNA, tale interpretazione rigorosa dell'art. 137, commi 5 e 6 ha destato forte allarme .. **prevedendosi sanzioni penali**" (anziché illeciti amministrativi: n.d.s.) "per irregolarità negli scarichi delle **acque reflue industriali ed impianti di trattamento di acque reflue urbane**". ... Durante una apposita riunione ci si è chiesti se la citata sentenza...abbia interpretato correttamente la volontà del normatore; .. infatti solo che si cambi la posizione di un inciso, nel testo del comma 5, il senso cambia radicalmente ... non si può quindi escludere che, nel corso della laboriosa redazione del d. lgs. n. 152, la scrittura del testo abbia tradito la reale intenzione del normatore.. ". Si conclude, pertanto, sollecitando un indispensabile intervento del legislatore (sul punto v. le conclusioni assunte a par. 5).