

(segue da: [La modulazione del regime sanzionatorio viene confermata dalla successione delle fonti](#))

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

*I rilevanti problemi ermeneutici sottesi al duplice orientamento giurisprudenziale sopra indicato, aggravati dalla più recente lettura rigoristica della Cassazione del 2008 cit., sono sorti solo... un anno dopo l'entrata in vigore del d. lgs. 152/1999, in occasione del decreto correttivo del **18 agosto 2000, n. 258**. Il quale, infatti, apportava delle modifiche significative all'art. 59 che sono state lette, da una parte del tutto minoritaria della giurisprudenza successiva (v. oltre, par. 3.4.), come espressione di **una volontà del legislatore di "criminalizzare"** le condotte di superamento dei limiti di emissioni degli scarichi industriali e di quelli dei gestori delle reti fognarie, con riferimento ai limiti posti nelle tabelle 3 (per i recapiti nelle acque superficiali e nella pubblica fognatura) e 4 (recapito nel suolo) citt., sottraendole, di conseguenza, al regime più favorevole delle sanzioni amministrative, di cui all'art. 54 cit. (v. retro).*

*L'esame, in questa sede, di tali novità non risponde ad una curiosità storica o ad una esigenza puramente teorica, ma ad una necessità pratica e di diritto positivo vigente, in quanto, come accennato sopra, la ricostruzione dell'art. 59, comma 5, novellato, **consentirà di dare una corretta applicazione all'attuale art. 137, comma 5, del T.U. cit. che ne riproduce identicamente il dettato**¹.*

¹ Salvo alcune varianti che secondo G. Amendola, nella nota da ultimo cit., assumerebbero importanza "... in quanto <<ovvero>> diventa <<oppure>>, ecc.; ma, a prima vista, sembra che nella sostanza non sia cambiato niente. A ben guardare, invece, la nuova norma penale (art. 137, comma 5) contiene un'aggiunta molto rilevante. Infatti, adesso, la locuzione <<ovvero>> viene sostituita con <<oppure superiori>> (con la ripetizione, quindi, del verbo <<superi>>".

L'osservazione peraltro non convince. Da un punto di vista grammaticale e sintattico, è appena il caso di rilevare, in contrario, che la congiunzione "**oppure**" ha l'identico significato del termine "ovvero" (sono termini sinonimi) oltre che la stessa funzione "**disgiuntiva**" (cioè distinguono fattispecie indicate in successione). In tal senso, v. G. Pittàno, "Sinonimi e contrari, Zanichelli, 1987, voce "ovvero: " ossia, ovverosia, oppure", pag. 533. Quanto alla aggiunta, nella frase, del verbo "**recuperi**", essa svolge, all'evidenza, un compito ripetitivo e rafforzativo **del tutto pleonastico**, nella sintassi del periodo, **stante l'unicità** del soggetto ("Chiunque") e del predicato verbale, in questi termini: " Chiunque...superi...oppure superiori."

Si ribadisce: ripetizione inutile del verbo su cui non si può **ancorare** l'auspicato ribaltamento del sistema sanzionatorio, tanto più quando, lo stesso Amendola, proprio con riferimento all'art. 137, comma 5, rilevandone le tante e gravi imprecisioni terminologiche e gli erronei rimandi ad altre disposizioni, è costretto ad ammettere che: "Insomma, quello che vorremmo mettere preliminarmente in rilievo, è che comunque, a prescindere dalla interpretazione che si voglia accogliere, il contesto normativo di riferimento non è affatto chiaro e contiene sicuramente alcuni errori ed imprecisioni che certamente non contribuiscono a pervenire ad una soddisfacente soluzione della delicata questione". Sul tema della struttura del periodo con cui è stato costruito il comma 5 dell'art. 137 (già 59, comma 5), v. oltre par. 3.2. Sulla qualità della scrittura del decreto 152, con riferimento al regime transitorio, v. V. Paone, Scarichi esistenti e adeguamento al d. lgs. n. 152/1999, in Ambiente, n. 6/2000, pag. 549.

Si impone, a questo punto:

- a) *il confronto fra la prima e la seconda formulazione dell'art. 59, per scorgerne le modifiche apportate e per verificare, poi:*
- b) *la validità degli argomenti testuali o di principio su cui si fonda l'orientamento giurisprudenziale minoritario **sul presunto ribaltamento del sistema sanzionatorio sopra delineato** (sanzioni amministrative, come regola, ex art. 54; sanzioni penali, come eccezione, ex art. 59, comma 5 e 6, in casi tassativi, connessi al rilascio di sostanze pericolose fuori limite, previamente determinate).*

Il testo del nuovo art. 59, nella parte che qui interessa, è il seguente:

"5. Chiunque, nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali, supera i valori limite fissati nella tabella 3 o, nel caso di scarico sul suolo, nella tabella 4 dell'allegato 5 ovvero i limiti più restrittivi fissati dalle regioni o delle province autonome o dall'autorità competente a norma degli articoli 33, comma 1, **in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'allegato 5**, è punito con l'arresto fino a due anni, e con l'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni. Se sono superati anche i valori limite fissati per le sostanze contenute nella tabella 3A dell'allegato 5, si applica l'arresto da sei mesi a tre anni e l'ammenda a lire dieci milioni a lire duecento milioni.

6. Le sanzioni di cui al comma 5 si applicano altresì al gestore di impianti di trattamento delle acque reflue urbane che nell'effettuazione dello scarico supera i valori-limite previsti dallo stesso comma."

Dal dato normativo, appena riprodotto, la più recente sentenza della **Cassazione n 37278/2008 cit.** ha ritenuto, "... in base ai consueti canoni letterali e storici, nonché in base ai criteri teleologici illustrati da **Cass. Pen. n. 4806 del 29.10.2003...** " che "l'interpretazione che si impone" è quella secondo cui "... non v'è dubbio che, con la novella legislativa del 2000,... il legislatore:

- ha voluto punire lo scarico di acque reflue industriali che recapita in acque superficiali o in fognatura quando supera i valori limite fissati nella tabella 3, nonché lo scarico sul suolo di acque reflue industriali quando supera i valori limite fissati nella tabella 4, **anche se il superamento tabellare non riguarda le diciotto sostanze più pericolose elencate nella tabella 5;**
- ha punito inoltre con la stessa pena qualsiasi scarico di acque reflue industriali (in acque superficiali, in fognatura, sul suolo) che superi i limiti più restrittivi fissati dalle regioni, dalle province autonome o dalle autorità di gestione del servizio idrico

integrato, **in relazione alle diciotto sostanze elencate nella tabella 5**, per le quali — in ragione della loro maggior pericolosità — le autorità suddette non possono adottare limiti meno restrittivi”.²

Trattasi, a ben vedere, di motivazione assai scarna – in considerazione della gravità degli effetti che ne derivano, dell'autorevolezza del Collegio che la pronunciava e della circostanza di presentarsi come la prima pronuncia della Corte su tale complessa questione (ex art. 137 commi 5 e 6 del T.U. cit.) – di tipo assertivo e non argomentativo e, per ciò stesso, non idonea a superare i tanti dubbi che si erano profilati, in precedenza, sullo spinoso tema, dubbi che essa non si fa carico di diradare.

Si consideri, in proposito, che, nella parte motiva (v. par. 3), la decisione:

1) si limita ad osservare che la novità introdotte dall'art. 23 del decreto n. 258/2000 "... è stata confermata dal recente testo unico sull'ambiente, con formulazione ancora più chiara" (ma non si indica in che cosa consista la maggiore chiarezza³);

2) delinea poi le due nuove fattispecie penali, indicate sopra, già prefigurate dalla sentenza 2003, Bonassi, senza alcuna argomentazione propria e/o rafforzativa che giustifichi tale duplicazione, salvo la frase di esordio, della seguente tenore:

*".. Orbene, non v'è dubbio che, con la novella legislativa del 2000, il legislatore ha voluto punire le acque reflue industriali... anche se il superamento non riguarda le diciotto sostanze **più pericolose** elencate nella tabella 5",*

*dove è evidente la forzatura interpretativa di ritenere **sostanze "pericolose"** (tute quelle di cui alle tabelle 3 e 4) e, conseguentemente, quelle della tabella 5, **"più pericolose"**, contro il dettato della legge **che non conosce tale inedita distinzione o classificazione** ("pericolose e più pericolose...");*

3) asserisce che "... questa interpretazione si impone in base ai consueti canoni letterali e storici, nonché in base ai criteri teleologici illustrati da Cass. Pen. sez. 3

² Con l'aggiunta finale che "La innovazione normativa è stata confermata dal recente testo unico sull'ambiente, approvato con D.Lgs. 3.4.2006 n. 152, il cui art. 137, comma 5, con formulazione ancora più chiara, punisce con l'arresto fino a due anni e con l'ammenda da tremila a trentamila euro "chiunque, nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali, superi i valori limite fissati nella tabella 3 o, nel caso di scarico sul suolo, nella tabella 4 dell'allegato 5 alla parte terza del presente decreto, oppure superi i limiti più restrittivi fissati dalle regioni o dalle province autonome o dall'autorità competente a norma dell'art. 107, comma 1, in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'allegato 5 alla parte terza del presente decreto"; v. retro, n. 10, per la confutazione della maggiore chiarezza del nuovo dettato.

³ Forse si fa riferimento all'aggiunta "oppure superi", valorizzata senza ragione, come osservato retro, dalla dottrina indicata a nota 10.

sentenza n. 4806 del 29 10 2003", ma non esplicita come siano stati applicati tali "canoni", salvo **un rinvio**, per relationem, alla motivazione della decisione Bonassi del 2003;

4) invoca, a suo conforto, due precedenti decisioni del 2004, qualificandole "**prevalente giurisprudenza**", senza avvedersi che la prevalenza degli orientamenti della stessa sezione 3 e delle Sezioni Unite (v. il par. 3.4.) **sono di segno opposto**: cioè meno rigorista. Di tale ultima esperienza, più che decennale, la sentenza ricorda ... una sola pronuncia – la n. 25272/2004, Anselmi - che, per come citata in motivazione, parrebbe completamente isolata (ed invece rientra, per quanto detto, nell'indirizzo maggioritario e della quale, comunque, non si fa carico di confutare le argomentazioni: v. oltre, **par. 3.4.**).

Poiché, in definitiva, la pronuncia del 2008 si limita a rinviare alla motivazione della precedente sentenza, **n. 1758/2003**, è a quest'ultima che bisogna far riferimento per conoscere "le radici" (logico-giuridiche) del segnalato "ribaltamento" dell'apparato sanzionatorio.

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.

Ebbene una attenta lettura della sentenza n. 1758 del 29 ottobre 2003, est. Postiglione, consente di capire che la profonda innovazione rintracciata dalla Corte, nel nuovo dettato dell'art. 59, comma 5, **si fonda soprattutto... sulla diversa collocazione** della frase riferita alle sostanze pericolose ("in relazione alle sostanze indicate dalla Tab. 5") posta, non prima, **ma dopo** il richiamo dei limiti regionali (a partire dall'anno 2000).

Da tale "spostamento", la S.C. desume due diverse fattispecie penali autonome, in questi termini: "... Il nuovo testo individua **due tipi di soggetti⁴ di riferimento**:

- quelli che, nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali, superano i valori limite fissati nella tabella 3 o, nel caso di scarico sul suolo, nella Tabella 4 dell'Allegato 5;
- quelli che, nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali, superano i valori dei limiti più restrittivi fissati dalle Regioni o dalle province autonome o

⁴ Per la verità **i soggetti sono gli stessi** (espressi dal pronome personale "Chiunque"); ciò che cambia, semmai, sono "le condotte **oggettive** di riferimento".

dall'autorità competente, a norma degli articoli 33, comma 1, in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'Allegato 5".

A tale conclusione essa perviene sulle seguenti considerazioni:

"Diversamente dalla iniziale versione contenuta nel D.lgs 152/99 originario, *la sanzione penale è stabilita indifferentemente per il superamento di tutti i limiti previsti dalla tabella 3 e dalla Tabella 4, del D.lgs 152/99. La sanzione penale rimane invece vincolata alle sostanze previste dalla tabella 5, solo nel caso in cui il superamento riguardi i limiti più restrittivi fissati dalle Regioni. Infatti l'attuale formulazione colloca la frase "in relazione alle sostanze indicate nella Tabella 5 dell'Allegato 5" non più prima, ma dopo il richiamo del ruolo regionale, con specifico riferimento all'ipotesi di limiti più restrittivi fissati dalle Regioni. Come è noto la violazione dei limiti regionali "diversi" da quelli statuali è sanzionata soltanto in via amministrativa (articolo 54, 1° comma), mentre l'ipotesi di limiti più restrittivi ha bisogno di una specifica menzione per l'introduzione di una sanzione penale (spettando allo Stato stabilire le ipotesi di reato). Ed è quello che si è operato con la nuova dizione, introdotta con l'utilizzo della congiunzione "ovvero" che non ha valore correttivo (per precisare o integrare un concetto precedentemente espresso) ma disgiuntivo (nel senso della) introduzione di una autonoma figura di reato). La nuova formulazione menziona altresì una nuova Tabella (la n. 4 in aggiunta alla n. 3), che si riferisce agli scarichi sul suolo".*

Come risulta dai passi della motivazione, sopra riportati, "... la profonda innovazione del decreto 258 è **sostanzialmente ancorata ad un rilievo sintattico** che valorizza la diversa collocazione della frase menzionata ("in relazione alle sostanze indicate nella tab. 5") *"non prima ma dopo il ruolo regionale, con specifico riferimento ai limiti più restrittivi fissati dalla Regione".*⁵

⁵ Tale spiegazione è richiamata in modo tratteggiato, e senza alcun approfondimento, dalle uniche quattro sentenze che hanno condiviso questa lettura e cioè: Cass. Pen. 22.8.2001, n. 33761, Pirota; Cass. Pen. sez. 3, n. 1518 del 29.10.2003; Id. sentenza del 26/03/2004 (ud. 20/02/2004), Lo Piano, la cui massima suona: "In tema di scarichi di acque reflue industriali, successivamente alle modifiche introdotte all'art. 59 del decreto legislativo 11 maggio 1999 n. 152 ad opera dell'art. 23 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 258, **il reato di superamento dei limiti tabellari posti dallo Stato si configura anche in relazione alle sostanze diverse dalle 18 indicate nella tabella 5 dell'Allegato 5 del citato decreto n. 152 del 1999**; Cass. Pen. sez. 3, n. 19254 del 20/05/2005 (ud. 13/04/2005), Granata, la quale ripete: "In tema di scarichi di acque reflue industriali, a seguito del D.lgs . 18 agosto 2000 n. 258, modificativo dell'art. 59, D.lgs . 11 maggio 1999 n. 152, sono sottoposti a sanzione penale gli scarichi che superano i limiti tabellari posti dallo Stato ed individuati nelle Tabelle 3 e 4 anche se si tratta di sostanze diverse dalle quelle indicate nella Tabella 5 dell'Allegato 5. Infatti nell'attuale formulazione il riferimento alle sostanze indicate nella Tabella 5 è stato collocato dopo la previsione della possibilità, per le autorità diverse dallo Stato, di stabilire "limiti più restrittivi", la violazione dei quali - in applicazione del disposto dell'art. 54, comma primo, D.lgs . n. 152 del 1999 ed in ossequio alla riserva statale dello "ius puniendi" - è sanzionata solo in via amministrativa, salvo la sussistenza dell'ulteriore condizione che si tratti delle diciotto sostanze pericolose incluse nella citata Tabella 5".

Tale orientamento si presenta, però, del tutto minoritario (oltre che acriticamente ripetitivo) rispetto ad un opposto e consolidato indirizzo della stessa Suprema Corte (su cui v. oltre, **par. 3.4.**) assai meglio motivato, sul punto.

Se, dunque, questo risulta essere il **pilastro** su cui poggiano tutte le ulteriori affermazioni che se ne deducono (in termini di **duplicità e autonomia** delle due fattispecie e della **automatica criminalizzazione** di tutte le ipotesi di superamento dei limiti delle tabelle 3 e 4), mi sembra doveroso sottolineare, in esordio, che **esso si presenta intrinsecamente assai fragile oltre che inidoneo** a spiegare il completo capovolgimento del sistema sanzionatorio tratteggiato.

Un più attento e complessivo esame della portata e delle finalità sottese al d.lgs. n. 258/2000 consente – infatti - di affermare che la sua funzione “*correttiva*” era certamente volta a completare ed integrare il decreto 152/99, rimuovendo delle sviste, ambiguità e/o colmando delle omissioni precedenti ovvero introducendo delle nuove ipotesi di reato, ma **senza innovare o “ribaltare”**- in ordine ai profili repressivi - il preesistente **rapporto fra le disposizioni del Capo I e il Capo II**, del Titolo V, destinato alle “**Sanzioni**”, fondato sull’evidenziato dualismo fra sanzioni amministrative (v. artt. 54/57, oggi artt. 133 e ss. T.U. cit.) e sanzioni penali (cfr. artt. 59/61, oggi, art. 137 e ss. T.U.)⁶.

In questo senso militano ragioni *formali e sostanziali*, di seguito esposte, volte a confutare *le minoritarie tesi rigoriste*, della recente e meno recente giurisprudenza richiamata, a partire dalla considerazione delle innovazioni testuali apportate.

In particolare:

- il nuovo dettato dell’**art. 54**, come modificato dall’art. 21, del decreto 258 cit. (rubricato “Sanzioni amministrative”), **riduce**, per un verso, l’area del sanzionabile, con la soppressione delle ipotesi di “immissione occasionale” fuori tabelle, e, per altro verso, **conferma** la stessa **sanzione amministrativa** (da 5 a 50 milioni) *per il superamento di tutti i limiti di emissione fissati dalle tabelle di cui all’Allegato 5, integrando il comma con la previsione dei limiti di emissioni stabiliti dalle regioni in relazione al novellato art. 33, comma 1, ma lasciando immutata anche la sanzione amministrativa* per gli scarichi irregolari nelle aree di salvaguardia (che resta non inferiore a lire trenta milioni).

- parimenti l’art. 23, del medesimo decreto, conserva, nella sostanza, la vera portata dell’**art. 59** il quale viene confermato nei suoi primi tre commi, in relazione al regime delle sanzioni penali (**natura e entità delle pene**) che riguardano **il sistema autorizzatorio e la sua osservanza**;

- altrettanto dicasi del comma 4 dove, all’identità della sanzione penale, si affianca una integrazione necessaria, con riferimento alla ipotesi dell’art. 33, comma 1 (in quanto

⁶ Per la dottrina, si consideri, nel senso sostenuto nel testo, L. Butti e S. Grassi, *Le nuove norme sull’inquinamento idrico* Milano, 2001, 57 e ss.; L. Prati, *Inquinamento idrico*, 2001, Milano, pag. 36; P. Fimiani, *La tutela penale dell’ambiente*, Milano, 2008, pag. 32 e ss., con nutriti richiami di giurisprudenza e dottrina. Sul piano teorico-sistemico cfr., da ultimo, F. Saitta, *Le sanzioni amministrative nel Codice dell’ambiente: profili sistematici e riflessioni critiche*, in Riv. Giur. dell’ambiente, n. 1/2009, pag. 41 e ss.

novellato dallo stesso decreto, con sostituzione dell'autorità d'ambito con il "gestore del servizio idrico integrato", ecc.);

- quanto ai **commi 5 e 6**, essi restano confermati nella entità delle sanzioni e integrati nelle rispettive previsioni, non risultando affatto giustificata l'omissione contenuta nella prima versione del 1999 che sanzionava - con misura amministrativa o penale - il superamento dei valori limite fissati della tabella 3 (recapito in acque superficiali o fognatura), **omettendo del tutto** di prevedere la stessa condotta in relazione **agli scarichi in suolo** (da assoggettare, parimenti, a pene amministrative o penali, a seconda che contengano o meno le sostanze pericolose della tab. 5).

Ebbene tale vuoto è stato **giustamente colmato** dal decreto del 2000, inserendo, dopo la prima fattispecie preesistente, **la nuova previsione** (seconda fattispecie) con una **"o"**, con funzione disgiuntiva (e aggiuntiva rispetto alla prima ipotesi) cui segue **una terza fattispecie** (già esistente) e legata alla seconda, con una ulteriore locuzione disgiuntiva: **"ovvero"** (che sintatticamente segue la prima e di essa costituisce una variante, con la stessa funzione: " **o...ovvero**"⁷).

Ne è risultato il seguente testo:

"Chiunque, nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali (a) supera i valori limite fissati dalla tabella 3 **o**" (b) " nel caso di scarico nel suolo, nella tabella 4, dell'allegato 5" (c) "**ovvero** i limiti più restrittivi fissati dalle regioni o delle province autonome o dall'autorità competente a norma degli articoli 33, comma 1, **in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'allegato 5, è punito con l'arresto fino a due anni, e con l'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni** " ⁸.

⁷ Le congiunzioni "o", "oppure", "ovvero" assolvono la stessa finalità disgiuntiva, cioè di distinzione delle tre condotte considerate dal comma 5°, il quale si accresce di una seconda ipotesi, **del tutto nuova, sub b)**, di scarico in suolo. Posta dinanzi ad una determinata frase, le locuzioni "o", "**ovvero**" e "**oppure**" svolgono il compito di indicare o aggiungere un altro caso. V., in tal senso, il vocabolario "Lo Zanichelli, 1998, ove si legge che il termine "oppure" : " in principio di frase prospetta un'altra ipotesi" (come nelle tre fattispecie elencate **sub a)**, "**o**" **b)** "**ovvero**" **c)**, **con identico soggetto e verbo.**

⁸ Sulla funzione meramente **correttiva e integrativa** del d. lgs. n. 258/2000, v. L. Prati, *Inquinamento idrico*, Milano, 2001, cit., pag. 180, ove si rileva: " In conclusione, il comma 5, non dovrebbe essere stato radicalmente modificato dal D.Lgs. 258/2000 che, rispetto al D. Lgs. 152/1999, ha opportunamente incluso, nel regime penale, il superamento della tabella 4, nel caso residuale di scarico sul suolo, oltre al riferimento all'art. 33 comma 1. In relazione all'art. 33 comma 1, si noti che il D. Lgs. 152/1999 già prevedeva la possibilità, da parte del «gestore dell'impianto di depurazione», di prescrivere valori limiti di emissione più restrittivi, ma non prevedeva che tali limiti fossero approvati (e quindi controllati) dalla Regione". Sul fatto che il D. Lgs 258/2000 non abbia modificato di molto il disposto dell'art. 59, comma 5, del D.Lgs. 152/1999 risulta convinto anche A. Postiglione, *Un grave passo indietro nella tutela delle acque*, in *Ambiente & Sicurezza* n. 20/2000 p. 52, che se ne duole, rispetto al vecchio regime dell'art. 21, comma 3, della legge Merli. Con riferimento al d. lgs. n. 258/2000, l'A. aggiunge che il precedente decreto 152/99 "... è stato sostanzialmente confermato". Di tale conclusione, peraltro, non sembra più persuaso quando, come relatore della sentenza c.d. Bonassi, del 17 dicembre 2003, n. 1758, esaminata nel testo, legge l'art. 59, comma 5 e 6, in tutt'altro modo, benché il legislatore sia intervenuto solo un anno dopo ... la prima versione degli artt. 54 e 59 e non vi sia alcuna traccia, nei lavori preparatori, di tale volontà di sottoporre a regime penale le violazioni di tutti i limiti di emissione delle tabelle 3 e 4, dell'Allegato 5, da parte degli scarichi industriali (sulla inesplicabilità di tale mutamento di rotta del legislatore, dopo appena un anno, si sofferma anche L. Prati op. ult. cit., pag. 180 oltre che G. Amendola,

(continua con: [Rilievi critici sulle due pronunce: la nuova formulazione del comma 5 e il rispetto della sintassi](#))