

## L'interpretazione restrittiva della Suprema Corte di Cassazione sulla nozione di scarico esistente

[-vedere sentenza-](#)

**Andrea Quaranta**

### **1. Le origini del dibattito sulla nozione di scarico esistente. Il D.Lgs. n. 152/99 e le successive modifiche. La giurisprudenza.**

La nozione di *scarico esistente*, essenziale ai fini dell'applicazione del regime transitorio delineato dal D.Lgs. n. 152/99, ha sempre suscitato un ampio dibattito in dottrina fra i sostenitori della tesi dell'***esistenza di fatto dello scarico idrico*** (già in essere all'entrata in vigore del decreto e non autorizzato, da intendersi quindi in senso materiale), e quelli favorevoli ad una ***nozione "di diritto"***, in base alla quale esistente sarebbe stato solo lo scarico autorizzato (nozione giuridico-formale).

La questione nasce dal fatto che mentre i nuovi scarichi devono adeguarsi, sin dalla loro attivazione, alla nuova disciplina, i titolari di quelli esistenti usufruiscono del periodo di tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto, per adeguare i loro scarichi alle nuove disposizioni.

Il **D.Lgs. n. 152/99**, al riguardo, stabiliva che *"si intendono come esistenti alla data dell'entrata in vigore del presente decreto gli scarichi: a) gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane per i quali siano già state completate tutte le procedure relative alle gare d'appalto e all'assegnazione lavori; b) gli scarichi di acque reflue industriali in esercizio e già autorizzate"* (definizione, questa, contenuta nella nota 1 dell'allegato 5 del D.Lgs. n. 152/99).

Tale nozione di **scarico esistente (in senso giuridico)**, scelta dal legislatore, veniva, come si desume dal testo di legge, fornita in modo espresso solo per gli scarichi di acque reflue urbane effettuati con impianto di depurazione, e per quelli di acque reflue industriali.

I problemi interpretativi sorgevano dal raffronto con le disposizioni transitorie e con quelle sanzionatorie, dal momento che

- nelle prime il legislatore si riferiva, genericamente, a coloro che *effettuano scarichi già esistenti di acque reflue*, e, quindi, sembrava far riferimento alla sola esistenza in senso materiale dello scarico, senza altre distinzioni<sup>1</sup>;
- nelle seconde, invece, riappariva l'autorizzazione come elemento chiave ai fini della qualificazione o meno dello scarico come esistente; il legislatore, quindi, lasciava intendere di volersi riferire agli scarichi esistenti in senso giuridico<sup>2</sup>.

In questo quadro normativo, la **Suprema Corte di Cassazione** si era ripetutamente schierata a favore di una nozione di scarico esistente in senso giuridico, affermando che sono *scarichi nuovi*, ai sensi del D.Lgs 152/99, non solo quelli *“realizzati in senso fisico dopo l'entrata in vigore della nuova legge”* ma anche quelli *“fisicamente già esistenti, ma non in regola con l'autorizzazione prevista dalla normativa previgente”* (Cass., sez. III, 06 luglio 1999, Masiello).

La conseguenza che ne derivava era che solo gli scarichi già esistenti ed autorizzati, al momento dell'entrata in vigore del D.Lgs 152/99, potevano godere del periodo di tre anni per l'adeguamento ai nuovi limiti (art. 62, comma 11, del D.Lgs. n. 152/99).

---

<sup>1</sup> Art. 62, comma 12, del D.Lgs. n. 152/99, nella sua versione originaria: *“Coloro che effettuano scarichi già esistenti di acque reflue, sono obbligati, fino al momento nel quale devono osservare i limiti di accettabilità stabiliti nel presente decreto, ad adottare le misure necessarie a evitare un aumento anche temporaneo dell'inquinamento [...]”*

<sup>2</sup> L'art. 54, comma 4, del D.Lgs. n. 152/99, puniva con una sanzione amministrativa chiunque, *“effettuando al momento dell'entrata in vigore del presente decreto, **scarichi di acque reflue autorizzati** in base alla normativa previgente”*, non ottemperasse alle disposizioni dell'articolo 62, comma 12; l'art. 59, comma 2, dello stesso D.Lgs. sanzionava, invece, penalmente la condotta di chi non ottemperava alle disposizioni di cui all'art. 62, comma 12, del D.Lgs. n. 152/99, effettuando, *“al momento dell'entrata in vigore del presente decreto, **scarichi di acque reflue industriali** autorizzati in base alla normativa previgente”*.

Sulla stessa lunghezza d'onda un'altra sentenza della Cassazione (Cass., sez. III penale, 14 giugno 1999, Scrocca), la quale, pronunciandosi sulla questione attinente ai soggetti destinatari del regime transitorio, affermava che *“sono da considerare esistenti soltanto gli **scarichi fisicamente già esistenti** al momento dell'entrata in vigore della legge **ed** in regola con l'autorizzazione prevista dalla normativa previgente”*. Con la conseguenza che gli scarichi esistenti ma non autorizzati erano equiparati a quelli nuovi.

Tale equiparazione, tuttavia, lasciava irrisolti alcuni problemi; in dottrina, c'era chi sottolineava le inique conseguenze alle quali avrebbe potuto condurre l'interpretazione del periodo transitorio, secondo la quale lo stesso si sarebbe dovuto applicare ai soli titolari degli scarichi di acque reflue esistenti ed autorizzati<sup>3</sup>, e chi metteva in risalto lo “svarione giuridico” e le contraddizioni in cui era incorsa la Cassazione nell'affrontare tale argomento in modo assolutamente illogico e azzardato<sup>4</sup>.

Il **D.Lgs 258/00**, recante *“Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, a norma dell'articolo 1, comma 4, della legge 24 aprile 1998, n. 128”*, ha introdotto la definizione di **scarichi esistenti** (art. 2, comma 1, lett. cc-bis), in base alla quale vengono considerati esistenti gli *“gli scarichi di acque reflue urbane che alla data del 13 giugno 1999 sono in esercizio e conformi al regime autorizzativo previgente ovvero di impianti di trattamento di acque reflue urbane per i quali alla stessa data siano già state completate tutte le procedure relative alle gare di appalto e*

---

<sup>3</sup> Mi riferisco, soprattutto, alle riflessioni di F. Giampietro, *Regime transitorio nel D.Lgs. n. 152/99: norme incompatibili e ruolo del giudice penale*, in Ambiente IPSOA, n. 7/2000. L'autore fa riferimento non solo al caso di chi, in ipotesi, non abbia mai conseguito l'autorizzazione allo scarico alla data del 13 giugno 1999, ma anche a quello di colui che, alla stessa data, effettui lo scarico in regime di autorizzazione tacita, o di autorizzazione scaduta, ma con domanda di rinnovo, rimasta inutilmente pendente innanzi all'ente competente a rinnovarla. O, ancora, all'ipotesi di autorizzazione formale, ritenuta dal giudice penale macroscopicamente illegittima e, quindi, inesistente.

<sup>4</sup> Sul punto, cfr la nota fortemente critica di P. Giampietro, *Il D.Lgs. n. 152/99 al vaglio della Cassazione: ...ed è già confusione*, in Ambiente, IPSOA, n. 11/1999. In senso contrario, V. Paone, *Scarichi esistenti e adeguamento al D.Lgs. n. 152/99*, in Ambiente, IPSOA, n. 6/2000.

*all'assegnazione lavori; gli scarichi di acque reflue domestiche che alla data del 13 giugno 1999 sono in esercizio e conformi al regime autorizzativo previgente; gli scarichi di acque reflue industriali che alla data del 13 giugno 1999 sono in esercizio e già autorizzati”.*

In tal modo, con questa – sostanziale – interpretazione autentica, il legislatore ha definito in modo chiaro il confine tra scarichi legali preesistenti e scarichi illegali, stabilendo che il concetto è valido solo per l'ipotesi relativa agli scarichi esistenti in senso giuridico-formale (muniti cioè di autorizzazione), e chiarendo definitivamente il confine tra gli scarichi preesistenti di fatto, ma senza autorizzazione, e quelli preesistenti di fatto ma illegali, epperò equiparati, ex lege, ai nuovi. Nei confronti di questi ultimi, considerati “giuridicamente non esistenti” (con riguardo al passato, e quindi nuovi), non potendo trovare applicazione il regime transitorio previsto dall'art. 62, comma 11, del D.Lgs 152/99 per l'adeguamento ai nuovi limiti (previsto per gli scarichi esistenti), si applica, dall'entrata in vigore, la nuova normativa prevista dal D.Lgs 152/99.

L'ipotesi alternativa (che riteneva esistenti tutti gli scarichi materialmente in atto in via pregressa anche se non in regola) avrebbe creato una sorta di sanatoria impropria per tutto il mondo degli scarichi abusivi, livellandoli, di fatto, a quelli regolari.

Nonostante questo chiarimento, c'era, tuttavia, chi continuava a nutrire seri dubbi su tale interpretazione, e si chiedeva se non valesse la pena di prevedere (con apposito atto legislativo) una disciplina premiale, che, a determinate e rigorose condizioni, incoraggiasse e favorisse il rientro nella legalità di alcune situazioni perduranti di

scarichi, rimasti nelle pieghe della confusa e stratificata normativa previgente (statale e regionale)<sup>5</sup>.

## **2. L'articolo 10-bis del DI 24 giugno 2003, n. 147, convertito con modificazioni in legge 200/2003: le perplessità nate dalla sua non felice formulazione.**

L'art. 10-bis della legge n° 200/2003 ("Proroga di termini e disposizioni urgenti ordinamentali"), di conversione del D.L. 24 giugno 2003, n. 147, ha riaperto il dibattito sulla nozione di scarico esistente. Intervenendo sull'art. 62, comma 11, del D.Lgs. n. 152/99, ha, infatti, stabilito che *"I termini di cui all'articolo 62, comma 11, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, relativi agli scarichi esistenti, ancorché non autorizzati, sono differiti fino ad un anno a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto"*.

Attenendosi ad una interpretazione letterale, i termini di cui all'art. 62 risulterebbero così prorogati:

- gli *scarichi esistenti, autorizzati e non autorizzati* (art. 62, comma 11, primo periodo) avranno tempo, per adeguarsi alla nuova disciplina, fino al 3 agosto 2004;
- lo stesso termine è concesso ai titolari degli scarichi *per i quali l'obbligo di autorizzazione preventiva è stato introdotto dal D.Lgs 152/99* (art. 62, comma 11, secondo periodo);

---

<sup>5</sup> F. Giampietro, *La riforma della riforma: il D.Lgs. n. 258/2000 a tutela delle acque dall'inquinamento*, in Ambiente, IPSOA, n. 11/2000. L'autore sottolinea anche la difficoltà, per il giudice, *"di tener conto, almeno sotto il profilo soggettivo della buona fede, dell'oscura e disorientante disciplina legislativa previgente, nella quale si sono imbattuti i titolari di scarichi esistenti e non autorizzati (nei casi ad esempio, nei quali, dopo la presentazione della domanda, successiva al periodo di autorizzazione tacita, hanno atteso e attendevano ancora, al 13 giugno 1999, il rilascio dell'autorizzazione)."*

- i *titolari degli impianti esistenti ed autorizzati* dovranno richiedere l'autorizzazione in conformità con la nuova disciplina allo scadere della stessa e comunque non oltre il 3 agosto 2005.

Ciò che nell'articolo 10-bis può destare perplessità è l'inciso *"ancorché non autorizzati"*.

Con questa precisazione, il legislatore sembra abbia voluto estendere l'applicabilità del regime transitorio, necessario per potersi adeguare alle nuove prescrizioni e per richiedere l'autorizzazione in conformità alla nuova disciplina, anche nei confronti dei titolari di quegli scarichi che, pur esistenti di fatto, non erano autorizzati, per i quali avrebbero dovuto trovare immediata applicazione le più severe disposizioni dettate dal D.Lgs 152/99.

Il rischio insito in questa scelta è quello di rendere "inutile" la definizione di scarichi esistenti, introdotta dal D.Lgs 258/00, con la quale lo stesso legislatore aveva voluto colpire i titolari degli scarichi non in regola con le disposizioni di legge, e quindi abusivi, qui "legalizzando" di fatto la loro posizione.

Con l'ulteriore conseguenza che, nel periodo transitorio, nei confronti dei titolari di questi scarichi (non più considerati nuovi) non potrà essere inflitta nessuna sanzione, né per l'assenza di un regolare titolo autorizzatorio, né per il mancato rispetto dei nuovi limiti tabellari.

### **3. L'interpretazione della Corte di Cassazione alla luce della recente modifica legislativa**

Il giudice di legittimità sottolinea che l'inciso *"ancorché non autorizzati"* non ha fatto venire meno la definizione legislativa degli scarichi esistenti dettata dal legislatore.

L'infelice formulazione della proroga del termine di *"adeguamento degli scarichi esistenti"*, sostiene la Suprema Corte, *"potrebbe essere intesa come l'espressione sintetica di una pluralità di situazioni"*: di qui la necessità di una interpretazione restrittiva, che considera ***scarichi esistenti, ancorché non autorizzati, quelli esistenti al 13 giugno 1999, per i quali l'obbligo di autorizzazione è stato introdotto solo successivamente, in virtù della nuova disciplina predisposta dal D.Lgs. n. 152/99, così come modificato dal D.Lgs. n. 258/00.***

Quest'ultima esegesi deve essere privilegiata – sostiene la Corte – anche perché non è possibile, in tema di eccezioni ad una regola generale, fornire un'interpretazione estensiva; inoltre, una disposizione dal contenuto specifico e limitato non può – in mancanza di un'abrogazione espressa della nozione di scarico esistente da parte del legislatore – introdurre un'abrogazione implicita.

Per tali ragioni, ove si volesse, in contrasto con i criteri ermeneutici, su evidenziati, ritenere estensibile il termine *"non autorizzati"* a tutti gli scarichi esistenti, *"non si può obliterare il sintagma <<conformi al regime autorizzativo previgente>>, sicché l'espressione <<non autorizzati>> concernerebbe solo quegli scarichi esistenti alla data del 13 giugno 1999, non muniti di formale autorizzazione, che, in relazione alla situazione fattuale, avrebbero potuto ottenerla. Pertanto, con questa esegesi si asseconderebbe un trend legislativo perseguito incessantemente in questi ultimi tempi, secondo cui si tende ad equiparare il formale provvedimento di autorizzazione all'esistenza di una regolare situazione concreta, senza considerare che gli obblighi di informazione, connaturati alle richieste di autorizzazioni o di provvedimenti abilitativi, in campo ambientale rispondono ad esigenze di prevenzione e di conoscenza per la protezione dei beni"*.

Ma, anche seguendo una tale interpretazione estensiva, conclude la Suprema Corte, *“non si verserebbe, nella fattispecie nell'ipotesi di uno scarico di acque reflue industriali conforme al regime autorizzativo previgente, perché nella descrizione dell'impianto “di depurazione” delle acque vengono indicati solo “due pozzetti dove avveniva la sedimentazione dei fanghi”, sicché le acque reflue industriali venivano immesse nella pubblica fognatura senza alcun efficace trattamento preventivo richiesto in via generale dall'ente proprietario e da quello gestore dell'impianto di depurazione per abbattere e/o ridurre i carichi inquinati<sup>6</sup>”*.

#### **4. Alcune considerazioni finali**

Si può certo discutere sull'opportunità e sulle ragioni che hanno indotto il legislatore ad introdurre, con l'art. 10-bis, una norma di così problematica interpretazione, di difficile compatibilità – sia logica che giuridica – con la definizione “autentica” di scarico esistente e dai confini applicativi così labili ed incerti, che avrebbe potuto costituire la premessa per una vera e propria sanatoria per tutti quegli scarichi esistenti e non autorizzati (per libera e consapevole scelta da parte dei titolari).

Con tale sentenza, in definitiva, la Cassazione ribadisce la nozione di “scarichi esistenti” contenuta nel novellato D.Lgs. n. 152/99, e nega, come logica conseguenza, che l'inciso contenuto nel cit. art. 10-bis possa essere interpretato estensivamente, in maniera tale, cioè, da ritenerlo applicabile a tutti gli scarichi

---

<sup>6</sup> La Corte ritiene di dover sottolineare che, comunque, tale considerazione “è sviluppata soltanto per mera ipotesi di studio, in quanto si ritiene condivisibile solo l'esegesi riferita per prima in ordine alla locuzione “non autorizzati” di cui all'articolo 10bis della legge 200/03 di conversione con modificazioni del DL 147/03, essendosi avanzata l'altra esclusivamente per dimostrare come, nella fattispecie in esame, il reato sarebbe configurabile, pur in presenza di un'interpretazione estensiva e lassista, contrastante con la natura del provvedimento, anche se espressione di un non condivisibile trend legislativo, sicché l'eventuale possibilità di configurare pure la contravvenzione di aumento anche temporaneo dell'inquinamento costituisce un ulteriore segnale circa la necessità di sanzionare, comunque, dette situazioni illecite e pericolose per la tutela dell'ambiente”

esistenti, autorizzati e non (dando così origine, come da più parti temuto, ad una sostanziale sanatoria per tutti gli scarichi abusivi).

All'indomani di questa sentenza, quindi, nella stratificata e nebulosa disciplina relativa agli scarichi esistenti ed al relativo periodo transitorio tutto è rimasto invariato, anche i problemi interpretativi creatisi in seguito alla nozione autentica di scarico esistente fornita dal legislatore con il D.Lgs. n. 258/00.

Non sembra neanche discutibile che il rigore stabilito dalla legge quadro – a seguito di una interpretazione autentica e, quindi, retroattiva, che impone, a chi è sguarnito di autorizzazione allo scarico (e si sono ricordate le fattispecie di provvedimento tacito o illegittimo ritenuto dal giudice penale come provvedimento “inesistente”...in forza di un accertamento giudiziale successivo) l'adeguamento a tutta la normativa del D.Lgs 152/99 entro la mezzanotte del giorno precedente la data di entrata in vigore della nuova legge (entro il 13 giugno 1999) così come stabilito con il D.Lgs 18 agosto 2000, n. 258, cit., e quindi, a distanza di oltre un anno dopo la prima data – e ora confermato dalla Suprema Corte di Cassazione, costituisce soluzione legislativa che appare inosservante di elementari principi di *certezza* e *prevedibilità* della prescrizione sostanziale e sanzionatoria che si assume violata, in quanto, *nello stesso tempo*, imposta dalla sopravvenuta disciplina (rispetto alla previgente legge “Merli”), senza la contestuale concessione di un minimo regime transitorio per l'adeguamento, e ricondotta – quanto alla sua applicabilità – ad una data anteriore alla sua “conoscibilità”!

Quale che sia il giudizio sul “merito” di una siffatta regolamentazione, su un punto non dovrebbe sorgere discussione: la stessa difetta di un minimo coefficiente di certezza e di stabilità nel tempo, tanto più grave in quanto incidente su responsabilità di natura penale...

In conclusione, il condivisibile e giusto rigore di una prescrizione legislativa non può violare, a sua volta, principi fondamentali dell'ordinamento, costituzionalmente garantiti.

[-vedere sentenza-](#)