



**Depenalizzati di fatto gran parte degli scarichi industriali**

**APPROVATE LE MODIFICHE ALLE SANZIONI PER LO SCARICO  
DELLE ACQUE REFLUE INDUSTRIALI: UN REGALO AGLI INQUINATORI**

*A cura del Dott. Maurizio Santoloci*

**DOCUMENTI**

**2010**

**INformazione**

Il 2 febbraio 2010 la Camera ha approvato in via definitiva il disegno di legge, già approvato dal Senato, recante “*Disciplina sanzionatoria dello scarico di acque reflue*” (C2966).

Il disegno di legge del Governo in parola si compone di un articolo unico e contiene una modifica al primo periodo del comma 5 dell’art. 137 del D.Lgs. n. 152/2006 che prevede sanzioni penali in caso di violazione delle norme che regolano lo scarico delle acque reflue industriali.

Tale modifica (a livello formale) intende chiarire, nell’intenzione dell’attuale legislatore, l’ambito di applicazione della sanzione penale nel senso di circoscriverla esplicitamente alle ipotesi di violazione più gravi.

Pertanto, affinché ricorra la sanzione penale, si deve verificare il superamento tabellare dei valori limite, come stabiliti nelle tabelle 3 e 4 dell’allegato 5 alla parte terza del D.Lgs 152/06, per le 18 sostanze più pericolose fissate nella tabella 5, dello stesso allegato 5.

Al contrario, il superamento dei limiti fissati nelle tabelle 3 e 4 per gli altri elementi comporta l’applicazione delle sole sanzioni amministrative previste dall’articolo 133 del D.Lgs. n. 152/06.

Il testo è stato modificato, sempre seguendo la logica del legislatore, formalmente per rendere più esplicita la norma.

La modifica è stata ritenuta necessaria a seguito di alcune sentenze della Corte di Cassazione che avevano interpretato l’attuale comma 5 dell’art. 137 D.lgs. 152/06 in modo più rigoroso, riconducendo alla sanzione penale lo scarico di acque reflue industriali in acque superficiali o fognature che supera i valori limite fissati nella tabella 3, nonché lo scarico di acque reflue industriali sul suolo quando supera i valori limite fissati nella tabella 4, anche se il superamento non riguarda le diciotto sostanze più pericolose indicate nella tabella 5.

I giudici della Suprema Corte, infatti, avevano evidenziato come. «*L’art. 137, comma 5 [D.Lv. 152/06], con formulazione ancora più chiara rispetto al passato, 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 al suolo, nella tabella 4 dell’allegato 5 alla parte terza del presente decreto”* ». [È evidente che il legislatore] « *ha voluto punire lo scarico di acque reflue industriali che recapita in acque superficiali o in fognatura quando supera i valori limiti 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. » [cit. Cassazione Pen., Sez. III, sentenza del 1° ottobre 2008 n. 37279 ].*

Con tale modifica, invece, si precisa che la sanzione penale va ricondotta alla violazione dei soli limiti stabiliti per le sostanze più pericolose di cui alla tabella 5, come arsenico, cadmio, cromo esavalente, mercurio, rame e così via, mentre è soggetto a sanzioni amministrative il superamento dei limiti delle altre sostanze come: alluminio, bario, boro, ferro, manganese e così via in percentuali, ovviamente, entro i limiti delle tabelle 3 e 4.

Al di là delle motivazioni ufficiali, la conseguenza pratica e di fatto è la depenalizzazione silente di gran parte delle illegalità connesse agli scarichi industriali.

Anche se la finalità di depenalizzazione non è certamente indicata nell'iter dei lavori di modifica, di fatto il risultato è proprio quello.

In realtà la modifica parte dal presupposto che l'articolo in questione ha sempre fin dall'inizio previsto la sanzione amministrativa per tali scarichi anche nella precedente ed originaria formulazione, e che soltanto per un equivoco interpretativo giurisprudenziale della Cassazione era stata intesa ed applicata in modo diverso e più rigoroso, riservando a tali scarichi la sanzione penale.

Dunque, la modifica dovrebbe essere solo di chiarimento interpretativo per evitare disguidi applicativi dopo le pronunce della Suprema Corte.

Noi non la pensiamo affatto così, e siamo stati sempre in perfetta linea con l'orientamento della Cassazione che ci sembrava pertinente e corretto rispetto non solo alla lettera della norma ma anche verso aspetti di diritto sostanziale pratico ed operativo.

Dunque, dato che a nostro modesto avviso adesso l'applicazione sarà per forza di cose diversa e dunque si dovrà necessariamente applicare una sanzione amministrativa per quei fatti che fino a ieri erano palesemente reati (come più volte ha giustamente ribadito il Supremo Collegio), noi la riteniamo una vera e propria depenalizzazione.

Un regalo agli inquinatori.

Questo evento conferma anche una nostra antica posizione di principio<sup>1</sup> in base alla quale riteniamo che:

- il nostro ordinamento giuridico non ha ancora oggi nel 2010 una legge *vera* contro l'inquinamento idrico;
- la legge esistente – oltre che non essere una legge sostanziale contro l'inquinamento idrico – per quel poco (veramente poco) che prevede comporta un effetto deterrente e repressivo praticamente irrilevante contro gli inquinamenti idrici significativi.

Sul primo punto, rileviamo che la parte terza del T.U. ambientale risente dello stesso peccato originale del pregresso decreto 152/99 che a sua volta risentiva della carenza di fondo della legge 319/76: tutte norme che non proibiscono e puniscono l'inquinamento in modo sostanziale, ma che dettano le regole per inquinare in modo legale.

Il che è profondamente diverso da una norma finalizzata a difendere l'ambiente dagli inquinamenti. Infatti, al di là delle belle chiacchiere teoriche di premessa, poi alla fine non si punisce chi inquina in modo sostanziale un corso d'acqua pubblico, ma chi non rispetta le regole (formali) per inquinare.

E questo sulla base del regime tabellare, che è politico e formale e può essere modificato nel tempo. Quindi ciò che è formalmente “inquinante” oggi, se le tabelle vengono modificate, può non esserlo più domani o viceversa.

D'altro canto, il massimo illecito che troviamo nella parte terza del D.Lgs n. 152/06 è di violazione tabellare e non di inquinamento sostanziale, tanto è vero che il prelievo per dimostrare tale illecito non lo effettueremo nel corso d'acqua inquinato ma nel pozzetto di

---

<sup>1</sup> Dal volume **“Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale”** di Maurizio Santoloci (*Diritto all'ambiente-Edizioni: <http://www.dirittoambientedizioni.net/>*): “(...) L'obiettivo politico principale del testo è quello di prevenire e ridurre l'inquinamento delle acque ed attuare il risanamento dei corpi idrici inquinati; viene quindi stabilito che, ai fini della tutela delle acque superficiali dall'inquinamento idrico provocato dalle sostanze pericolose, i corpi idrici significativi debbano risultare conformi a prefissati standard di qualità. Si tratta, di una impostazione di principio basata per lo più su aspetti amministrativi, tecnici e politici ma in realtà poi priva di ogni concreto effetto applicativo coattivo, giacché in sede di sistema sanzionatorio la parte terza del testo unico in esame è carente di ogni aspetto pratico deterrente. Prevede, infatti, un meccanismo di sanzioni in gran parte depenalizzate, ed anche per quelle penali si tratta solo di illeciti formali e non già anche sostanziali, peraltro di difficile individuazione ed applicazione. Di conseguenza, si può affermare che fino ad oggi gli strumenti giuridici per garantire il raggiungimento dell'obiettivo politico del testo (prevenire e ridurre l'inquinamento) sono di fatto inesistenti o talmente blandi da essere insufficienti e non all'altezza della situazione da affrontare. In tal senso, basta rilevare (come avremo modo di approfondire più avanti) che in tutto il contesto di tale norma non esiste un reato sostanziale di inquinamento idrico (e quindi di danno ambientale diretto sul corso d'acqua) ma, al massimo, un reato di superamento tabellare meramente formale e di difficile prova ed applicazione.

ispezione dell'azienda prima che il refluo di scarico attinga quello che la norma (molto significativamente) chiama "corpo recettore"...<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Dal volume **"Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale"** di Maurizio Santoloci sopra citato: "(...) Come abbiamo prima accennato, la parte terza del testo unico ambientale, dopo aver espresso e delineato una serie di apparentemente importanti principi finalizzati agli obiettivi di tutela giuridica delle acque, poi in sede sanzionatoria si rivela un gigante dai piccolissimi piedini d'argilla. Infatti, tutto il sistema sanzionatorio è meramente formale e non prevede alcun principio sostanziale, e nel contempo è impostato solo su sanzioni sostanzialmente depenalizzate o - al massimo - micropenalizzate con effetto deterrente repressivo praticamente irrilevante. Ma, il dato più significativo da sottolineare e di diretto interesse per un organo di polizia giudiziaria, è il fatto che in tutta questa disciplina giuridica praticamente non esiste un reato sostanziale di inquinamento idrico!

Infatti, una attenta lettura degli articoli che riguardo le sanzioni (anche penali) di questa parte terza del T.U. evidenzia come non è previsto nessun reato diretto e specifico di danno ambientale per chi inquina un corso d'acqua pubblico. Manca - infatti - una sanzione penale di tipo sostanziale che vada ad affrontare il deterioramento delle acque, e dunque possiamo affermare (purtroppo senza il timore di essere a tutt'oggi smentiti) che nella norma in questione, al di là dei bei propositi politici ed amministrativi enunciati in corso di tutto il testo nella parte terza, poi alla fine manca la sanzione principale e cioè una previsione specifica di punibilità per chi inquina sostanzialmente le acque o i terreni.

Si veda, al riguardo, che il reato più importante considerato come di "inquinamento idrico" nella terminologia comune in realtà è soltanto un illecito di pura forma che non punisce chi inquina, ma chi non rispetta le regole per inquinare stabilite nella stessa norma; infatti si tratta di un reato (ma in alcuni casi anche di un blando illecito amministrativo) che viene applicato non a chi ha danneggiato un corso d'acqua pubblico inquinandolo, ma a chi ha riversato le proprie acque di scarico su un corpo ricettore (così la legge definisce le nostre preziose acque pubbliche...) non rispettando i livelli tabellari per "inquinare legalmente" stabiliti dalla norma stessa. La quale norma, non proibisce l'inquinamento idrico ma lo regola, stabilendo in modo politico-amministrativo dei parametri di massima accettabilità dei singoli elementi inquinanti; la sanzione scatta - dunque - non quando si inquina nel senso di comune percezione sociale, ma soltanto quando si "inquina" senza rispettare le regole per inquinare, atteso che la norma non proibisce l'inquinamento ma lo regola, stabilendo dei parametri (naturalmente politici e modificabili dal legislatore secondo criteri di volta in volta variabili) entro i quali l'inquinamento (anche quello di forte impatto ambientale) è ritenuto legale dal sistema giuridico, mentre soltanto se vengono superati quei limiti - stabiliti appunto nelle tabelle allegate alla parte terza - allora scattano gli illeciti. Ma la prova di tali reati (o spesso illeciti amministrativi) non va individuata e trovata sul corso d'acqua inquinato, bensì nel pozzetto di ispezione situato sullo scarico aziendale prima che questo riversi le acque reflue sul corpo ricettore. Il che è altamente significativo della natura, portata e finalità di questo tipo di sanzioni che sono collegate esclusivamente alle regole formali di disciplina dello scarico e totalmente estranee agli eventuali danni ambientali che quelle acque di scarico hanno magari provocato sul corso d'acqua (non a caso definito dalla norma "corpo ricettore").

La sanzione non punisce l'inquinamento ma un comportamento...

Dunque, ad esempio, se uno scarico di un insediamento zootecnico riversa i propri liquami sulle acque di una preziosa zona umida d'interesse internazionale protetta dalla convenzione di Ramsar, provocando uno stato di alterazione delle acque medesime con l'ammoniaca contenuta nei reflui, al momento del controllo, se si agisce esclusivamente entro il contesto della parte terza del decreto 152/06, sarà totalmente inutile andare a fare i prelievi sulle acque in questione, perché tali reperti sono assolutamente ininfluenti ai fini degli illeciti previsti in tale norma; sarà invece necessario andare ad effettuare i campionamenti nel pozzetto d'ispezione situato lungo la linea dello scarico prima che i liquami vengano riversati nella zona umida; se all'esito delle analisi successive l'ammoniaca contenuta in quelle acque di

Da anni mi chiedo dove si trova un reato di inquinamento idrico sostanziale, e cioè di danno ambientale sulle acque. Secondo me, ancora non esiste.

Tanto è vero che nei grandi processi contro i grandi inquinamenti si deve ancora ricorrere ai “reati satelliti” (ad esempio l’art. 635/II° comma n. 3 C.P. che con l’inquinamento idrico non dovrebbe entrarci per nulla...).

Sul secondo punto, atteso che un illecito di inquinamento sostanziale già non esiste nella legge, le sanzioni poi per gli illeciti previsti sono di fatto depenalizzate o micropenalizzate.

La depenalizzazione della normativa sull’inquinamento (formale) idrico è una tendenza storica trentennale, comune ad ogni orientamento politico in modo equanime e trasversale. Ed oggi viene confermata in modo puntuale. Un piccolo (ma veramente piccolo) baluardo di carattere penale, insistente poi comunque su un reato che è già in se stesso di pura forma e non sostanziale (quindi già limitato e di difficile assetto probatorio), viene adesso di fatto depenalizzato e finisce pure questo.

Tutto è coerente nella logica storica della nostra (presunta) legislazione in materia di “inquinamento” idrico. Ma non ci si venga a dire che oggi nel nostro Paese esiste una norma concreta e efficace contro gli inquinamenti di mari, fiumi e laghi.

---

scarico risulterà contenuta entro i parametri specifici previsti per tale elemento dalla tabella allegata alla parte terza del T.U. ambientale, lo scarico risulterà perfettamente regolare ed alla norma in questione non interessa nulla degli effetti di quella ammoniaca sugli equilibri ambientali della zona umida, perché tale sostanza sarà formalmente e asetticamente “ in tabella”. Scatterà una sanzione soltanto se il parametro ammoniaca verrà invece superato e tale dato sarà evidenziato in sede di laboratorio. Ma l’illecito, comunemente ritenuto come di “inquinamento idrico” in realtà - come appare evidente - è una mera sanzione formale per non aver rispettato una regola per “inquinare legalmente”. E non certo una sanzione per il danno sostanziale sulle acque il cui dati resteranno totalmente estranei al relativo procedimento. Dunque, oggi nell’ottica antiquata della norma in esame non inquina chi inquina realmente, ma inquina chi non rispetta le regole stabilite al momento dalla legge per inquinare. È logico poi che le tabelle possono essere modificate secondo il momento politico, e dunque nel caso di esempio da manuale sopra riportato potrebbe accadere che il parametro ammoniaca nella tabella specifica potrebbe essere modificato dal legislatore è pertanto diventare più permissivo o più restrittivo secondo la decisione politica del momento; di conseguenza quello che è “inquinante” oggi potrebbe non esserlo domani o - viceversa - si potrebbe verificare l’ipotesi inversa. E del resto la Corte di Cassazione fin dalla normativa pregressa (che riportava lo stesso vizio di origine) ha individuato con esattezza questo problema: “Il reato di cui all’art. 51 del D.L.vo 17 maggio 1999, n. 152, costituisce reato di pericolo, che prescinde dalla prova concreta di un danno. L’inquinamento è considerato presunto dal legislatore allorché siano stati superati determinati valori limite di emissione: al di sotto dei limiti l’inquinamento è ritenuto accettabile dal sistema legale, mentre quando sia superata la soglia di accettabilità viene commesso il reato.” (Cassazione penale - sez. III sentenza del 21 febbraio 2000, n. 1928). (...).”

Ed i “reati satelliti” restano ancora l’unico vero principio di diritto virtuale per il contrasto ai grandi inquinatori.

Questo nella realtà delle cose. Sulla carta e sulle slide dei seminari teorici può essere anche diverso.

Maurizio Santoloci

*Publicato il 3 febbraio 2010*

**Pubblichiamo in calce un raffronto tra le due versioni dell’articolo di legge modificato**

Art. 137, comma 5, del D.Lgs. 152/06	DDL di modifica
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’articolo 107, comma 1, in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell’Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, è punito con l’arresto fino a due anni e con l’ammenda da 3.000 euro a 30.000 euro. (...)	Chiunque, <u>in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell’Allegato 5</u> alla parte terza del presente decreto, nell’effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali, <u>superi i valori limite fissati</u> nella tabella 3 o, nel caso di scarico sul suolo, nella tabella 4 dell’Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, oppure i limiti più restrittivi fissati dalle regioni o dalle province autonome o dall’Autorità competente a norma dell’articolo 107, comma 1, è punito con l’arresto fino a due anni e con l’ammenda da tremila euro a trentamila euro. (...)

**Vuoi esprimere la tua opinione sull'argomento?  
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento  
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema?**

**Scrivi a: [redazione@dirittoambiente.net](mailto:redazione@dirittoambiente.net)**