www.dirittoambiente.net

Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

Il sistema sanzionatorio del superamento dei valori limite per gli scarichi industriali: tutti d'accordo; anzi, tutto da disfare

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

DOCUMENTI

2010

INformazione

© 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)

In materia di rifiuti e inquinamento idrico il confine tra violazione amministrativa e reato troppe volte si è prestato a rilevanti equivoci, con estenuanti caroselli di interpretazioni dottrinali, orientamenti giurisprudenziali, successioni normative.

Un simile fenomeno ha investito anche la disciplina sanzionatoria (penale o amministrativa punitiva) applicabile al superamento dei limiti tabellari per lo scarico di acque reflue industriali.

Invero, sin dall'originaria formulazione del previgente decreto legislativo n. 152/1999 e parimenti dopo l'entrata in vigore del D.lgs. 152/2006, è sempre stata indiscussa la rilevanza penale del superamento tabellare nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali in relazione alle sostanze più pericolose incluse nella tabella 5 dell'Allegato 5; invece, l'incertezza aveva riguardato il regime sanzionatorio (penale o amministrativo) degli scarichi industriali in caso di superamento dei limiti con riferimento alle sostanze non comprese nella predetta tabella 5.

Sotto il profilo di diritto positivo, si erano avvicendate tre stesure legislative di lettura non certo agevole: l'originario testo dell'art. 59, 5° comma del D.Lgs. 152/99 era stato novellato ad opera del D.Lgs. n. 258/2000, cui era infine seguita la nuova formulazione dell'art. 137, 5° comma del Testo unico ambientale D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Dopo una iniziale incertezza interpretativa,[1] l'autorevole voce della Suprema Corte di Cassazione aveva contribuito a fare chiarezza sull'argomento: secondo la prevalente giurisprudenza di legittimità[2] il D.lgs. n. 258/2000 ha rappresentato una rilevante novità nel quadro normativo, introducendo una disciplina di maggior rigore, in linea con il recepimento delle direttive comunitarie. In questa prospettiva, è penalmente rilevante lo scarico di acque industriali in acque superficiali o in fognatura quando supera i limiti fissati dalla tabella 3, nonché lo scarico sul suolo di acque 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". Nell'interpretazione della giurisprudenza dominante, il superamento dei limiti tabellari fissati rispettivamente nelle tabelle 3 e 4 dell'Allegato 5 per lo

[1] In senso contrario all'indirizzo dominante di seguito illustrato si vedano Cassazione penale, Sez. III, ud. 28 aprile 2004, dep. 9 giugno 2004, n. 25752; Cassazione penale, Sez. III, ud. 18 marzo 2004, dep. 27 aprile 2004, n. 19522.

[2] Cassazione penale, Sez. III, 11 maggio 2009, n. 19875; Cassazione penale, Sez. III, ud. 12 giugno 2008, dep. 1 ottobre 2008, n. 37279; Cassazione penale, Sez. III, ud. 13 aprile 2005, dep. 20 maggio 2005, n. 19254; Cassazione penale, Sez. III, ud. 15 marzo 2005, dep. 29 aprile 2005, n. 16274; Cassazione penale, Sez. III, ud. 20 febbraio 2004, dep. 26 marzo 2004, n. 14801; Cassazione penale, Sez. III, ud. 29 ottobre 2003, dep. 17 dicembre 2003, n. 48076.

© 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)

scarico di acque reflue industriali è sempre reato (e non illecito amministrativo), anche se non riguarda sostanze contenute nella Tabella 5 dell'Allegato 5.

Peraltro, secondo la più recente posizione della Corte di Cassazione[3] il regime punitivo previsto dall'art. 137, 5° comma del D.Lgs. n. 152/2006 si applica non soltanto agli scarichi provenienti da insediamenti industriali, ma anche agli impianti di depurazione delle acque reflue urbane, in virtù del rinvio effettuato dall'art. 137, 6° comma al precedente comma 5° del medesimo articolo.

All'assestarsi delle interpretazioni giurisprudenziali era seguito l'adeguamento della prassi applicativa. Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio si era espresso sul punto con nota prot. 142137QDV/DI/I datata 7 luglio 2009, avente ad oggetto "richiesta parere sull'interpretazione dell'art. 137, commi 5 e 6 del decreto legislativo n. 152/06": dopo aver richiamato un parere del Ministero della Giustizia di condivisione "sotto il profilo testuale e teleologico" dell'orientamento giurisprudenziale più restrittivo, il Ministero dell'Ambiente "aderisce, parimenti, alla tesi espressa dalla giurisprudenza di legittimità, anche in relazione al profilo puramente tecnico".

Dunque, nell'estate del 2009 lo scenario sanzionatorio risulta limpido: Suprema Corte di Cassazione, Ministero dell'Ambiente e Ministero della Giustizia concordano in una lettura rigorosa del dato normativo: nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali la sanzione penale è sempre contemplata per il superamento di tutti i limiti contemplati dalle Tabelle 3 e 4, indipendentemente dalle sostanze interessate dal superamento, cioè prescindendo dalla presenza o meno di sostanze incluse nel novero della Tabella 5; soltanto nel caso in cui il superamento riguardi i limiti più restrittivi fissati da Regioni e Province autonome la rilevanza penale è vincolata alle presenza delle sostanze più pericolose previste dalla Tabella 5.

Finalmente, la questione sembrerebbe divenuta chiara e definitiva.

Invece, a mutare il quadro ormai consolidato è sopraggiunta la novella normativa. Nella Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo 2010 è pubblicata la legge 25 febbraio 2010, n. 36, recante la "Disciplina sanzionatoria dello scarico di acque reflue", modificativa del primo periodo del 5° comma dell'art. 137, 5° del D.Lgs. n. 152/06. Il testo legislativo, composto da un unico articolo, circoscrive la sanzione penale alle sole ipotesi in cui lo scarico di acque reflue industriali si riferisce ad una sostanza indicata nella Tab. 5 all'Allegato 5 alla Parte III del Testo Unico Ambientale, rimettendo alla mera sanzione

[3] Cassazione penale, Sez. III, 11 maggio 2009, n. 19875.

© 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)

amministrativa il superamento tabellare nella realizzazione di uno scarico di acque reflue industriali riguardante altre sostanze.[4]

Con un mutamento di prospettiva, lo scarico di acque reflue industriali è ora reato soltanto se il superamento interessa sostanze contenute nella tabella 5 dell'Allegato 5, mentre negli altri casi l'illecito diventa amministrativo. Assistiamo ad una depenalizzazione in piena regola, poiché, come precisato dalla Suprema Corte di Cassazione, la sanzione prevista dal testo dell'art. 137, 5° comma era penale e non già amministrativa. Un *vulnus* inspiegabile, aggravato dall'assenza di una disciplina transitoria, nei giorni in cui le cronache portano alla ribalta rinnovati disastri ambientali e gli studiosi più insigni denunciano la scarsa incidenza dell'attuale sistema sanzionatorio per arginare i dilaganti fenomeni di inquinamento idrico.[5]

A ciascuno il suo, si potrebbe obiettare. Ed, in effetti, è sempre auspicabile l'intervento del Parlamento, soprattutto in presenza di norme che meritano stesure più lineari. Tuttavia, ci si rammarica del mancato accoglimento dal parte del Legislatore dei preziosi suggerimenti espressi dalla prevalente giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, proprio mentre in campo civile si esalta la solenne funzione nomofilattica della Cassazione.[6]

Ma vi è di più. Da un lato, come precisato dall'art. 170, 4° comma del D.Lgs. n. 152/2006,[7] la Parte terza del Testo unico ambientale contiene le norme di recepimento di una serie di direttive comunitarie, tra cui la direttiva 2000/60/CE; d'altro canto, la Cassazione penale evidenzia che l'orientamento interpretativo di maggior rigore è "in linea con il recepimento, della Direttive comunitarie".[8] Dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. 152 del 1999 è sopravvenuta la Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per

---

[4] Il regime punitivo previsto dall'art. 137, comma 5 del D.lgs. 152/2006 si applica, in virtù del rimando effettuato dal comma 6 dello stesso articolo, anche agli impianti di depurazione delle acque reflue urbane (e non soltanto agli scarichi industriali).

[5] Maurizio Santoloci, *Approvate le modifiche alle sanzioni per lo scarico delle acque reflue industriali: un regalo agli inquinatori*, su questa rivista, 28 febbraio 2010.

[6] L'art. 47 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile" prevede l'inamissibilità del ricorso in Cassazione quando il provvedimento impugnato ha deciso le questioni di diritto in modo conforme alla giurisprudenza della Corte e l'esame dei motivi non offre elementi per confermare o mutare l'orientamento della stessa.

[7] Il medesimo richiamo alle direttive comunitarie all'epoca emanate era contenuto nell'art. 62 del previgente D.Lgs. n. 152/99.

[8] Testualmente, Cassazione penale, Sez. III, ud. 29 ottobre 2003, dep. 17 dicembre 2003, n. 48076.

© 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)

l'azione comunitaria in materia di acque:[9] l'interpretazione più stringente trova dunque riscontro pure "alla luce della normativa comunitaria, anche successiva".[10] Dunque, l'allontanamento dai canoni interpretativi della giurisprudenza nazionale rischia di implicare anche uno scostamento dai principi comunitari dettati con la Direttiva 2000/60/CE.[11]

"Le acque comunitarie subiscono sempre maggiori pressioni"[12]: nonostante il tempo trascorso dall'adozione della Direttiva 2000/60/CE, il monito comunitario resta di stringente attualità. A questo punto ci si domanda: *cui prodest*? Come evidenziato dalla Suprema Corte di Cassazione, sin dalla modifica introdotta con il D.Lgs. 258/2000, le norme apparivano già orientate nel senso dell'esclusione dell'illecito amministrativo in queste fattispecie. Eppure, proprio nel momento in cui il consolidamento dell'interpretazione giurisprudenziale offre certezza e chiarezza alla prassi operativa, si modifica il quadro normativo di riferimento. I decenni passano, le beghe non tramontano, in un incessante gioco dell'oca in cui troppo spesso si torna alla casella del "via". [13]

---

[9] In particolare, si vedano i punti 3, 4, 11, 19, 22, 40, 45, 51 e 53 delle premesse della Direttiva 2000/60/CE e gli artt. 1, 4, comma 1 e 23 della Direttiva medesima.

[10] Cassazione penale, Sez. III, ud. 13 aprile 2005, dep. 20 maggio 2005, n. 19254.

[11] Nella direttiva citata sono forti i richiami al principio comunitario dello "Stand still", che vieta l'aumento dell'inquinamento rispetto alla situazione preesistente. Sotto il profilo sanzionatorio, il punto 53 delle premesse, poi ribadito dal successivo articolo 23, stabilisce che è "indispensabile garantire la corretta applicazione delle disposizioni di attuazione della presente direttiva in tutta la Comunità, prevedendo sanzioni adeguate nelle legislazioni degli Stati membri. Tali sanzioni dovrebbero essere efficaci, proporzionate e dissuasive"

[12] Punto 4 delle premesse della Direttiva 2000/60/CE.

[13] A grandi linee giova sintetizzare i regimi sanzionatori nelle successioni normative: l'originario testo della cosiddetta Legge Merli n. 319/1976 prevedeva inizialmente la sanzione penale per il superamento dei limiti tabellari (senza distinzione di sostanze); soltanto con la modifica determinata dalla legge n. 172/1995 era stata introdotta la sanzione amministrativa in caso di scarichi civili e di pubbliche fognature; con l'abrogazione della n. 319/1976, il sopraggiunto art. 59, 5° comma del D.Lgs. n. 152/99 prevedeva la sanzione penale per lo "stabellamento" degli scarichi industriali con riferimento alle sostanze più pericolose della tabella 5 e la sanzione amministrativa per le altre sostanze, con applicazione del medesimo regime agli impianti di trattamento delle acque reflue urbane in base al rinvio da parte del 6° comma dell'art. 59 al precedente 5° comma dello stesso articolo; il D.Lgs. 258/00 ha reintrodotto la sanzione penale a prescindere dalle sostanze interessate dal superamento, con applicazione della modifica anche agli impianti di trattamento delle acque reflue urbane in virtù del citato rinvio del comma 6° dell'art. 59 al comma 5° del medesimo articolo; l'art. 137, commi 5° e 6° del Testo unico ambientale conferma e accentua l'impianto normativo derivante dall'innesto del D.Lgs. 258/00 sull'originario decreto n. 152/99 (sanzione penale per tutti i superamenti dei limiti da parte degli scarichi industriali, indipendentemente dalla presenza delle diciotto sostanze più pericolose; estensione del medesimo regime sanzionatorio agli impianti di depurazione delle acque reflue urbane); la legge n. 36/2010 comporta per gli scarichi di acque reflue industriali (e, conseguentemente, per gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane) la sanzione penale in caso di superamento relativo alle sostanze più pericolose e la sanzione amministrativa nell'ipotesi in cui il superamento riguardi sostanze non incluse nell'allegato 5.

© 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)

Agli operatori lo sconforto di confrontarsi con successioni normative, andirivieni di fascicoli, regimi sanzionatori applicabili *ratione temporis*, in una sciarada di possibilità dove è consolidata un'unica certezza: l'ambiente perde sempre.

Stefania Pallotta

Pubblicato il 15 marzo 2010

© 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)

Legge 25 febbraio 2010, n. 36

"Disciplina sanzionatoria dello scarico di acque reflue"

pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 59 del 12 marzo 2010

Art. 1.

1. Il primo periodo del comma 5 dell'articolo 137 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è sostituito dal seguente: «Chiunque, in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, 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 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».

© 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)

Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

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

© 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)