

Tutela penale dell'ambiente

Scarichi di acque reflue industriali, superamento dei limiti e relative sanzioni penali

Un recente orientamento della Cassazione ha notevolmente inasprito il regime sanzionatorio in materia di scarichi idrici previsto dal Dlgs 152/2006, assoggettando alla disciplina penale anche il superamento di limiti riferiti a sostanze non pericolose. Questa impostazione "rigorista" viene criticata da parte della dottrina giuridica, che evidenzia un allontanamento dai principi di proporzionalità e adeguatezza della sanzione rispetto alla gravità della condotta. Intanto il Governo presenta un disegno di legge che fornisce una riscrittura della norma contestata.

52

La problematica del trattamento sanzionatorio in materia di scarichi di acque reflue industriali ha richiamato, nell'ultimo periodo, l'attenzione degli operatori e dei giuristi, in modo particolare a fronte di una sentenza, Cass. Pen. 12 giugno 2008 n. 37279, in base alla quale dalla formulazione dell'art. 137, comma 5 discenderebbe che agli scarichi di cui sopra debbano essere applicate le sanzioni penali per il superamento dei limiti contenuti nelle tabelle 3 e 4 indipendentemente dalla presenza delle sostanze di cui alla tabella 5.

Si deve peraltro evidenziare come tale orientamento sia stato recentemente confermato da una seconda sentenza, Cass. Pen. 11 maggio 2009 n. 19875, la quale nel ribadire l'applicazione delle sanzioni penali anche per il superamento dei limiti riferiti a sostanze non pericolose (nel caso specifico l'azoto ammoniacale) afferma esplicitamente che il regime punitivo previsto dall'art. 137, comma 5 del Dlgs 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 quindi agli scarichi provenienti da insediamenti industriali. Alla luce di tali interpretazioni, conseguentemente, il regime sanzionatorio in materia di scarichi vedrebbe notevolmente ridotto l'ambito di effettività delle sanzioni amministrative a favore di quelle penali.

La storia della formulazione delle norme relative alle sanzioni sugli scarichi idrici è peraltro risalente nel tempo, e merita di essere ricordata.

Inizialmente, l'art. 59, comma 5, del Dlgs 152/1999 puniva con l'arresto fino a due anni e l'am-

menda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni chiunque, nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali, ovvero da una immissione occasionale, superasse i valori fissati nella tabella 3 dell'allegato 5 in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5, ovvero i limiti più restrittivi fissati dalle Regioni o dalle Province autonome.

In seguito, però, l'art. 23, comma 1, lett. a) del Dlgs 258/2000 aveva significativamente modificato la disposizione, punendo con la stessa pena chiunque nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali superasse 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 dalle Province autonome o dall'Autorità competente a norma dell'articolo 33, comma 1, in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'allegato 5.

L'innovazione normativa contenuta in quest'ultima disposizione è stata confermata dal Testo Unico sull'Ambiente, approvato con il Dlgs 152/2006, il cui richiamato 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 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 decreto n. 152.

Dal dato normativo sopra richia-

mato, la citata sentenza della Cassazione 37278/2008 ha ritenuto, "in base ai consueti canoni letterali e storici", che "l'interpretazione che si impone" è quella secondo cui "non v'è dubbio che, con la novella legislativa del 2000,... il legislatore abbia 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. Il legislatore 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".

È stato peraltro osservato da autorevole dottrina come tale motivazione appaia di fatto piuttosto scarna – in considerazione anche della gravità degli effetti che ne derivano – e non completamente idonea a superare i tanti dubbi che si erano profilati, in precedenza, sullo spinoso tema [1].

Come risulta infatti da alcuni passi della motivazione, "la profonda innovazione del decreto 258 è sostanzialmente ancorata a 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".

Se, dunque, questo risulta essere il pilastro su cui poggiano tutte le ulteriori affermazioni che se ne deducono (in termini di automatica criminalizzazione di tutte le ipotesi di superamento dei limiti delle tabelle 3 e 4), sarebbe doveroso sottolineare che esso si presenta intrinsecamente fragile oltre che inidoneo a spiegare l'inasprimento del sistema sanzionatorio tratteggiato.



FOTO: ARCH. APPARIVISTA

La Commissione d'inchiesta sui rifiuti: funzioni, poteri e attività

Anche in questa legislatura il Parlamento ha deciso di istituire una Commissione d'inchiesta sulla gestione dei rifiuti. Si tratta di un organismo che, pur mantenendo una natura eminentemente politica esercitata tramite l'invio di relazioni alle Camere, detiene poteri investigativi particolarmente ampi, del tutto simili a quelli dell'Autorità giudiziaria. Tra i limiti del mandato istituzionale vi è invece quello di non poter presentare proposte di modifica alla normativa ambientale vigente. Nei verbali delle audizioni il resoconto dell'attività della Commissione.

L'istituto della Commissione parlamentare d'inchiesta trova la sua legittimazione giuridica direttamente nella Costituzione, la quale prevede (art. 88) che ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse mediante appositi organismi formati in modo tale da rispettare la proporzione dei vari gruppi politici.

Tali Commissioni nella prassi sono peraltro bicamerali, cioè composte congiuntamente da membri sia della Camera che del Senato, e istituite con veri e propri provvedimenti legislativi.

Certamente il tratto distintivo che più qualifica l'attività delle Commissioni parlamentari d'inchiesta rispetto alle ordinarie Commissioni permanenti, è quello di poter svolgere la pro-

pria attività con gli stessi poteri dell'Autorità giudiziaria, e pertanto, tra l'altro, acquisire atti e documenti coperti da segreto istruttorio e assumere testimonianze di soggetti che hanno l'obbligo di riferire alla Commissione informazioni veritiere, onde non incorrere in responsabilità di tipo penale, ad esempio per i reati di calunnia o falsa testimonianza.

Correlato a questi poteri speciali, esiste in capo a ciascun Commissario, ma anche in capo agli eventuali consulenti esterni di cui la Commissione decida di avvalersi, un preciso obbligo di riservatezza, con conseguente divieto di divulgazione di particolari tipologie di documenti acquisiti dalla Commissione stessa quali ad esempio quelli relativi a procedi-

menti penali che si trovano ancora nella fase delle indagini preliminari.

Ovviamente è al contempo essenziale sottolineare come le finalità di una Commissione parlamentare d'inchiesta e della Magistratura ordinaria siano ben definite e separate.

Le prime sono unicamente espressione di un'Autorità politica e si propongono di raggiungere una "verità politica" sui temi trattati mediante periodiche relazioni indirizzate al Parlamento, la seconda è invece chiaramente espressione di un'Autorità giudiziaria che persegue una "verità processuale" mediante la pronuncia di sentenze o altri provvedimenti giurisdizionali.

È precluso pertanto in modo assoluto a una Commissione

d'inchiesta il potere di adottare provvedimenti restrittivi della libertà personale, fatta salva la possibilità di avvalersi delle forze dell'ordine per l'accompagnamento coatto di testimoni che, regolarmente convocati, non si siano presentati in seduta senza un giustificato motivo.

Fatta questa introduzione di carattere generale, indispensabile per capire la natura e le funzioni delle Commissioni in questione, veniamo ad occuparci specificatamente dell'attività d'inchiesta sui rifiuti.

Anche in questa XVI legislatura infatti, come avvenuto nelle legislature precedenti, il Parlamento, tramite la legge 6 febbraio 2009 n. 6, ha istituito un'apposita Commissione sui rifiuti, presieduta da Gaetano Pecorella

Inoltre la pronuncia in esame, sempre secondo la citata dottrina, trascurerebbe un secondo profilo che attiene alla ratio sottesa alle due disposizioni richiamate: l'art. 54 e l'art. 59 (v., oggi, gli artt. 133 e 137 del T.U.)

Sarebbe evidente infatti come la modulazione della reazione sanzionatoria binaria del decreto 152/1999, ante e post novella del 2000, sia strettamente correlata alla presenza o meno delle sostanze pericolose negli scarichi (di cui si superano i limiti di emissione).

Tale ratio si correla alla maggiore pericolosità o lesività degli scarichi contenenti le sostanze pericolose (della tab. 5) che imponeva e ha imposto al legislatore (del 2000 come del 2006) – secondo i noti criteri di proporzionalità, adeguatezza e dissuasività della reazione sanzionatoria alla gravità della condotta – di qualificare diversamente le relative fattispe-

cie (di superamento dei limiti previsti dalla legge) come reato o come illecito amministrativo [2]. Alla luce di tali brevi rilievi, pertanto, si deve ritenere che la lettura delle norme in questione formulata dalla Cassazione con la sentenza 37279/2008 non contenga elementi tali da poter essere considerata definitiva, anche se allo stato, e a maggior ragione dopo la pronuncia della nuova sentenza 19875/2009 citata all'inizio del presente contributo, tale orientamento "rigorista" deve ritenersi prevalente e conseguentemente deve a nostro avviso essere seguito dagli operatori degli organi deputati al controllo e alla vigilanza che operano con funzioni di Polizia Giudiziaria.

Si deve infine evidenziare come la soluzione di questa annosa disputa interpretativa potrebbe ora avvenire con un nuovo intervento legislativo.

Infatti il 5 agosto 2009 il ministro

dell'Ambiente, aderendo evidentemente alle critiche mosse alle recenti sentenze della Cassazione, oltre che dalla citata dottrina, dal mondo industriale, ha presentato al Senato il disegno di legge n. 1755 recante "Disciplina sanzionatoria in materia di scarichi idrici" che tende a ricondurre l'ambito della sanzione penale alle sole ipotesi di violazione più

gravi (sostanze pericolose indicate nella tabella 5 dell'allegato 5), mantenendo le sanzioni amministrative per le rimanenti condotte.

Sarà questa la parola definitiva sulla "vexata quaestio"?

Veronica Celenza
Area Affari istituzionali e legali
Arpa Emilia-Romagna

NOTE

[1] Cfr. P. Giampietro, *Scarichi industriali in acque superficiali, fognature e suolo, con superamento dei valori limite: sanzioni amministrative o penali?* pubblicato sul sito www.giuristiambientali.it il 24 agosto 2009.

[2] Cfr. P. Giampietro cit. "A fronte della inoppugnabile compresenza di due categorie di sostanze che possono contaminare le matrici ambientali (pericolose e non pericolose; un tempo: tossiche persistenti, bioaccumulabili o meno) - che ispira la normativa (anche tecnica) sulla gestione delle acque come dei rifiuti (prima e dopo il recente T.U. del 2006) - non può essere accolta "una lettura" la quale postuli una identità o analogia sostanziale di due situazioni oggettivamente differenziate, sul piano fenomenico, prima ancora che logico-giuridico (cioè di scarico con sostanze pericolose o non pericolose), e che, per ciò stesso, esigono trattamenti distinti."