

I reati e gli illeciti amministrativi previsti dal T.U. ambientale - art. 137 d.lgs. 152-2006

AVV. CARLO MELZI D'ERIL

ACCMS STUDIO LEGALE

VIA PODGORA N. 13, 20122 MILANO

carlo.melzi@accms.it

Corso di formazione forense
in diritto ambientale
Ordine degli Avvocati di Milano
3 maggio 2018

Il contesto normativo

- Dal legislatore ermetico al legislatore logorroico (C. Ruga Riva);
- il legislatore è passato dall'assenza, all'eccesso della regolazione;
- le norme si pongono in progressione criminosa:
 - **Art. 137 D.lgs. 152/2006 (scarichi di acque reflue):**
 - Se vi NON è danno o pericolo attuale e concreto di danno alle risorse ambientali, allora sarà applicabile la procedura estintiva di cui all'art. 318 *bis* T.U.;
 - Se, invece, vi è danno o pericolo attuale e concreto di danno alle risorse ambientali, allora si aprirà un «regolare» procedimento penale.
 - **Art. 452 *bis* c.p. (inquinamento ambientale)**
 - **Art. 452 *quater* c.p. (disastro ambientale)**
 - **Art. 439 c.p. (avvelenamento di acque o di sostanze alimentari).**

Art. 137 D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (segue)

- una volta era la norma cardine a tutela delle acque dall'inquinamento;
- struttura: prevede una pluralità di illeciti, tra loro eterogenei, che dovrebbero sanzionare le condotte di aggressione alla risorsa idrica dotate di un certo disvalore;
- la dottrina ha tuttavia sostenuto che fosse una tutela troppo flebile, tanto che la Cassazione, sez. III, si occupa più di rifiuti che di acque;
- bene giuridico tutelato: quale sia il bene tutelato, più in generale, dalle norme incriminatrici del TUA è argomento di cui si discute da tempo...

Il bene giuridico tutelato

- con «ambiente» si può intendere:
 - a. insieme delle sue singole componenti (acqua, aria e suolo);
 - b. salute dell'uomo che in esse e di esse vive, ovvero di altri interessi umani (produttivi, abitativi, agricoli, turistici etc.);
 - la fattispecie di cui all'art. 137 d.lgs. n. 152-2006 sembra tutelare non il bene finale (= le acque) da condotte che possano danneggiarlo o porlo in pericolo, ma **il governo in mano pubblica della risorsa.**
- Non tanto la tutela dei beni, quanto la **tutela di FUNZIONI;**

Il bene giuridico tutelato (segue)

... Quali sono le conseguenze di tale impostazione?

- a. Il diritto penale sembra non contribuisca più a selezionare le condotte maggiormente offensive;
- b. la tipicità del reato si appiattisce sulla violazione della regola amministrativa;
- c. le fattispecie sono costruite sul modello dei reati di pericolo astratto:
 - non rileva l'idoneità lesiva della condotta;
 - non rileva nemmeno la messa in pericolo in concreto del bene giuridico tutelato.

Lo scarico in assenza di autorizzazione (co. 1): le condotte vietate

- La fattispecie è caratterizzata da **quattro diverse tipologie di condotta**, il cui comune denominatore è **l'assenza dell'autorizzazione**:
 1. **apertura**: chi attiva uno scarico o realizza un apparato in grado di trattenere o incanalare il refluo nella matrice ambientale;
 2. **effettuazione**: esercizio di un impianto già esistente.
→ Abusività originaria.
 3. **effettuazione** dello scarico **con autorizzazione sospesa o revocata**;
 4. **mantenimento** dello scarico **con autorizzazione sospesa o revocata**.
→ Abusività sopravvenuta.
- Dottrina e giurisprudenza discutono sulla delle ipotesi in cui l'autorizzazione è scaduta:
 - dottrina: lacuna di tutela;
 - giurisprudenza: deve essere qualificata quale effettuazione di uno scarico in assenza di autorizzazione.

Le condotte vietate (segue)

- Art. 137, co. 1, T.U. è **reato di pericolo**: non occorre che si sia effettivamente verificato un danno ambientale, ma è sufficiente che non vi sia l'autorizzazione allo scarico;
 - è anche **reato permanente**: la consumazione coincide con la cessazione della permanenza...
 - con la chiusura dello scarico;
 - con il rilascio dell'autorizzazione;
 - con la revoca della sospensione;
 - con la concessione di una nuova autorizzazione;
 - con la pronuncia della sentenza di primo grado.
- A che fini può rilevare la permanenza?
- decorrenza dei termini prescrizionali;
 - possibilità di ricorrere all'oblazione.

Nozione di scarico

Evoluzione normativa della nozione:

1. Art. 2, lett. bb), d.lgs. n. 152 del 1999:

«qualsiasi immissione **diretta tramite condotta** di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili nelle acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acque previsti all'articolo 40»

2. Art. 74, lett. ff), d.lgs. n. 152 del 2006:

«**qualsiasi immissione** di acque reflue in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acque previsti all'articolo 114»

3. Post d.lgs. n. 4 del 2008:

«**qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore** acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acque previsti all'articolo 114»

Nozione di scarico (segue)

1. Secondo la nozione ex art. 2, lett. bb), d.lgs. n. 152 del 1999:

L'immissione di acque reflue doveva pervenire dalla fonte al ricettore direttamente senza soluzione di continuità e tramite una condotta.

2. Secondo la nozione ex art. 74, lett. ff), d.lgs. n. 152 del 2006:

Venivano espunti sia il requisito relativo alla convogliabilità diretta e canalizzata del refluo, sia quello circa la necessità dello stato liquido del medesimo. Più precisamente, per fare un esempio, si rischiava di comprendere nella nozione gli **scarichi indiretti**, ovvero quelli dove esiste un'interruzione fra il luogo di produzione del refluo e il corpo ricettore (tipico esempio di scarico indiretto è quello che prevede un travaso del refluo in vasche o in autobotte prima dello sversamento nel corpo ricettore).

3. Nozione di scarico oggi vigente, così come modificata dal d.lgs. n. 4 del 2008:

Scompare il termine «condotta» per far posto a «sistema stabile di collettamento» che sembra, da un lato, escludere la necessità di una tubazione, dall'altro **espungere** definitivamente dalla nozione sia lo **scarico indiretto**, sia lo scarico **occasionale**. Anzi, proprio l'esistenza di un «sistema stabile di collettamento» pare essere il parametro maggiormente identificativo della nuova disciplina.

Distinzione tra scarichi e rifiuti liquidi

- Il **criterio discretivo** tra rifiuti liquidi e acque di scarico non **dipende** da una differenza della sostanza trattata, ma dalla **definizione di scarico**: ciò che non vi rientra ricade nella disciplina sui rifiuti, a patto che possa essere ricondotto alla relativa definizione;
- la giurisprudenza in tema ha stabilito che non possono essere, per esempio, considerati scarichi:
 - **percolato** naturale di una discarica;
 - le acque di **lavaggio di inerti** provenienti da **coltivazione di cave**, sversate in **vasche** a tenuta poste sul terreno;
 - lo **stoccaggio in vasche a tempo indeterminato**;
 - lo **stoccaggio in vasche** di miscela di **acque vegetazione** con altre sostanze e il suo spandimento sul terreno con **modalità non conformi** alla utilizzazione **agronomica**;
 - **spandimento alla rinfusa** e a tempo indeterminato di **fanghi di sedimentazione** da attività allevamento raccolti in **vasche** fuori terra.

Lo scarico **occasionale** e lo scarico **discontinuo**

- a. Lo scarico occasionale è quello scarico **sporadico**, né **stabile**, né **duraturo**.
- nozione che non può essere conciliabile con la nuova nozione di scarico, che prevede invece un «sistema stabile di collettamento»;
 - esempi di scarichi occasionali: la fuoriuscita occasionale di acque reflue industriali da vasche di stoccaggio a causa del malfunzionamento di una pompa, oppure lo sversamento o la tracimazione di reflui dalla fognatura.
- b. Lo scarico discontinuo è una immissione **diretta**, **canalizzata** e **saltuaria**.
- esempio di scarichi discontinui: fuoriuscita dei reflui da un laboratorio con frequenza bimestrale.

Nozione di acque reflue industriali

- Insieme allo scarico, contribuisce a definire l'elemento oggettivo del reato;
→ Delimita il perimetro tra ciò che lecito e ciò che non lo è;
- la nozione rileva al fine di graduare le sanzioni della condotta di scarico in assenza di autorizzazione:
 - se le acque scaricate in assenza di autorizzazione sono reflui domestici o di reti fognarie, allora si configurerà solo una ILLECITO AMMINISTRATIVO;
 - se le acque scaricate in assenza di autorizzazione sono reflui industriali, allora si configurerà una CONTRAVVENZIONE.

Nozione di acque reflue industriali (segue)

Evoluzione normativa della nozione:

1. Art. 2 lett. h) d.lgs. n. 152 del 1999, post d.lgs. n. 258 del 2000:

«qualsiasi tipo di acque reflue **scaricate** da edifici o installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento».

2. Art. 74 lett. h) d.lgs. n. 152 del 2006:

«qualsiasi tipo di acque reflue **provenienti** da edifici od installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni **differenti qualitativamente dalle acque reflue domestiche e da quelle meteoriche di dilavamento** intendendosi per tali **anche quelle venute in contatto con sostanze o materiali, anche inquinanti, non connessi con le attività esercitate nello stabilimento**».

3. Post d.lgs. n. 4 del 2008:

«qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da **edifici o impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento**».

La nozione di acque reflue industriali (segue)

1. Art. 2 lett. h) d.lgs. n. 152 del 1999, post d.lgs. n. 258 del 2000:

Menzionava tre diversi tipi di acque reflue: domestiche, urbane e industriali.

Criterio distintivo: criterio della PROVENIENZA, con il tentativo di rivolgere «l'attenzione anche sulla tipologia oggettiva delle acque».

2. Art. 74 lett. h) d.lgs. n. 152 del 2006:

Non sono modificate le nozioni di acque reflue domestiche e urbane, mentre viene cambiata quella di reflue industriali.

Criterio distintivo: criterio QUALITATIVO.

3. Post d.lgs. n. 4 del 2008:

Viene modificata in modo non certo marginale la nozione di acque reflue industriali. Si nota un ritorno al passato.

Criterio distintivo: criterio della PROVENIENZA.

Il criterio qualitativo, tuttavia, è ancora importante poiché alcune acque, che dovrebbero essere classificate come industriali in base alla provenienza, sono assimilate alle domestiche qualora soddisfino alcuni presupposti normativi, tra i quali vi è appunto il criterio qualitativo.

Nozione di acque reflue industriali (segue)

La giurisprudenza ha considerato **acque reflue industriali**:

- reflui provenienti da insediamenti ove si svolgono **attività artigianali** e di **prestazione di servizi** (fattispecie di scarichi di locale adibito a **pasticceria**)
- reflui scaricati a seguito del servizio di confezionamento del vitto di un ospedale;
- reflui provenienti dal lavaggio di cassette d'uva a seguito della vendemmia;
- reflui provenienti da un'attività di falegnameria;
- reflui provenienti dalla condensa dei vapori in alcuni compressori di frigoriferi ittici.

... **NON** ha considerato **reflui industriali**:

- le acque (prive di cloro) scaricate dalle docce di uno spogliatoio di calcio;
- le acque di falda emerse a seguito di escavazione.

Autorizzazione allo scarico

- Elemento la cui assenza comporta l'illiceità dell'attività di scarico;
- ruolo centrale (gestione in mano pubblica della risorsa):
 - Cass. pen., sez. III, 21.10.09 Feriozzi: la Corte, adita su ricorso dell'imputato che presentava la domanda di autorizzazione alla Pubblica Amministrazione in ritardo, rilevava come non fossero sufficienti la presentazione della domanda e il rispetto degli obblighi di legge, senza la verifica dei presupposti di fatto e di diritto;
- finalità general preventiva: consentire il monitoraggio pubblico di tutti gli scarichi, a eccezione di quelli delle acque reflue domestiche in pubblica fognatura;
- disciplina:
 - è valida per quattro anni dal momento del rilascio;
 - il rinnovo deve essere chiesto un anno prima della scadenza; lo scarico tuttavia, nelle more della procedura, può essere provvisoriamente mantenuto, se il rinnovo è stato chiesto nei termini;
 - per gli scarichi contenenti sostanze pericolose, di cui all'art. 108 t.u.amb., l'autorizzazione deve essere ottenuta comunque entro sei mesi dalla scadenza, pena l'obbligo di chiusura dello scarico;
 - la disciplina regionale può prevedere forme di rinnovo tacito, per specifiche tipologie di acque reflue domestiche, ove soggette ad autorizzazione.

Autorizzazione allo scarico (segue)

L'autorizzazione illegittima

La questione della rilevanza penale dello scarico effettuato in seguito ad autorizzazione illegittima è un problema spinoso. Due tesi opposte:

1. l'autorizzazione è insindacabile da parte del giudice penale;

la legge di abolizione del contenzioso amministrativo consente al giudice ordinario di sindacare gli atti amministrativi solo a favore del cittadino, con ciò escludendo gli atti che ampliano o conferiscono diritti, come l'autorizzazione (salvo casi limite come la collusione, corruzione, estorsione, carenza radicale di potere).

2. Piena sindacabilità del giudice sul provvedimento amministrativo, anche se ampliativo di diritti;

l'autorizzazione è requisito della fattispecie in cui si sostanzia l'interesse protetto dalla norma (la gestione in mano pubblica), sicché sindacare l'autorizzazione sarebbe imposto dalla necessità di accertare l'esistenza stessa dell'offesa tipica prevista dalla norma.

Lo scarico di sostanze pericolose in assenza di autorizzazione (comma 2)

- La condotta è la medesima di cui al comma 1, sanzionata però con pena più severa (**congiunta e non alternativa** e in misura **più elevata**, sia per la detentiva che per la pecuniaria) se lo scarico ha a oggetto **le sostanze pericolose di cui alla tabella 5 e 3/A dell'allegato 5 alla parte terza del t.u.amb;**
- rapporto con la contravvenzione di cui al comma 1:
 - **rapporto di specialità**, determinato dalla natura pericolosa delle sostanze presenti nelle acque;
 - secondo dottrina, la fattispecie di cui al comma 2 è **aggravante** di quella al comma 1 sulla base del fatto che la seconda contravvenzione si contraddistingue dalla prima per la mera aggiunta di un elemento caratterizzante;
 - conseguenza: la natura aggravante consente di eseguire nel caso concreto il **bilanciamento di circostanze con eventuali attenuanti**, influenzando significativamente sulla pena da irrogare.

Lo scarico di sostanze pericolose in violazione dell'autorizzazione (comma 3)

- Condotta punita:
 - di scarico di acque reflue industriali;
 - contenenti sostanze pericolose di cui alla tabella n. 5 e 3/A dell'allegato 5;
 - in violazione di prescrizioni (autorizzazione/autorità).
- Oggetto materiale: acque reflue industriali contenenti sostanze pericolose, in particolare quelle di cui all'elencazione tassativa prevista della legge.
- Altro presupposto normativo: violazione delle prescrizioni, anche contenute nell'autorizzazione;

Cass. pen. 9.7.2013, n. 41133: caso in cui è stato condannato il titolare dello scarico di acque reflue provenienti da un impianto di distribuzione carburanti che non aveva osservato la prescrizione contenuta nell'autorizzazione, che prevedeva un limite di volume complessivo annuo in 960 mc.

Lo scarico di sostanze pericolose in violazione dell'autorizzazione (comma 3) (segue)

... Con il progredire della gravità della condotta, vi è una **progressione nella gravità delle sanzioni**:

- a. la «semplice» violazione dell'autorizzazione è sanzionata in via amministrativa (art. 133, comma 3, t.u.amb.);
 - b. se si viola l'autorizzazione e nelle acque scaricate sono presenti le sostanze pericolose di cui alle tabelle già menzionate, allora la sanzione sarà penale.
- Soggetto attivo: può essere solo il titolare dell'attività da cui proviene lo scarico.
 - Clausola di riserva: nel caso in cui la condotta di scarico con violazione delle prescrizioni determini anche il **superamento dei limiti tabellari di cui al comma 5** della presente disposizione, questo secondo reato – peraltro punito più gravemente – sarà l'unico a essere contestato.

Lo scarico oltre i limiti (comma 5)

- Condotta: è punito lo scarico oltre i limiti previsti dalla legge con riferimento a sostanze particolarmente pericolose.

Più precisamente, viene punito colui che:

- scarica acque reflue industriali;
- che contengano le sostanze di cui alla tabella 5 dell'allegato 5 al t.u.amb.;
- qualora lo scarico sfoci in corpi idrici, superando i valori limite della tabella 3 dell'all. 5 alla parte terza (ovvero quelli più restrittivi di regioni o province autonome o autorità competenti ex art. 107 c.1 t.u.amb. per le sostanze di cui alla tabella 5 dell'all. 5);
- qualora lo scarico recapiti sul suolo, superando i valori limite della tabella 4 dell'all. 5 alla parte terza (*Idem*).

Grazie per l'attenzione

AVV. CARLO MELZI D'ERIL

ACCMS STUDIO LEGALE

VIA PODGORA N. 13 20122 MILANO

carlo.melzi@accms.it

Corso di formazione forense
in diritto ambientale
Ordine degli Avvocati di Milano
3 maggio 2018