



DISEGNO DI LEGGE

**presentato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio
e del mare (PRESTIGIACOMO)**

di concerto con il Ministro della giustizia (ALFANO)

e con il Ministro dello sviluppo economico (SCAJOLA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 AGOSTO 2009

Disciplina sanzionatoria dello scarico di acque reflue

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Relazione tecnica	»	5
Analisi tecnico-normativa	»	6
Analisi dell’impatto della regolamentazione	»	11
Disegno di legge	»	14

ONOREVOLI SENATORI. – La modifica apportata con il presente disegno di legge all'articolo 137, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, mira a risolvere alcune incongruenze derivanti dall'attuale formulazione della norma, il cui nucleo dispositivo era contenuto già nell'articolo 59, commi 5 e 6, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, successivamente modificato dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258.

Proprio a seguito della modifica del 2000, confluita poi in modo pressoché identico nel codice dell'ambiente, si è andato formando un orientamento giurisprudenziale minoritario, in ordine all'interpretazione della norma in questione, foriero di grandissime incertezze dal rilevante impatto pratico sugli operatori economici e sui gestori degli impianti di depurazione. L'attuale formulazione genera, in particolare, una pericolosa confusione in ordine alla sanzione applicabile, amministrativa, ex articolo 133, o penale, ex articolo 137, comma 5, nell'ipotesi di superamento dei limiti di emissione stabiliti dall'allegato 5, tabelle 3 e 4, alla parte terza del decreto legislativo n. 152 del 2006. Segnatamente, risulta controverso se alle predette violazioni si applichi o meno quanto stabilito nel successivo inciso, che circoscrive l'applicazione della sanzione penale alle sole sostanze pericolose indicate nella tabella 5 dell'allegato 5 della medesima parte del codice dell'ambiente.

Ciò premesso, la modifica introdotta con il presente emendamento, restituendo alla norma l'originaria chiarezza espositiva, tende a ricondurre correttamente l'ambito della sanzione penale alle sole ipotesi di violazione più grave (sostanze indicate nella tabella 5 dell'allegato 5), mantenendo le san-

zione amministrativa, pure economicamente rilevante, per le rimanenti condotte.

Il problema che la norma intende risolvere nasce perché, in ordine alle prime, un recente orientamento giurisprudenziale minoritario, formatosi a seguito della modifica normativa introdotta dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258, estende l'applicazione delle sanzioni penali alla violazione di tutti i limiti delle tabelle 3 e 4 dell'allegato 5, ribaltando così il rapporto che sussiste tra sanzioni penali ed amministrative all'interno di un sistema articolato su un «doppio binario», governato dal criterio di proporzionalità, nonché dall'espressa clausola di riserva contenuta nell'articolo 133, comma 1. Un sistema, questo, in cui la regola generale è quella della sanzione amministrativa che viene derogata, in ipotesi tassative, da fattispecie penali. Il recente orientamento giurisprudenziale minoritario, più restrittivo, inverte il rapporto tra sanzione amministrativa e penale, conducendo ad una sostanziale inapplicabilità della prima ed ad un'irrazionale e generalizzata criminalizzazione, fondandosi sul solo dato testuale, e cioè esclusivamente sulla infelice riformulazione della norma che, appunto, il presente disegno di legge tende a correggere. Ricondurre la sanzione penale alla violazione dei soli limiti stabiliti per le sostanze più pericolose, del resto, non soltanto restituisce organicità e razionalità al sistema sanzionatorio in esame ma conferma anche un'impostazione normativa e giurisprudenziale in atto sin dal 1999.

Si tratta dunque di superare quella parziale incoerenza sistematica rispetto al complesso del sistema sanzionatorio delineato dalle norme in materia ambientale che non è unicamente il Ministero dell'ambiente a ravvisare sussistente, e che neppure potrebbe tro-

vare conforto in una presunta precisa *voluntas legislatoris*. A quest'ultimo riguardo, infatti, si deve rilevare come l'inasprimento del regime sanzionatorio derivante dall'interpretazione della norma in esame fatta propria da due pronunce recenti della Corte di cassazione, non possa secondo ragionevolezza venir considerato il frutto una scelta consapevole del legislatore, magari semplicemente non ben tradotta sul piano tecnico nella formulazione della norma. Infatti, di una presunta sopravvenuta volontà punitiva e rigoristica del legislatore non si trova, per quanto

qui interessa, alcuna giustificazione o appiglio testuale neppure nei lavori preparatori dei due decreti legislativi (tanto del 2000 che del 2006) e nelle relative leggi di delega che hanno modificato l'originario articolo 59, commi 5 e 6, del decreto legislativo n. 152 del 1999. Il che appare circostanza non poco significativa, specie se posta a confronto con i rilevanti effetti sanzionatori (il rovesciamento del sistema del «doppio binario», di cui si è detto) che una simile modifica sarebbe stata, in ipotesi, intenzionalmente preordinata ad introdurre nel sistema.

RELAZIONE TECNICA

La legge non comporta nuovi o maggiori oneri finanziari né minori entrate a carico del bilancio dello Stato, pertanto non è stata redatta la relazione tecnica.

RELAZIONE TECNICO-NORMATIVA

PARTE I

ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) *Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo*

Il problema che la norma intende risolvere è correlato ad un recente orientamento giurisprudenziale, formatosi a seguito della modifica normativa introdotta dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258, confluita poi nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che ritiene applicabili le sanzioni penali per scarichi industriali in acque superficiali, fognature e suolo alla violazione di tutti i limiti delle tabelle 3 e 4 dell'Allegato 5 alla parte terza del decreto, ampliando irrazionalmente l'ambito delle sanzioni penali ivi previste.

L'obiettivo è quello di assicurare certezza giuridica agli operatori economici ed ai gestori degli impianti di depurazione, senza gravare tali soggetti con irrazionali sanzioni di tipo penale e restituendo al sistema delle sanzioni previste dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, l'originaria sistematicità, ripartita sul «doppio binario» delle sanzioni amministrative, per le violazioni meno gravi, e penali, per quelle più gravi.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

Il quadro normativo nazionale interessato è limitato agli articoli 133 e 137 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che prevedono rispettivamente: «Sanzioni amministrative» e «Sanzioni penali».

3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.*

L'incidenza è limitata agli articoli 133 e 137 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nella direzione indicata al punto 1.

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

Il provvedimento non presenta profili d'incompatibilità con i principi costituzionali, ed anzi persegue finalità di corretto equilibrio delle sanzioni amministrative e penali, in ossequio ai principi di razionalità, offensività e proporzionalità.

- 5) *Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale, nonché degli enti locali.*

Non sussistono problemi di compatibilità con le competenze delle regioni e delle autonomie locali, anche alla luce del fatto che l'intervento riguarda le materie dell'ordinamento penale e della tutela dell'ambiente, rimesse in via esclusiva alla competenza statale.

- 6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Non si pongono problemi di incompatibilità, anche alla luce di quanto evidenziato al punto 5).

- 7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

Il provvedimento non comporta effetti di rilegificazione e non vi è possibilità di delegificare la materia, trattandosi di sanzioni penali.

- 8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Non risultano iniziative correnti che vertano su materia analoga.

- 9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza, ovvero della tendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto.*

Come rilevato, il problema che la norma intende risolvere è correlato ad un recente orientamento giurisprudenziale minoritario, formatosi a seguito della modifica normativa introdotta dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258, estensivo dell'applicazione delle sanzioni penali alla violazione di tutti i limiti delle tabelle 3 e 4 dell'Allegato 5 alla parte terza del decreto legislativo n. 52 del 2006, ribaltando così il rapporto che sussiste tra sanzioni penali ed amministrative all'interno di un sistema articolato su un «doppio binario», governato dal criterio di proporzionalità, nonché dall'espressa clausola di riserva contenuta nell'articolo 133, comma 1. Si rileva peraltro, da un'attenta analisi della giurisprudenza di legittimità sul punto, che l'intervento normativo aderisce all'indirizzo maggioritario nell'interpretazione della norma, rendendolo vincolante.

PARTE II

CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

- 1) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

Il provvedimento non presenta profili d'incompatibilità con l'ordinamento comunitario.

- 2) *Verifica dell'esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano procedure d'infrazione vertenti sulla medesima o analoga materia.

- 3) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Il provvedimento non presenta profili d'incompatibilità con gli obblighi internazionali.

- 4) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia della Comunità europea (CGCE) sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano indicazioni giurisprudenziali della CGCE, né giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto.

- 5) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano indicazioni giurisprudenziali della CEDU, né giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto.

- 6) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.*

Non si hanno indicazioni al riguardo.

PARTE III

ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

- 1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Non vengono utilizzate nel testo definizioni normative che non appartengano già al linguaggio tecnico-giuridico di settore.

- 2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.*

Non vi sono riferimenti normativi.

- 3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.*

L'intero intervento normativo si risolve in una novella legislativa del comma 5 dell'articolo 137 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

- 4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

Il provvedimento produce effetti abrogativi, riducendo l'ambito di applicazione di una sanzione di tipo penale, con le ordinarie conseguenze che ne possono derivare nel sistema. Tuttavia, trattandosi di norma che si pone in senso conforme alla giurisprudenza maggioritaria, gli effetti risulteranno essere estremamente ridotti.

- 5) *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetti retroattivi o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.*

Il testo non introduce norme con tale tipo di effetti.

- 6) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.*

Sussiste delega al Governo di cui all'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69, da esercitarsi a termini dei criteri e principi di cui alla legge 15 dicembre 2004, n. 308 (in particolare, si veda l'articolo 1, comma 8, lettera *i*), della predetta legge n. 308 del 2004). Tuttavia la estrema specificità della norma e la sua urgenza giustificano adeguatamente l'intervento proposto.

- 7) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.*

Non occorrono atti successivi attuativi.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

SEZIONE I

IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

1) *Sintetica descrizione del quadro normativo vigente.*

Il quadro normativo di riferimento è costituito dall'articolo 133 e dall'articolo 137, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che sanzionano, in via amministrativa o penale, la condotta consistente nello scarico in acque superficiali, fognature e suolo con superamento dei valori limite di emissione fissati nelle tabelle di cui all'Allegato 5 alla parte terza dello stesso decreto, oppure i diversi valori limite stabiliti dalle regioni a norma dell'articolo 101, comma 2, o quelli fissati dall'autorità competente a norma dell'articolo 107, comma 1, o dell'articolo 108.

2) *Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione.*

Le criticità risiedono nella equivoca formulazione della norma del decreto legislativo n. 152 del 1999, così come modificata dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258, e poi confluita nell'articolo 137 del decreto legislativo n. 152 del 2006, che ha generato contrasti giurisprudenziali in ordine alla applicazione della sanzione penale a chi, 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 3 aprile 2006, n. 152, senza limitare l'applicazione della sanzione alle sole sostanze indicate nella tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza dello stesso decreto.

3) *Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo.*

Il problema da risolvere discende dall'esigenza di evitare un irrigidimento all'attività di operatori economici e gestori degli impianti di depurazione che deriverebbe dalla diffusa e sistematicamente incoerente applicazione di sanzioni penali alla loro attività.

- 4) *Descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento.*

L'obiettivo è quello di assicurare certezza giuridica agli operatori economici ed ai gestori degli impianti di depurazione, non gravando tali soggetti con irrazionali sanzioni di tipo penale e restituendo al sistema delle sanzioni previste dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, l'originaria sistematicità, ripartita su «doppio binario» delle sanzioni amministrative, per le violazioni meno gravi, e penali, per quelle più gravi.

SEZIONE II

PROCEDURE DI CONSULTAZIONE

Sul tema è stato richiesto parere al Ministero della giustizia, il quale ha rilevato la parziale incoerenza sistematica rispetto al complesso delle norme del sistema sanzionatorio delineato dal testo unico.

SEZIONE III

LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO

L'opzione di non intervento è stata valutata da escludere, alla luce dell'allarme e delle concrete difficoltà che l'interpretazione delle norme che si intende correggere ha suscitato in operatori economici e gestori degli impianti di depurazione.

SEZIONE IV

VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

Sono state valutate non perseguibili opzioni alternative.

SEZIONE V

GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA

L'opzione regolatoria proposta si giustifica, in particolare, nella prospettiva di restituire organicità al sistema sanzionatorio interessato.

SEZIONE VI

INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITÀ DEL PAESE

L'intervento agevola il funzionamento concorrenziale del mercato, nonché la competitività delle imprese dando certezza giuridica su questioni di grande rilevanza.

SEZIONE VII

MODALITÀ ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO

L'intervento regolatorio non richiede ulteriori provvedimenti di attuazione di tipo normativo ma, prevedendo solo modifiche a sanzioni esistenti, troverà la propria attuazione nell'ordinario sistema di controlli e nell'opera di repressione in essere.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifica dell'articolo 137, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152)

1. Al comma 5 dell'articolo 137 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le parole: «nella tabella 4 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, oppure superi» sono sostituite dalle seguenti: «nella tabella 4 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, ovvero».

