

FOCUS

**LA TUTELA PENALE DELLE ACQUE
NELLA RECENTE GIURISPRUDENZA
DI LEGITTIMITÀ**

INTRODUZIONE

È noto come il sistema penale di tutela delle acque nell'ordinamento italiano sia articolato su due livelli normativi: *da un lato*, le contravvenzioni previste dal Testo Unico Ambientale (D. Lgs. n. 152/2006, di seguito anche "TUA"), le quali sanzionano – con funzione preventiva e di controllo amministrativo – le violazioni in materia di scarichi idrici mediante lo schema tipico dell'illecito di trasgressione a pericolo presunto; *dall'altro lato*, i più gravi delitti ambientali introdotti nel Codice Penale dalla legge sugli ecoreati (L. n. 68/2015), delitti di danno che sanzionano le aggressioni più significative al bene giuridico ambiente.

Questo *focus*, a seguito di una breve analisi del sistema contravvenzionale predisposto dal TUA, analizza alcuni dei più recenti arresti giurisprudenziali formatosi in punto di inquinamento idrico. Dalle posizioni ormai costantemente assunte dai Giudici di legittimità emerge, invero, una **progressiva tensione a rafforzare l'effettività della tutela penale delle risorse idriche**.

In tal senso, una recentissima sentenza della Terza Sezione della Corte di Cassazione ha ribadito la piena legittimità del ricorso ad elementi indiziari e, financo, a nozioni di comune esperienza, ai fini della prova della consumazione del reato di inquinamento idrico di cui all'art. 137, co. 5, del TUA, da ritenersi dunque integrato pur in assenza di analisi di laboratorio idonee a dimostrare il superamento dei limiti tabellari previsti per l'emissione di sostanze pericolose.

La decisione della Corte, d'altro canto, si inserisce in un filone giurisprudenziale volto a preservare la coerenza del **sistema di controllo preventivo e autorizzatorio**, che coniuga la tutela anticipata del bene-ambiente con il rispetto delle garanzie costituzionali e dei principi generali del processo penale.

Nello stesso senso, le più recenti sentenze della Corte di Cassazione si sono soffermate sulle responsabilità dei titolari di attività produttive, sui quali grava un ampio obbligo di prevenzione dell'inquinamento, da adempiersi tramite l'adozione di tutte le misure ed i presidi tecnici necessari a garantire la costante vigilanza di ogni potenziale fonte di emissioni inquinanti.

1. IL SISTEMA CONTRAVVENZIONALE A TUTELA DELLE RISORSE IDRICHE

La tutela delle risorse idriche è oggetto della seconda sezione della parte terza del TUA, che ha dato attuazione alla direttiva sulle acque reflue urbane (91/271/CEE) ed alla direttiva sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (91/676/CEE).

È, in particolar modo, l'art. 137 del TUA la norma cardine per la repressione penale delle violazioni in materia di scarichi idrici: essa contempla una serie di ipotesi contravvenzionali descritte utilizzando lo schema dell'**illecito di trasgressione a pericolo presunto**, il quale sanziona determinate condotte in quanto ritenute, nella previsione legislativa, sintomatiche di pericolosità, non essendo necessario appurare la concreta verifica di un danno quale esito della condotta criminosa.

L'applicazione di questa norma richiede una precisa comprensione di nozioni tecniche e giuridiche, che giova riportare di seguito prima di procedere con l'analisi delle singole fattispecie contravvenzionali.

1.1. LA NOZIONE DI ACQUE REFLUE

L'art. 74 del TUA, sulla scorta della legislazione europea, suddivide le acque di scarico in tre macro-categorie:

- **acque reflue domestiche:** *acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche;*

- **acque reflue industriali:** *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;*
- **acque reflue urbane:** *acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato.*

Mentre la distinzione tra acque domestiche ed acque industriali – come è evidente – inerisce il luogo di produzione del refluo, la terza categoria comprende acque domestiche ed industriali convogliandole in fognatura.

La distinzione si riflette sulla risposta punitiva: le condotte relative agli scarichi di acque reflue domestiche e di acque reflue urbane sono state oggetto di un'ampia depenalizzazione, mentre **la sanzione penale residua per le violazioni più gravi, attenenti agli scarichi di refluo industriale.**

D'altra parte, la giurisprudenza ha chiarito che in quest'ultima nozione vadano ricompresi tutti i reflui diversi da quelli "*civili*", cioè con caratteristiche qualitative diverse da quelle domestiche e, pertanto, non collegati alla presenza umana ed alla convivenza di persone. Conseguentemente, sono state ritenute acque reflue industriali anche quelle provenienti da attività artigianali, da prestazioni di servizi, da autolavaggi, da studio odontoiatrico privato, da bar, da lavanderia industriale.

Vale tuttavia la pena segnalare che l'art. 101, comma 7, del TUA ha altresì introdotto la

categoria delle **acque reflue assimilate a quelle domestiche**, recentemente oggetto di chiarimenti ad opera del D.P.R. n. 227/2011, relativo alle **piccole e medie imprese** (PMI), il quale individua i criteri di assimilazione in assenza di una disciplina regionale (relativi, tra l'altro, ad attività alberghiera, rifugi montani, villaggi turistici, residence, agriturismi, campeggi, locande e simili, ed a attività di ristorazione).

Ad ogni modo, la Corte di Cassazione ha in più occasioni chiarito che la prova della assimilazione del reflu ad acque domestiche **1.** spetta al soggetto che la invoca (*ex multis*, Cass. Pen., Sez. III, 17 settembre 2021, n. 34589). **2.**

1.2. LA NOZIONE DI SCARICO

Altrettanto degna di nota è la definizione di contenuta nell'art. 74, comma 1, lett ff), il quale descrive lo "*scarico*" rilevante ai sensi del TUA come "*qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un **sistema stabile di collettamento** che collega **senza soluzione di continuità** il ciclo di produzione del reflu con il corpo ricettore in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione*".

Non ogni sversamento o rilascio di liquidi, dunque, integra la fattispecie, ma solo quello che avviene attraverso una condotta o un sistema stabile e diretto di scarico. Diversamente, le acque reflue che pervengano nell'ambiente tramite immissione indiretta (ad esempio, tramite autospurgo) sono considerate **rifiuti liquidi** e dunque assoggettate alla relativa normativa, contenuta nella parte quarta del TUA.

In tal senso, la Corte di Cassazione ha affermato che "*la disciplina sugli scarichi trova applicazione soltanto se il collegamento tra ciclo di produzione e recapito finale sia diretto ed attuato mediante un sistema stabile di collettamento. Se presenti, invece, momenti di soluzione di continuità, di qualsiasi genere, si è in presenza di un rifiuto liquido, il cui smaltimento deve essere come tale autorizzato*" (*ex multis*, Cass. Pen. Sez. III, 21 aprile 2015, m. 16623).

2. SCARICO NON AUTORIZZATO DI ACQUE REFLUE

Nell'ottica di porre la Pubblica Amministrazione nelle condizioni di conoscere la quantità e la qualità degli scarichi effettuati sul territorio, l'art. 124 del TUA dispone che "*tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati*". Di conseguenza, la legge stabilisce a carico dei titolari di scarichi numerosi obblighi in relazione alla richiesta, al rilascio ed al rinnovo dell'autorizzazione, talvolta demandando alla Regione la definizione del regime autorizzatorio.

Come dapprima accennato, il regime autorizzatorio degli scarichi di acque reflue industriali è presidiato dalla sanzione penale.

Di fatto, l'art. 137, comma 1, del TUA punisce con l'arresto o l'ammenda "*chiunque apra o comunque effettui nuovi scarichi di acque reflue industriali, senza autorizzazione, oppure continui ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata*".

In linea con lo schema tipico del reato di pericolo presunto, il reato si perfeziona con la semplice effettuazione dello scarico in assenza del titolo abilitativo. La giurisprudenza ha

costantemente affermato che l'autorizzazione costituisce il presupposto indispensabile per la legalità dello scarico, in quanto essa fissa le condizioni specifiche a cui esso è subordinato e funge da parametro per verificarne la regolarità (Cass. Pen., Sez. III, 30 luglio 2020, n. 23182). In tal senso, si è affermato che è irrilevante che l'impianto di depurazione sia funzionante o che lo scarico rispetti di fatto i limiti tabellari.

Anche il mantenimento in funzione di uno scarico dopo la scadenza dell'autorizzazione, qualora non sia stato richiesto tempestivamente il rinnovo, integra il reato.

Infine, è doveroso segnalare che l'art. 137 fa salva l'applicazione delle diverse disposizioni contenute all'art. 29 *quaterdecies*, le quali sanzionano specificamente le attività effettuate in assenza dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA).

3. SCARICO DI ACQUE REFLUE IN VIOLAZIONE DI PRESCRIZIONI

Il terzo comma dell'art. 137, diversamente dall'ipotesi di reato sopra descritta, sanziona la condotta di colui che – pur titolare di una autorizzazione – effettui lo scarico in violazione delle prescrizioni nella medesima contenute oppure imposte dall'autorità competente.

L'ambito di applicazione della norma in parola è limitato allo scarico di acque reflue contenenti sostanze pericolose, previste nelle tabelle 5 e 3A dell'Allegato 5, parte terza, del TUA. Anche questa norma si applica sussidiariamente rispetto alle ipotesi di reato contemplate dall'art. 29-*quaterdecies* (violazione delle prescrizioni impartite

nell'Autorizzazione Integrata Ambientale) e dal medesimo art. 137, comma 5 (violazione delle prescrizioni inerenti al superamento dei limiti tabellari stabiliti per le sostanze pericolose).

4. SCARICO EXTRATABELLARE DI ACQUE REFLUE

L'art. 137, comma 5, del TUA, sanziona il superamento dei valori limite fissati, per gli scarichi di acque reflue industriali, dalle tabelle allegato al decreto. L'allegato 5, di fatto, indica alcuni valori limite di emissione di acque reflue, differenziati a seconda del tipo di scarico e del suo recapito.

Segnatamente, oggetto della previsione normativa sono gli scarichi industriali che, in relazione alle sostanze pericolose indicate nella tabella 5 dell'Allegato 5, parte terza, del TUA (*e.g.* arsenico, cadmio, mercurio, piombo, idrocarburi), superino:

- (i) i limiti della tabella 3 per gli scarichi in acque superficiali e fognature;
- (ii) i limiti della tabella 4 per gli scarichi sul suolo (qualora ammissibili, posto il divieto generale di scarico sul suolo, previsto dagli artt. 103 e 104 del TUA);
- (iii) i limiti più restrittivi fissati dall'Autorità d'ambito, per gli scarichi in fognatura;
- (iv) eventuali limiti regionali più restrittivi di quelli fissati nelle tabelle 3 e 5.

4.1. LA PROVA DEL SUPERAMENTO DEI LIMITI TABELLARI

L'interpretazione della disposizione in parola è stata al centro di una significativa evoluzione nella recente giurisprudenza di legittimità.

In particolare, quest'ultima si è più volta interrogata sulla prova del superamento dei limiti tabellari, precisando – con orientamento ormai consolidato – come, per l'accertamento del reato, **non siano necessarie analisi di laboratorio** qualora il superamento dei limiti sia del tutto “evidente”. A titolo meramente esemplificativo, la Corte ha ritenuto “*desunto con certezza*” il superamento dei limiti in presenza di liquami ed odori mefitici, di acque dal carattere schiumoso e putrido, o, ancora, in presenza di ratti o zanzare.

L'orientamento in parola è stato da ultimo chiarito dalla Terza Sezione della Corte di Cassazione nella sentenza n. 33651, depositata lo scorso 13 ottobre 2025.

Nella vicenda oggetto di esame da parte della Corte, il procedimento penale – pendente per i reati di cui agli artt. 137 del TUA e 674 c.p. (quest'ultimo in relazione alle molestie olfattive provocate dallo scarico) - era sorta all'esito del rinvenimento di idrocarburi in un fosso sfociante nello specchio acqueo di un porto, il cui tracciato idrico aveva consentito di risalire ad un'area industriale e, in particolar modo, all'impresa di cui l'imputato era amministratore unico.

Il giudice di primo grado, nel ritenere integrato il reato contestato, in assenza campionamenti e analisi chimiche delle sostanze rinvenute, aveva valorizzato un complesso di elementi fattuali quali la **natura dell'attività produttiva, le caratteristiche visive e olfattive del refluo, la struttura dell'impianto e l'assenza di eventi meteorici giustificativi**.

Nel giudizio instauratosi dinanzi alla Corte di Cassazione, quest'ultima ha rigettato le doglianze in punto di carenza della prova del superamento dei limiti tabellari, statuendo che

la contravvenzione di cui all'art. 137, co. 5, del TUA “*non esige che il superamento dei limiti tabellari di accettabilità degli scarichi sia raggiunta esclusivamente attraverso i risultati delle analisi, potendo tale superamento essere dimostrato con **ogni mezzo di prova** ed anche con l'applicazione di **nozioni di comune esperienza**. In tale ultimo caso, però, si dovranno riscontrare determinati presupposti, fra i quali quello della natura dello scarico, individuata in base alle sostanze che lo compongono e quello delle modalità di scarico, in quanto non sottoposto a preventiva depurazione ed eseguito in modo incontrollato nell'ambiente*”.

Vale la pena evidenziare come – nonostante l'inquinamento sia un fenomeno la cui misurazione richiede, per definizione, l'utilizzo di leggi e strumenti scientifici – l'apertura a mezzi di prova diversi dalla prova scientifica non comporti un automatico abbassamento dello *standard* probatorio necessario per la consumazione del reato: nella prospettiva del Giudice delle leggi, di fatto, “*le prove del reato diverse dalle analisi devono comunque essere tali da garantire un livello di **certezza** sostanzialmente pari a quello delle analisi stesse, tale cioè da renderne superflua la mancanza, a qualunque causa sia dovuta*”.

In tal senso, le posizioni progressivamente assunte dalla giurisprudenza di legittimità in punto di prova della contravvenzione in analisi certamente rafforzano l'effettività della tutela penale delle acque, evitando automatismi assolutorii fondati sulla mera mancanza di campionamenti e analisi chimiche.

La decisione della Corte, d'altro canto, si inserisce in un filone giurisprudenziale volto a preservare la coerenza del sistema di controllo

preventivo e autorizzatorio, che coniuga la tutela anticipata del bene-ambiente con il rispetto delle garanzie costituzionali e dei principi generali del processo penale.

5. I DOVERI DEL TITOLARE DELL'IMPIANTO

Le contravvenzioni previste dal TUA per il contrasto all'inquinamento idrico hanno più volte portato la Corte di Cassazione a pronunciarsi sulle responsabilità e i doveri del titolare dell'attività di impresa e/o dell'impianto di scarico, sul quale grava *“la scelta dei mezzi più idonei per il conseguimento del risultato di conformità dei reflui alla previsione normativa”* (Cass. Pen. Sez. III, 19 ottobre 2011, n. 8932).

Più nel dettaglio, la giurisprudenza ha sancito che grava sul titolare dell'insediamento produttivo l'onere di prevenire ogni forma di inquinamento, attraverso l'adozione di tutte le misure necessarie, attinenti al ciclo produttivo, alla organizzazione dei mezzi, ai presidi tecnici e alla costante vigilanza di tutte le fonti di emissioni inquinanti.

In linea con questo orientamento, è stata costantemente esclusa l'applicabilità della scusante di cui all'art. 45 c.p. – che sancisce la non punibilità dell'agente che abbia commesso il fatto per caso fortuito o forza maggiore – nelle ipotesi di scarichi derivanti da malfunzionamenti o guasti tecnici degli impianti, *“trattandosi di accadimenti che, sebbene eccezionali, ben possono essere in concreto previsti ed evitati secondo la stessa ratio ispiratrice delle norme dettate a tutela delle acque dall'inquinamento evincibile dall'art. 73 del d. lgs. 152/2006”* (Cass. Pen., Sez. III, 2 novembre 2023, n. 46689).

Del pari, è stato da ultimo affermato che non costituisce causa di giustificazione, né di inesigibilità della condotta, l'impossibilità per l'agente di effettuare lavori di realizzazione di depuratori per mancanza delle necessarie risorse finanziarie *“dovendo questo destinare le stesse, in via prioritaria, al soddisfacimento delle esigenze connesse alla salute dei cittadini e alla protezione delle risorse naturali”* (Cass. Pen., Sez. III, 12 giugno 2025, n. 24718).

CONTATTI



Giuseppe Fornari
Founding Partner

g.fornari@fornarieassociati.com



Martina Pangallo
Associate

m.pangallo@fornarieassociati.com

Milano

Via Chiossetto 18

T: +39 0254122206

E: milano@fornarieassociati.com

Roma

Piazza Adriana 5

T: +39 0622201000

E: roma@fornarieassociati.com

Bari

Via Principe Amedeo 25

T: +39 080 918 4280

E: bari@fornarieassociati.com

Questa pubblicazione ha lo scopo di fornire informazioni di carattere generale rispetto all'argomento trattato e non deve quindi essere considerata come un parere legale né come una disamina esaustiva di ogni aspetto relativo alla materia oggetto del documento.