CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **317/1996** (ECLI:IT:COST:1996:317)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **ONIDA**
Camera di Consiglio del **12/06/1996**; Decisione del **18/07/1996**
Deposito del **26/07/1996**; Pubblicazione in G. U. **21/08/1996**
Norme impugnate:
Massime: **22968**
Atti decisi:

N. 317

SENTENZA 18-26 LUGLIO 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 26, terzo comma, della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), promosso con ordinanza emessa l'11 luglio 1995 dal pretore di Rovigo nel procedimento penale a carico di Zuolo Alberto Sante, iscritta al n. 691 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Udito nella camera di consiglio del 12 giugno 1996 il giudice relatore Valerio Onida.

Ritenuto in fatto

Nel corso di un procedimento penale a carico di un imputato per la contravvenzione di cui all'art. 21 del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 236, ove si punisce "chiunque in violazione delle norme" dello stesso decreto "fornisce al consumo umano acque che non presentano i requisiti di qualità" previsti nell'allegato I al decreto medesimo, il pretore di Rovigo, con ordinanza emessa l'11 luglio 1995 e pervenuta a questa Corte il 25 settembre 1995, ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 11 della Costituzione, dell'art. 26, terzo comma, della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), in quanto esso limita la applicabilità al responsabile della gestione dell'acquedotto delle sanzioni previste dal predetto art. 21 del d.P.R. n. 236 del 1988 al solo caso in cui questi, dopo la comunicazione dell'esito delle analisi sulla qualità delle acque, non abbia tempestivamente adottato le misure idonee ad adeguare la qualità dell'acqua o a prevenire il consumo o l'erogazione di acqua non idonea.

Osserva il remittente che la norma impugnata esclude univocamente che i gestori degli acquedotti possano essere destinatari delle sanzioni di cui all'art. 21 d.P.R. n. 236 del 1988 fuori dalle condizioni espressamente previste dall'art. 26 della legge n. 36 del 1994, dando luogo così non più ad un reato concorrente con quello già previsto dalla norma del 1988, ma ad una ipotesi sanzionatoria autonoma, alternativa a quella di cui al predetto art. 21, e unicamente applicabile ai gestori degli acquedotti.

Ora, poiché nella specie il reato contestato era stato commesso nel vigore dell'art. 21 del d.P.R. n. 236 del 1988 ma prima dell'entrata in vigore della legge n. 36 del 1994, l'art. 26 di quest'ultima dovrebbe trovare applicazione come norma sopravvenuta più favorevole al reo, sia che si costruisca la nuova fattispecie come reato autonomo sia che la si configuri come diretta ad introdurre una nuova condizione di punibilità per il reato previsto e punito dalla norma del 1988.

Così motivata la rilevanza della questione, il remittente osserva che ad essa nella specie non potrebbe fare ostacolo il principio di legalità e di irretroattività dei reati e delle pene, in quanto la caducazione della norma più favorevole produrrebbe l'applicabilità della norma incriminatrice vigente all'epoca del fatto, con esclusione del criterio, non costituzionalizzato, della norma sopravvenuta più favorevole di cui all'art. 2 del codice penale; né farebbe ostacolo la circostanza che precedentemente alla legge n. 36 del 1994 si fossero succeduti una serie di decreti legge non convertiti, i quali, a differenza della disposizione impugnata, non avevano, secondo la giurisprudenza, introdotto una norma sostitutiva o interpretativa di quella preesistente, ma si erano limitati ad affiancare all'ipotesi sanzionatoria prevista dall'art. 21 del d.P.R. n. 236 del 1988, di cui perdurava l'applicabilità anche ai gestori degli acquedotti, una nuova fattispecie contravvenzionale di pura omissione per il caso di mancata adozione delle misure idonee dopo la comunicazione del risultato delle analisi.

Ciò premesso, il remittente dubita della costituzionalità della norma impugnata, in primo luogo, sotto il profilo dell'art. 3 della Costituzione, in quanto essa accorderebbe un irragionevole favore ed una facile impunità ai soli responsabili della gestione degli acquedotti, rispetto agli altri soggetti, e comunque rispetto ai soggetti estranei all'organizzazione dell'ente titolare di detta gestione (quali - secondo la prospettazione del giudice a quo - il titolare di una casa di cura o di un rifugio alpino che forniscano al consumo umano acqua priva dei requisiti prescritti, o coloro che impieghino tali acque per la preparazione industriale di prodotti destinati al consumo umano). Si scriminerebbe così proprio l'ipotesi più suscettibile di produrre effetti nocivi sulla salute dei consumatori, cioè la fornitura di acqua da parte degli enti gestori degli acquedotti, la cui struttura tecnica e organizzativa, con i controlli imposti dalla legge, consentirebbe invece di prevenire nel migliore dei modi l'erogazione di acque prive dei requisiti di qualità. Secondo il remittente, dall'applicazione della norma impugnata deriverebbe in pratica la possibilità per gli enti predetti di non curare adeguatamente il

mantenimento della qualità delle acque, vanificando gli stessi obblighi di controllo imposti dalla legge, la cui violazione non sarebbe più sanzionabile, e rendendo lecito quel comportamento negligente che avrebbe per effetto la fornitura di acque sprovviste dei requisiti di qualità, cioè proprio l'evento che la disciplina normativa tende ad evitare; e resterebbe così impunita l'erogazione a vaste popolazioni di quantità ingenti di acqua, mentre continuerebbero ad essere soggetti alla sanzione casi anche di minor rilevanza e diffusività.

In secondo luogo, ad avviso del remittente, la norma impugnata violerebbe l'art. 11 della Costituzione, in quanto contraddirebbe l'obbligo, discendente dalla direttiva comunitaria n. 80/778 cui il d.P.R. n. 236 del 1988 dà attuazione, di adottare tutte le disposizioni necessarie per permettere in ogni momento l'erogazione di acqua provvista dei requisiti di qualità, e consentirebbe l'erogazione di acque prive dei requisiti rimettendo al momento successivo ai controlli l'interruzione del fenomeno vietato, fuori dalle ipotesi eccezionali in cui la direttiva ammette deroghe agli obblighi da essa imposti. Esimendo da sanzione una determinata categoria di soggetti e consentendo l'erogazione di acque prive dei requisiti per una generalità di ipotesi di primaria importanza, il legislatore si sarebbe posto in contrasto con l'obbligo comunitario, eludendo l'attuazione della direttiva n. 80/778, precedentemente realizzata con il d.P.R. del 1988, e creando un contrasto non risolvibile dal giudice a quo.

Considerato in diritto

1. - La questione sollevata investe la norma contenuta nell'art. 26 della legge n. 36 del 1994, che tende a limitare la sanzionabilità penale del responsabile della gestione dell'acquedotto, nel caso in cui venga erogata acqua destinata al consumo umano priva dei requisiti di qualità imposti dal d.P.R. n. 236 del 1988, all'ipotesi in cui egli, dopo la comunicazione dell'esito delle analisi effettuate, in particolare nell'ambito dei controlli imposti dalla legge "per assicurare la fornitura di acqua di buona qualità" (art. 26, primo comma, della legge n. 36 del 1994), non adotti tempestivamente le misure idonee ad adeguare la qualità dell'acqua o a prevenire il consumo o l'erogazione di acqua non idonea. Si è voluto con tale norma escludere - portando a compimento l'intento già presumibilmente perseguito con precedenti analoghe previsioni di decreti legge non convertiti, che la giurisprudenza aveva però inteso come aggiuntive e non alternative alla ipotesi di illecito dell'art. 21 del d.P.R. n. 236 del 1988 - la sanzionabilità penale del responsabile della gestione dell'acquedotto per il solo fatto che risulti comunque superato, nell'acqua erogata, taluno dei limiti di accettabilità fissati dalla legge in adempimento della direttiva comunitaria n. 80/778, salva la sola gravosa dimostrazione del caso di forza maggiore, e cioè della inesistenza di qualsiasi negligenza da parte del responsabile medesimo.

2. - La questione non è fondata.

La scelta effettuata dal legislatore nella sua discrezionalità non appare tale da varcare i limiti della ragionevolezza, così da prestarsi a censura di incostituzionalità. Essa infatti non comporta affatto, come invece sembra ritenere il giudice a quo, legittimazione ed avallo di comportamenti negligenti o inadeguati nell'esercizio delle funzioni proprie del responsabile dell'acquedotto, né tanto meno il venir meno degli obblighi di esecuzione dei controlli gravanti sull'ente gestore; comporta solo la delimitazione delle condotte suscettibili di dar luogo a responsabilità penale in capo a determinate categorie di soggetti.

La sanzione penale non è l'unico strumento attraverso il quale il legislatore può cercare di perseguire la effettività dell'imposizione di obblighi o di doveri, come quelli inerenti allo svolgimento di funzioni amministrative. Vi può essere uno spazio nel quale tali obblighi e doveri sono operanti, ma non assistiti da sanzione penale, bensì accompagnati da controlli e da

responsabilità solo amministrative o politico-amministrative. Ed è anzi rimesso alla valutazione discrezionale del legislatore, nei limiti della ragionevolezza, valutare quando ed in quali limiti debba trovare impiego lo strumento della sanzione penale, che per sua natura costituisce extrema ratio, da riservare ai casi in cui non appaiano efficaci altri strumenti per la tutela di beni ritenuti essenziali (cfr. ad es. sentenze n. 519 del 1995, n. 341 del 1994).

Ora, tenendo conto sia del fatto che i requisiti di qualità dell'acqua destinata al consumo umano sono espressi con molteplici parametri di accettabilità - il superamento, anche lieve, di ciascuno dei quali dà luogo a scostamento dall'obbligo imposto dalla legge a tutela dei consumatori - sia della molteplicità dei fattori, attinenti alle caratteristiche tecniche e all'organizzazione del servizio di acquedotto, che possono dare luogo a tale superamento, non appare irragionevole la scelta del legislatore di delimitare nel modo che si è visto l'ambito delle condotte del responsabile dell'acquedotto suscettibili di integrare l'illecito penale.

3. - Non si può dire ingiustificata nemmeno la differenza di trattamento, agli effetti dell'applicabilità delle sanzioni penali di cui all'art. 21 del d.P.R. n. 236 del 1988, fra il responsabile della gestione di un acquedotto ed i soggetti privi di questa qualità, ai quali si continua ad imputare il fatto in sé della fornitura di acqua per il consumo umano priva dei requisiti.

È palese infatti la specificità della posizione di chi - come il responsabile della gestione di un acquedotto - è preposto ad un servizio stabile di erogazione di acqua per il consumo umano (servizio essenziale e dunque non facilmente suscettibile di essere interrotto o ridotto) che si esplica attraverso l'attività di una complessa organizzazione tecnica e amministrativa.

A parte il problema - al quale accenna dubitativamente il giudice remittente, e che va risolto in via interpretativa in altra sede - della possibilità, delle condizioni e dei limiti di una eventuale estensione della disciplina di cui alla norma denunciata ad altri soggetti facenti parte della organizzazione dell'ente gestore dell'acquedotto, appare evidente come il responsabile della gestione non possa considerarsi senz'altro equiparabile, a questi effetti, a chi in contesti assai più elementari (come i titolari delle attività richiamate nell'ordinanza di rimessione), fornisce per il consumo umano acqua diversa da quella erogata dal servizio di acquedotto, o a chi impiega acque non approvvigionate dall'acquedotto per la preparazione di prodotti destinati al consumo umano.

Va dunque esclusa, sotto ogni profilo, la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

4. - Va esclusa altresì la fondatezza della censura di violazione dell'art. 11 della Costituzione.

La direttiva comunitaria n. 80/778 del 15 luglio 1980, cui il d.P.R. n. 236 del 1988 dà attuazione, si limita a stabilire "i requisiti delle acque destinate al consumo umano" (art. 1), fissando i parametri e i limiti che gli Stati membri debbono rispettare nel determinare i valori applicabili a tali acque, ed a precisare che gli Stati adottano sia "le disposizioni necessarie affinché le acque destinate al consumo umano siano almeno conformi ai requisiti" specificati in allegato (art. 7), sia tutte le disposizioni necessarie affinché le sostanze utilizzate per la preparazione delle acque destinate a tale consumo non facciano sorgere rischi per la salute pubblica (art. 8), nonché "tutte le disposizioni necessarie al fine di assicurare il controllo regolare della qualità delle acque destinate al consumo umano" (art. 12): tutti obblighi, come si vede, fondamentalmente di risultato, che gli Stati sono impegnati a rispettare, rimanendo liberi nella scelta e nella disciplina degli strumenti.

Ancora, gli artt. 9 e 10 della direttiva precisano le condizioni e i limiti delle possibili deroghe rispetto all'osservanza delle norme e dei parametri fissati, così palesando che non ogni superamento di questi ultimi viene di per sé considerato tale da mettere in concreto

pericolo la salute dei consumatori, tanto è vero che le deroghe, permanenti o eccezionali, che possono essere disposte, incontrano il limite di non poter mai comportare "un rischio" (art. 9, par. 3) o un "rischio inaccettabile" (art. 10, par. 2) per la salute pubblica.

In nessun caso la direttiva obbliga gli Stati ad utilizzare la sanzione penale, e tanto meno ne definisce condizioni e limiti, così che il ricorso ad essa rimane affidato alle scelte del legislatore nazionale.

Né certo si può dire che la esclusione in certi casi di sanzioni penali equivalga a esclusione o a inefficacia degli obblighi previsti, tanto meno dunque a inattuazione da parte dello Stato degli obblighi ad esso imposti dalla norma comunitaria.

È dunque priva di rilievo la circostanza che la delimitazione della responsabilità penale dei gestori degli acquedotti, realizzata con la norma impugnata, non risponda alle condizioni previste dalla direttiva per la introduzione di deroghe ai limiti da essa fissati.

La norma denunciata infatti non comporta, né consente, deroghe od eccezioni in ordine ai requisiti di qualità delle acque erogate, ma si limita a definire l'ambito e le condizioni della sanzionabilità penale delle condotte di determinate categorie di soggetti: e assenza di sanzione penale - deve ribadirsi - non significa affatto inoperatività o inefficacia dei doveri e degli obblighi imposti dalla legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, terzo comma, della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 11 della Costituzione, dal pretore di Rovigo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1996.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Onida

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 26 luglio 1996.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.