

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI
GIURISPRUDENZA
SCHOOL OF LAW

ISSN 2612-2103

Rivista classificata scientifica per il settore IUS 17 da Anvur



NUMERO 1\2022

- La tutela penale della salute tra delitti e contravvenzioni alimentari di A. GARGANI
- L'inquinamento ambientale al vaglio della cassazione. Quel che è stato detto e quel (tanto) che resta da dire sui confini applicativi dell'art. 452-bis cod. pen. di A. H. BELL
- La procedura estintiva ambientale: l'idea dell'inoffensività/non punibilità in ottica riparatoria e deflattiva di M. POGGI D'ANGELO
- Osservazioni in tema di "impedimento del controllo" di A. RUGANI
- Il procedimento di caratterizzazione e bonifica per i punti vendita carburante alla luce delle più recenti disposizioni normative di G. SAVARESE
- Primo rapido sguardo d'insieme sulla legge 9 marzo 2022 n. 22 in tema di reati contro il patrimonio culturale di L. RAMACCI
- Osservatori (normativa, dottrina, giurisprudenza)



LEXAMBIENTE
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente
Fasc. 1/2022

**L'INQUINAMENTO AMBIENTALE AL VAGLIO DELLA CASSAZIONE.
QUEL CHE È STATO DETTO E QUEL (TANTO) CHE RESTA DA DIRE
SUI CONFINI APPLICATIVI DELL'ART. 452-BIS COD. PEN.**

**ENVIRONMENTAL POLLUTION UNDER SCRUTINY BY THE COURT OF CASSATION.
WHAT HAS BEEN SAID AND WHAT (MUCH) REMAINS TO BE SAID
ON THE BOUNDARIES OF APPLICATION OF ARTICLE 452-BIS OF THE CRIMINAL
CODE.**

di Alexander Harry BELL

Abstract. Il contributo, a sette anni dall'entrata in vigore della l. 68/15 sugli ecoreati, fa il punto sulla giurisprudenza di legittimità in materia di inquinamento ambientale, con alcuni appunti critici sull'interpretazione finora data dalla prassi al requisito dell'abusività della condotta e all'evento inquinante.

Abstract. The paper, seven years after the entry into force of Law n. 68/15 on environmental crimes, reviews the jurisprudence of legitimacy on environmental pollution, with some critical notes on the interpretation given so far by practice to the requirement of unlawful conduct and the polluting event.

Parole chiave: Inquinamento ambientale, abusività della condotta, evento inquinante

Key words: Environmental pollution, unlawful conduct, polluting event



SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Quel che ci ha detto la prima sentenza in materia di inquinamento ambientale – 3. Il requisito dell'abusività della condotta nelle successive sentenze della Cassazione – 4. L'evento di "compromissione o deterioramento significativi e misurabili" nelle successive sentenze della Cassazione – 5. Brevi riflessioni finali sul rapporto tra abusività, attività formalmente autorizzate, BAT e limiti meramente consigliati... – 6. ... e sull'accertamento dell'evento inquinante.

1. Premessa

Sono trascorsi quasi sette anni dall'entrata in vigore della l. 68/15, che ha introdotto nel codice penale un nuovo titolo dedicato ai delitti contro l'ambiente, al quale il legislatore della riforma ha affidato il compito di superare i notori problemi di inefficacia e inadeguatezza che caratterizzavano il previgente sistema di tutela ambientale¹, e così finalmente adempiere agli specifici obblighi di criminalizzazione delle condotte offensive dell'ambiente previsti dalla direttiva 2008/99/CE².

Il cuore del nuovo assetto di tutela codicistico è costituito, senz'altro, dai delitti di inquinamento e disastro ambientale, rispettivamente artt. 452-*bis* e 452-*quater* cod. pen., sui quali, non a caso, si è fin da subito concentrata l'attenzione dei commentatori della riforma³, che hanno in

1 Prima della l. 68/15, i fatti di inquinamento ambientale erano sanzionati, in prima battuta, attraverso l'applicazione degli illeciti amministrativi e contravvenzionali previsti dal d.lgs. 152/06 (testo unico ambiente), fattispecie bagatellari sostanzialmente prive di una reale funzione dissuasiva; nei casi più gravi, per consolidata prassi giurisprudenziale, si faceva invece ricorso ad alcuni delitti posti a presidio dell'incolumità pubblica (tra tutti, il disastro innominato, ma anche l'avvelenamento e l'adulterazione di acque e sostanze alimentari), attraverso, tuttavia, soluzioni interpretative fortemente discutibili, che spesso conducevano ad allargare il perimetro di applicazione di tali fattispecie sino a ricomprendervi fatti lesivi per l'ambiente ma del tutto inoffensivi per la salute delle persone.

2 Cfr. art. 3, lett. a), "Infrizioni": "Ciascuno Stato membro si adopera affinché le seguenti attività, qualora siano illecite e poste in essere intenzionalmente o quanto meno per grave negligenza, costituiscano reati: a) lo scarico, l'emissione o l'immissione illeciti di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora", e art. 5, "Sanzioni": "Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i reati di cui agli articoli 3 e 4 siano puniti con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive".

3 Tra i molti, cfr. BELL, VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, in *Dir. pen. cont.* – Riv. trim., n. 2\2015, pag. 71 ss.; RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015; RAMACCI, *Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015 n. 68*, in *lexambiente.it*;



larga parte condiviso gli obiettivi di fondo che il legislatore ha inteso perseguire con queste due nuove ipotesi delittuose⁴, ma che, al contempo, non hanno mancato di mettere in rilievo alcune criticità che si annidano nella descrizione dei fatti tipici di entrambe le norme in questione.

Nel caso dell'inquinamento ambientale, che costituisce l'oggetto di queste brevi note, i principali dubbi interpretativi sollevati a caldo dalla dottrina hanno in particolare interessato l'avverbio "*abusivamente*", che è associato alla condotta, e gli aggettivi "*significativo*" e "*misurabile*", che dovrebbero invece contribuire a meglio precisare le caratteristiche quantitative e qualitative dell'evento di "*compromissione o deterioramento*" delle matrici ambientali che è richiesto dall'art. 452-bis.⁵

Quel che da più parti si è contestato a queste espressioni è un eccesso di *vaghezza* semantica, che impedisce – o quanto meno non rende agevole il tentativo – di attribuire al fatto di inquinamento ambientale, nel suo complesso, una fisionomia chiaramente definita, lasciando così ampio (troppo?) spazio alla discrezionalità dell'interprete.

Uno spazio che i primi commentatori hanno tentato in vario modo di colmare, proponendo un'ampia ed eterogenea gamma di soluzioni interpretative, tutte compatibili con la lettera della norma.

V'era in ogni caso grande attesa di capire in che modo si sarebbe orientata la giurisprudenza; se, in particolare, la prassi sarebbe stata in grado di fornire un significato univoco e persuasivo delle espressioni impiegate dal legislatore e così ridimensionare le preoccupazioni della dottrina.

In soli sette anni non ci si poteva certo aspettare che si venisse a formare un vero e proprio

MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente* (Voce per il "Libro dell'anno del diritto Treccani 2016"), in *Dir. pen. cont.*, 17.12.2015; SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli "ecodelitti": una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, n. 2\2015, pag. 203 ss.; TELESCA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015 recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente": ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma*, in *Dir. pen. cont.*, 17.7.2015; CATENACCI, *I delitti contro l'ambiente fra aspettativa e realtà*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, 1069 ss.; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, pag. 76-134; MOLINO, *Novità legislative: legge n. 68 del 22 maggio 2015, recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"*, Relazione a cura dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, 29.5.2015, disponibile anche in *Dir. pen. cont.*, 3.6.2015.

⁴ Nel caso del delitto di inquinamento ambientale, l'obiettivo è stato sostanzialmente quello di dotare il nostro ordinamento di uno strumento in grado di sanzionare adeguatamente i fatti di inquinamento di gravità per così dire intermedia; mentre l'introduzione del delitto di disastro ambientale risponde all'esigenza di risolvere, una volta per tutte, i problemi di certezza del diritto posti dall'applicazione, alle contaminazioni più gravi, della fattispecie di disastro innominato.

⁵ Il nuovo delitto di inquinamento ambientale punisce con la reclusione da 2 a 6 anni e con la multa da 10.000 a 100.000 euro chiunque "abusivamente cagioni una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo e del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna".



orientamento giurisprudenziale, trattandosi di un tempo troppo breve perché la Cassazione avesse l'opportunità di pronunciarsi all'esito di giudizi a cognizione piena su fatti commessi dopo l'entrata in vigore della l. 68/15.

In questi sette anni, tuttavia, sono state pronunciate diverse sentenze di legittimità in materia di inquinamento ambientale, tutte – da quel che ci consta – relative a procedimenti cautelari. Seppur con i limiti tipici dei giudizi espressi “allo stato degli atti”, limiti che le stesse sentenze non perdono occasione di rimarcare, questi arresti giurisprudenziali già contengono una serie di considerazioni ermeneutiche preziose, che consentono sin d'ora d'intuire, a grandi linee, quali caratteristiche, nella prospettiva della Cassazione, deve possedere un fatto di inquinamento per poter essere ricondotto nell'alveo dell'art. 452-*bis*.

Nei paragrafi che seguono proverò, quindi, a fornire una sintetica ricostruzione di questo panorama giurisprudenziale, per poi svolgere, nella parte conclusiva del lavoro, qualche breve riflessione finale.

2. Quel che ci ha detto la prima sentenza in materia di inquinamento ambientale

La prima sentenza di legittimità che è stata pronunciata in materia di inquinamento ambientale è la n. 46170/16⁶ e merita un'attenzione particolare, perché ha tracciato un solco, sia sul fronte dell'interpretazione dell'espressione “*abusivamente*”, sia su quello della definizione dell'evento, nel quale si sono inserite molte delle successive pronunce della Cassazione.

Il caso trae origine dalla dispersione di fanghi contenenti sostanze inquinanti, verificatasi nell'ambito dell'effettuazione di operazioni di dragaggio finalizzate all'attuazione di un progetto di bonifica dei fondali di due moli ubicati nel golfo di La Spezia, dalla quale sarebbe conseguito l'intorpidimento delle acque marine circostanti, la moria di mitili e la contaminazione da metalli pesanti e idrocarburi policiclici aromatici dei sedimenti presenti nell'area da bonificare. L'accusa aveva avviato un procedimento per inquinamento ambientale a carico del progettista e direttore dei lavori di dragaggio, al quale contestava di aver provocato la compromissione e il deterioramento

⁶ Cass., Sez. 3, n. 46170 del 3/11/2016,. Su tale sentenza, cfr. RUGA RIVA, *Il delitto di inquinamento ambientale al vaglio della cassazione: soluzioni e spunti di riflessione. Commento a Cass., Sez. 3, sent. 21 settembre 2016 (dep. 3 novembre 2016)*, n. 46170, Pres. Amoroso, Est. Ramacci, Imp. Simonelli, in *Dir. pen. cont.*, 22.11.2016.



delle acque del golfo mediante ripetute violazioni delle prescrizioni previste nel progetto di bonifica proprio per limitare la dispersione dei fanghi nelle acque.

I giudici del riesame avevano annullato il provvedimento di sequestro del fondale e del cantiere, ritenendo sussistente il requisito dell'abusività della condotta, ma non l'evento previsto dall'art. 452-*bis* cod. pen., per la cui sussistenza avevano ritenuto necessaria la dimostrazione – mancante nel caso concreto – della “*tendenziale irrimediabilità*” del danno alle matrici ambientali impattate.

La Cassazione, nell'accogliere il ricorso del pubblico ministero e conseguentemente annullare l'ordinanza del Tribunale del riesame, si sofferma anzitutto sul significato dell'avverbio “*abusivamente*”, che secondo i giudici di legittimità dev'essere inteso (in linea con le indicazioni della giurisprudenza di legittimità sul delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, che pure richiede il carattere abusivo della condotta) in senso “*ampio*”, ricomprendendovi non soltanto le condotte poste in essere “*in violazione di leggi statali o regionali, ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale*”, ma anche quelle realizzate in violazione di “*prescrizioni amministrative*”, come quelle imposte da un progetto di bonifica.

Più articolato è invece il ragionamento a proposito dell'evento di inquinamento.

Sul punto, i giudici di legittimità affermano in primo luogo che, nella ricostruzione del significato da attribuire ai concetti penalistici di “*deterioramento*” e “*compromissione*”, non assumono rilievo né la definizione di inquinamento contenuta al comma 1, lett. *i-ter*, dell'art. 5 del d.lgs. 152/06, né quella di danno ambientale, di cui all'art. 300 del medesimo decreto, sebbene quest'ultima condivida con la lettera dell'art. 452-*bis* il riferimento a un “*deterioramento significativo e misurabile*”, in quanto tali espressioni appartengono a un “*diverso contesto*” e perseguono “*finalità diverse*”, senza contare che “*quando lo ha ritenuto necessario, la l. 68/15 ha espressamente richiamato il d.lgs. 152/06 o altre disposizioni*”.

Secondo la Cassazione, i due termini impiegati dal legislatore penale “*indicano fenomeni equivalenti negli effetti*”, risolvendosi entrambi “*in una alterazione, ossia in una modifica dell'originaria consistenza della matrice ambientale o dell'ecosistema*”, che nel caso della compromissione si sostanzierebbe “*in una condizione di rischio o di pericolo che potrebbe definirsi di 'squilibrio funzionale', perché incidente sui normali processi naturali correlati alla specificità della matrice ambientale o dell'ecosistema*”, e nel caso del deterioramento consisterebbe invece in



uno “*squilibrio strutturale*”, dovuto a “*un decadimento di stato o di qualità di questi ultimi*”.

Per quanto riguarda gli aggettivi “*significativo*” e “*misurabile*”, la sentenza afferma che il primo “*denota senz’altro incisività e rilevanza*”, mentre il secondo identifica tutto ciò che è “*quantitativamente apprezzabile o, comunque, oggettivamente rilevabile*”.

Aggiunge quindi che, mancando nel testo dell’art. 452-*bis* riferimenti espliciti a disposizioni o metodologie di analisi specifiche, l’integrazione del delitto non sarebbe correlata a “*parametri imposti dalla disciplina del settore*”, come i c.d. valori-soglia previsti dal codice dell’ambiente, il cui superamento “*non implica necessariamente una situazione di danno o di pericolo per l’ambiente, potendosi peraltro presentare casi in cui, pur in assenza di limiti imposti normativamente, tale situazione sia di macroscopica evidenza o, comunque, concretamente accertabile*”. Eventuali scostamenti da tali parametri, e la loro ripetitività nel tempo, possono comunque costituire, a detta dei giudici di legittimità, “*un utile parametro*” per valutare in concreto l’effettiva significatività dell’evento inquinante.

Da ultimo, in antitesi con quanto sostenuto dal Tribunale del riesame, la Corte esclude che l’evento di inquinamento ambientale richieda una “*irrimediabilità tendenziale*” del danno, trattandosi di una condizione non contemplata dall’art. 452-*bis*.

3. Il requisito dell’abusività della condotta nelle successive sentenze della Cassazione

Nel caso della sentenza n. 46170/16, s’è visto che il carattere abusivo della condotta è stato ravvisato nella violazione delle prescrizioni imposte dal progetto di bonifica dei fondali di due moli, che erano finalizzate a impedire l’intorpidimento delle acque marine circostanti.

Successivamente a questa prima pronuncia, la Cassazione è tornata in più occasioni a occuparsi del requisito dell’abusività, il che ha consentito il formarsi di una casistica abbastanza ricca e variegata, che vale la pena di scorrere rapidamente, partendo dalla sentenza n. 10515/17⁷, che ha qualificato come pacificamente abusiva la condotta dell’indagato, legale rappresentante di una distilleria, che, per mezzo di una tubazione interrata collegata a un impianto di captazione di acque di prima pioggia, aveva sversato in un canale reflui non depurati senza disporre della

⁷ Cass., Sez. 3, n. 10515 del 3/3/2017.



necessaria autorizzazione allo scarico.

L'assenza di autorizzazione, o la violazione delle prescrizioni in essa contemplate, è indicata quale presupposto dell'abusività della condotta anche in Cass. 52436/17⁸ e in Cass. 39078/17⁹, entrambe relative a fatti di sversamento in valloni di reflui fognari non adeguatamente trattati, provenienti dagli scarichi idrici di impianti di depurazione a servizio di alcuni comuni siciliani; in Cass. 28732/18¹⁰, pronunciata in un procedimento nel quale all'indagato si contestava di aver provocato un rilevante abbassamento del livello delle acque del lago di Bracciano mediante prelievi idrici effettuati in mancanza di un provvedimento autorizzatorio o concessorio rilasciato dall'autorità competente; in Cass. 50018/18¹¹, concernente il deposito non autorizzato di centinaia di migliaia di metri cubi di rifiuti speciali di svariata origine, pericolosi e non, su un terreno privato; in Cass. 35637/19¹², che ha ritenuto abusiva l'attività estrattiva svolta in parti del territorio non comprese fra quelle oggetto delle autorizzazioni amministrative rilasciate per l'esercizio dell'attività di cava; in Cass. 20785/21¹³ e 20786/21¹⁴, entrambe attinenti a fatti di deposito non autorizzato di amianto e altri materiali su terreni privati.

Anche in Cass. 15865/17¹⁵ la circostanza che il depuratore gestito dall'indagato non disponesse dell'autorizzazione allo scarico è stata ritenuta "*più che sufficiente*" per concludere nel senso della natura abusiva della condotta.

Quest'ultima sentenza, peraltro, nel replicare a una delle doglianze dei difensori dell'indagato – secondo cui il mero superamento dei valori limite previsti per sostanze non ricomprese nella tabella 5 dell'All. 5 alla parte 3 del d.lgs. 152/06, non essendo sanzionabile attraverso le contravvenzioni previste dal codice dell'ambiente¹⁶, ma costituendo mero illecito

8 Cass., Sez. 3, n. 52436 del 16/11/2017

9 Cass., Sez. 3, n. 39078 del 10/8/2017

10 Cass., Sez. 3, n. 28732 del 21/6/2018

11 Cass., Sez. 3, n. 50018 del 6/11/2018

12 Cass., Sez. 1, n. 35637 del 5/8/2019

13 Cass., Sez. 2, n. 20785 del 25/5/2021

14 Cass., Sez. 2, n. 20786 del 25/5/2021

15 Cass., Sez. 3, n. 15865 del 30/3/2017

16 Il riferimento è in particolare alla contravvenzione prevista dall'art. 137, co. 5, d.lgs. 152/06, la quale prevede che "*Salvo che il fatto costituisca più grave reato chiunque, in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, 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 presente decreto, oppure i limiti più restrittivi fissati dalle regioni o dalle province autonome o dall'Autorità competente a norma dell'articolo 107, comma 1, è punito con l'arresto fino a due anni e con l'ammenda da tremila euro a trentamila euro. Se sono superati anche i valori limite fissati per le sostanze contenute nella tabella 3/A del medesimo Allegato 5, si*



amministrativo, a maggior ragione non potrebbe assumere rilievo penale ai sensi della più grave fattispecie di inquinamento ambientale –, afferma che la natura abusiva della condotta non può essere ristretta *“ai soli casi in cui la causa dell'inquinamento costituisca condotta di per sé già penalmente sanzionata, con esclusione pertanto di tutti gli altri casi in cui la condotta sia sanzionata a livello amministrativo o anche solo vietata o comunque posta in essere in contrasto con le norme e le prescrizioni che disciplinano la singola attività causante”*. Quel che conta, secondo i giudici di legittimità, è soltanto *“la sussistenza del nesso causale tra tali violazioni (qualunque esse siano), che rendono tipica la ‘causa’, e l'evento”*.

La Cassazione esplicita ulteriormente il proprio pensiero sul punto, prendendo come esempio l'*Escherichia Coli*, una delle sostanze rinvenute in concentrazioni elevate nello scarico del depuratore sequestrato, per la quale le tabelle 3 e 4 di cui all'Allegato V alla parte terza del d.lgs. n. 152 del 2006 prevedono che *“in caso di autorizzazione allo scarico dell'impianto per il trattamento di acque reflue urbane deve essere fissato il limite ritenuto più opportuno, consigliando comunque un limite non superiore a 5.000 UFC/100mL”*. Ebbene, secondo la Cassazione, *“in mancanza di indicazioni specifiche nell'autorizzazione, il superamento di detto limite, ancorché ‘consigliato’ e penalmente e amministrativamente irrilevante, qualifica come ‘abusiva’ la condotta che abbia cagionato l'inquinamento delle acque ai sensi dell'art. 452-bis, cod. proc. pen.”*.

Proseguendo nell'analisi della giurisprudenza, ritroviamo poi un altro gruppo di sentenze¹⁷, tutte pronunciate in procedimenti per fatti di pesca di corallo rosso del Mediterraneo, nell'ambito delle quali la Cassazione ha riconosciuto l'abusività della condotta contestata dalla pubblica accusa sia perché gli indagati non avevano, all'epoca del fatto, le necessarie autorizzazioni, sia perché la pesca era avvenuta in aree protette e con modalità vietate (in particolare, con metodo di raccolta distruttivo, che aveva provocato la rottura e l'escissione del substrato roccioso).

L'attività di pesca, in questo caso di oloturie, viene in rilievo anche in Cass. 18934/17¹⁸, che conferma la sussistenza del requisito dell'abusività, già riconosciuta dal giudice del riesame, osservando che la pesca di tali esemplari, seppure non vietata, deve qualificarsi come abusiva ogniqualvolta sia realizzata *“con mezzi vietati o da parte di soggetti privi di titolo”*.

applica l'arresto da sei mesi a tre anni e l'ammenda da seimila euro a centoventimila euro”.

¹⁷ Cass., Sez. 3, n. 9079 del 6/3/2020; Cass., Sez. 3, n. 10469 del 11/3/2020; Cass., Sez. 3, n. 15596 del 15/5/2020

¹⁸ Cass., Sez. 3, n. 18934 del 20/4/2017



Una menzione a parte merita, infine, la recentissima Cass. 33089/21¹⁹, che, nell'ambito di un procedimento che vedeva gli indagati accusati, tra gli altri, del delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452-*quaterdecies* cod. pen.) – che come l'inquinamento ambientale richiede che la condotta sia realizzata abusivamente –, in relazione alla gestione di un impianto di trattamento di rifiuti, ha statuito che deve qualificarsi come abusiva anche la condotta che sia svolta nel rispetto di un'autorizzazione le cui prescrizioni *non* risultino *allineate* alle *migliori tecniche disponibili* (*Best Available Technique*, c.d. *BAT*).

Nel caso di specie, l'impianto gestito dagli indagati era stato autorizzato a trattare direttamente i rifiuti contenenti materiale organico putrescibile, senza effettuare alcuna operazione preliminare, e ciò sebbene le *BAT conclusions* per gli impianti di trattamento dei rifiuti, emanate con la decisione di esecuzione UE 2018/1147, prevedano che, se tra i rifiuti è presente una frazione putrescibile che rende necessario un trattamento biologico, occorre preliminarmente smistare il rifiuto e tritarlo in un materiale più omogeneo e adatto alla combustione, che non contenga materiale umido putrescibile.

Secondo i giudici di legittimità, questo *disallineamento tra autorizzazione e BAT* comporta l'illegittimità della prima e la conseguente *abusività* del *trattamento* che è stato effettuato in conformità di essa.

Sul punto, la Cassazione osserva in particolare che “*la verifica della rispondenza delle autorizzazioni ambientali alle BAT, in relazione al tipo di attività svolta e alla incidenza della eventuale difformità, e, in ogni caso, il rispetto di queste ultime (anche in questo caso tenendo conto del tipo di attività e della rilevanza della eventuale inosservanza delle BAT Conclusions), assume rilievo al fine dell'accertamento della abusività della condotta, in quanto le stesse concorrono a definire il parametro, di legge o di autorizzazione, di cui è sanzionata la violazione e la cui inosservanza, se incidente sul contenuto, sulle modalità e sugli esiti della attività svolta, può determinare la abusività di quest'ultima, in quanto esercitata sulla base di autorizzazione difforme da BAT Conclusions rilevanti ai fini di tale attività o in violazione di queste ultime*”.

19 Cass., Sez. 3, n. 33089 del 7/9/2021



4. L'evento di “*compromissione o deterioramento significativi e misurabili*” nelle successive sentenze della Cassazione.

Le sentenze citate nel paragrafo precedente si soffermano, nella maggior parte dei casi, anche sulla definizione di evento contenuta nell'art. 452-*bis* cod. pen., spesso muovendo, nell'interpretazione dell'espressione “*una compromissione o un alteramento significativi e misurabili*”, dalle considerazioni già svolte sul punto da Cass. 46170/16.

Per una curiosa coincidenza, quasi tutte le sentenze che sono state pronunciate nel corso del quadriennio successivo all'entrata in vigore della l. 68/15 riguardano fatti di *inquinamento di corpi idrici*, per lo più a carico di scarichi provenienti da impianti di depurazione malfunzionanti o di reflui non depurati affatto.

Tra queste sentenze, quelle che hanno escluso il *fumus* del delitto di inquinamento ambientale, confermando il giudizio già espresso dai provvedimenti oggetto di ricorso da parte del pubblico ministero circa l'insussistenza di elementi sufficienti a dimostrare il ricorrere dell'evento, l'hanno fatto, in un caso, dando rilievo all'*assenza*, tra gli elementi probatori raccolti dalla pubblica accusa e posti a fondamento della richiesta di applicazione della misura cautelare, di *specifici accertamenti e verifiche in grado attestare un effettivo degrado della qualità del corso d'acqua nel quale confluivano i reflui contaminati*²⁰; in un altro caso, escludendo che il verificato superamento, nell'ambito di un *unico accertamento tecnico*, di “*vari parametri fissati in sede di tutela ambientale*” potesse considerarsi sufficiente a dimostrare il ricorrere di un “*pregiudizio ambientale*” a danno del corpo idrico in cui sversava lo scarico gestito dagli indagati²¹.

Quelle che viceversa hanno *riconosciuto* il *fumus* del delitto, e dell'evento in particolare, in taluni casi sono giunte a tale conclusione ritenendo sufficiente la prova di *sversamenti continui* di reflui contenenti sostanze inquinanti in concentrazioni superiori al consentito, in *manca* – se si sono bene intese le ricostruzioni dei fatti proposte dagli estensori di tali sentenze – di *indagini*

²⁰ Si tratta di Cass. 55510/17, nella cui motivazione si legge che “*proprio l'effettuazione di accertamenti svolti solo in uscita dallo scarico della fossa Imhoff e non anche a valle, trascurata dal ricorrente nella sua prospettazione, ha condotto il Tribunale a ritenere già solo a livello di fumus mancante l'elemento della compromissione e del deterioramento del fiume Pescara e del litorale necessariamente richiesto per l'integrazione del reato in oggetto dovendo anche considerarsi come questa Corte abbia precisato come tali elementi debbano consistere in un'alterazione, significativa e misurabile, della originaria consistenza della matrice ambientale o dell'ecosistema*”.

²¹ Cass. Sez. 3, n. 5834 del 8/2/2018



*tecniche ad hoc sulla qualità delle acque del corpo idrico impattato*²²; in altri, valorizzando invece gli esiti di articolate attività di indagine che si erano estese anche alle risorse idriche attinte dagli scarichi, la cui ridotta utilizzabilità a fini irrigui, in un caso, è stata reputata decisiva per il perfezionamento dell'evento di danno.²³

Nel novero delle pronunce di legittimità in materia di acque rientra anche Cass. 28732/18, che ha riconosciuto gli estremi di un evento inquinante sanzionabile ai sensi dell'art. 452-bis nel “*rilevante abbassamento*” delle acque di un lago, che l'indagato aveva contribuito a provocare mediante ripetuti prelievi idrici non autorizzati.²⁴

La sentenza, replicando a un'affermazione del ricorrente, *esclude* espressamente che la sussistenza degli elementi costitutivi del reato debba *necessariamente* essere verificata attraverso un *accertamento tecnico specifico*, sul punto argomentando in particolare che “*Sebbene non possa escludersi la necessità, in determinati casi, di verifiche tecniche volte ad accertare la sussistenza ed il grado di compromissione o deterioramento di singole matrici ambientali o di un intero ecosistema, possono senz'altro verificarsi situazioni nelle quali simili situazioni siano di macroscopica evidenza, come nel caso di distruzione di flora o fauna immediatamente percepibili, ovvero quando, una volta individuato un determinato contesto ambientale e le caratteristiche che lo contraddistinguono, possano poi direttamente apprezzarsi le conseguenze della condotta contestata*”.²⁵

22 Cfr. Cass. 39078/17 e Cass. 52436/17.

23 Cfr. Cass. 15015/17, nella cui motivazione si rileva che “*Il Tribunale del riesame, nella ricognizione dei gravi indizi di reato, non si è attestato sul solo superamento dei valori tabellari (pur rilevanti) ma ha descritto una situazione ambientale ben più ampia e gravemente deteriorata che ha ridotto due corsi d'acqua alla asfissia, al punto da esserne pregiudicato l'utilizzo a fini irrigui, ha determinato la moria di fauna ittica e venatoria e ha inciso negativamente sullo stato di salute di alcuni abitanti dei borghi attraversati da uno di essi*”. Tra le sentenze che danno conto, valorizzandole per la dimostrazione dell'evento inquinante, di indagini ad hoc sul corpo recettore finale v'è anche la recentissima Cass. 1157/21.

24 In motivazione si dà conto del fatto che la condotta di illecita captazione delle acque non costituiva un comportamento isolato dell'indagato, essendo stata ascritta dal pubblico ministero anche ad altri privati.

25 I giudici di legittimità rilevano che “*Ciò è avvenuto, ad esempio, nel caso esaminato nella più volte citata sentenza Catapano, laddove si dava conto del fatto che il Tribunale, dopo aver dato atto del fondamentale ruolo svolto dalle oloturie nel contesto ambientale marino nelle quali sono inserite (ricavando tale informazioni dai dati scientifici riportati in una relazione del locale Istituto per l'Ambiente Marino Costiero del C.N.R.), aveva preso in considerazione, ai fini della sussistenza del fumus del reato, la quantità del pescato, la diffusione del fenomeno ed il significativo spostamento dei pescatori dalle zone storicamente frequentate, documentato dalle annotazioni di polizia giudiziaria e dalle attività di diretta osservazione*”. A detta della Cassazione, “*si tratta, senza dubbio, di indagini non sempre agevoli, da effettuare anche tenendo conto delle condivisibili preoccupazioni espresse dalla dottrina, allorquando viene fatto notare che, l'accertamento delle conseguenze della condotta potrebbe, in alcuni casi, comportare anche la necessità di un confronto con situazioni preesistenti, impossibile o, comunque, di difficile attuazione in zone industrializzate o fortemente antropizzate per le quali non siano disponibili dati di confronto, ma che non rendono certo indispensabile il*



Dopo un primo quadriennio prevalentemente dedicato alla matrice acque, nei successivi tre anni le vicende portate all'attenzione della Cassazione hanno invece riguardato soprattutto *contaminazioni di terreni* e fatti di *depauperamento della fauna ittica* in conseguenza di pesca abusiva.

Tra le sentenze del primo gruppo, merita anzitutto di essere menzionata Cass. 50018/18, per le considerazioni di estremo interesse che svolge sulla complicata questione del rapporto tra *accertamento dell'evento inquinante* e *superamento dei limiti soglia* previsti dal codice dell'ambiente.

In motivazione, i giudici di legittimità spiegano che, nel corso delle indagini, il pubblico ministero aveva accertato l'abusivo sversamento in una cava dismessa di centinaia di migliaia di metri cubi di rifiuti speciali di svariata origine e aveva affidato a un consulente tecnico l'incarico di verificare la qualità del suolo interessato dall'interramento di rifiuti. Tale verifica aveva evidenziato il *superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC)* per siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale in relazione a numerose sostanze inquinanti ricomprese nell'elenco di cui alla Tab. I, All. 5, Titolo V, Parte IV del d.lgs. 152/06, la maggior parte delle quali compatibili con la composizione dei rifiuti interrati.

Sulla scorta di tali risultati, il consulente del pubblico ministero aveva quindi concluso che il sito doveva considerarsi come "*potenzialmente contaminato*", espressione che, nel lessico del codice dell'ambiente, identifica un sito nelle cui matrici ambientali sono state rinvenute sostanze inquinanti in concentrazioni superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC), ma sul quale non sono ancora state espletate le operazioni di caratterizzazione e di analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica, necessarie per calcolare le concentrazioni soglia di rischio (CSR), dal cui eventuale superamento dipende la qualificabilità del sito come "*contaminato*".

In sede di ricorso, l'indagato aveva sostenuto che una contaminazione meramente "*potenziale*", come quella accertata dal consulente del p.m., non basterebbe a integrare gli estremi del delitto di inquinamento ambientale.

La Cassazione ritiene al contrario che le definizioni contenute all'art. 240 TUA – tra cui quelle di "*sito potenzialmente contaminato*" e di "*sito contaminato*" –, essendo finalizzate a

ricorso a consulenze o perizie".



disciplinare un'attività, la bonifica di siti contaminati, che per espressa volontà del legislatore deve essere condotta tenendo conto dei profili di *rischio per la salute umana* derivanti dall'esposizione prolungata all'azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali contaminate, non possono essere richiamati per definire gli elementi costitutivi del delitto introdotto dalla successiva l. 68/15, che ha come oggetto di tutela penale *l'ambiente in quanto tale* e al quale è tendenzialmente estranea la protezione della salute pubblica.

Secondo i giudici di legittimità, dunque, il *superamento delle CSR*, imprescindibile per poter considerare un sito contaminato, secondo le disposizioni in materia di bonifica previste dal TUA, *non è invece necessario per affermare la sussistenza dell'evento inquinante* previsto dall'art. 452 cod. pen.

Un principio, quest'ultimo, che la Cassazione ha recentemente ribadito in una sentenza pronunciata nell'ambito di un procedimento per inquinamento ambientale a carico dei gestori di un'area adibita a poligono di tiro, di cui il p.m. aveva chiesto il sequestro preventivo (negato dal GIP) a seguito di riscontrati superamenti nel terreno delle CSC e, in una sola delle diciannove sub-aree analizzate, delle CSR, superamenti dovuti alla mancata rimozione nel tempo delle munizioni esplose²⁶.

In tale vicenda, i giudici di legittimità hanno cassato il ricorso della pubblica accusa ritenendolo inammissibile, stigmatizzando al contempo il fatto che il p.m., nell'impugnare il provvedimento di diniego del sequestro, avesse *omesso* di specificare se i plurimi superamenti delle CSC fossero stati riscontrati in una sola, ovvero in più sub-aree del terreno analizzato, mancando così di fornire al collegio un'informazione considerata *essenziale* per valutare il carattere *diffusivo* dell'inquinamento e, conseguentemente, il perfezionamento del delitto contestato agli indagati.

Analogamente, anche Cass. 29433/19²⁷ – accogliendo in questo caso il ricorso dell'indagato, che aveva subito il sequestro preventivo di un trattore stradale, un semirimorchio, un escavatore e un'area adibita ad impianto di lavorazione di inerti – ha statuito che la *“mancanza di informazioni puntuali in ordine al numero delle campionature effettuate, all'estensione dell'area interessata dal campionamento, al tipo e alla quantità del rilevato inquinamento”* impedisce di affermare *“la sussistenza di un'alta probabilità di cagionare una compromissione o un deterioramento,*

26 Cass. Sez. 3, n. 392 del 8/1/2021

27 Cass. Sez. 3, n. 29433 del 5/7/2019



significativi e misurabili, del suolo”, nella quale si sostanzia il *fumus* del delitto di inquinamento ambientale.

Completa il quadro delle sentenze su fatti impattanti sulla matrice suolo Cass. 35637/18, la cui peculiarità risiede nell'aver riconosciuto gli estremi di un deterioramento significativo e misurabile della matrice terreno nel caso di una *frana* di ingenti dimensioni, provocata da attività estrattive svolte in zone non autorizzate, che aveva distrutto alcuni edifici posti in prossimità di una strada statale. Da segnalare, inoltre, che la Cassazione considera pacificamente applicabili al caso concreto sia il delitto di inquinamento ambientale, sia quello più grave di frana, di cui all'art. 426 cod. pen., in concorso formale tra loro.

Da ultimo, un cenno al già citato gruppo di sentenze in materia di *pesca abusiva*, la prima delle quali, in ordine temporale, è Cass. 18934/17, che valorizza le dimensioni “*mastodontiche*” ed “*esorbitanti*” del fenomeno riscontrato dal p.m., che in fase di indagini aveva accertato che gli indagati avevano pescato oltre trecento tonnellate di oloturie, per concludere nel senso della sicura configurabilità di un evento di compromissione/deterioramento significativo e misurabile dell'ecosistema, che viene dalla Corte definito come la “*equilibrata interazione tra organismi, viventi e non viventi, entro un determinato ambito*”²⁸.

Risalgono invece al 2020 tre diverse sentenze che trattano altrettanti fatti di pesca abusiva di corallo rosso del Mediterraneo²⁹, una specie inserita nella lista della IUCN (International Union for Conservation on Nature) tra quelle “*a rischio di estinzione*”, fatti la cui consistenza quantitativa risulta significativamente inferiore rispetto alla vicenda delle oloturie – nei tre casi esaminati dalla Cassazione agli indagati si contestava di aver abusivamente pescato, rispettivamente, 700 grammi, 900 grammi e all'incirca 9 chili di corallo –; ciò nonostante, la Corte, in tutte le pronunce in questione, non ha dubbi in merito alla sussistenza del *fumus* del delitto di inquinamento ambientale, e della significatività del danno in particolare, che si ricaverebbe in particolare dal fatto che

28 Sul punto, la sentenza afferma in particolare che “*la condotta presa in esame nel caso di specie è stata correttamente ritenuta produttiva, quanto meno, di una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili, ciò in quanto, dopo aver dato atto del fondamentale ruolo svolto dalle oloturie nel contesto ambientale nelle quali sono inserite (dato, questo, obiettivamente ricavabile dai dati scientifici riportati nella relazione acquisita), il Tribunale ha preso in considerazione la quantità del pescato, la diffusione del fenomeno ed il significativo spostamento dei pescatori dalle zone storicamente frequentate, documentato dalle annotazioni di polizia giudiziaria e dalle attività di diretta osservazione*”. È ritenuto invece “*del tutto irrilevante il fatto che le oloturie non siano individuate tra le specie in via di estinzione*”.

29 Si tratta delle già citate Cass. 9079/20; Cass. 10469/2020; Cass. 15596/20



*“l'accrescimento e lungo ciclo vitale richiederà almeno 40-50 anni in assenza di raccolta o altri impatti prima che si raggiungano condizioni analoghe a quelle distrutte dalle attività di prelievo” e “il danno ambientale determinerà per i decenni a venire una riduzione del capitale naturale e dei beni e servizi eco sistemici ad esso connessi”.*³⁰

Ed è proprio con una di queste tre sentenze³¹, tra l'altro, che la Cassazione ha rigettato un'eccezione di costituzionalità che era stata sollevata dalla difesa di uno degli indagati con riferimento all'art. 452-*bis*, per violazione dei principi di tassatività e determinatezza del precetto penale, ritenendola, oltretutto irrilevante nel caso di specie, anche manifestamente infondata, in quanto “le espressioni impiegate dal legislatore appaiono sufficientemente univoche nella descrizione del fatto vietato, che, essendo modellato come reato di evento a forma libera, contempla le condotte di “compromissione” e di “deterioramento” – sostanzialmente analoghe, ed in parte addirittura identiche (ci si riferisce al deterioramento), a quelle tradizionalmente descritte con riguardo al delitto di danneggiamento di cui all'art. 635 cod. pen. - ed in relazione alle quali la giurisprudenza di questa Corte ha fornito un'interpretazione uniforme e costante”.

Secondo la Corte, gli aggettivi “significativi” e “misurabili” contribuirebbero inoltre a meglio definire i contorni del fatto tipico, delimitando il campo di applicazione del delitto “in termini, per un verso, di gravità - il che comporta un restringimento del perimetro della tipicità, da cui sono estromessi eventi che non incidano in maniera apprezzabile sul bene protetto - e, per altro verso, di verificabilità, da compiersi sulla base di dati oggettivi, e quindi controllabili e confutabili”.

5. Brevi riflessioni finali sul rapporto tra abusività, attività formalmente autorizzate, BAT e limiti meramente consigliati...

In attesa di vedere quel che dirà la Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale all'esito di giudizi a cognizione piena, la giurisprudenza appena passata in rassegna, formatasi come detto nell'ambito di giudizi esclusivamente cautelari, fornisce un primo quadro utile a comprendere in che direzione si sta orientando la prassi nella lettura dei principali requisiti del fatto tipico tratteggiato dall'art. 452-*bis* cod. pen.

30 Cass. 10469/21 e Cass. 15596/21.

31 Cass. 10469/20.



Sul versante del requisito dell'abusività, s'è visto, anzitutto, che la Cassazione non ha dubbi nel riconoscerne la sussistenza allorché la condotta risulti posta in essere in assenza di autorizzazione o in violazione delle prescrizioni contenute nel titolo abilitativo. Si tratta di una soluzione senz'altro condivisibile, che non solleva problemi di sorta, e che sarebbe stata peraltro praticabile anche qualora il legislatore avesse mantenuto il testo originariamente approvato dalla Camera, che al posto dell'avverbio abusivamente faceva riferimento alla "violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative specificamente poste a tutela dell'ambiente e la cui inosservanza costituisce di per sé illecito amministrativo o penale".

Assai più discutibile, e discussa, è invece l'affermazione – contenuta in Cass. 33089/21 – secondo cui va qualificata come abusiva anche la condotta realizzata in conformità di un'autorizzazione il cui contenuto prescrittivo non risulti allineato alle BAT di settore più aggiornate.

Il tema è estremamente complesso e solleva una molteplicità di questioni da tempo al centro di accesi dibattiti, tra cui la sindacabilità dell'autorizzazione amministrativa da parte del giudice penale in relazione al principio di separazione dei poteri³² e il contemperamento tra le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute e l'esigenza del privato di poter fare affidamento sulla liceità del proprio operato allorché agisca in conformità di un titolo abilitativo³³. Questioni che, evidentemente, non possono essere qui affrontate col grado di approfondimento che indubbiamente meriterebbero.

Rimanendo, allora, sullo specifico tema del rapporto tra BAT, autorizzazione e abusività, quel che lascia più perplessi della posizione espressa dai giudici di legittimità nella sentenza in questione è l'assunto, che permea il ragionamento complessivo della Cassazione e che è reso esplicito in alcuni passaggi della motivazione, che le BAT Conclusions, non ancora incorporate nell'autorizzazione rilasciata al privato, possano assurgere a parametro diretto della valutazione del comportamento tenuto da quest'ultimo.³⁴

32 La questione del sindacato del giudice penale sulla discrezionalità dell'attività amministrativa è tradizionalmente esaminata e discussa nell'ambito dell'abuso d'ufficio e dei reati edilizi; per riferimenti alla trattazione del tema con riguardo alla materia ambientale, e ai nuovi eco-delitti in particolare, v. CATENACCI, *I reati in materia di ambiente*, in FIORELLA (a cura di), *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, Torino, 2019, pag. 452 e ss.

33 Sul ruolo centrale della tutela dell'affidamento nell'ambito della riflessione dottrinale in materia di rischio consentito, v. ZIRULIA, *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, Milano, 2018, pag. 374 e ss.

34 La stessa logica la si ritrova negli arcinoti provvedimenti di sequestro preventivo degli impianti produttivi pronunciati in fase cautelare dai giudici dei processi per disastro ambientale nei casi Ilva e Tirreno Power, ove, a fronte



Com'è stato opportunamente evidenziato in dottrina, un uso di questo genere delle BAT è reso problematico, anzitutto, dall'assenza nel nostro ordinamento, e ancor prima nella normativa europea, di un obbligo per il privato di rispettare le conclusioni sulle BAT fin dal momento della loro pubblicazione³⁵. La disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale, per come attualmente declinata dal d.lgs. 152/06, prevede infatti che il rispetto delle migliori tecniche disponibili, cristallizzate in decisioni della Commissione europea emesse a seguito di un processo che vede il coinvolgimento degli stakeholder interessati³⁶, è assicurato dall'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione, sulla quale incombe l'onere, allorché fissa e periodicamente riesamina le condizioni di esercizio e i limiti di emissione che il gestore è tenuto rispettare, a prendere come riferimento le conclusioni sulle BAT.³⁷

D'altro canto, come altrettanto opportunamente è stato messo in evidenza, “anche un immediato, spontaneo e unilaterale adeguamento degli impianti da parte del gestore dovrebbe comunque passare attraverso un procedimento amministrativo di aggiornamento dell'autorizzazione”.³⁸

Queste osservazioni non risolvono, peraltro, definitivamente la questione. Si potrebbe infatti argomentare – come in effetti sembra suggerire anche la Cassazione – che, pur non esplicitando un'efficacia direttamente vincolante per il privato, le BAT Conclusions potrebbero comunque essere impiegate per valutare la legittimità dell'autorizzazione. Di talché, in presenza di un non pieno

del rispetto dei limiti emissivi prescritti dalle autorizzazioni rilasciate ai gestori, si riconosceva comunque l'illiceità delle emissioni in quanto i gestori avrebbero potuto ridurle ulteriormente adeguando immediatamente gli impianti alle tecniche previste dalle più recenti BAT di settore, senza attendere il loro recepimento in sede di aggiornamento del titolo autorizzativo. Per una puntuale ricostruzione dei due procedimenti e dei provvedimenti in questione, v. ZIRULIA, *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, cit., pag. 190 e ss.

35 FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, pag. 69.

36 Per utili dettagli in merito al processo di formazione delle BAT Conclusions, v. BOSI, *Le best available techniques nella definizione del fatto tipico e nel giudizio di colpevolezza*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2018, pag. 198 e ss.

37 Cfr. art. 29-sexies, co. 5 (il quale stabilisce che “L'autorità competente rilascia l'autorizzazione integrata ambientale osservando quanto specificato nell'articolo 29-bis, commi 1, 2 e 3”), art. 29-bis, co. 1 (“L'autorizzazione integrata ambientale è rilasciata tenendo conto di quanto indicato all'Allegato XI alla Parte Seconda e le relative condizioni sono definite avendo a riferimento le Conclusioni sulle BAT, salvo quanto previsto all'articolo 29-sexies, comma 9-bis, e all'articolo 29-octies. Nelle more della emanazione delle conclusioni sulle BAT l'autorità competente utilizza quale riferimento per stabilire le condizioni dell'autorizzazione le pertinenti conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, tratte dai documenti pubblicati dalla Commissione europea in attuazione dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 96/61/CE o dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 2008/01/C”), e art. 29-octies (“Il riesame tiene conto di tutte le conclusioni sulle BAT, nuove o aggiornate, applicabili all'installazione e adottate da quando l'autorizzazione è stata concessa o da ultimo riesaminata, nonché di eventuali nuovi elementi che possano condizionare l'esercizio dell'installazione. Nel caso di installazioni complesse, in cui siano applicabili più conclusioni sulle BAT, il riferimento va fatto, per ciascuna attività, prevalentemente alle conclusioni sulle BAT pertinenti al relativo settore industriale”).

38 BOSI, *Le best available techniques*, cit., p. 210.



allineamento tra autorizzazione e BAT, la prima andrebbe considerata illegittima e la condotta del gestore, che abbia agito in formale conformità di essa, abusiva.

Anche tale ragionamento, tuttavia, si espone a delle obiezioni, la principale delle quali risiede nella considerazione che, così come non esistono norme che obbligano il privato a conformarsi alle BAT Conclusions, l'attuale sistema di disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale neppure contempla un obbligo per l'autorità di tradurre automaticamente le BAT Conclusions in altrettante prescrizioni dell'autorizzazione.

Viceversa, il d.lgs. 152/06 prevede espressamente che l'autorità competente possa fissare condizioni di autorizzazione "sulla base di una migliore tecnica disponibile non descritta in alcuna delle pertinenti conclusioni sulle BAT", purché la tecnica in questione garantisca il rispetto dei livelli di emissione associati alle BAT applicabili, ovvero, in assenza di tali limiti, *"garantisca un livello di protezione dell'ambiente non inferiore a quello garantito dalle migliori tecniche disponibili descritte nelle conclusioni sulle BAT"*³⁹; così come, in casi specifici, può anche *"fissare valori limite di emissione meno severi"* di quelli discendenti dall'applicazione alle BAT, a condizione in questo caso che *"una valutazione dimostri che porre limiti di emissione corrispondenti ai livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili comporterebbe una maggiorazione sproporzionata dei costi rispetto ai benefici ambientali, in ragione dell'ubicazione geografica e delle condizioni ambientali locali dell'istallazione interessata e delle caratteristiche tecniche dell'istallazione interessata"*.

All'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione è quindi riconosciuto un margine di discrezionalità nella valutazione e nella scelta delle tecniche da prescrivere al gestore, una discrezionalità che peraltro l'autorità non esercita unilateralmente, ma all'esito di un'articolata procedura amministrativa, che si svolge nell'ambito di una apposita Conferenza di servizi, alla quale sono invitate, oltre al privato, anche le amministrazioni competenti in materia ambientale⁴⁰.

È chiaro, allora, che una mera discrasia tra le BAT Conclusions e le tecniche prescritte in sede di autorizzazione non può automaticamente portare a concludere nel senso dell'illegittimità del

³⁹ È altresì richiesto *"che tale tecnica sia determinata prestando particolare attenzione ai criteri di cui all'Allegato XI alla Parte Seconda"* del decreto e che, *"qualora le conclusioni sulle BAT applicabili contengano BAT-AEL"*, sia verificato il rispetto degli obblighi di cui ai commi 4- bis e 9-bis", ovvero che, *"qualora le conclusioni sulle BAT applicabili non contengano BAT-AEL"*, ci si accerti che *"la tecnica garantisca un livello di protezione dell'ambiente non inferiore a quello garantito dalle migliori tecniche disponibili descritte nelle conclusioni sulle BAT"*

⁴⁰ Art. 29-quater, co. 5, d.lgs. 152/06.



titolo abilitativo, e tanto meno dell'abusività della condotta del privato. Certamente, tale conclusione risulterebbe del tutto irragionevole allorché la scelta di fissare condizioni e limiti diversi da quelli descritti nelle decisioni della Commissione avvenisse nel rispetto delle succitate condizioni – *in primis*, quella che richiede che le tecniche prescritte assicurino un livello di tutela non inferiore alle BAT – previste dal Testo Unico ambientale.

Se tali condizioni non risultassero rispettate, si potrebbero invece ipoteticamente aprire spazi per una valutazione di illegittimità dell'autorizzazione da parte del giudice penale, il quale, tuttavia, prima di qualificare come abusiva la condotta del privato, e così sacrificare il suo affidamento nella liceità del proprio operato, non potrebbe in ogni caso esimersi dal verificare che quest'ultimo abbia concretamente contribuito a determinare la non conformità dell'autorizzazione alle BAT, per esempio attraverso la mancata o ritardata trasmissione alla pubblica amministrazione di informazioni decisive per la determinazione delle tecniche da applicare nel caso concreto.

In assenza di un tale contributo, infatti, un eventuale giudizio di abusività della condotta tenuta dal gestore finirebbe inopinatamente con lo scaricare su quest'ultimo la responsabilità per la violazione di obblighi e oneri che, piaccia o meno, il nostro legislatore ha affidato in via esclusiva alla pubblica amministrazione.⁴¹

Rimanendo ancora per un attimo sulla giurisprudenza in tema di abusività, non può infine

41 In senso sostanzialmente analogo, v. DI LANDRO, *La responsabilità per l'attività autorizzata nei settori dell'ambiente e del territorio. Strumenti penali ed extrapenali di tutela*, Torino, 2018, pag. 374. ZIRULIA, che pure condivide l'idea che le BAT non possano in alcun modo costituire un parametro diretto di valutazione del comportamento del privato, ritiene invece che l'eventuale disponibilità di BAT più aggiornate, ancorché non ancora formalmente vincolanti, potrebbe assumere rilievo nella valutazione della liceità dell'attività produttiva “*nel caso in cui lo Stato ritardi ingiustificatamente il riesame delle autorizzazioni*”, e ciò a prescindere dal fatto che il privato abbia o meno contribuito a ritardare l'azione della pubblica amministrazione, oltretutto nell'ipotesi in cui “*l'operatore, trovandosi dinanzi a inequivocabili segnali d'allarme (si pensi a macroscopici eccessi di ricoveri ospedalieri o morti premature nell'area interessata dalle emissioni), ovvero a sopravvenute ed attendibili scoperte scientifiche (si pensi alla pubblicazione, da parte di un'autorevole rivista scientifica, di uno studio che riveli la cancerogenicità di una sostanza a concentrazioni fino a quel momento ritenute meramente fastidiose), non possa più vantare un ragionevole affidamento sulla capacità delle BAT vigenti di realizzare il livello di sicurezza che si era inteso attribuirle*”. In entrambe queste situazioni, secondo l'autore, il riferimento alle BAT per un riposizionamento al ribasso dell'asticella della legalità sarebbe giustificato dal venir meno delle condizioni che rendono meritevole di tutela l'affidamento del privato. Secondo BOSI, invece, anche considerando la facile reperibilità delle BAT, occorre verificare “*caso per caso se possa muoversi un rimprovero al gestore per non aver riconosciuto l'inadeguatezza delle cautele indicate contro l'inquinamento, per aver concorso a dar luogo alla scelta errata della P.A., o se si versi in una situazione in cui poteva riporsi un ragionevole affidamento sull'autorizzazione*”. Tale accertamento dovrà secondo l'autrice in particolare essere svolto “*avendo riguardo di tutti gli aspetti concretamente sintomatici, quali, ad esempio, l'introduzione, in sede di domanda di autorizzazione, di elementi che hanno dato corso alla non conformità dell'AIA con le BAT, tenuto conto del contenuto dettagliato della domanda, che prende in considerazione le tecniche applicate con riferimento a emissioni, rifiuti, ecc., nonché le altre tecniche considerate e scartate, i lavori e gli esiti della Conferenza di servizi istituita per vagliare la domanda, i rapporti tra le parti*” (BOSI, *Le best available techniques*, cit., pag. 210).



condividersi quanto sostenuto in Cass. 15865/15, per cui il superamento di valori meramente consigliati dalla legge potrebbe conferire carattere abusivo alla condotta, dal momento che, come giustamente osservato da RUGA RIVA, “la clausola di illiceità presuppone la contrarietà al diritto vincolante, non a parametri meramente consigliati”.⁴²

6. ... e sull'accertamento dell'evento inquinante.

A proposito dell'evento, s'è visto che la Cassazione, sin dalla prima sentenza in materia di inquinamento ambientale, ha letto i termini “deterioramento” e “compromissione” come un'endiadi, che identifica un generico peggioramento dell'originaria consistenza della matrice ambientale o dell'ecosistema, e gli aggettivi “significativo” e “misurabile” come sinonimi, rispettivamente, di “rilevante” e “oggettivamente rilevabile”.

Definizioni che certo non sorprendono e che sono sostanzialmente in linea con quelle proposte dai primi commentatori della l. 68/15⁴³, ma evidentemente incapaci, da sole, di colmare il deficit di chiarezza semantica che in modo palese caratterizza le espressioni che sono state impiegate dal legislatore per descrivere l'evento tipico.

Soprattutto riguardo all'aggettivo “significativo”, sarebbe stato in particolare lecito attendersi qualche precisazione in più da parte dei giudici di legittimità, magari attraverso l'enucleazione degli indici fattuali che andrebbero tenuti in considerazione per valutare se un fatto di inquinamento è sufficientemente grave da poter essere punito ai sensi dell'art. 452-bis cod. pen.

Qualche spunto interessante lo si può comunque cogliere nell'ambito delle sentenze che hanno toccato il tema del rapporto tra accertamento dell'evento inquinante e valori-soglia contemplati dalla normativa ambientale.

Come ricordato sopra, la questione è stata affrontata una prima volta da Cass. 46170/16, che ha affermato, in termini generali, che il superamento di tali valori non implica necessariamente una situazione di danno all'ambiente, rilevando al contempo che ripetuti scostamenti dai parametri in

⁴² RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, IV ed., Torino, 2021, pag. 261. Per rilievi critici alla posizione assunta dalla Cassazione v. anche MELZI D'ERIL, *L'inquinamento ambientale a tre anni dall'entrata in vigore*, in *Dir. pen. cont.*, 18.7.2018.

⁴³ Cfr. nota 3.



questione potrebbero suggerire l'esistenza di una situazione di inquinamento di rilevante entità.

Con specifico riferimento alla disciplina normativa della bonifica dei siti inquinati, Cass. 50018/18 ha poi statuito che il mancato superamento delle CSR, da cui il d.lgs. 152/06 fa discendere la possibilità di qualificare un sito come contaminato, non preclude all'integrazione del delitto di inquinamento ambientale, dal momento che tali valori incorporano valutazioni sul rischio sanitario che non possono considerarsi rilevanti ai fini dell'applicazione di un delitto che è posto a presidio del bene ambiente in quanto tale⁴⁴; mentre dalla motivazione di Cass. 392/21 si ricava il principio per cui il riscontrato superamento delle CSC in un unico punto di un sito non basta per riconoscere all'evento carattere di diffusività e, quindi, di significatività.

Si tratta, a mio parere, di considerazioni in linea di massima condivisibili, e senz'altro utili per l'interprete, dal momento che, seppure ancora non decisive per stabilire ciò che esattamente contraddistingue un inquinamento significativo, contribuiscono quanto meno a dirci quel che, secondo i giudici di legittimità, al cospetto di fatti di immissione di sostanze inquinanti nell'ambiente, deve considerarsi non necessario (il superamento delle CSR), ovvero non sufficiente (l'episodico superamento delle CSC) o, ancora, potenzialmente rilevante (ripetuti superamenti dei valori-soglia) nella valutazione giudiziale sul ricorrere dell'evento.

L'auspicio, in ogni caso, è che a queste primissime indicazioni ne seguano presto altre, perché, come più volte evidenziato, la lettera della norma è davvero troppo laconica e chiaramente necessita di uno sforzo interpretativo importante, soprattutto, val la pena di ribadirlo, sul piano della ricostruzione del concetto di significatività del danno.

Nel compiere tale sforzo sarebbe peraltro del tutto ragionevole, e anzi opportuno, anche (ma non solo) per ragioni di coerenza sistematica, che la Cassazione guardasse con particolare attenzione alla copiosa produzione normativa europea in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, che, al pari della nostra legislazione penale, fa ampio ricorso ai concetti di deterioramento, significatività e misurabilità, salvo chiarirne il significato attraverso una serie di articolate disposizioni definitorie, dalle quali varrebbe la pena che i giudici penali nostrani attingessero a piene mani, così da rendere meno nebulosa e arbitraria l'attività di definizione dei

⁴⁴ Per una ricostruzione della vicenda e della motivazione di tale sentenza, v. ZINGALES, *Inquinamento ambientale senza contaminazione del sito. Quale emancipazione della tutela penale codicistica dalle indicizzazioni tabellari del T.U.A.? Nota a Cass., Sez. 3, n. 50018 del 6 novembre 2018 (Ud. 19 settembre 2018)*, Pres. Sarno, Est. Reynaud, in questa rivista n. 1\2019, pag. 151



confini applicativi dell'art. 452-bis.⁴⁵

D'altro canto, anticipando una possibile obiezione, se è vero che le disposizioni in parola sono impiegate in “un diverso contesto e per finalità diverse” – per dirla con Cass. 46170/16 –, è al contempo innegabile che esse costituiscono un punto di riferimento assai più affidabile e puntuale, a fini esegetici, rispetto alle generiche considerazioni di senso comune alle quali ci si è finora affidati per interpretare l'ecoreato introdotto nel 2015.

In prospettiva futura, è altresì auspicabile, da ultimo, che, specie quando si ragionerà di contaminazioni derivanti dalla dispersione di sostanze inquinanti, la prova dell'evento sia sempre fatta dipendere dall'esistenza di rigorose verifiche tecniche, che dovranno in particolare essere in grado di attestare, oltre al grado di compromissione o deterioramento della risorsa naturale asseritamente impattata, anche l'efficacia eziologica concretamente dispiegata dalla condotta inquinante addebitata all'imputato.

45 A tal proposito, risulta di particolare interesse la comunicazione 2021/C 118/01 della Commissione europea, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il 7 aprile 2021, contenente le *Linee guida per un'interpretazione comune del termine «danno ambientale» di cui all'articolo 2 della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*. Il documento in questione, che ha il dichiarato obiettivo di superare la mancanza di uniformità nell'applicazione di alcuni concetti fondamentali della direttiva 2004/35/CE, oltre a fornire una ricostruzione estremamente utile dell'articolata disciplina normativa dell'Unione europea in tema di danno ambientale, offre anche una serie di indicazioni estremamente preziose – per quel che qui interessa – sia sul fronte dell'interpretazione del concetto di danno ambientale significativo, con chiarimenti ad hoc per singola risorsa naturale, sia sul fronte dell'oggetto e delle modalità di svolgimento delle valutazioni degli “effetti negativi significativi”. Con riguardo alla matrice acque, per esempio, le Linee Guida, facendo ampio riferimento alla disciplina prevista dalla direttiva 2000/60/CE (Direttiva Quadro sulle Acque), precisano che nel concetto di danno alle acque devono essere ricompresi “non solo i mutamenti negativi misurabili delle acque ma anche il deterioramento misurabile dei servizi offerti dalle acque: gli effetti negativi riconducibili alla categoria di danno ambientale «danno alle acque» consistono pertanto non solo nei mutamenti misurabili delle acque ma anche nel deterioramento misurabile dei servizi offerti dalle acque” (par. 146), rilevando altresì che “l'entità degli effetti negativi del danno alle acque dovrebbe essere valutata rispetto alle condizioni originarie” (par. 153), attraverso un confronto, cioè, tra la condizione precedente e quella successiva all'evento dannoso (par. 154). Il par. 169 contiene inoltre un elenco, accompagnato da esemplificazioni, dei mutamenti negativi classificabili come “significativi”. Precisazioni analoghe sono svolte anche con riferimento al danno alle specie, agli habitat naturali protetti e ai terreni.