

Emissioni in atmosfera, molestia alle persone e intervento giudiziario (nota a Cass. pen. n. 37495/2011)

✓ Vincenzo Paone

La massima

Cassazione penale, sez. III, sentenza 17 ottobre 2011, n. 37495

Pres. G. De Maio - Rel. A. Fiale

Emissioni in atmosfera- Getto pericoloso di cose - Emissioni provenienti da attività autorizzate - Contenimento nei limiti previsti dalla legge o dall'autorizzazione - Reato - Configurabilità - Esclusione

Il reato di cui all'art. 674 c.p. non è configurabile nel caso in cui le emissioni provengano da una attività regolarmente autorizzata o da una attività prevista e disciplinata da atti normativi speciali e siano contenute nei limiti previsti dalle leggi di settore o dagli specifici provvedimenti amministrativi che le riguardano, il cui rispetto implica una presunzione di legittimità di comportamento.

Il commento

La Corte di cassazione, nella sentenza che si riporta, si è occupata di una vicenda alquanto delicata per i profili che attengono alla tutela della salute pubblica.

Prima di analizzarne i contenuti, vediamo la vicenda processuale. La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Forlì aveva chiesto al GIP il sequestro preventivo di due impianti di incenerimento di rifiuti ipotizzando la contravvenzione di cui all'art. 674 cod.pen. per l'immissione nell'atmosfera di polveri e sostanze pericolose per la salute pubblica; la contravvenzione di cui all'art. 16, comma 1, D.Lgs. n. 59/2005 per la gestione del medesimo impianto senza l'autorizzazione integrata ambientale (AIA), scaduta il 30 giugno 2008 e rinnovata il 23 luglio 2008, nonché rilasciata in mancanza di valutazione di impatto ambientale (VIA) statale, essendo intervenuta tardivamente solo la VIA regionale; la contravvenzione di cui all'art. 256, comma 1, lett. a) e b), D.Lgs. n. 152/2006 per lo smaltimento di rifiuti pericolosi e non pericolosi con autorizzazioni da considerarsi **illegittime ed inefficaci**.

La richiesta di misura cautelare si fondava su numerosi atti processuali e cioè elaborati peritali acquisiti in sede di incidente probatorio, relazione del consulente tecnico del PM ed infine indagini effettuate dal Corpo Forestale dello Stato.

Il GIP non accordava il sequestro preventivo con la motivazione che le contestazioni mosse agli indagati fossero di carattere essenzialmente formale in quanto attinenti alla fase propedeutica al rilascio delle autorizzazioni e concernenti sia l'organo deputato allo svolgimento della procedura sia le modalità di rilascio dei titoli abilitativi. Inoltre, il GIP riteneva pregiudiziale la mancanza di esigenze cautelari considerando carente sia la dimostrazione di effetti nocivi sull'ambiente ricollegabili all'attività degli impianti, non risultando neppure accertato il superamento di limiti tabellari quanto alle immissioni nell'atmosfera, sia dell'assenza dei titoli autorizzatori viziati da nullità assoluta (1).

L'adito Tribunale del riesame respingeva l'appello proposto dal Procuratore della Repubblica che, perciò, si è

Note:

✓ Magistrato.

(1) I reati contravvenzionali in materia di ambiente sono formali (o di pura condotta) perché si consumano per il solo fatto che una determinata attività sia svolta in carenza del richiesto controllo pubblico. A questa stregua, dunque, non pare potersi contestare che il mancato possesso della prescritta autorizzazione o, comunque, di un titolo legittimamente rilasciato, costituisca indizio dei reati ascritti e giustificasse perciò l'applicazione della misura reale a norma dell'art. 321 cod.proc.pen. fermo restando che, in sede di merito, si sarebbe potuto discutere del valore da attribuire all'autorizzazione illegittima in rapporto alla sussistenza dell'elemento oggettivo e soggettivo del reato.

rivolto alla Cassazione eccependo, quanto al *fumus* dei reati, che:

- il reato di cui all'art. 674 cod.pen. è integrabile indipendentemente dall'esistenza di un'autorizzazione e dal superamento dei valori-limite di emissione eventualmente stabiliti dalla legge, in quanto anche un'attività d'industria autorizzata può provocare molestie alle persone;
- il riversamento di polveri in atmosfera sarebbe riconducibile alla prima delle due ipotesi previste dall'art. 674 cod.pen. e quindi non sarebbe applicabile l'inciso «nei casi non consentiti dalla legge»;
- affinché le emissioni di cui alla seconda ipotesi rientrino nei «casi consentiti dalla legge», è necessario che le medesime siano autorizzate, si svolgano nel rispetto delle prescrizioni e dei limiti tabellari e, comunque, rientrino nei limiti di una **normale tollerabilità** nel senso richiesto dalle norme del codice civile (art. 844).

Quanto alle esigenze cautelari, il PM rappresentava che nel concetto di **molestia** di cui all'art. 674 cod.pen. deve farsi rientrare anche il **semplice allarme** circa eventuali danni alla salute a seguito dell'esposizione ad emissioni inquinanti, sicché non è necessario provare la nocività della sostanza immessa nell'ambiente essendo sufficiente invece dimostrare

«che non è impossibile che l'esposizione ambientale a inquinanti emessi dagli inceneritori produca un'offesa o, quantomeno, una mera molestia alle persone, anche nei termini di semplice allarme o disagio psicologico».

Nella specie, secondo il PM, l'esistenza di molestie ed allarme sarebbe stata inconfutabilmente attestata dai molteplici esposti presentati, dalle segnalazioni delle associazioni ambientaliste e medico-oncologiche, dai dati contenuti negli elaborati degli esperti chiamati a consulto.

Infine, faceva presente che le violazioni connesse alla mancanza di valido titolo autorizzatorio non erano esaurite avendo carattere permanente e perciò occorreva far cessare la situazione lesiva.

I due orientamenti in materia

La Cassazione ha rigettato il ricorso ritenendolo infondato con particolare riguardo all'addotta configurabilità del *periculum in mora*, anche se, a dire il vero, ci pare che la principale ragione del rigetto, almeno per quanto riguarda la contravvenzione di cui all'art. 674 cod.pen., risieda nella riconosciuta inesistenza del *fumus* del reato ipotizzato. Stante l'importanza della tematica (su cui da tempo si registra un forte contrasto in seno alla Cassazione tanto da auspicare l'intervento delle Sezioni unite), ripercorriamo i passaggi salienti della sentenza.

La Corte parte del rilievo che il PM ricorrente fondava le proprie doglianze su un risalente orientamento giurisprudenziale, secondo il quale l'inciso «nei casi non consentiti dalla legge» va riferito non solo alla specifica normativa di settore, o a un provvedimento dell'autorità che regoli l'attività e che imponga limiti di emissione, ma alla legge in generale e quindi pure alle prescrizioni dell'art. 844 cod.civ. con la conseguenza che è indifferente che gli eventuali limiti tabellari siano stati o meno superati essendo sufficiente, per la configurabilità della contravvenzione, che l'attività produca emissioni eccedenti i limiti di normale tollerabilità indicati dalla citata norma civilistica. La sentenza menziona le pronunce più **datate** appartenenti a questo filone aggiungendo che

«tale orientamento è stato ribadito anche da alcune decisioni più recenti (2) che però non hanno apportato particolari argomentazioni per confutare la diversa interpretazione che si è frattanto affermata con caratteristiche di prevalenza e che questo Collegio condivide e ribadisce».

A quelle espressamente menzionate, se ne possono aggiungere di ulteriori (3), tutte però connotate dal fatto che, senza neppure citare i precedenti contrari e quindi senza confrontarsi con la tesi maggioritaria, ribadiscono l'orientamento più risalente senza argomentare perché sia maggiormente preferibile.

La sentenza in commento aderisce all'orientamento che si è fatto strada dal 2000 in avanti secondo il quale il reato di cui all'art. 674 cod.pen. non è configurabile nel caso in cui le emissioni provengano da una attività regolarmente autorizzata o da una attività prevista e disciplinata da atti normativi speciali e siano contenute nei limiti previsti dalle leggi di settore o dagli specifici provvedi-

Note:

(2) Citate in motivazione:

- Cass. 27 marzo 2008, Polizzi, *Ced Cass.*, rv. 240117;
- Cass. 12 febbraio 2009, Schembri, *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2009, 552.

(3) Si veda:

- Cass. 13 aprile 2010, Sanpaulesi de Falena, in questa *Rivista*, 2011, 164;
- Cass. 11 gennaio 2011, PG App. Venezia in proc. Tatò e Scaroni, in questa *Rivista*, 2011, 872, avente ad oggetto la centrale ENEL di Porto Tolle, che ha sostenuto, in conformità a Cass. 18 dicembre 2008, Del Balzo, in questa *Rivista*, 2009, 854, che la diffusione delle polveri nell'atmosfera rientra nella nozione di «versamento di cose» e che perciò sussiste il reato indipendentemente dal superamento dei valori limite di emissione eventualmente stabiliti dalla legge (con riferimento a questa sentenza, Amendola, *Art. 674 cod.pen., emissioni moleste e inquinamenti. È l'ora delle sezioni unite?*, in *www.lex.ambiente.it*, dopo aver segnalato che l'orientamento più recente sembrava ormai consolidato, evidenzia che «sembra trattarsi di una piena sconfessione della sentenza Tucci (che non viene neppure citata) e di un ritorno all'orientamento tradizionale»); 5 maggio 2011, Papi, in questa *Rivista*, 2011, 969, che, per inciso, ha affermato che la molestia ricorre quando sia superato il limite della normale tollerabilità ex art. 844 cod.civ. aggiungendo che tale principio costituisce «giurisprudenza di legittimità consolidata», mentre è pacifica la sussistenza del contrasto all'interno della terza sezione della Corte suprema.

menti amministrativi che le riguardano, il cui rispetto implica una presunzione di legittimità del comportamento (4). In altri termini, l'inciso «nei casi non consentiti dalla legge» costituisce una sorta di spartiacque tra il versante dell'illecito penale da un lato e quello dell'illecito civile dall'altro.

Per completezza, va ricordato che il Collegio ribadisce l'orientamento per cui la fattispecie descritta dall'art. 674 cod.pen. non prevede due distinte ed autonome ipotesi di reato, ma un reato unico, con la conseguenza che, quando si tratta di attività disciplinata per legge, la loro rilevanza penale nasce soltanto con il superamento dei limiti e delle prescrizioni di settore. Infatti, l'elemento che caratterizza e giustifica la previsione speciale di cui alla seconda ipotesi dell'art. 674 cod.pen., e cioè l'inciso «nei casi non consentiti dalla legge», è costituito dal riferirsi ad una attività socialmente utile, e quindi disciplinata, e non già dalla natura dell'oggetto dell'emissione.

La presente sentenza, pur recependo ampiamente le tesi esposte dalla Corte suprema 13 maggio 2008, Tucci (5), nella famosa sentenza sull'emissione delle onde elettromagnetiche (6), non accenna però ad una rilevante problematica (7) che è stata invece sviscerata per l'appunto da Cass. Tucci, e cioè la questione della configurabilità dell'art. 674 cod.pen. come reato di pericolo astratto o di pericolo concreto.

In passato, era comune l'affermazione che, per punire un'emissione in quanto offensiva o molesta, fosse sufficiente il mero riscontro del superamento dei limiti tabellari, propugnando così la tesi del reato di pericolo presunto.

L'orientamento tradizionale non si dimostrava però coerente perché nel caso inverso, e cioè nell'ipotesi in cui l'emissione non fosse «inquinante», ne ammetteva la punibilità se riconosciuta superiore al limite della normale tollerabilità stabilita a norma dell'art. 844 cod.civ., finendo perciò per configurare un reato di pericolo concreto.

È palese che la fattispecie non poteva rientrare al tempo stesso nelle due diverse categorie di reato.

Cass. Tucci ha invece chiarito (con riferimento al fenomeno della emissione di onde elettromagnetiche, ma con valore sicuramente di carattere generale) che, se fosse sufficiente il solo superamento dei limiti tabellari per configurare il reato, l'illecito si strutturerebbe in termini di reato di pericolo presunto; viceversa, come si legge in motivazione,

«i limiti di emissione sono stati previsti a fini di mera cautela e quindi, per poter integrare la contravvenzione, non è sufficiente il mero superamento dei limiti stessi, ma occorre che sia raggiunta la prova concreta di un'effettiva idoneità delle onde elettromagnetiche a ledere o molestare le persone».

È stata dunque negata l'esistenza di una «presunzione *ex lege* in ordine all'effettività del pericolo di nocività delle

emissioni, che dovrebbe ritenersi sussistente per il solo fatto che siano stati superati i limiti fissati dalla normativa vigente in materia».

Ma è la soluzione del problema dell'eventuale nocività dell'emissione contenuta nei limiti tabellari che non convince del tutto o, perlomeno, richiede una debita puntualizzazione perché appare in contraddizione con la premessa secondo cui il reato di cui all'art. 674 cod.pen. è di pericolo concreto.

Nella sentenza Tucci, la Cassazione scrive che:

«deve ritenersi che la legge contenga una sorta di **presunzione di legittimità** delle emissioni di fumi, vapori o gas che non superino la soglia fissata dalle norme speciali in materia...Qualora invece le emissioni, pur quando abbiano arrecato **concretamente** offesa o molestia alle persone, siano state tuttavia contenute nei limiti di legge, saranno eventualmente applicabili le sole norme di carattere civilistico contenute nell'art. 844 cod.civ. In altri termini, all'inciso «nei casi non consentiti dalla legge» deve riconoscersi, contrariamente a quanto ritenuto dal precedente orientamento, un valore **rigido e decisivo**, tale da costituire una sorta di spartiacque tra il versante dell'illecito penale da un lato e quello dell'illecito civile dall'altro».

In un altro passaggio della stessa decisione è altresì detto che in caso di attività pericolosa, ma socialmente utile,

Note:

- (4) In tal senso, da ultimo, si vedano, citate anche in motivazione
- Cass. 21 ottobre 2010, Rocchi, in questa *Rivista*, 2011, 259;
 - Cass. 9 gennaio 2009, Abbaneo, in questa *Rivista*, 2009, 957;
 - Cass. 27 febbraio 2008, Colombo, *Ced Cass.*, rv. 239864, cui *adde*
 - Cass. 10 ottobre 2008, D'Auria, in questa *Rivista*, 2009, 553;
 - Cass. 8 aprile 2010, Koehler, in questa *Rivista*, 2011, 76.

(5) In:

- *Foro it.*, 2009, II, 262;
- *Riv. giur. ambiente*, 2009, 152;
- *Cass. pen.*, 2009, 927.

Si veda in argomento

- Labarile, *Elettrosmog e getto pericoloso di cose: il caso Radio Vaticana (nota a Cass. pen. n. 23262/2011)*, in questa *Rivista*, 2011, 741, commento alla decisione della Cassazione che ha chiuso definitivamente la vicenda della Radio vaticana.

(6) La decisione ha diviso la dottrina: v., tra le posizioni sostanzialmente a favore,

- Scarcella *L'inquinamento elettromagnetico tra getto pericoloso di cose e principio di tassatività in malam partem in materia penale: un difficile compromesso per affermare la rilevanza penale del fatto*, in *Cass. pen.*, 2009, 944;

in senso critico,

- Amendola, *La normativa sull'inquinamento idrico e atmosferico*, relazione all'incontro di studio del Csm su *I crimini ambientali: i rifiuti, paesaggio e violazioni urbanistiche* (Roma, 25-27 marzo 2009).
- Montagna, *Cassazione, emissioni «lecite» in atmosfera e configurabilità del reato di cui all'art. 674 cod.pen.*, in questa *Rivista*, 2006, 87, aveva espresso dissenso sul «nuovo corso» della Cassazione.

(7) Il silenzio sul punto, comunque, non può essere interpretato come sconfessione del principio di cui trattasi.

disciplinata dalla legge o da un provvedimento dell'autorità, il reato è configurabile esclusivamente quando l'emissione non sia consentita

«ossia quando siano superati i limiti previsti per la specifica attività, **dovendo altrimenti presumersi legittima**».

Così ragionando, però, la Corte dimentica che il dato di partenza è rappresentato dal fatto che le emissioni, mantenute nei limiti fissati dalla normativa, sono assistite da una presunzione di legittimità che può sempre essere superata dalla prova del contrario. Altrimenti, si dovrebbe opinare che la clausola

«nei casi non consentiti dalla legge» contenga una vera e propria presunzione *ex lege* dell'innocuità delle emissioni inferiori ai valori-limite.

Perciò, fermo restando il principio che il reato non è integrato sulla sola base dell'attitudine ad offendere o molestare delle emissioni, se nuove scoperte ed acquisizioni scientifiche permetteranno, nel tempo, di sancire l'adeguatezza dei limiti tabellari fissati in via meramente cautelativa e di formulare pertanto un giudizio di pericolosità dell'emissione, è logico ammettere la configurabilità della contravvenzione codicistica una volta «vinta» la presunzione (semplice) di non pericolosità insita nei limiti tabellari.

Controllo delle emissioni e tutela della salute

Con le nostre argomentazioni, è bene chiarirlo, non vogliamo affatto ritornare all'orientamento tradizionale che faceva leva, come parametro di legittimità delle emissioni (ma sarebbe meglio dire delle **immissioni**), sul criterio civilistico di cui all'art. 844 cod.civ., anche se, per inciso, va comunque notato che tale norma altro non fa se non richiedere al giudice civile un accertamento **in concreto** della lamentata intollerabilità delle immissioni (8).

A nostro avviso, occorre un diverso approccio al problema ed in proposito sono illuminanti le osservazioni svolte da Corte cost. 16 marzo 1990, n. 127 (9) nella parte finale della motivazione.

Osserva, infatti, la Corte costituzionale:

«Ciò comporta che... il limite massimo di emissione inquinante, tenuto conto dei criteri sopra accennati, non potrà mai superare quello ultimo assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive: **tutela affidata al principio fondamentale di cui all'art. 32 della Costituzione, cui lo stesso art. 41, secondo comma, si richiama...** S'intende che il giudice presume, in linea generale, che i limiti massimi di emissione fissati dall'autorità siano rispettosi della tollerabilità per la salute dell'uomo e per l'ambiente. **In ipotesi, però, che seri dubbi sorgano, particolarmente in relazione al verificarsi nella zona di manifestazioni morbose attribuibili all'inquinamento**

atmosferico, egli ben può disporre indagini scientifiche atte a stabilire la compatibilità del limite massimo delle emissioni con la loro tollerabilità, traendone le conseguenze giuridiche del caso. **Nessuna norma ordinaria, infatti, può sottrarsi all'ossequio della legge fondamentale, sicché è in tal senso che va interpretato l'inciso «nei casi consentiti dalla legge» di cui all'art. 674 cod.pen.**».

Insomma, posto che, secondo la Corte costituzionale, l'autorità giudiziaria (penale) può esercitare il proprio sindacato di legalità sui limiti massimi di emissione fissati dall'autorità al fine di dimostrare che i medesimi non sono cautelativi per l'incolumità pubblica, a maggior ragione la stessa autorità giudiziaria è legittimata ad accertare la concreta idoneità delle emissioni ad offendere o molestare le persone, indipendentemente dal rispetto dei limiti stabiliti dall'autorizzazione.

In questa prospettiva, che peraltro mette la contravvenzione codicistica al riparo da censure di incostituzionalità, uno dei **casi non consentiti dalla legge** sarà perciò costituito dall'applicazione diretta della norma che tutela il diritto alla salute e all'ambiente salubre di cui al combinato disposto dell'art. 32 e 41, secondo comma, Cost. Non ignoriamo che la dottrina (10) ha espresso forti riser-

Note:

(8) Si veda tra le più recenti,

- Cass. civ., sez. II, 12 febbraio 2010, n. 3438, Pisegna c. Pisegna, *Immobili Et dir.*, 2010, 6, 44 (Il limite di tollerabilità delle immissioni non ha carattere assoluto ma è relativo alla situazione ambientale, variabile da luogo a luogo, secondo le caratteristiche della zona e le abitudini degli abitanti; spetta, pertanto, al giudice di merito accertare in concreto il superamento della normale tollerabilità e individuare gli accorgimenti idonei a ricondurre le immissioni nell'ambito della stessa);
- Cass. civ., sez. II, 31 gennaio 2006, n. 2166, Gazzetti c. Gazza, *Riv. giur. ambiente*, 2006, 684;
- Cass. civ., sez. II, 25 agosto 2005, n. 17281, Soc. cementerie Tirreno c. Caso, *Mass.*, 2005, 1548 (I parametri fissati dalle norme speciali a tutela dell'ambiente, pur potendo essere considerati come criteri minimi di partenza, al fine di stabilire l'intollerabilità delle emissioni che li eccedano, non sono necessariamente vincolanti per il giudice civile che, nello stabilire la tollerabilità o meno dei relativi effetti nell'ambito privatistico, può anche discostarsene, pervenendo al giudizio di intollerabilità, ex art. 844 c.c., delle emissioni, ancorché contenute in quei limiti, sulla scorta di un prudente apprezzamento che consideri la particolarità della situazione concreta e dei criteri fissati dalla norma civilistica);
- Cass. civ., sez. II, 27 gennaio 2003, n. 1151, Cond. Niagara via Angioletti 1, Milano c. Borroni, *Riv. giur. edilizia*, 2003, I, 707.

(9) In *Foro it.*, 1991, I, 36, con nota di Fuzio, *Il bilanciamento di interessi costituzionalmente protetti nella nuova normativa sull'inquinamento atmosferico*, che ha dichiarato infondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli art. 674 cod.pen. e 2, n. 7, D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, nella parte in cui escluderebbe la configurabilità del reato di cui all'art. 674 cod.pen. nei confronti del titolare di un impianto industriale che, a causa dei costi eccessivi, non adotti le misure tecnologiche più avanzate per la riduzione delle emissioni inquinanti prodotte.

(10) Si veda:

- Rossi, *Emissioni inquinanti «autorizzate» e poteri del giudice penale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2000, 1505.

ve sulla possibilità per il giudice di sindacare la legittimità del provvedimento amministrativo, che fissa i limiti alle emissioni autorizzate, al fine di controllare se effettivamente le valutazioni della PA siano rispettose della **stretta tollerabilità** per la salute pubblica (11).

Queste le obiezioni: in primo luogo, perché la disciplina introdotta dal legislatore del 1988 (e del 2006) privilegia, nella tutela dell'ambiente contro l'inquinamento atmosferico di origine industriale, il ruolo della pubblica amministrazione limitando lo spazio di intervento del giudice penale, ridotto ad esercitare un controllo meramente formale delle valutazioni della PA; in secondo luogo, perché permettere tale sindacato aprirebbe seri dubbi sul rispetto del principio di legalità, in considerazione anche del fatto che nella normativa di settore non vi è nessun richiamo espresso alla legittimità sia del provvedimento abilitante che di quello prescrittivo; infine, perché il privato esercente un impianto industriale non è messo in condizione di sapere preventivamente quale sia la condotta concretamente illecita non potendo fare affidamento neppure sui limiti tabellari fissati dalla normativa di settore e dalla PA che presuppongono la stessa valutazione di stretta tollerabilità di cui il giudice penale si dovrebbe far carico nel riscontro degli elementi costitutivi del reato di cui all'art. 674 cod.pen.

Le obiezioni sono pregnanti, ma non insuperabili tenuto anche conto delle acquisizioni maturate in altri settori dell'ordinamento.

Alludiamo alla materia urbanistica dominata, per lungo tempo, dal principio che la fattispecie della esecuzione dei lavori in assenza di concessione edilizia non possa essere integrata dall'edificazione in base ad una concessione illegittima in quanto il giudice non potrebbe disapplicare quest'ultima.

Così si esprimeva Cass. sezioni unite 31 gennaio 1987, Giordano (12) che, tuttavia, argomentava anche che:

«in tanto potrebbe ritenersi valida la (effettuata) equiparazione tra «mancanza di concessione» e «concessione illegittimamente rilasciata», in quanto fosse possibile ritenere che la disposizione di cui al citato art. 17, lett. b), legge 28 gennaio 1977 n. 10 sia funzionale alla tutela dell'interesse all'osservanza delle norme di diritto sostanziale che disciplinano l'attività edilizia. Ma una simile opinione certamente non può essere condivisa, dato che l'interesse tutelato da tale norma è quello pubblico di sottoporre l'attività edilizia al preventivo controllo della pubblica amministrazione, con conseguente imposizione a chi voglia edificare dell'obbligo di richiedere l'apposita autorizzazione amministrativa».

Questa osservazione incidentale conteneva le basi per il **cambio di rotta** che avverrà, qualche anno dopo, con la sentenza 12 novembre 1993, Borgia (13) con cui le stesse sezioni unite hanno affermato, sul presupposto del differente interesse protetto, non più formale o strumen-

tale, ma finale o sostanziale, che al giudice penale non è affidato alcun sindacato sull'atto amministrativo (e quindi non si parla più di **disapplicazione**), in quanto nell'esercizio della potestà penale è tenuto (solo) ad accertare la conformità tra ipotesi di fatto (opera eseguita) e fattispecie legale.

La sentenza, quindi, conclude che il giudice penale non è obbligato a ritenere la mancanza di illiceità penale solo perché sia stata rilasciata la concessione edilizia, la quale nel suo contenuto, non è idonea a definire esaurientemente lo statuto urbanistico ed edilizio dell'opera realizzanda, senza rinviare al quadro delle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle stesse rappresentazioni grafiche del progetto, a seguito della cui approvazione il provvedimento edilizio viene rilasciato.

Ebbene, una volta individuato l'interesse tutelato dalla fattispecie criminosa di cui all'art. 674 cod.pen. nella tutela immediata della salute pubblica contro il pericolo concreto derivante dalle emissioni, è consequenziale ritenere che il controllo sulla conformità tra ipotesi di fatto e fattispecie legale non si possa arrestare di fronte al solo dato formale del possesso dell'autorizzazione amministrativa da parte del gestore dell'impianto industriale.

Sicché l'obbligo che il privato esercente un'attività **socialmente utile**, ma astrattamente pericolosa, deve osservare non è soltanto quello imposto dalla speciale disciplina antinquinamento (rispettare i limiti fissati dalla legge e/o quelli prescritti dall'amministrazione oltre le specifiche prescrizioni cautelative da quest'ultima stabilite nell'autorizzazione), ma è anche quello di non provocare in concreto offese o molestie alle persone.

Di conseguenza, nella valutazione della colpa, potrà affermarsi la responsabilità penale del soggetto che, pur rispettoso delle leggi di settore, non abbia tuttavia adempiuto all'obbligo anzidetto che comprende (e presuppone) l'obbligo strumentale di costante aggiornamento scientifico, necessario anche per valutare la persistente validità dei limiti tabellari fissati nell'autorizzazione, e l'obbligo di periodico controllo sull'adeguatezza degli apparati di prevenzione.

Note:

(11) Peraltro, il concetto di stretta tollerabilità, ad avviso della dottrina citata nella nota che precede, va ricavato dalla stessa disciplina specialistica in materia di inquinamento industriale dato che è in tale specifico ambito che la volontà del legislatore impone valutazioni di interessi contrastanti da bilanciare, totalmente diversi da quelli di cui all'art. 844 cod.civ.

Giova sul punto ricordare che in molte pronunce della Corte suprema si è sostenuto che, per valutare se un'emissione industriale integri o meno la condotta penalmente rilevante ai sensi dell'art. 674 cod.pen., il parametro non debba essere quello della normale tollerabilità di cui all'art. 844 cod.civ., bensì quello della «stretta tollerabilità» di cui alla normativa «anti-smog», esprimente un concetto più ristretto del primo.

(12) In *Foro it.*, 1989, II, 297.

(13) In *Cass. pen.*, 1994, 901.

Un'ultima considerazione, però, si impone: va infatti rivisitato l'orientamento tradizionale (14) secondo il quale, per la prova dell'attitudine dell'emissione a provocare molestie, il giudice non debba obbligatoriamente procedere a perizia, ma possa fondare il proprio convincimento su elementi probatori di diversa natura, quali le dichiarazioni testimoniali di coloro che siano in grado riferire caratteristiche ed effetti delle emissioni, quando tali dichiarazioni non si risolvano nell'espressione di valutazioni meramente soggettive o di giudizi di natura tecnica, ma si limitino a riferire quanto oggettivamente percepito dai dichiaranti medesimi.

Non vi è dubbio, infatti, che esista una marcata differenza tra chi riferisce dei «fumi che invadono abitualmente la tromba delle scale condominiali» (come in uno dei casi esaminati dalla giurisprudenza) e chi è invece chiamato a fornire un contributo probatorio in ordine alle emissioni sprigionatesi da impianti industriali complessi.

La verifica della concreta idoneità delle emissioni ad arrecare offesa o molestia non può perciò prescindere dall'apporto di esperti che, tenendo conto delle specifiche caratteristiche dei luoghi, della localizzazione dell'impianto generatore di emissioni, delle modalità di funzionamento dello stesso, della distanza dalle abitazioni e della presenza di persone, del tempo di esposizione e delle condizioni soggettive delle persone esposte e di ogni altro utile elemento tecnico, potranno documentare il pericolo oggettivo, e non meramente soggettivo, ricollegabile a determinate emissioni.

Solo così, come vedremo più avanti, si potranno evitare gli **scenari** delineati dalla sentenza in commento.

Prima di chiudere sull'argomento, ci pare importante chiarire alcuni profili attinenti l'applicabilità della contravvenzione di cui all'art. 674 cod.pen. alla luce del fatto che, in ogni caso, è richiesta la prova concreta dell'effettiva idoneità delle emissioni a provocare uno degli eventi indicati dalla norma incriminatrice.

In primo luogo, l'assenza dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività, nei casi in cui non sia stata richiesta o ottenuta, di per sé non può determinare automaticamente l'integrazione del reato (15).

In secondo luogo, si pone il caso in cui l'autorizzazione amministrativa per l'esercizio dell'industria sia stata concessa: questa ipotesi, in effetti, racchiude in sé una molteplicità di sotto-ipotesi la cui approfondita analisi esula dai confini di questo contributo.

Tra i casi più rilevanti, ricordiamo quello in cui le emissioni non siano disciplinate dal punto di vista dei limiti tabellari da rispettare perché non previsti in generale dalla legge o perché non dettati nello specifico dall'autorità amministrativa.

Come è stato ripetutamente sostenuto (16), ai fini della configurabilità della contravvenzione prevista dall'art. 674 cod.pen., la regolare autorizzazione amministrativa dell'at-

tività non è da sola sufficiente per escludere il reato dal momento che essa riguarda l'esercizio dell'industria, ma non le sue modalità sicché ricadono nel divieto posto dall'inciso «nei casi non consentiti dalla legge» lo svolgimento di attività industriali che, anche se autorizzate, producano emissioni che si traducano in pregiudizi per i terzi eliminabili adottando tutte le misure richieste dalla specificità delle lavorazioni e adeguate al progresso tecnologico. In questo ambito, vanno collocate le cd. molestie olfattive. Al riguardo, la Cassazione è dell'opinione che, quando non esiste una normativa specifica che preveda un limite di tollerabilità, come si constata in materia di odori, il reato di cui all'art. 674 cod.pen. è integrato quando sia superato il limite della **stretta** tollerabilità delle emissioni (17).

Un'altra importante sotto-ipotesi riguarda le emissioni diverse da quelle consentite espressamente dall'autorità amministrativa perché attivate successivamente al controllo, perché non denunciate o comunque perché non connesse, più o meno direttamente, all'attività produttiva e quindi non rappresentanti la naturale conseguenza dell'attività autorizzata: si tratta chiaramente di emissioni che, non avendo la copertura del preventivo e specifico controllo pubblico, devono classificarsi tra quelle **non consentite** dando così il **via** al successivo accertamento della loro concreta idoneità offensiva.

Conclusivamente, riteniamo che la valorizzazione del requisito del pericolo concreto, oltre a costituire la base per un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'inciso di cui alla seconda parte dell'art. 674 cod.pen., permetta di attuare il giusto bilanciamento dei contrapposti interessi e cioè il regolare esercizio delle attività produttive e la tutela dell'incolumità pubblica.

Note:

(14) Si veda:

- Cass. 7 aprile 1995, Silvestro, *Cass. pen.*, 1996, 1784;
- Cass. 14 dicembre 1999, Samengo, *Cass. pen.*, 2000, 3010;
- Cass. 4 dicembre 1997, Tili, *Giust. pen.*, 1998, II, 721.

(15) Per un accenno in questo senso, si veda:

- Cass. 21 febbraio 2006, Davito Bava, *Ced. Cass.*, rv. 233565.

(16) Si veda tra le tante,

- Cass. 14 marzo 1983, Biondani, *Riv. pen.*, 1984, 255;
- 20 maggio 1992, Andreini, *Riv. pen.*, 1993, 299;
- 6 aprile 1994, Mezzenzana, *Giust. pen.*, 1995, II, 86.

(17) Si veda tra le tante,

- Cass. 9 ottobre 2007, Alghisi, *Riv. pen.*, 2008, 762;
- Cass. 16 maggio 2007, Carani, *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2008, 568.

Da ultimo,

- Cass. 25 novembre 2009, De Nicolò, in questa *Rivista*, 2010, 676;
- Cass. 24 marzo 2011, Iaiani, in questa *Rivista*, 2011, 968;
- Cass. 28 aprile 2011, Corbelli, in questa *Rivista*, 2011, 968;
- Cass. 12 gennaio 2011, Tomassello, in questa *Rivista*, 2011, 874, che ha pure osservato che la valutazione circa la normale tollerabilità delle emissioni è del tutto diversa da quella riguardante l'inquinamento atmosferico e va operata in termini particolarmente rigorosi non risultando neppure sufficiente il criterio civilistico di cui all'art. 844 cod.civ.

La decisione della Cassazione: molte luci e qualche ombra...

Vediamo a questo punto come la sentenza qui in commento abbia applicato i principi su esposti.

Pur condividendo largamente l'impianto motivazionale della decisione, alcuni passaggi suscitano perplessità.

Per la Cassazione è vero che la concessa autorizzazione integrata ambientale (AIA) avrebbe dovuto essere preceduta dalla VIA nazionale e non già regionale, però, nel ricorso, non era spiegato in quale modo ed in quale misura questo vizio procedimentale, in assenza peraltro del superamento dei limiti di emissione fissati dalla legge, fosse idoneo a produrre effetti nocivi sull'ambiente.

L'affermazione è senza dubbio corretta in rapporto all'ipotesi criminosa di cui all'art. 674 cod.pen., ma non comprendiamo perché la Corte non abbia ritenuto che l'aver attivato l'impianto con un'autorizzazione illegittima non fosse sufficiente per integrare la diversa contravvenzione prevista dal decreto n. 59/2005 e quindi per ritenere fondata la richiesta di applicazione della misura cautelare volta a far cessare la permanenza del reato di che trattasi. Non è poi del tutto chiaro il passaggio della sentenza in cui si dice che

«non risultano addotti elementi concreti idonei a dimostrare il superamento della soglia della normale tollerabilità nel senso richiesto dall'art. 844 cod.civ. e l'attitudine a recare nocumento alle persone, né il mancato ricorso, da parte delle società di gestione, alla migliore tecnologia disponibile per contenere al massimo possibile le emissioni»: queste annotazioni, infatti, paiono in contrasto con i principi in precedenza affermati.

Sicuramente di maggior interesse è la parte della decisione in cui è sviluppato il discorso sul nesso tra l'emissione e la molestia, e cioè una delle tre possibili situazioni prese in considerazione dal legislatore.

Come ricorda anche la presente sentenza, la molestia viene individuata in ogni fatto idoneo a recare disagio, fastidio, disturbo ovvero a turbare il modo di vivere quotidiano (18) oppure in situazioni aventi un impatto negativo, anche psichico, sull'esercizio delle normali attività quotidiane di lavoro e di relazione (19). In passato si è sostenuto che può costituire molestia anche il semplice arrecare alle persone preoccupazione generalizzata ed allarme circa eventuali danni alla salute a seguito della esposizione ad emissioni atmosferiche inquinanti (20).

Come si vede, la nozione è estremamente ampia e generica e tale circostanza può rendere evanescenti i contorni della fattispecie criminosa vulnerando il principio di tassatività delle norme penali.

Questo rischio, peraltro, si aggrava se, nell'acquisizione della prova sull'idoneità lesiva delle emissioni, si dovesse far ricorso solo alle dichiarazioni dei soggetti esposti. La

Cassazione, nella sentenza Tucci, aveva già evidenziato il problema osservando che:

«...se si accogliesse una nozione estremamente ampia e generica di **molestia** e si ritenesse che l'idoneità ad offendere o molestare non debba essere provata in modo certo ed oggettivo, ma possa desumersi anche da mere affermazioni o sensazioni soggettive di aver subito turbamenti, o fastidi, o addirittura preoccupazioni per una eventuale possibilità di danni alla salute non verificata scientificamente ed in concreto, si determinerebbe la conseguenza che il solo superamento dei limiti di esposizione o dei valori di attenzione - proprio perché si tratta di limiti fissati in via precauzionale a tutela della salute - potrebbe, in pratica, essere di per sé stesso idoneo a provocare turbamento, preoccupazione, allarme».

Altrettanto preziose appaiono perciò le parole della sentenza che si riporta:

«L'allarme non può derivare da opinioni preconcepite e da disinformazione mediatica mentre, nella vicenda in esame, la preoccupazione degli abitanti della zona non viene correlata ad accertamenti tecnici che li giustificano né a diffuse percezioni oggettive, essendosi il PM limitato (come rilevato dai Tribunale) «ad un ragionamento induttivo che assume come punto di partenza esposti e denunce che, a loro volta, ipotizzano correlazioni causali indimostrate tra le emissioni degli inceneritori ed eventuali patologie insorte od insorgenti» (21)».

Quindi, tutta da meditare la conclusione della Corte:

«Non appare superfluo osservare, al riguardo, che vi è una diffusa tendenza delle popolazioni residenti a manifestare un atteggiamento ostile generalizzato a fronte dell'insediamento (ma anche del mero progetto di realizzazione) di un impianto di trattamento o di incenerimento di rifiuti nelle zone da esse abitate o in zone ad esse vicine: se ad una preoccupazione siffatta, sovente ingenerata da meri ed ingiustificati pregiudizi, dovessero riconoscersi indiscriminatamente caratteri-

Note:

(18) Così

- Cass. 4 luglio 1986, Di Leo, *Ced Cass.*, rv. 174195.

(19) Così

- Cass. 7 aprile 1995, Silvestro, *Arch. locazioni*, 1995, 838.

(20) Così

- Cass. 14 marzo 2003, Di Grado, *Ced Cass.*, rv. 225304, citata anche in sentenza.

(21) Si legge ancora che le

«Inquietudini ed apprensioni erano state indotte dall'insorgenza di una patologia tumorale in un ragazzo che abitava nella zona, ma tutte le consulenze esperite da qualificati docenti universitari hanno attestato l'inesistenza di un qualsiasi nesso causale fra la presenza degli inceneritori di rifiuti ed il rischio per la salute delle popolazioni residenti nel raggio di ricaduta delle loro emissioni».

stiche di **molestia** per procurato allarme per danni alla salute ed alla qualità della salute ed alla qualità della vita resterebbe sostanzialmente preclusa la possibilità di insediare e fare funzionare inceneritori di rifiuti in buona parte del territorio nazionale».

Insomma, a parte il discorso dal sapore vagamente sociologico, atteso il richiamo implicito alla cd. sindrome NIMBY, la Cassazione sottolinea che l'evento di molestia, provocato da un'emissione derivante da un'attività **socialmente utile** e come tale autorizzata, non può essere disancorato dai necessari riscontri oggettivi che giustificano l'allarme e la preoccupazione della collettività esposta all'inquinamento ambientale così da garantire il

giusto equilibrio tra tutela della salute pubblica e esigenze della produzione.

Resta, tuttavia, un dubbio: dalla narrativa della sentenza, risulta, infatti, che, con la richiesta di emissione della misura cautelare, il Pubblico ministero aveva prodotto un insieme corposo di elementi probatori (uno dei quali addirittura assunto in contraddittorio con l'indagato!): allora, perché la Corte ha scritto che

«le connotazioni di pericolo prospettate dall'accusa risultano sostanzialmente fondate su elementi presuntivi che non evidenziano una reale possibilità di compromissione degli interessi attinenti alla protezione della salute e dell'ambiente»?

Il documento

Cassazione penale, sez. III, sentenza 17 ottobre 2011, n. 37495

Svolgimento del processo

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Forlì aveva chiesto al GIP il sequestro preventivo di due inceneritori siti in quel Comune e specificamente:

- a) dell'impianto di smaltimento, mediante incenerimento, di rifiuti urbani e speciali (pericolosi e non pericolosi) gestito in via (*omissis*) dalla s.p.a. «H.», legalmente rappresentata da D. C.;
- b) dell'impianto di smaltimento di rifiuti speciali sanitari, mediante incenerimento, gestito in (*omissis*) dalla s.r.l. «M.», legalmente rappresentata da M.E..

Il P.M. ipotizzava:

aa) Nei confronti del D.:

- la contravvenzione di cui all'art. 674 cod.pen. (immissione nell'atmosfera di polveri e sostanze pericolose per la salute pubblica fuori dei casi consentiti dalla legge);
- la contravvenzione di cui al D.Lgs. n. 59 del 2005, art. 16, comma 1, (gestione dell'impianto senza l'autorizzazione integrata ambientale (AIA), scaduta il 30 giugno 2008 e rinnovata il 23 luglio 2008), nonché rilasciata in mancanza di valutazione di impatto ambientale (VIA) statale, essendo intervenuta tardivamente VIA regionale);
- la contravvenzione di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 1, lett. a) e b), (smaltimento nell'impianto di rifiuti pericolosi e non pericolosi con autorizzazioni da considerarsi «illegittime ed inefficaci»);
- il delitto di cui agli artt. 48 e 480 cod.pen. (conseguimento fraudolento, mediante induzione in errore di soggetti pubblici, della valutazione di impatto ambientale (VIA) e dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA). bb) Nei confronti del M.:
- la contravvenzione di cui all'art. 674 cod.pen.. (immissione nell'atmosfera di polveri e sostanze pericolose per la salute pubblica fuori dei casi consentiti dalla legge);
- la contravvenzione di cui al D.Lgs. n. 133 del 2005, art. 19, comma 1, (esercizio, senza autorizzazione, dell'attività di incenerimento di rifiuti speciali pericolosi (sanitari);
- la contravvenzione di cui al D.Lgs. n. 59 del 2005, art. 16, comma 1, (gestione dell'impianto senza l'autorizzazione integrata ambientale (AIA), rilasciata in mancanza di valutazione di impatto ambientale (VIA) statale, essendo intervenuta tardivamente VIA regionale);
- la contravvenzione di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 1 - lett. a) e b), (smaltimento nell'impianto di rifiuti pericolosi e non pericolosi con autorizzazioni da considerarsi «illegittime ed inefficaci»);
- il delitto di cui agli artt. 48 e 480 cod.pen. (conseguimento fraudolento, mediante induzione in errore di soggetti pubblici, della valutazione di impatto ambientale (VIA), dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e della certificazione EMAS (sistema comunitario di Ecogestione e Audit: Ecomanagement and Audit Schema).

La richiesta di cautela si fondava sugli elaborati peritali acquisiti in sede di incidente probatorio, sulla relazione del consulente tecnico dello stesso PM e sull'esito delle indagini effettuate dal sezione di polizia giudiziaria del Corpo Forestale dello Stato.

Il Gip del Tribunale di Forlì, con provvedimento del 23 agosto 2010, rigettava la richiesta di sequestro preventivo, ritenendo che le contestazioni mosse agli indagati fossero di carattere essenzialmente formale, in quanto attinenti alla fase propedeutica al rilascio delle autorizzazioni e concernenti sia l'organo deputato allo svolgimento della procedura sia le modalità di rilascio dei titoli abilitativi.

Lo stesso GIP - dopo avere osservato che la normativa da applicarsi alle fattispecie aveva generato pareri tecnici contrastanti - non approfondiva la questione della sussistenza o meno del «fumus» dei reati ipotizzati, perché riteneva pregiudiziale la mancanza di esigenze cautelari, considerando carente la dimostrazione sia di effetti nocivi sull'ambiente ricollegabili all'attività degli impianti (non sono contestati e non risultano accertati superamenti di limiti tabellari quanto alle immissioni nell'atmosfera) sia dell'assenza dei titoli autorizzatori viziati da nullità assoluta.

Il PM proponeva appello ed il Tribunale di Forlì - con ordinanza del 13 dicembre 2010 - respingeva il gravame.

Avverso tale ordinanza ha proposto ricorso (articolato in due distinti atti di impugnazione) lo stesso Procuratore della Repubblica, il quale ha eccepito che:

- il reato di cui all'art. 674 cod.pen. è integrabile indipendentemente dall'esistenza di un'autorizzazione e dal superamento dei valori- limite di emissione eventualmente stabiliti dalla legge, in quanto anche un'attività d'industria autorizzata può provocare molestie alle persone.

Per i contestati riversamenti di polveri in atmosfera, riconducibili alla prima delle due ipotesi previste dallo stesso art. 674, non sarebbe applicabile l'inciso secondo il quale la contravvenzione codicistica può configurarsi soltanto «nei casi non consentiti dalla legge», in quanto tale inciso riguarderebbe soltanto la seconda ipotesi avente ad oggetto materiale «gas, vapori o fumi».

Affinché, inoltre, le emissioni di cui alla seconda ipotesi rientrino nei «casi consentiti dalla legge», è necessario che le medesime siano autorizzate, si svolgano nel rispetto delle prescrizioni e dei limiti tabellari e, comunque, rientrino nei limiti di una «normale tollerabilità» nel senso richiesto dalle norme del codice civile (art. 844 c.c.). Allorquando esse, invece, risultino essere il prodotto di un'attività non autorizzata, non è necessario, per la perfezione del reato, il superamento dei limiti di legge, essendo sufficiente l'astratta potenzialità dei fumi a recare nocumento.

Nella specie, comunque, non esisterebbe una «vera ed effettiva» autorizzazione all'esercizio delle attività e degli impianti di incenerimento dei rifiuti, bensì un «simulacro» di essa basato su atti amministrativi insanabilmente nulli;

- sussiste il *periculum in mora*, in quanto:

- nel concetto di «molestia» di cui all'art. 674 cod.pen. deve farsi rientrare anche «il semplice allarme» circa eventuali danni alla salute a seguito della esposizione ad emissioni inquinanti, sicché non è necessario provare la nocività della sostanza immessa nell'ambiente (poiché ciò che rileva è «l'attitudine dell'elemento immesso e non il pericolo che origina dall'emissione»), essendo sufficiente invece dimostrare «che non è impossibile che l'esposizione ambientale a inquinanti emessi dagli inceneritori produca un'offesa o, quantomeno, una mera molestia alle persone, anche nei termini di semplice allarme o disagio psicologico».

Nella specie l'esistenza effettiva (non pretestuosa ed infondata) di molestie ed allarme sarebbe inconfutabilmente attestata dai molteplici esposti presentati, dalle segnalazioni delle associazioni ambientaliste e medico-oncologiche, dai dati contenuti negli elaborati degli esperti chiamati a consulto;

- le violazioni connesse alla mancanza di valido titolo autorizzatorio non possono ritenersi esaurite quanto agli effetti, poiché esse hanno carattere permanente, le sostanze atte a molestare sono oggetto di emissione continuativa e gli indagati potrebbero fare cessare la situazione lesiva del bene giuridico protetto attraverso l'ottenimento di rituali e legittime autorizzazioni.

I difensori degli indagati hanno depositato memorie rivolte a contestare gli assunti della pubblica accusa.

Il ricorso del P.M. deve essere rigettato per il motivo assorbente che esso è infondato quanto alla addotta configurabilità del *periculum in mora*.

La doglianza con cui il ricorrente riferisce la sussistenza di detto *periculum* alla concreta ravvisabilità delle «molestie» previste dall'art. 674 cod.pen. si fonda su un risalente orientamento giurisprudenziale, secondo il quale - anche quando vi sia una normativa di settore o un provvedimento dell'autorità che regoli l'attività e che imponga limiti di emissione ed anche quando i limiti tabellari non siano stati superati - la contravvenzione di cui all'art. 674 cod.pen. sarebbe ugualmente configurabile qualora l'attività abbia comunque prodotto emissioni eccedenti i limiti di tollerabilità «alla luce dei parametri indicati dall'art. 844 cod.pen., ed eliminabili mediante opportuni accorgimenti tecnici. E ciò perché non potrebbe considerarsi lecito l'esercizio di una attività che, anche se rispettosa dei limiti tabellari, implichi comunque la sopportazione di inconvenienti eccedenti la normale tollerabilità, in quanto l'agente deve ritenersi in ogni

caso obbligato a ricorrere alla migliore tecnologia disponibile per contenere al massimo possibile le emissioni inquinanti, al fine della tutela della salute umana e dell'ambiente (cfr. Cass.: sez. I, 7 novembre 1995, Chiamero; sez. I, 11 aprile 1997, Sartor; sez. III, 25 giugno 1999, Zompa; sez. III, 28 settembre 2005, Riva; sez. III, 21 giugno 2007, n. 35489, Toma).

Secondo tale orientamento, l'inciso «nei casi non consentiti dalla legge», contenuto nella formulazione dell'art. 674 cod.pen., dovrebbe intendersi riferito non solo alla specifica normativa di settore, ma alla legge in generale e quindi pure alle prescrizioni dell'art. 844 cod.civ.

Tale orientamento è stato ribadito anche da alcune decisioni più recenti (cfr. Cass.: sez. I, 27 marzo 2008, n. 16693, Polizzi; sez. III, 12 febbraio 2009, n. 15734, Schembri ed altro), che però non hanno apportato particolari argomentazioni per confutare la diversa interpretazione che si è frattanto affermata con caratteristiche di prevalenza e che questo Collegio condivide e ribadisce.

Trattasi dell'interpretazione secondo la quale l'espressione «nei casi non consentiti dalla legge» costituisce una precisa indicazione della necessità, ai fini della configurazione del reato, che, qualora si tratti di attività considerata dal legislatore socialmente utile e che per tale motivo sia prevista e disciplinata, remissione avvenga in violazione delle norme o prescrizioni di settore che regolano la specifica attività. Deve ritenersi, infatti, che la legge contenga una sorta di presunzione di legittimità delle emissioni che non superino la soglia fissata dalle norme speciali in materia. In altri termini, all'inciso «nei casi non consentiti dalla legge» deve riconoscersi - contrariamente a quanto ritenuto dall'orientamento di cui si è dato conto dianzi - un valore rigido e decisivo, tale da costituire una sorta di spartiacque tra il versante dell'illecito penale da un lato e quello dell'illecito civile dall'altro (vedi Cass.: sez. I, 16 giugno 2000, Meo; sez. I, 24 ottobre 2001, Tulipano; sez. III, 23 gennaio 2004, Pannone; sez. III, 19 marzo 2004, n. 16728, Parodi; sez. I, 20 maggio 2004, Invernizzi; sez. III, 18 giugno 2004, Previdenti; sez. III, 10 febbraio 2005, Montinaro; sez. III, 21 giugno 2006, Bortolato; sez. III, 26 ottobre 2006, Gigante; sez. III, 11 maggio 2007, Pierangeli; sez. III, 9 ottobre 2007, n. 41582, Saetti; nonché, in riferimento alla emissione di onde elettromagnetiche, sez. I, 14 marzo 2002, Rinaldi; 12 marzo 2002, Pagano; 25 novembre 2003, a 4192/04, Valenziano).

Il Collegio ribadisce, pertanto, il principio di diritto secondo il quale il reato di cui all'art. 674 cod.pen. non è configurabile nel caso in cui le emissioni provengano da una attività regolarmente autorizzata o da una attività prevista e disciplinata da atti normativi speciali e siano contenute nei limiti previsti dalle leggi di settore o dagli specifici provvedimenti amministrativi che le riguardano, il cui rispetto implica una presunzione di legittimità del comportamento (cfr. tra le decisioni più recenti, Cass.: sez. III, 21 ottobre 2010, n. 40849, Rocchi; 9 gennaio 2009, n. 15707, Abbaneo; 13 maggio 2008, n. 36845, Tucci; 27 febbraio 2008, n. 15653, Colombo).

Va riaffermato altresì l'ulteriore principio di diritto secondo il quale la fattispecie contravvenzionale descritta dall'art. 674 cod.pen., non prevede due distinte ed autonome ipotesi di reato ma un reato unico, in quanto la condotta consistente nel provocare emissioni di gas, vapori o fumo rappresenta una species del più ampio genus costituito dal gettare o versare cose atte ad offendere, imbrattare o molestare persone. Le emissioni di cui alla seconda ipotesi (riferita a gas, vapori o fumo) rientrano già nell'ampio significato dell'espressione «gettare cose», di cui in realtà costituiscono una specie, e sono state espressamente previste dalla norma unicamente per specificare che quando si tratta di attività disciplinata per legge - e per tale motivo ritenuta dal legislatore di un qualche interesse pubblico e generale - la loro rilevanza penale nasce soltanto con il superamento dei limiti e delle prescrizioni di settore (Cass., sez. III, 21 ottobre 2010, n. 40849, Rocchi; sez. III, 9 gennaio 2009, n. 15707, Abbaneo).

Razionalmente è stato rilevato, al riguardo, che si configurerebbe una disciplina manifestamente irrazionale se si dovesse ritenere che esclusivamente alla seconda ipotesi prevista dall'art. 674 cod.pen. (emissione di gas, vapori o fumo) si applichi il principio secondo il quale il reato non è configurabile nel caso in cui le emissioni provengano da una attività regolarmente autorizzata o prevista e disciplinata da atti normativi speciali e non siano superati i limiti previsti dalle leggi di settore o dagli specifici provvedimenti amministrativi che le riguardano, il cui rispetto implica una presunzione di legittimità del comportamento; mentre tale principio non possa applicarsi anche all'emissione di polveri (non rientrando le stesse tra i gas, vapori e fumo). Sarebbe ad evidenza irragionevole, infatti, ritenere che la contravvenzione in esame resterebbe integrata nel caso di emissione di polveri pur avvenuta nell'esercizio di una attività autorizzata o disciplinata per legge e pur quando non siano superati i limiti stabiliti dalla legge o dai regolamenti o da specifici atti amministrativi, ma solo perché vi sia possibilità di offesa o molestia, mentre per tutte le altre attività anch'esse autorizzate o disciplinate da leggi speciali, la contravvenzione non sarebbe configurabile quando tali limiti non sono superati, sussistendo in tal caso una presunzione di legittimità delle emissioni. L'elemento che caratterizza e giustifica la previsione speciale di cui alla seconda ipotesi dell'art. 674 cod.pen. è costituito dal riferirsi ad una attività socialmente utile e quindi disciplinata e non già dalla natura dell'oggetto dell'emissione.

Nella vicenda in esame, per entrambi gli impianti in oggetto, esiste un'autorizzazione integrata ambientale (AIA)

concessa per delega regionale dalla Provincia di Forlì-Cesena. Essa, secondo l'impostazione accusatoria, avrebbe dovuto essere preceduta da una VIA nazionale e non già regionale (alla stregua della natura dei rifiuti inceneriti); non viene però spiegato in quale modo ed in quale misura l'assunto vizio procedimentale, in assenza del superamento dei limiti di emissione fissati dalla legge, sia idoneo a produrre effetti nocivi direttamente sull'ambiente.

In relazione, poi, alla contravvenzione di cui all'art. 674 cod.pen., non risultano adottati elementi concreti idonei a dimostrare il superamento della soglia della normale tollerabilità nel senso richiesto dall'art. 844 cod.civ. e l'attitudine a recare nocumento alle persone, né il mancato ricorso, da parte delle società di gestione, alla migliore tecnologia disponibile per contenere al massimo possibile le emissioni.

È vero (secondo quanto prospettato dal PM ricorrente) che trattasi di tipico reato di pericolo, per cui non è necessario che sia determinato un effettivo nocumento alle persone, essendo sufficiente l'attitudine delle emissioni ad offenderle o molestarle: concetto quest'ultimo inteso in senso ampio dalla giurisprudenza sino a farvi rientrare situazioni di fastidio, disagio, disturbo e turbamento della tranquillità.

È altrettanto vero che, secondo qualche pronuncia di questa Corte (vedi Cass., sez. III, 14. marzo 2003, n. 20755, Di Grado ed altri), può costituire molestia anche il semplice arrecare alle persone preoccupazione generalizzata ed allarme circa eventuali danni alla salute da esposizione ad emissioni inquinanti.

L'allarme, però, non può derivare da opinioni preconcepite e da disinformazione mediatica mentre, nella vicenda in esame, la preoccupazione degli abitanti della zona non viene correlata ad accertamenti tecnici che li giustifichino né a diffuse percezioni oggettive, essendosi il PM limitato (come rilevato dal Tribunale) «ad un ragionamento induttivo che assume come punto di partenza esposti e denunce che, a loro volta, ipotizzano correlazioni causali indimostrate tra le emissioni degli inceneritori ed eventuali patologie insorte od insorgenti».

Inquietudini ed apprensioni erano state indotte dall'insorgenza di una patologia tumorale in un ragazzo che abitava nella zona, ma tutte le consulenze esperite da qualificati docenti universitari hanno attestato l'inesistenza di un qualsiasi nesso causale fra la presenza degli inceneritori di rifiuti ed il rischio per la salute delle popolazioni residenti nel raggio di ricaduta delle loro emissioni.

Non appare superfluo osservare, al riguardo, che vi è una diffusa tendenza delle popolazioni residenti a manifestare un atteggiamento ostile generalizzato a fronte dell'insediamento (ma anche del mero progetto di realizzazione) di un impianto di trattamento o di incenerimento di rifiuti nelle zone da esse abitate o in zone ad esse vicine: se ad una preoccupazione siffatta, sovente ingenerata da meri ed ingiustificati pregiudizi, dovessero riconoscersi indiscriminatamente caratteristiche di «molestia» per procurato allarme per danni alla salute ed alla qualità della vita, resterebbe sostanzialmente preclusa la possibilità di insediare e fare funzionare inceneritori di rifiuti in buona parte del territorio nazionale.

Il sequestro preventivo di cosa pertinente al reato è consentito purché il pericolo della libera disponibilità della cosa stessa - che va accertato dal giudice con adeguata motivazione - presenti i requisiti della concretezza e dell'attualità e le conseguenze del reato, ulteriori rispetto alla sua consumazione, abbiano connotazione di antigiuridicità, consistano nel volontario aggravarsi o protrarsi dell'offesa al bene protetto che sia in rapporto di stretta connessione con la condotta penalmente illecita e possano essere definitivamente rimosse con l'accertamento irrevocabile del reato.

Nella fattispecie in esame tutto questo non è stato dimostrato e le connotazioni di pericolo prospettate dall'accusa risultano sostanzialmente fondate su elementi presuntivi che non evidenziano una reale possibilità di compromissione degli interessi attinenti alla protezione della salute e dell'ambiente.

L'ulteriore approfondimento e la compiuta verifica spettano ai giudici del merito ma, allo stato, il diniego del sequestro appare tutt'altro che irrazionale.

P.Q.M.

- Omissis -