Normativa Seveso e impianti di rifiuti: la «presenza prevista» di sostanze pericolose si misura sulla capacità autorizzata, non sul monitoraggio del gestore

Cass. Sez. III Pen. 4 novembre 2026, n. 38770 - Ramacci, pres.; Galanti, est. - Caimmi, ric. *(Conferma App. Ancona 27 maggio 2022)*

Ambiente - Sostanze pericolose - Incidenti rilevanti - Rischio di incidente rilevante (c.d. Seveso-*ter*) - Nozione di «presenza prevista» di sostanze pericolose - Obbligo di notifica - Presenza prevista di sostanze pericolose - Capacità massima di stoccaggio - Autorizzazione integrata ambientale - Rifiuti pericolosi - Classi HP - Regolamento CLP - Sistemi di monitoraggio interno - Principio di precauzione.

(Omissis)

FATTO

1. Con la sentenza in epigrafe, la Corte di appello di Ancona, in parziale riforma della sentenza del 27/05/2022 del Tribunale di Ancona, nell'assolvere Ca.Ma. in ordine al reato di cui all'art. 14, comma 5, D.Lgs. 105/2015 (capo B), confermava la condanna per il reato di cui all'articolo 13, comma 1 (capo A), come sanzionato dall'art. 28, comma 1, del medesimo decreto, per avere, in qualità di gestore dello stabilimento della Società Eredi Raimondo Bufarini Srl - Servizi Ambientali, omesso di trasmettere la notifica ivi prevista.
Per l'effetto, previa concessione delle circostanze attenuanti generiche e di quella di cui all'articolo 62, n. 6), cod. pen., rideterminava la pena inflitta all'imputato in Euro 30.000,00 di ammenda.
2. Avverso tale provvedimento ricorre il Ca.Ma.
2.1. Con un primo motivo, lamenta violazione dell'articolo 3 del D.Lgs. 105/2015, mancanza e illogicità della motivazione.
2.1.1. In primo luogo, in riferimento all'accertamento della presenza "reale" di sostanze pericolose, la sentenza impugnata motiva affermando che, dagli accertamenti eseguiti, vi fosse una presenza reale di sostanze pericolose superiore alla soglia minima in almeno una occasione.
Tale affermazione è errata in quanto dal verbale del Gruppo di lavoro del 18 febbraio 2020 si evince che lo stesso si è sempre riferito alla presenza "prevista" di sostanze pericolose.
Inoltre, in primo grado, era stata acquisita una consulenza della difesa a firma dell'Ing. No., che aveva escluso il superamento della c.d. "soglia inferiore" prevista dalla normativa Seveso, non tenuta in considerazione dalla sentenza di appello.
2.1.2. In secondo luogo, erra anche in ordine al concetto relativo alla "presenza prevista" di sostanze pericolose.
Pur riconoscendo che non sussiste corrispondenza diretta tra le classi di pericolo di cui al Regolamento 1357/2014/CE e le categorie di pericolo previste dal Regolamento c.d. "CLP", applicabile ai fini Seveso, sostiene - erroneamente -che la mera "possibilità" che nei serbatoi della ditta Bufarini potessero essere stoccati rifiuti rilevanti a fini Seveso in quantità eccedenti la soglia inferiore, varrebbe comunque a qualificare l'impianto come "stabilimento di soglia inferiore".
Ciò che rileva sarebbe, in altre parole, la "capacità potenziale" dell'impianto.
Ritiene il ricorrente che tale argomentazione condurrebbe a risultati paradossali, determinando l'inclusione di infiniti stabilimenti in ambito "Seveso" (si pensi ai depositi della grande distribuzione).
2.1.3. Ancora, evidenzia il ricorrente che la versione inglese e francese dell'articolo 3, par. 12, della direttiva Seveso-ter, a differenza della versione italiana, che utilizza lo stesso termine "previsto", utilizzano termini differenti (rispettivamente: "anticipated" e "foresee", "anticipée" e "prévoir"), proprio perché la presenza prevista deve essere ricondotta alle "effettive modalità di governo e di controllo dell'attività svolta".
Ed infatti, sia negli impianti di trattamento di rifiuti che in altri impianti, è invalsa negli anni la prassi di sviluppare software di monitoraggio e controllo in tempo reale delle sostanze pericolose presenti, prassi ritenuta corretta dal Coordinamento Nazionale del Ministero dell'ambiente con quesito n. 16/18.
2.2. Con il secondo motivo, lamenta violazione dell'articolo 5 cod. pen., e difetto di motivazione sulla dedotta presenza di buona fede, cagionata dal comportamento degli organi amministrativi.
Il ricorrente evidenzia che il c.d. "rapporto istruttorio", allegato alla determinazione n. 534 del 2012, che ha rilasciato l'AIA alla ditta Bufarini, cita l'articolo 5 del D.Lgs. 334/1999, che si applica solo agli stabilimenti in cui sono presenti sostanze pericolose al di sotto della soglia inferiore.
In tal modo, la Provincia di Ancona ha implicitamente ritenuto che la ditta Bufarini fosse esclusa dall'obbligo di notifica.
Su tale deduzione la Corte di appello è rimasta silente.
3. Questa Corte, all'udienza del 20 marzo 2025, accogliendo la richiesta formulata nel corso della discussione orale

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

dall'Avv. Leonardo Filippucci, difensore del ricorrente, rinviava il procedimento in attesa della decisione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, chiamata a decidere della questione di pregiudizialità europea sollevata dal Consiglio di Stato nella causa C-224/24, nell'ambito del contenzioso amministrativo che vede contrapposti la società Bufarini e il C.T.R. Marche.
4. In data 20 marzo 2026 l'Avv. Leonardo Filippucci, per il ricorrente, depositava memoria in cui chiedeva di annullare l'impugnata sentenza della Corte di Appello di Ancona, ovvero di disporre un ulteriore rinvio in attesa del deposito della sentenza che definirà la causa pregiudiziale C-224/24 o sollevare un'autonoma questione pregiudiziale.
Evidenziava che, pur dando atto che la Commissione ha sostenuto che le autorità nazionali (vale a dire il C.T.R.) avrebbero correttamente ritenuto che, in un caso come quello di cui si tratta nel procedimento principale, le quantità "previste" dovessero essere determinate sulla base della "capacità massima" dello stabilimento, conformemente all'autorizzazione ambientale, l'Avvocato generale della Curia avrebbe espresso una diversa opinione, sostenendo che l'interpretazione letterale dell'articolo 3, punto 12, della direttiva 2012/18 non sembra suffragare la posizione adottata dal C.T.R. e sostenuta dalla Commissione, in quanto ciò che sembra esigere il testo della disposizione è, quanto meno, una ragionevole probabilità che le sostanze pericolose in questione siano presenti in un determinato momento in quantità superiori a quelle che figurano nell'allegato I.
L'Avvocato generale ritiene che la proposta interpretazione del termine "prevista" sarebbe più conforme alla formulazione dell'articolo 3, punto 12, della direttiva 2012/18 per quanto riguarda la terza situazione in cui le sostanze pericolose sono considerate presenti in uno stabilimento: quando (il corsivo è del ricorrente) "è ragionevole prevedere che possano essere generate, in caso di perdita del controllo dei processi... in seno allo stabilimento".
Tale parte della disposizione suggerirebbe che la mera possibilità teorica che sostanze pericolose possano essere presenti in quantità pari o superiori a quelle che figurano nell'allegato I non è sufficiente a determinare l'applicazione della direttiva 2012/18.
Inoltre, secondo l'Avvocato generale, l'uso dell'espressione "presenza prevista", per tradurre la nozione di capacità massima globale, appare impreciso sul piano linguistico e concettuale, in particolare nel contesto di uno strumento legislativo le cui disposizioni erano, secondo lo stesso legislatore dell'Unione, destinate ad essere "chiare, coerenti e di facile comprensione per contribuire a migliorare l'attuazione e il controllo dell'attuazione".
In via subordinata, la difesa chiedeva dichiararsi l'improcedibilità del processo.
5. Il Procuratore generale, nel formulare l'iniziale richiesta di rigetto del ricorso, ha evidenziato che la valutazione della presenza di sostanze pericolose oltre i limiti di soglia previsti dalla cosiddetta normativa "Seveso" e, più precisamente, dal D.Lgs. n. 105 del 2015, ai fini dell'assoggettamento di uno stabilimento alla predetta normativa non può essere devoluta all'autodeterminazione del gestore attraverso una verifica svolta "momento per momento", sulla base di procedure operative, ma deve essere ricavata dalla capacità degli impianti, così come ufficialmente accertata dal provvedimento autorizzatorio di riferimento, quale l'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.), per cui, ai fini della tutela del bene giuridico relativo alla prevenzione dei disastri ambientali, il concetto di "presenza prevista" di sostanze pericolose va identificato nella "capacità materiale massima di stoccaggio dei rifiuti astrattamente ricevibile dall'impianto".
6. All'udienza dell'8 aprile 2026, perdurando la pendenza della causa dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, su richiesta della difesa del ricorrente, il Collegio rinviava il procedimento a nuovo ruolo.
7. Nelle sue ultime conclusioni il Procuratore generale, pur evidenziando l'infondatezza di tutti i motivi di ricorso, ferma restando l'infondatezza dei motivi di ricorso, ha chiesto dichiararsi l'improcedibilità del processo.

DIRITTO

1. Il ricorso è infondato.
In via pregiudiziale, il Collegio evidenzia che, poiché il reato contestato risulta commesso in data 18 febbraio 2020, si applica, ratione temporis, la disciplina dell'improcedibilità dettata dall'art. 344-bis cod. proc. pen. (come disposto dall'articolo 2 della L. 27 settembre 2021, n. 134, il cui comma 3 ha stabilito che il regime dell'improcedibilità si applica ai procedimenti di impugnazione che hanno a oggetto reati commessi a far data dal 1 gennaio 2020), i cui termini alla data dell'8 aprile 2026, epoca del secondo rinvio, non erano decorsi.
Va in proposito rammentato che l'art. 2, comma 5, L. 134/2021, contiene la disciplina transitoria dell'improcedibilità, statuendo (il corsivo è del Collegio) che "nei procedimenti di cui al comma 3 nei quali l'impugnazione è proposta entro la data del 31 dicembre 2024, i termini previsti dai commi 1 e 2 dell'articolo 344-bis del codice di procedura penale sono, rispettivamente, di tre anni per il giudizio di appello e di un anno e sei mesi per il giudizio di cassazione".
Pertanto, essendo l'appello stato proposto in data 16 ottobre 2024, il termine di improcedibilità deve essere stimato in un anno e sei mesi a far data dai 90 giorni successivi alla scadenza del termine per il deposito della sentenza di appello (fissato in 90 giorni dalla data di pronuncia del dispositivo), per cui andava a coincidere con il 3 giugno 2026.
Va altresì sottolineato che, in applicazione dell'articolo 159, primo comma, n. 3, cod. pen., esplicitamente richiamato dall'articolo 344-bis, comma 6, cod. proc. pen., il rinvio del procedimento su istanza dell'imputato o del difensore determina la sospensione del termine di improcedibilità.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Nel caso di specie, è stata proprio la difesa del ricorrente, dapprima nel corso dell'udienza del 20 marzo 2025 e poi con la memoria depositata in data 20 marzo 2026, a chiedere il rinvio del procedimento fino alla pronuncia della Corte di giustizia UE.
Pertanto, dalla data del 20 marzo 2025 si è verificata la sospensione dei termini di improcedibilità, la quale, alla data odierna, non è decorsa. La richiesta di declaratoria di improcedibilità avanzata dalla difesa e dal Procuratore generale non può quindi essere accolta.
2. Tanto premesso, il Collegio evidenzia quanto segue.
2.1. Il decreto legislativo n. 105 del 2015 si pone come esplicito obiettivo la "prevenzione degli incidenti rilevanti".
Esso è quindi ispirato al principio di derivazione comunitaria c.d. di "prevenzione", che si esplica nella determinazione e attuazione della politica di prevenzione degli incidenti rilevanti (MAPP, art. 8), nella formazione del personale (v. All. 3), nella predisposizione di "piani di emergenza" (art. 12), oltre che nell'obbligo di "notifica".
L'articolo 13, comma 2, del decreto prevede (il corsivo è sempre del Collegio) che "la notifica, sottoscritta nelle forme dell'autocertificazione secondo quanto stabilito dalla disciplina vigente, contiene le seguenti informazioni: a) il nome o la ragione sociale del gestore e l'indirizzo completo dello stabilimento; b) la sede legale del gestore, con l'indirizzo completo; c) il nome e la funzione della persona responsabile dello stabilimento, se diversa da quella di cui alla lettera a); d) le informazioni che consentano di individuare le sostanze pericolose e la categoria di sostanze pericolose presenti o che possono essere presenti; e) la quantità e lo stato fisico della sostanza pericolosa o delle sostanze pericolose in questione; f) l'attività, in corso o prevista, dello stabilimento; g) l'ambiente immediatamente circostante lo stabilimento e i fattori passibili di causare un incidente rilevante o di aggravarne le conseguenze, comprese informazioni, se disponibili, sugli stabilimenti adiacenti, su siti che non rientrano nell'ambito di applicazione del presente decreto, aree e sviluppi edilizi che potrebbero essere all'origine o aggravare il rischio o le conseguenze di un incidente rilevante e di effetti domino".
Tale norma deve essere posta in correlazione con l'articolo 3, lettera n), del decreto, secondo cui per "presenza di sostanze pericolose" si deve intendere "la presenza, reale o prevista, di sostanze pericolose nello stabilimento, oppure di sostanze pericolose che è ragionevole prevedere che possano essere generate, in caso di perdita del controllo dei processi, comprese le attività di deposito, in un impianto in seno allo stabilimento, in quantità pari o superiori alle quantità limite previste nella parte 1 o nella parte 2 dell'allegato 1", espressione che riprende testualmente l'articolo 3, par. 12, della Direttiva 2012/18/UE.
A sua volta, il punto 3 delle note all'Allegato 1 precisa che le "quantità limite" da prendere in considerazione ai fini dell'applicazione degli articoli "sono le quantità massime che sono o possono essere presenti in qualsiasi momento".
Tale normativa si pone in linea di perfetta continuità con il precedente D.Lgs. 334 del 1999 (sostituito dal D.Lgs. 105/2015), il quale, al punto 4 dell'Allegato I, conteneva identica formula.
2.2. Sempre in via preliminare, il Collegio ritiene di dover dare cenno alle vicende giurisdizionali amministrative che hanno interessato l'azienda gestita dall'odierno ricorrente (Società Eredi Bu.Ra. Srl - Servizi Ambientali).
L'autorizzazione integrata ambientale rilasciata alla società prevedeva l'utilizzo di un massimo di 800 tonnellate di rifiuti pericolosi identificati con vari codici EER e precisava che, in ragione di tale capienza, la società stessa entrava in c.d. "Direttiva Seveso" ma non eccedeva la c.d. "soglia inferiore" e poteva, quindi, limitarsi a integrare il proprio DVR e adottare le appropriate misure di sicurezza e di formazione/informazione.
Successivamente, a seguito di apposita segnalazione, al fine di verificare l'effettiva non assoggettabilità dell'impianto alla normativa Seveso, la competente Commissione Tecnica Regionale aveva istituito un apposito Gruppo di Lavoro, al termine della cui istruttoria era stato evidenziato che l'impianto dovesse essere assoggettato all'obbligo di notifica di cui al D.Lgs. n. 105/2015.
La CTR aveva infatti constatato che, a fronte dei 4 serbatoi indicati dalla ditta per lo stoccaggio dei rifiuti pericolosi rilevanti ai fini Seveso, ne era stato utilizzato - almeno in una occasione - un quinto, la cui piena capienza doveva pertanto essere conteggiata ai fini della presenza "prevista" di sostanze pericolose.
La CTR diffidava quindi per due volte la società a provvedere alla notifica prevista ovvero, in alternativa, a limitare fisicamente l'utilizzo di parte dei serbatoi in modo da non superare i limiti di soglia previsti dal D.Lgs. n. 105/2015.
Investito dell'impugnativa avverso il secondo provvedimento di diffida, il T.A.R. Marche (Ancona, Sezione I, sent. n. 498 del 23 giugno 2021), aveva stabilito che deve essere esclusa una valutazione momento per momento di assoggettabilità di un impianto alla c.d. "normativa Seveso", in quanto "in nessun punto della direttiva 2012/18/UE vi è un qualsivoglia accenno alla possibilità che la individuazione dei quantitativi "previsti" di sostanze pericolose sia affidata all'autodeterminazione del gestore, sia pure attraverso procedure informatizzate, per cui, in assenza di regole certe ed uniformi (che possono essere introdotte solo dal legislatore, comunitario o nazionale), allo stato attuale il principio di precauzione osta ad una tale fuga in avanti che, fra l'altro, avrebbe origine solo pretoria".
Il Consiglio di Stato (Sezione IV), in un primo momento, con sentenza non definitiva n. 490 del 25 gennaio 2022, aveva sollevato questione di pregiudizialità europea, che è stata però respinta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con ordinanza n. 144 del 15 dicembre 2022 (Causa C-144/22), provvedimento in cui si è affermato che il giudice nazionale "può astenersi dal sottoporre alla Corte una questione di interpretazione del diritto dell'Unione e risolverla sotto la propria responsabilità laddove la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si imponga con un'evidenza tale da non lasciar

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

adito ad alcun ragionevole dubbio".
La risposta discende dalla constatazione, da parte del Supremo consesso amministrativo, di poter escludere la ricorrenza di ragionevoli dubbi interpretativi nella soluzione da fornire alla questione pregiudiziale rilevante nel caso di specie – avuto riguardo al testo, al contesto e agli obiettivi di tutela sottesi alle relative disposizioni europee, tanto da ritenere che: "a) per definire le "sostanze pericolose" rilevanti al fine di determinare l'assoggettabilità dello stabilimento alla c.d. normativa Seveso, la direttiva attualmente in vigore, a differenza della direttiva 96/82/CE, che prendeva in considerazione le sole "sostanze, miscele o preparazioni... presenti", include, su un piano di perfetta parità, sia le sostanze che siano effettivamente presenti ("presenza reale") sia quelle che, in termini di mera prevedibilità, potranno essere rilevate nello stabilimento ("presenza prevista") (cfr. articolo 3, n. 12, direttiva 2012/18/Ue; concetto ribadito dall'allegato I, nota n. 3, della medesima direttiva, secondo cui: "le quantità massime da prendere in considerazione ai fini dell'applicazione degli articoli sono le quantità massime che sono o possono essere presenti in qualsiasi momento"); b) l'intenzione del legislatore di voler anticipare - rispetto al sistema previgente
- la soglia di tutela garantita dall'applicazione della disciplina, non può pertanto essere sostanzialmente elusa dall'applicazione di un sistema di gestione che consenta il monitoraggio ed il controllo delle quantità di sostanze pericolose effettivamente presenti nello stabilimento, finalizzato a garantire in ogni momento il non superamento dei quantitativi limite di assoggettabilità previsti, finendosi altrimenti per non prendere mai in considerazione quei quantitativi di sostanze pericolose che, solo in termini di previsione, potranno essere presenti nello stabilimento; c) al fine di individuare la "presenza prevista" di sostanze pericolose nello stabilimento" è corretto prendere a riferimento quanto stimato nei provvedimenti che abilitano i gestori ad esercire l'impianto, quale l'autorizzazione integrata ambientale (Aia), che, nell'attestare ufficialmente la capacità dell'impianto stesso, stabilisce, inter alia, i quantitativi massimi di sostanze pericolose che lo stabilimento è abilitato a ricevere e a trattare; del resto, la previsione di limiti massimi da parte dell'Aia (e dei corrispondenti livelli di emissione) lascia il gestore del tutto libero di decidere in ogni momento (e in maniera pienamente legittima) se aumentare le attività di stoccaggio fino a tali standard, incrementando conseguentemente la quantità di sostanze pericolose presenti nello stabilimento"".
Tale interpretazione è stata successivamente ripresa, sempre in sede di giustizia amministrativa, da T.A.R. Toscana, sentenza 4 maggio 2023, n. 446, la quale ha confermato che "la valutazione della presenza di sostanze pericolose oltre i limiti di soglia previsti dal D.Lgs. 105/2015, ai fini dell'assoggettamento dello stabilimento alla medesima normativa, non può essere devoluta all'autodeterminazione del gestore attraverso una verifica svolta "momento per momento" sulla base di procedure operative, ma deve essere effettuata ex ante, in via previsionale, sulla base della capacità degli impianti, così come ufficialmente accertata dal provvedimento autorizzatorio".
Successivamente, con nuova ordinanza n. 2789 del 21 marzo 2024, il Consiglio di Stato ha rinviato nuovamente alla Corte di Giustizia dell'Unione europea la medesima questione pregiudiziale (del cui esito diffusamente si parlerà infra, par. 6).
3. Tanto premesso, il primo motivo di ricorso è infondato.
Come evidenziato in dottrina, la direttiva 2012/18/UE attualmente in vigore, a differenza della precedente direttiva 96/82/CE prende in considerazione, oltre che le sole "sostanze, miscele o preparazioni...", realmente presenti, anche quelle che è prevedibile che possano essere presenti nello stabilimento (cfr. art. 3, n. 12, direttiva 2012/18/UE).
Nessun dubbio, quindi, può sussistere sulla circostanza che ciò che rileva, ai fini dell'applicazione della c.d. "Seveso-ter", non sia la quantità di sostanze pericolose concretamente presenti nello stabilimento, quanto quella "potenziale", dovendosi con tale locuzione intendere quella autorizzata in AIA.
Coglie inequivocabilmente nel segno la sentenza impugnata laddove evidenzia (pag. 14-15) che "non scrimina il fatto che lo stabilimento è dotato di un sistema di monitoraggio della quantità effettiva delle sostanze pericolose presenti in ogni momento. L'intenzione del legislatore di voler anticipare – rispetto al sistema previgente – la soglia di tutela garantita dall'applicazione della disciplina non può essere sostanzialmente elusa dall'applicazione di un sistema di gestione che consenta il monitoraggio ed il controllo delle quantità di sostanze pericolose effettivamente presenti nello stabilimento... (omissis)... la prevenzione dei disastri ambientali va ancorata all'oggettiva possibilità di controllo delle autorità preposte e non a criteri soggettivi quali il monitoraggio interno e le scelte imprenditoriali, che possono essere indotte da necessità non perfettamente allineate all'interesse pubblico".
Non illogicamente, quindi, la sentenza impugnata ha ritenuto che, fin dal 2015, la ditta Bufarini fosse tenuta a presentare la notifica di cui all'articolo 13 D.Lgs. 105/2015.
4. La doglianza fondata sul tenore linguistico della direttiva 2012/18/UE nelle lingue fidefacenti dell'Unione europea è, poi, manifestamente infondata.
All'articolo 3, par. 12, della Direttiva, correttamente la versione inglese e francese utilizzano termini differenti (in luogo della versione italiana che utilizza il medesimo termine: "previsto"), quali "anticipated" e "foresee", ovvero "anticipeè" e "prèvoir", in quanto, nel primo caso, si tratta di una previsione effettuata in termini di probabilità concreta, laddove, nel secondo caso, di una mera possibilità astratta correlata ad avvenimenti futuri e incerti quale la "perdita di controllo del processo" (loss of control of the process), circostanze del tutto diverse alle quali, nelle due lingue anzidette (e contrariamente alla lingua italiana), corrispondono parole diverse.
Da tale differenza linguistica non è tuttavia in alcun modo possibile desumere la correttezza del ragionamento difensivo,

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

che riconduce l'utilizzo di differenti locuzioni alle "effettive modalità di governo e di controllo dell'attività svolta", per cui la doglianza è manifestamente infondata.
5. La censura relativa alla disomogeneità qualitativa tra quantitativi di "rifiuti pericolosi" indicati in autorizzazione e "sostanze pericolose" rilevanti ai fini Seveso (v. pag. 5 ss. ricorso), anche se suggestiva, è infondata.
5.1. Come rilevato in dottrina, il decreto legislativo 105 del 2015 ha adeguato la disciplina delle industrie a rischio di incidente rilevante al cambiamento del sistema di classificazione delle sostanze chimiche, introdotto dal Regolamento CE n. 1272/2008 (c.d. "Regolamento CLP": Classification, Labelling and Packaging, come modificato dal Regolamento 2024/197 del 19 ottobre 2023), che ha armonizzato il sistema di individuazione e catalogazione dei prodotti chimici all'interno dell'Unione europea con quello adottato a livello internazionale in ambito ONU (GHS – Globally Harmonised System of Classification and Labelling of Chemicals) e quindi comune a quello già considerato nella disciplina dei rifiuti.
Ed infatti, il Regolamento UE n. 1357/2014 della Commissione del 18 dicembre 2014, che modifica la normativa europea sui rifiuti sostituendo l'allegato III della direttiva 2008/98/CE, nell'armonizzare la disciplina dei rifiuti pericolosi con il Regolamento CLP, ha proceduto a ridisegnare le caratteristiche di pericolo dei rifiuti (nelle sigle, da H si passa ad HP), a modificare alcune definizioni e anche delle soglie limite di concentrazione di sostanze pericolose.
Il Regolamento contiene, per ognuna delle quindici classi di pericolo individuate (HP1-HP15), una tabella recante, da un lato, i "Codici di classe e categoria di pericolo", e, dall'altro i "Codici di indicazione di pericolo", e, infine, il "limite di concentrazione".
Tale nomenclatura rimanda al citato Regolamento n. 1272/2008, il quale definisce, all'articolo 2, come "categoria di pericolo" la "suddivisione dei criteri entro ciascuna classe di pericolo, che specifica la gravità del pericolo", e come "indicazione di pericolo" la "frase" (da intendersi come codice di classificazione) "attribuita a una classe e categoria di pericolo che descrive la natura del pericolo di una sostanza o miscela pericolosa e, se del caso, il grado di pericolo".
La parte 1 dell'Allegato 1 del D.Lgs. 105/15 riporta una serie di categorie di pericolo tratte dal Regolamento 1272/2008, mentre la parte 2 contiene un elenco di 48 sostanze pericolose specifiche.
Ad ogni categoria di pericolo della Parte 1 o sostanza elencata della Parte 2 sono associate due quantità limite, che distinguono gli stabilimenti, ai fini "Seveso", in quelli "di soglia inferiore", soggetti alla trasmissione alle autorità competenti della notifica di cui al citato art. 13, e quelli "di soglia superiore", che debbono redigere anche il "rapporto di sicurezza" di cui all'art. 15 del decreto.
Tuttavia, come evidenziato anche dal ricorrente, la normativa sui rifiuti e la "Seveso" parzialmente divergono.
Ed infatti, l'Allegato 1, Parte 1, del D.Lgs. 105/2015, a differenza della normativa dei rifiuti, fa diretto riferimento ai codici di indicazione di pericolo del Regolamento CLP e non – cumulativamente - alle caratteristiche di pericolo HP (da HP1 ad HP15) previste nell'allegato I della parte quarta del D.Lgs. 152/06, come avviene in applicazione della normativa sui rifiuti.
Tale differenza, come evidenziato dalla dottrina, ha determinato una scarsa applicazione della normativa Seveso nell'ambito delle imprese operanti nel settore dei rifiuti, ove le relative autorizzazioni si limitano generalmente ad indicare il quantitativo massimo di rifiuti (istantaneo o annuale) autorizzato, la natura dei rifiuti (pericolosi/non pericolosi) e i c.d. "codici CER" (o EER) inclusi nell'autorizzazione, cui talvolta si aggiungono le "caratteristiche di pericolo" dei rifiuti ammissibili in riferimento alle "classi di pericolo" da HP1 ad HP15, mentre non vengono generalmente indicate le specifiche "sostanze pericolose" presenti nel rifiuto, ovvero i relativi codici del Regolamento CLP.
Ciò, semplicemente, perché l'autorizzazione che concerne i rifiuti non contempla tali specificazioni, circostanza che non consente agevolmente di comprendere se lo stabilimento, per la quantità e qualità di rifiuti pericolosi detenuta, sia o meno soggetto agli obblighi previsti dalla normativa Seveso (notifica e rapporto di sicurezza).
A titolo di esempio, se ad un rifiuto classificato con il codice CER 010407* (rifiuti contenenti sostanze pericolose, prodotti da trattamenti chimici e fisici di minerali non metalliferi) viene assegnata la classe di pericolo HP7 (rifiuti cancerogeni), nell'AIA si troverà l'indicazione delle quantità massime di tale rifiuto stoccabili nello stabilimento, ma non si troverà l'indicazione delle "sostanze pericolose" di cui al Regolamento CLP associate alla classe di pericolo HP7 (ad esempio H350: sostanza che "può provocare il cancro" in concentrazione superiore allo 0,1%, cui sono associate sostanze o miscele come, ad esempio, il benzopirene, la formaldeide, il cloruro di vinile, l'asbesto, e così via).
5.2. Tuttavia, proprio la divergenza tra le due normative deve indurre a conclusione opposta a quella caldeggiata dal ricorrente.
Se è infatti corretto ritenere che non possa effettuarsi una equiparazione assoluta tra quantità di "rifiuti pericolosi" di cui è consentito lo stoccaggio in base alla autorizzazione e quantità di "sostanze o miscele pericolose" presenti nell'impianto, proprio tale impossibilità (dovuta alla disomogeneità dei fattori) consente di ritenere corretto il passaggio motivazionale (pag. 14 della sentenza della Corte d'Appello marchigiana) secondo cui "proprio perché la presenza "prevista" di sostanze pericolose all'interno di uno stabilimento nel quale sono trattati rifiuti pericolosi può non essere desunta dalla capacità massima di stoccaggio istantaneo dei rifiuti pericolosi, è opportuno che in via preventiva sia presentata, entro 30 giorni, la notifica prevista dall'articolo 13 dello stesso D.Lgs. 105 del 2015... a prescindere dall'adozione di procedure interne di controllo adottate dai gestori degli impianti".
Pertanto, l'impossibilità di operare una perfetta equazione tra quantità massima di rifiuti pericolosi autorizzati e quantità

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

di sostanze o miscele pericolose presenti o potenzialmente presenti nello stabilimento, non consente altra soluzione se non ritenere che, in tema di obbligo di notifica di cui all'articolo 13, D.Lgs. 105/2015 (c.d. "Seveso-ter"), ai fini della determinazione della "presenza prevista" di sostanze pericolose, si debba avere riguardo alla capacità massima di stoccaggio dello stabilimento contenuto nell'autorizzazione, anche laddove tale quantitativo possa, in ipotesi, non combaciare perfettamente con i quantitativi di "sostanze pericolose", in quanto riferito ai "rifiuti pericolosi".
A parere del Collegio, quindi, il CTR non illogicamente aveva ritenuto che (v. pag. 8 sentenza impugnata) "la possibilità giuridica per la ditta Bufarini di ricevere i rifiuti potenzialmente rilevanti ai fini Seveso, coniugata alla possibilità di riempire tutti i serbatoi presenti in azienda, dovesse far coincidere la "presenza prevista" di sostanze pericolose con la capacità complessiva di detti serbatoi", in quanto solo in tal modo si può considerare rispettato il c.d. "principio di precauzione", che impone di prospettare il "peggior scenario possibile" in relazione alle sostanze pericolose previste.
Si tratta della concreta applicazione della c.d. "maximin rule", secondo cui, quando si tratta di assumere una decisione in condizioni di incertezza, le scelte devono essere valutate tenendo conto del peggior scenario possibile in termini di possibili conseguenze (in tal senso anche Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 8098 del 31 agosto 2023).
Il Supremo consesso di giustizia amministrativa, su tale argomento, ha chiarito che il principio di precauzione si configura ormai come "parametro generale di legittimità non solo della funzione normativa esercitata dalle istituzioni dell'Unione, ma anche di quella amministrativa" (Consiglio di Stato, IV, n. 5377 del 31 maggio 2023) e che esso consente di adottare misure di protezione che possono andare a ledere posizioni giuridiche soggettive, sia pure nel rispetto del principio di proporzionalità inteso nella sua triplice dimensione di idoneità, necessarietà e proporzionalità in senso stretto (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 27 dicembre 2013, n. 6250).
Quest'ultimo parametro, in particolare (ossia quello di proporzionalità) era stato correttamente utilizzato nella vicenda in esame, in cui la CTR aveva, alternativamente, diffidato la società a procedere alla notifica ovvero a limitare fisicamente l'utilizzabilità dei serbatoi la cui capienza potenziale eccedeva i quantitativi autorizzati.
A ciò va aggiunto che la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea, nella contigua materia della classificazione dei rifiuti, ha affermato (sentenza del 28 marzo 2019, relativa alle cause riunite da C-487/17 a C 489/17, Verlezza et A., richiamata anche nelle Linee guida sulla classificazione dei rifiuti approvate con delibera n. 105/202 del SNPA) che "il principio di precauzione deve essere interpretato nel senso che, qualora, dopo una valutazione dei rischi quanto più possibile completa tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, il detentore di un rifiuto che può essere classificato sia con codici corrispondenti a rifiuti pericolosi sia con codici corrispondenti a rifiuti non pericolosi si trovi nell'impossibilità pratica di determinare la presenza di sostanze pericolose o di valutare le caratteristiche di pericolo che detto rifiuto presenta, quest'ultimo deve essere classificato come rifiuto pericoloso".
Va quindi conclusivamente confermata la correttezza dell'assunto, contenuto nelle Linee Guida sulla classificazione dei rifiuti, citate a pagina 7 del ricorso, secondo cui una valutazione va effettuata "caso per caso", ma sempre avuto riguardi ai quantitativi (presenti o potenzialmente presenti) indicati negli allegati del D.Lgs. 105/2015.
Del resto, il par. 1.3.2 delle suddette Linee guida, evidenzia come "la nota 5 dell'allegato I della direttiva 2012/18/UE (ripresa dalla nota 5 dell'allegato 1 al D.Lgs. n. 105/2015) riporta quanto segue: "Le sostanze pericolose che non sono comprese nel regolamento (CE) n. 1272/2008, compresi i rifiuti, ma che si trovano o possono trovarsi in uno stabilimento e che presentano o possono presentare, nelle condizioni esistenti in detto stabilimento, proprietà analoghe per quanto riguarda la possibilità di incidenti rilevanti, sono provvisoriamente assimilate alla categoria o alla sostanza pericolosa specificata più simile che ricade nell'ambito di applicazione della presente direttiva". La direttiva Seveso III si applica, pertanto, ai rifiuti fatta eccezione per le discariche (compresi i siti di stoccaggio sotterraneo). I criteri di classificazione ai sensi di questa direttiva non sono del tutto sovrapponibili a quelli della normativa sulla classificazione dei rifiuti (in particolare per quanto riguarda la determinazione della tossicità e dell'ecotossicità mediante l'applicazione dei metodi di calcolo); non c'è, pertanto, una trasposizione diretta e univoca tra le caratteristiche di pericolo HP e le categorie Seveso e la valutazione deve essere effettuata caso per caso. Ferme restando le limitazioni sopra esposte, un'indicazione di massima delle possibili corrispondenze è riportata nell'Appendice 4 delle presenti linee guida", la quale, alla tabella A.4, contiene uno schema in cui, accanto alle caratteristiche di pericolo, sono indicate le sostanze pericolose corrispondenti (ad esempio, alla caratteristica di pericolo HP1 – esplosivo, sono accostate le sostanze pericolose H200, H201, H202, H203, H204, H240, H240 e H241, che corrispondono, rispettivamente, alle seguenti categorie Seveso: P1a, P1a, P1a, P1a, P1b - nota 10, P6a, P6a e ancora P6a).
Non vi è quindi dubbio che la valutazione della corrispondenza tra le classi di pericolo e le sostanze pericolose debba essere effettuata caso per caso, ma altrettanto indubbio è che il principio di precauzione imponga la valutazione più rigorosa tra quelle possibili.
Va da ultimo aggiunto che, come si vedrà meglio al paragrafo che segue, gli obblighi posti a carico del gestore sotto il profilo del rispetto della Legge Seveso, hanno tutti carattere preventivo rispetto alla richiesta di autorizzazione, per cui alcuna equazione è in tal senso possibile.
La doglianza deve quindi essere respinta.
6. La soluzione sposata dal Collegio trova conferma nella più recente giurisprudenza euro-unitaria.
La Corte di giustizia UE, nella sentenza pronunciata il 9 luglio 2026 nella causa C-224/24 - Società Eredi Bu.Ra., proprio

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

in riferimento alla vicenda in oggetto ha stabilito che (parr. 42-43) l'articolo 3, punto 12, della direttiva 2012/18, di cui il giudice del rinvio chiedeva l'interpretazione, definisce la nozione di "presenza di sostanze pericolose" prevedendo tre ipotesi in cui si deve ritenere che sostanze pericolose siano "presenti" in uno stabilimento, vale a dire quando si constata la presenza reale di tali sostanze in determinate quantità, quando tale presenza è prevista o quando è ragionevolmente prevedibile in caso di perdita di controllo dei processi.
Tali termini non sono definiti dalla Direttiva 2012/18 e quest'ultima non rinvia al diritto degli Stati membri a tal fine, per cui occorre stabilire il significato e la portata di tali termini conformemente al loro senso abituale nel linguaggio corrente, tenendo conto al contempo del contesto in cui sono utilizzati e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui fanno parte (la sentenza cita i precedenti costituiti dalle sentenze del 18 ottobre 2011, Brüstle, C34/10, EU:C:2011:669, punti 25 e 31 nonché giurisprudenza citata, e del 12 febbraio 2026, Stichting Koskea, C490/24, EU:C:2026:89, punto 24).
Per quanto concerne, in primis, il significato abituale di tali termini, la Corte di Lussemburgo osserva che: la "presenza reale" di una sostanza pericolosa implica la sua esistenza effettiva o accertata; la "presenza prevista" di una siffatta sostanza può essere intesa nel senso che designa una sostanza di cui sono previsti o pianificati l'acquisto o la produzione; la presenza di una sostanza pericolosa di cui è "ragionevole prevedere" la produzione in caso di perdita di controllo dei processi riguarda il verificarsi di un evento che può ragionevolmente essere preso in considerazione in determinate circostanze.
Ne consegue, secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea, che l'articolo 3, punto 12, della direttiva 2012/18 riguarda tanto le sostanze pericolose effettivamente presenti, in determinate quantità, in uno stabilimento, quanto quelle la cui presenza in quest'ultimo è prevista o ragionevolmente prevedibile in talune circostanze. Pertanto (il corsivo, ora e di seguito, è del Collegio), "l'effettiva assenza di tali sostanze in uno stabilimento in un determinato momento non è di per sé sufficiente ad escludere quest'ultimo dall'ambito di applicazione della Direttiva 2012/18 in forza degli articoli 2 e 3 di quest'ultima, dal momento che occorre anche tener conto della loro presenza prevista o ragionevolmente prevedibile".
Tale interpretazione letterale dell'articolo 3, punto 12, della direttiva 2012/18, secondo i giudici di Lussemburgo, è anche corroborata dal contesto in cui si inserisce la suddetta disposizione. In particolare, essa si riferisce, per determinare le quantità di sostanze pericolose presenti in uno stabilimento, alle "quantità limite" fissate nell'allegato I della direttiva 2012/18.
Orbene, conformemente alla nota 3 di tale allegato, le quantità da prendere in considerazione ai fini dell'applicazione degli articoli di tale direttiva sono le quantità massime che sono o possono essere presenti in uno stabilimento in qualsiasi momento. La successiva nota 5 menziona altresì, per quanto riguarda la loro assegnazione a una determinata categoria di sostanze pericolose, sostanze che si trovano o possono trovarsi in uno stabilimento.
La sentenza evidenzia poi che gli obblighi posti a carico del gestore hanno tutti carattere preventivo rispetto alla richiesta di autorizzazione; tale carattere preventivo esclude a priori un'interpretazione dell'articolo 3, punto 12, della direttiva 2012/18 secondo la quale la sola assenza effettiva, in uno stabilimento, delle quantità interessate di sostanze pericolose in un determinato momento esonererebbe il gestore di tale stabilimento dagli obblighi summenzionati.
Anche la Corte europea richiama anche il principio di precauzione, che ritiene applicabile al caso in esame e giustifica l'adozione di misure restrittive - purché esse siano non discriminatorie e oggettive - al fine di scongiurare la probabilità di un danno reale per l'ambiente nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2019, Verlezza e a., da C487/17 a C489/17, EU:C:2019:270, punti 57 e 58 nonché giurisprudenza citata).
Pertanto, per la Corte di Lussembrugo, tenuto conto della necessità di garantire un elevato livello di protezione e il rispetto del principio di precauzione, la nozione di "presenza di sostanze pericolose", ai sensi dell'articolo 3, punto 12, della direttiva 2012/18, non può essere interpretata in modo restrittivo (v., per analogia, sentenza del 14 ottobre 2020, Sappi Austria Produktion e Wasserverband "Region Gratkorn-Gratwein", C629/19, EU:C:2020:824, punto 43 e giurisprudenza citata), concludendo nel senso che, "anche se un sistema di sorveglianza continua delle sostanze pericolose effettivamente presenti in un determinato momento all'interno di uno stabilimento può fornire validi indizi quanto alla "presenza effettiva" di tali sostanze in tale stabilimento, esso non consente, di per sé, di determinare la "presenza di sostanze pericolose" in detto stabilimento", ai sensi dell'articolo 3, punto 12, della direttiva 2012/18.
Risponde, infine, al quesito pregiudiziale proposto nel senso che "l'articolo 3, punto 12, della direttiva 2012/18 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una prassi, eventualmente adottata nell'autorizzazione alla gestione dei rifiuti rilasciata dall'autorità amministrativa competente, secondo la quale, al fine di valutare la "presenza di sostanze pericolose" in uno stabilimento, ai sensi di tale disposizione, e di dimostrare che le loro quantità non raggiungono in alcun momento le quantità indicate nella parte 1 o nella parte 2 dell'allegato I di tale direttiva, non è consentito basarsi unicamente su un sistema di gestione attuato dal gestore di detto stabilimento e che assicuri il monitoraggio continuo di tali sostanze effettivamente presenti all'interno di quest'ultimo".
La soluzione sposata dai giudici di Lussemburgo è perfettamente sovrapponibile a quella raggiunta dal Collegio.
7. L'infondatezza del motivo di doglianza relativo alla "presenza presunta" delle sostanze pericolose consente al Collegio di ritenere assorbito la censura relativa alla omessa considerazione della consulenza della difesa a firma dell'Ing. No. (che aveva escluso il superamento della c.d. "soglia inferiore" prevista dalla normativa Seveso alla data del 30/12/2019), circostanza irrilevante alla luce delle considerazioni superiormente espresse.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

8. Il secondo motivo, relativo alla presenza del requisito della buona fede del ricorrente, è manifestamente infondato.
8.1. La contravvenzione in parola viene integrata a titolo di dolo ovvero di colpa.
A fronte di una prima diffida del 28 maggio 2020 e di una seconda diffida del 24/11/2020, l'imputato ben avrebbe potuto, prudenzialmente, attivare immediatamente la procedura di notifica (come fatto solo in data 10/12/2021), ovvero inibire l'utilizzo di alcuni serbatoi, come visto dianzi; tale elemento è sufficiente, di per sé, a escludere l'assenza del requisito della negligenza, almeno a far data dalla notifica della prima diffida.
8.2. A ciò si aggiunge la correttezza della deduzione contenuta a pagina 15 del provvedimento impugnato, la quale esclude la buona fede, sostenuta dal ricorrente alla luce dei contenuti dell'AIA, in ragione della particolare qualifica ed esperienza professionale dell'imputato (la Corte anconetana ricorda i contenuti della nota sentenza n. 364 del 1988 della Corte costituzionale) e della assenza di un pacifico orientamento giurisprudenziale di segno opposto a quello che ha guidato la decisione di condanna.
Sul punto, la pronuncia impugnata ha fatto buon governo della giurisprudenza di questa Corte, la quale ha reiteratamente affermato (v., ex plurimis, Sez. 3, n. 30062 del 12/06/2024, Pettinaroli, non massimata; Sez. 3, n. 27148 del 17/05/2023, Burato, Rv. 284735, non massimata sul punto; Sez. 3, n. 42156 del 15/09/2021, dep. 18/11/2021, Bertora, Rv. 282461 – 01; Sez. 3, n. 41589 del 15/10/2021 Nicolini, Rv. 282691 – 01; Sez. 3, n. 29701 del 25/06/2021, Seprano, non massimata; Sez. 3, n. 2996 del 13/07/2016, dep. 2017, Niemen, non massimata) che il "dovere di informazione", attraverso l'espletamento di qualsiasi utile accertamento per conseguire la conoscenza della legislazione vigente in materia, è particolarmente rigoroso per coloro che svolgono professionalmente una determinata attività. Per l'affermazione della scusabilità dell'ignoranza occorre dunque che da un comportamento positivo degli organi amministrativi o da un complessivo pacifico orientamento giurisprudenziale, l'agente abbia tratto il convincimento della correttezza dell'interpretazione normativa e, conseguentemente, della liceità del comportamento tenuto (per tutte: S.U., n.854 del 10/06/1994, Calzetta, Rv.197885).
Conseguentemente, grava su chi intende svolgere un'attività commerciale l'obbligo di acquisire preventivamente conoscenza della normativa applicabile in quel settore, sicché, qualora deduca la propria buona fede, non può limitarsi ad affermare l'incertezza derivante da contrastanti orientamenti giurisprudenziali nell'interpretazione e nell'applicazione della norma, la quale non abilita da sola ad invocare la condizione soggettiva d'ignoranza evitabile della legge penale.
Piuttosto, il dubbio sulla liceità o meno della condotta deve indurre il soggetto ad un atteggiamento più attento fino, cioè, secondo quanto affermato proprio dalla sent. n. 364 del 1988 della Corte costituzionale, all'astensione dall'azione se, nonostante tutte le informazioni assunte, permanga incertezza sulla liceità o meno dell'azione, dato che il dubbio, non essendo equiparabile allo stato d'inevitabile ed invincibile ignoranza, è inidoneo ad escludere la consapevolezza dell'illiceità (Sez. 2, n. 46669 del 13/11/11, De Marsi, Rv.252197).
Recentemente, questa Corte (Sez. 3, n. 35124 del 12/06/2024, Osmani, Rv. 286775 - 01) ha anche stabilito che la scusabilità dell'errore deve essere commisurata al parametro del modello di agente, dell'homo eiusdem professionis et condicionis, sicché in alcun modo può dirsi scusabile l'errore di colui il quale intraprenda un'attività imprenditoriale per il cui esercizio è richiesta l'autorizzazione e che contestualmente ne ignori la necessità o la latitudine.
Tali principi possono pacificamente trovare applicazione nel caso in esame, in cui l'imputato ha poteri gestori di una realtà imprenditoriale importante e che opera in un settore di attività che richiede alta specializzazione, con conseguente infondatezza della doglianza.
9. Il ricorso, in conclusione, deve essere rigettato, con condanna del ricorrente al pagamento delle spese processuali.
P.Q.M.
Rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali. Così è deciso, 07/10/202

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it