Nozione di abusività (art. 452-quinquiesdecies c.p.)

di ENRICO NAPOLETANO

SOMMARIO – 1. Inquadramento normativo e ratio della riforma. – **2.** La nozione di «abusività» prima della riforma. – **3.** La codificazione della nozione di «abusività»: l'art. 452-quinquiesdecies c.p. – **4.** La violazione di disposizioni europee e nazionali attuative. – **5.** Le autorizzazioni geneticamente viziate o illecite. – **6.** L'autonomia del giudice penale rispetto all'atto amministrativo

ABSTRACT – *Il contributo esamina la nozione di abusività delineata dall'art. 452-quinquiesdecies c.p. nel quadro del recepimento della direttiva (UE) 2024/1203 e la pone a confronto con l'elaborazione della giurisprudenza sui delitti ambientali. L'analisi riguarda la rilevanza delle violazioni del diritto dell'Unione e delle disposizioni nazionali di attuazione, nonché delle condotte fondate su autorizzazioni ottenute con modalità illecite. Si approfondiscono l'ambito di applicazione della definizione e il rapporto tra legalità sostanziale dell'attività e titolo abilitativo. Particolare attenzione è dedicata all'autonomia dell'accertamento penale, ai limiti del sindacato sull'atto amministrativo e alle questioni poste dalle valutazioni di incidenza ambientale. La ricostruzione evidenzia le conseguenze della codificazione per l'interpretazione del requisito dell'abusività, tenendo distinti i vizi dell'autorizzazione dalle violazioni delle norme che regolano la condotta.*

KEY-WORDS – Abusività – Delitti ambientali – Autorizzazioni illecite – Sindacato del giudice penale – Diritto dell'Unione europea

Art. 452-*quinquiesdecies* c.p. (Nozione di abusività) – 1. *Agli effetti della legge penale, il termine abusivamente si intende riferito anche alle condotte poste in essere:*
1) in violazione di disposizioni legislative dell'Unione europea in materia di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente;
2) in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative attuative delle disposizioni di cui al numero 1);
3) sulla base di autorizzazioni ottenute fraudolentemente ovvero con violenza o minaccia o mediante la commissione di reati contro la pubblica amministrazione.

1. Inquadramento normativo e *ratio* della riforma

Il decreto legislativo di recepimento della Direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024, sulla tutela penale dell'ambiente – che ha sostituito le previgenti Direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE – ha introdotto nel sistema codicistico italiano una disposizione definitoria di primaria rilevanza sistematica: il nuovo art. 452-*quinquiesdecies* c.p., rubricato «Nozione di abusività».

La norma si inserisce nel corpo del Titolo VI-bis del codice penale («Dei delitti contro l'ambiente»), al termine del catalogo delle fattispecie incriminatrici ivi contemplate, assumendo la funzione di chiusura interpretativa dell'intero microsistema.
La scelta del legislatore delegato di codificare in via espressa la nozione di «abusività» risponde a una pluralità di esigenze convergenti:

- innanzitutto, sul piano europeo, il Considerando (9) della Direttiva (UE) 2024/1203 chiarisce che una condotta deve essere considerata illecita quando viola il diritto dell'Unione europea che contribuisce al perseguimento degli obiettivi della politica ambientale dell'Unione o quando viola le leggi, i regolamenti o le disposizioni amministrative nazionali che danno attuazione a tale diritto. La direttiva impone, altresì, che la condotta sia ritenuta illecita anche qualora posta in essere sulla base di autorizzazioni ottenute fraudolentemente, mediante corruzione, estorsione o coercizione o qualora dette autorizzazioni violino manifestamente i pertinenti requisiti giuridici sostanziali. Tali indicazioni, di rango sovranazionale, hanno orientato il legislatore delegante verso la formulazione di una definizione legale unitaria, destinata a operare trasversalmente rispetto a tutte le fattispecie del Titolo VI-bis;
- sul piano nazionale, invece, la *ratio* dell'intervento normativo è rinvenibile nel dichiarato intento di colmare una lacuna di sistema che, fino all'entrata in vigore della novella, aveva lasciato privo di ancoraggio legislativo uno degli elementi costitutivi più ricorrenti dei delitti ambientali. L'avverbio «abusivamente», presente sin dall'origine nelle norme fondamentali del Titolo VI-bis – a partire dall'art. 452-*bis* c.p. (inquinamento ambientale) e dall'art. 452-*quater* c.p. (disastro ambientale) – costituiva un requisito di fattispecie la cui portata semantica era affidata, in assenza di definizione positiva, all'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale.

La codificazione definitoria persegue, dunque, il duplice obiettivo di razionalizzare il *diritto vivente* consolidatosi nel corso di un decennio di applicazione degli eco-delitti e, prima ancora, del delitto di attività organizzata finalizzata al traffico illecito di rifiuti (già art. 260 del D.lgs. n. 152/2006 oggi art. 452-*quattuordecies* c.p.) di conferire certezza al precetto penale, in aderenza al principio di determinatezza sancito dall'art. 25, co. 2, Cost. e richiamato dall'art. 49, par. 3, della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.

2. La nozione di «abusività» prima della riforma

Prima dell'introduzione dell'art. 452-*quinquiesdecies* c.p. il termine «abusivamente» era impiegato dal legislatore quale clausola di illiceità speciale con la funzione di delimitare il perimetro della condotta penalmente rilevante nei principali delitti contro l'ambiente contemplati dapprima nel codice ambientale poi, con l. n. 68/2015, nel codice penale.
Tuttavia, l'ordinamento difettava di una definizione positiva, sicché la determinazione del suo contenuto era rimessa interamente all'interpretazione giurisprudenziale e dottrinale. Sul punto, l'evoluzione della giurisprudenza di legittimità ha seguito un percorso coerente e progressivo, orientato verso una lettura sostanziale – e non meramente formalistica – del requisito dell'abusività.
Già nella fase immediatamente successiva all'entrata in vigore della l. n. 68 del 2015 la Suprema Corte aveva escluso che l'avverbio potesse essere ricondotto alla sola ipotesi di totale assenza del titolo abilitativo valorizzando, invece, una nozione ampia che tenesse conto della legalità sostanziale dell'attività esercitata; cosicché, deve ritenersi «abusiva» non soltanto la condotta posta in essere in assenza delle prescritte autorizzazioni «ma anche quella posta in essere sulla base di autorizzazioni scadute o palesemente illegittime o comunque non commisurate alla tipologia di attività richiesta, nonché quella posta in essere in violazione di

leggi statali o regionali – ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale – ovvero di prescrizioni amministrative»1.
La Cassazione ha così delineato una tripartizione della nozione ricomprendendovi i casi di (i) **assenza del titolo abilitativo** (abusività per *mancanza* dell'autorizzazione); (ii) **invalidità, scadenza o macroscopica illegittimità del titolo** (abusività per *vizio genetico o funzionale* dell'autorizzazione); (iii) **violazione di norme o prescrizioni**, anche extra-ambientali, purché rilevanti per l'esercizio lecito dell'attività (abusività per *inosservanza normativa*).
In linea con tale impostazione, la Suprema Corte ha affermato che persino la violazione di una disposizione assistita da sanzione amministrativa può risultare sufficiente a qualificare come abusiva la condotta, allorché essa si ponga al di fuori del perimetro di legalità sostanziale delineato dall'ordinamento2. Il fondamento teorico di tale orientamento risiede nella valorizzazione della funzione della clausola di abusività quale meccanismo di selezione qualitativa delle condotte penalmente rilevanti, idoneo a escludere dall'area del penalmente rilevante i comportamenti che, pur formalmente irregolari, non si traducano in una reale violazione della legalità sostanziale ambientale. Inoltre, la condotta abusiva, con riferimento ai delitti ambientali, comprende anche l'attività esercitata in violazione di prescrizioni amministrative o di norme statali e regionali, pure extra-ambientali, nonché sulla base di titoli scaduti, illegittimi o non coerenti con l'attività concretamente svolta.

3. La codificazione della nozione di «abusività»: l'art. 452-*quinquiesdecies* c.p.

Il testo dell'art. 452-*quinquiesdecies* c.p., introdotto dal decreto legislativo di recepimento della Direttiva (UE) 2024/1203, stabilisce che "agli effetti della legge penale" la condotta è da considerarsi «abusiva» quando posta in essere in una delle seguenti situazioni:

- in violazione di disposizioni legislative dell'Unione europea in materia di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente, secondo gli obiettivi di cui all'art. 191, par. 1, TFUE;
- in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali attuative delle disposizioni europee di cui alla lettera *a)*;
- sulla base di autorizzazioni ottenute fraudolentemente, ovvero con violenza, minaccia o mediante la commissione di reati contro la pubblica amministrazione.

La disposizione si configura, sul piano dogmatico, come una norma definitoria a funzione ermeneutica trasversale: tali definizioni assumono rilievo non soltanto con riferimento ai delitti contro l'ambiente, previsti nel Titolo VI-bis del codice penale ma, per espressa indicazione normativa, "agli effetti della legge penale" e, dunque, in relazione ad ogni altra disposizione penale nella quale compaia il requisito dell'abusività della condotta, contenuta nel codice o nella legislazione speciale (tra cui il D.lgs. n. 152/2006).
Trattasi, dunque, di norma di interpretazione autentica volta a eliminare ogni incertezza interpretativa e ad assicurare una uniformità di applicazione nell'intero sistema normativo.
Dal punto di vista della struttura normativa, la norma adotta una tecnica definitoria per elencazione alternativa di criteri, ciascuno dei quali è autonomamente sufficiente a integrare il requisito dell'abusività. Non è, dunque, necessario che la condotta soddisfi congiuntamente tutti i criteri: è sufficiente che ricorra anche uno solo di essi perché la condotta possa essere qualificata come abusiva ai sensi del Titolo VI-bis. La scelta del legislatore delegato di

1 Cass. pen., Sez. III, Sent. 21 giugno 2018, n. 28732 (ud. 27 aprile 2018).
2 Cass. pen., Sez. III, Sent. 5 novembre 2024, n. 40554.

strutturare la definizione in tre criteri – corrispondenti, rispettivamente, alla violazione di fonti europee, alla violazione di norme nazionali attuative e alla illegittimità genetica dell'autorizzazione – consente di fotografare in modo pressoché esaustivo le situazioni in cui il diritto penale ambientale è chiamato a intervenire, coprendo sia l'area dell'attività totalmente non autorizzata, sia quella dell'attività svolta in violazione del quadro normativo rilevante, sia quella, più insidiosa, dell'attività formalmente autorizzata ma assistita da un titolo corrotto *ab origine* nella sua formazione.

4. La violazione di disposizioni europee e nazionali attuative

Il primo e il secondo criterio dell'art. 452-*quinquiesdecies* attengono alla dimensione della legalità normativa dell'attività esercitata, declinata sia sul piano delle fonti europee sia su quello delle norme interne di attuazione.
La disposizione individua il perimetro delle fonti europee rilevanti attraverso un rinvio teleologico agli obiettivi della politica ambientale dell'Unione, enucleati dall'art. 191, par. 1, TFUE: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; protezione della salute umana; utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.
Il richiamo agli obiettivi, anziché a specifiche fonti normative, conferisce alla clausola una notevole ampiezza applicativa: rientrano nel perimetro delle disposizioni europee rilevanti non soltanto le direttive ambientali in senso stretto ma tutte le fonti dell'Unione – inclusi i regolamenti direttamente applicabili – che contribuiscano al perseguimento di uno o più degli obiettivi indicati dall'art. 191, par. 1, TFUE. Questa impostazione è conforme alle indicazioni fornite dall'art. 3, par. 1, lettera a) della Direttiva (UE) 2024/1203, che definisce la condotta illecita come quella che «viola il diritto dell'Unione che contribuisce al perseguimento di uno degli obiettivi della politica dell'Unione in materia di ambiente di cui all'art. 191, par. 1, TFUE».
Un profilo di particolare rilievo sistematico attiene alla rilevanza, ai fini della valutazione di abusività, dei regolamenti dell'Unione europea, i quali, ai sensi dell'art. 288 TFUE, sono direttamente applicabili negli ordinamenti degli Stati membri senza necessità di recepimento.
La formulazione dell'art. 452-*quinquiesdecies* consente di affermare che anche la violazione di un regolamento europeo – quale, a titolo esemplificativo, il Regolamento (UE) 2024/1157 in materia di spedizioni di rifiuti o i Regolamenti (UE) 2024/2571 e 2024/3230 – è idonea a qualificare come abusiva la condotta, indipendentemente dall'adozione di norme interne di attuazione. Questa conclusione, già sostenuta in dottrina con riferimento alla previgente formulazione degli eco-delitti, trova ora un esplicito ancoraggio positivo nella lettera *a)* dell'art. 452-*quinquiesdecies*, che si riferisce alle «disposizioni legislative dell'Unione europea» senza richiedere il filtro del recepimento nazionale.
Il giudice penale è pertanto chiamato a operare un sindacato diretto sulla conformità della condotta al diritto europeo, inteso nella sua immediata precettività, con conseguente rafforzamento dell'effettività della tutela penale ambientale nei settori in cui l'armonizzazione normativa è più avanzata.
Il secondo criterio si riferisce alle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali che danno attuazione al diritto europeo. In questa categoria rientrano, in primo luogo, le norme contenute nel D.lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente), nelle sue varie articolazioni nonché le altre normative nazionali (leggi e decreti legislativi) di recepimento delle Direttive europee in materia ambientale oltre ai decreti ministeriali regolatori delle predette e, infine, anche i provvedimenti amministrativi generali e individuali adottati in attuazione del quadro normativo europeo, ivi incluse le prescrizioni imposte nell'ambito dei procedimenti autorizzatori (AIA, AUA) o di valutazione di impatto ambientale.

L'inclusione delle disposizioni «regolamentari o amministrative» nella nozione di abusività consolida la tradizione interpretativa giurisprudenziale3 che aveva già riconosciuto la rilevanza, ai fini dell'integrazione del requisito, della violazione di prescrizioni amministrative. La codificazione normativa conferisce a tale orientamento una base positiva espressa, superando ogni residuo dubbio circa l'inclusione nell'area dell'abusività delle condotte che si pongano in violazione di atti amministrativi a contenuto precettivo, anche quando non assistiti da sanzione penale autonoma.

5. Le autorizzazioni geneticamente viziate o illecite

Il terzo criterio dell'art. 452-*quinquiesdecies* c.p. attiene alla rilevanza penale delle condotte poste in essere sulla base di autorizzazioni ottenute attraverso modalità illecite: la frode, la violenza, la minaccia o la commissione di reati contro la pubblica amministrazione. Si tratta di un'ipotesi qualificata di abusività, che si distingue dalle precedenti per il fatto che la condotta è formalmente coperta da un titolo abilitativo, la cui illegittimità non discende da vizi procedurali o sostanziali ordinari ma dalla corruzione del processo stesso di formazione dell'atto.
La nozione di autorizzazione «geneticamente viziata» evoca e al contempo sistematizza la categoria giurisprudenziale della «macroscopica illegittimità dell'atto autorizzatorio», elaborata dalla Suprema Corte nell'ambito della definizione dei limiti del sindacato penale sugli atti della pubblica amministrazione. Secondo tale orientamento, il giudice penale non può pronunciarsi sulla mera illegittimità dell'atto amministrativo, che rimane riservata al giudice amministrativo ma è chiamato a valutare la condotta dell'agente che si sia avvalso di un atto palesemente e gravemente difforme dai requisiti sostanziali richiesti dall'ordinamento, in quanto formatosi per effetto di condotte illecite dell'autore del reato.
Il legislatore delegato, recependo le indicazioni della Direttiva (UE) 2024/1203 e in particolare del Considerando (9) – che annovera tra le condotte illecite quelle basate su «un'autorizzazione ottenuta fraudolentemente o tramite corruzione, estorsione o coercizione» – ha tradotto questa elaborazione giurisprudenziale in una previsione normativa espressa, tipizzando le modalità di ottenimento illecito del titolo abilitativo che determinano la qualificazione come abusiva della condotta posta in essere sulla base di esso.
L'art. 452-*quinquiesdecies* individua quattro distinte modalità di ottenimento illecito dell'autorizzazione:

- la **frode** (*fraudolentemente*), che ricomprende ogni forma di induzione in errore dell'autorità competente mediante false rappresentazioni della realtà o di dati tecnici, ivi inclusa la presentazione di documentazione falsa o mendace nell'ambito dei procedimenti autorizzatori;
- la **violenza**, intesa come costrizione fisica esercitata nei confronti del funzionario o del responsabile del procedimento;
- la **minaccia**, quale forma di costrizione morale che condiziona la formazione del provvedimento autorizzatorio;
- la **commissione di reati contro la pubblica amministrazione**, categoria che ricomprende in modo tipizzante le fattispecie di cui agli artt. 317 (concussione), 318 (corruzione per l'esercizio della funzione), 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319-*ter* (corruzione in atti giudiziari), 319-*quater* (induzione indebita) e 320 c.p. (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio), nonché le ipotesi di indebita interferenza nella formazione dell'atto autorizzatorio.

3 Cass. pen., Sez. III, Sent. n. 28732/2018.

L'inclusione esplicita dei reati contro la pubblica amministrazione quale criterio autonomo di abusività riveste una particolare rilevanza pratica nelle ipotesi, non infrequenti nel settore ambientale, in cui il titolo autorizzativo sia stato ottenuto attraverso condotte corruttive.
In tali casi, la condotta ambientale posta in essere sulla base dell'autorizzazione così ottenuta si qualifica come abusiva ai sensi dell'art. 452-*quinquiesdecies*, indipendentemente dall'avvenuto accertamento della responsabilità penale per il reato presupposto contro la pubblica amministrazione e ciò in coerenza con il principio di autonomia dell'accertamento penale ambientale rispetto alle vicende del procedimento amministrativo.
La previsione dell'art. 452-*quinquiesdecies*, laddove delimita la rilevanza penale dell'autorizzazione illegittima alle sole ipotesi di ottenimento illecito, circoscrive il sindacato del giudice penale rispetto all'atto amministrativo, escludendo che qualsiasi vizio di legittimità – ancorché grave – del provvedimento autorizzatorio possa automaticamente determinare l'abusività della condotta. Il soggetto che abbia ottenuto l'autorizzazione nel rispetto delle regole procedurali e sostanziali, pur in presenza di errori valutatori dell'autorità competente, beneficia di una presunzione di legittimità dell'atto che esclude la qualificazione come abusiva della condotta posta in essere nel rispetto delle prescrizioni autorizzative. Tale impostazione valorizza il principio dell'affidamento del privato negli atti della pubblica amministrazione, già riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità come limite al sindacato penale sull'atto amministrativo.

6. L'autonomia del giudice penale rispetto all'atto amministrativo

Un profilo sistematico di grande rilevanza è quello attinente al rapporto tra l'accertamento penale della abusività della condotta e la valutazione degli atti amministrativi che la sottendono. La codificazione dell'art. 452-*quinquiesdecies* rafforza il principio di autonomia del giudice penale rispetto alle valutazioni dell'autorità amministrativa, già affermato dalla giurisprudenza con riferimento alla nozione di macroscopica illegittimità dell'atto autorizzatorio.
In particolare, l'espressa inclusione delle fonti europee come parametro di abusività impone al giudice penale di confrontare la condotta non soltanto con il dato autorizzatorio formale ma anche con l'insieme del quadro normativo europeo in materia ambientale, ivi incluse le valutazioni di incidenza ambientale (VINCA) imposte dalla Direttiva 92/43/CEE («Habitat») e dalla Direttiva 2009/147/CE («Uccelli selvatici»).
L'esito negativo di una VINCA o l'avvio di un'attività in assenza della preventiva valutazione di incidenza richiesta, potrebbe in astratto integrare il requisito dell'abusività ai sensi dell'art. 452-*quinquiesdecies*, lettera *a)*, in quanto violazione di una disposizione europea orientata agli obiettivi di cui all'art. 191, par. 1, TFUE. Questa prospettiva solleva interrogativi di non facile soluzione circa i limiti del sindacato penale sulle valutazioni tecnico-discrezionali dell'autorità competente in materia di incidenza ambientale. La giurisprudenza di legittimità dovrà probabilmente precisare in quali circostanze la mancata o insufficiente VINCA sia idonea a qualificare come abusiva la condotta, distinguendo le ipotesi di omissione totale della procedura – che appare *prima facie* riconducibile al criterio dell'art. 452-*quinquiesdecies* – da quelle in cui la valutazione sia stata effettuata ma abbia condotto a un esito ritenuto incongruo dall'accusa.
Ciò determina un significativo ampliamento dell'ambito del sindacato penale, che può estendersi alla conformità della condotta ai vincoli europei anche quando l'autorizzazione nazionale non ne tenga adeguatamente conto.

NAPOLETANO E., *Nozione di abusività (art. 452-quinquiesdecies c.p.)*, in Riv. Trim. dir. amb., 03/2026, p. 20.