

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE
ISSN 2612-2103



NUMERO 1\2021

- La procedura di sanatoria dei reati ambientali: limiti legali e correzioni interpretative in *malam partem* di A. MELCHIONDA
- Vi è spazio per una pena prescrittiva - reintegratoria in materia ambientale? di M. DOVA
- Emissioni in atmosfera e sanzioni penali: questioni (ancora) controverse sull'impianto contravvenzionale previsto dal testo unico ambientale di E. MARINI
- La protección del medio ambiente en Chile y sus implicancias penales. Visión general di M. C.RAMÍREZ GUZMÁN
- The criminal enforcement of waste management law in irish district courts: a critical analysis (part. 1) di K. O'LEARY



**EMISSIONI IN ATMOSFERA E SANZIONI PENALI: QUESTIONI
(ANCORA) CONTROVERSE SULL'IMPIANTO CONTRAVVENZIONALE
PREVISTO DAL TESTO UNICO AMBIENTALE.**

**EMISSIONS INTO THE ATMOSPHERE AND CRIMINAL SANCTIONS:
ISSUES (STILL) CONTROVERSE ABOUT THE CONTRAVENTIONAL
PLANT PROVIDED FOR BY THE SINGLE ENVIRONMENTAL TEXT.**

di Elisa MARINI

Abstract. Il presente contributo analizza le principali questioni dottrinali e giurisprudenziali che hanno riguardato le fattispecie penali in materia di emissioni in atmosfera previste dall'art. 279 D.Lgs. n. 152/2006 (in particolare dai primi due commi della citata disposizione), anche alla luce della recente riforma operata dal D.Lgs. n. 102/2020.

Abstract. This work analyzes the main doctrinal and jurisprudential issues which have affected the criminal offenses relating to emissions into the atmosphere, referred to in art. 279 of Legislative Decree no. 152/2006 (in particular, the first two paragraphs of the aforementioned provision), also in light of the recent reform made by Legislative Decree no. 102/2020.

Parole chiave: emissioni in atmosfera, contravvenzioni ambientali.

Key words: emissions in the atmosphere, environmental misdemeanors.



SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le sanzioni previste dal Testo Unico Ambientale in tema di emissioni in atmosfera: l'art. 279. – 3. Le fattispecie di installazione o esercizio di stabilimento in assenza di autorizzazione (comma 1).– 4. Il reato di superamento dei limiti di emissione in atmosfera di cui al secondo comma: analisi della fattispecie e questioni problematiche. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Premessa.

Nell'affrontare il tema legato all'apparato delle sanzioni penali relative alle emissioni in atmosfera, attraverso l'analisi degli orientamenti interpretativi formati in materia, si ritiene utile – preliminarmente – una sintetica premessa di carattere sistematico.

Come noto, nel nostro ordinamento, la materia dell'inquinamento atmosferico è articolata in una serie di normative che si collocano in parte nel Codice Penale, ed in parte nelle leggi speciali, a partire dal Testo Unico Ambientale (D.Lgs.n. 152/2006, di seguito anche "T.U.A.").

Se dovessimo operare una macro-distinzione sul piano categorico, potremmo senza dubbio affermare che le fattispecie codicistiche – in particolare i delitti di inquinamento e disastro introdotti dalla Legge n. 68/2015 – tutelano il bene-ambiente sotto il profilo del danno effettivo, mentre la norma di riferimento del D.Lgs.n. 152/2006, ossia l'art. 279 (sul quale si concentrerà il presente contributo), appresta una tutela *“alla funzione amministrativa del bene ambientale in chiave formale e prodromica a quelle codicistiche di danno, secondo lo schema politico amministrativo fondato sul sistema di autorizzazioni e standard ambientali che pongono limiti massimi della quantità di inquinamento consentita (...)”*¹.

Il 2006 è stato il primo anno importante sul piano della regolamentazione delle emissioni inquinanti, seguito dal 2010, nel corso del quale, da un lato – attraverso il D.Lgs. n. 128 (*“Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69”*) – sono state introdotte importanti revisioni alla Parte Quinta del Testo Unico Ambientale, essendo stata riscritta, in maniera più organica, la disciplina delle emissioni in atmosfera provenienti da impianti ed attività (in particolare, da impianti termici di piccola potenza); dall'altro – attraverso il D.Lgs. n. 155 (*“Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa”*) – è stato sostituito l'assetto normativo previgente in materia di qualità dell'aria, con l'adeguamento agli standard europei e l'introduzione di modalità operative più efficaci.

Le disposizioni della Parte Quinta sono state ulteriormente integrate ad opera del D.Lgs. n. 183/2017 (*“Attuazione della direttiva (UE) 2015/2193 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25*

¹ G. De Santis, *“La violazione dei limiti di emissioni in atmosfera nella strettoia tra istantaneità e permanenza. (Nota a Cass. Sez. III n. 16042 del 12 aprile 2019)”*, in Lexambiente, n. 2/2019, p. 77.



novembre 2015, relativa alla limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati da impianti di combustione medi, nonché per il riordino del quadro normativo degli stabilimenti che producono emissioni nell'atmosfera, ai sensi dell'articolo 17 della legge 12 agosto 2016, n. 170”), e da ultimo, recentemente, dal D.Lgs. n. 102/2020 (“Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 15 novembre 2017, n. 183, di attuazione della direttiva (UE) 2015/2193 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa alla limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati da impianti di combustione medi, nonché per il riordino del quadro normativo degli stabilimenti che producono emissioni nell'atmosfera, ai sensi dell'articolo 17 della legge 12 agosto 2016, n. 170”), pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 13 agosto 2020, che, oltre a contenere disposizioni integrative e correttive del citato D.Lgs. n. 183/2017, ha previsto una serie di nuovi adempimenti per i gestori degli impianti e – per quanto di specifico interesse nell’odierna sede – ha inciso anche sul dato testuale dell’art. 279 T.U.A., con parziali modifiche e depenalizzazioni, di cui si dirà nell’immediato prosieguo².

2. Le sanzioni previste dal Testo Unico Ambientale in tema di emissioni in atmosfera: l’art. 279.

L’art. 279 D.Lgs. n. 152/2006, nell’attuale formulazione, prevede una serie di sanzioni, sia penali che amministrative – queste ultime particolarmente rilevanti dopo la recente riforma del D.Lgs. n. 102/2020– che si riconducono alle seguenti fattispecie:

- installazione o esercizio di uno stabilimento in assenza di autorizzazione (comma 1);
- violazione dei limiti di emissione e delle prescrizioni (commi 2 e 2-bis)
- messa in esercizio di un impianto senza previa comunicazione (comma 3);
- omessa comunicazione dei dati relativi alle emissioni (comma 4);
- superamento dei valori limite di qualità dell’aria (comma 5);
- omessa adozione delle misure necessarie ad evitare l’aumento delle emissioni (comma 6).

Vi è, poi, una disposizione finale, prevista dal comma 7, che prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da 15.500 euro a 155.000 euro per la violazione delle prescrizioni dell'articolo 276 (“Controllo delle emissioni di cov derivanti dal deposito della benzina e dalla sua distribuzione dai terminali agli impianti di distribuzione”) – qualora non soggetta alle sanzioni previste dai commi da 1 a 6 – e per la violazione delle prescrizioni dell'articolo 277 (“Recupero di cov prodotti durante le operazioni di rifornimento presso gli impianti di distribuzione di benzina”), all’irrogazione della

² Per un approfondimento più dettagliato e specifico sull’iter legislativo che ha caratterizzato l’intera normativa in materia di inquinamento atmosferico, si rimanda all’introduzione alla voce “Aria”, di L. Benedusi, contenuta in S. Maglia, Codice dell’Ambiente, 2020, pp. 915-921.



quale provvede la regione o la diversa autorità indicata dalla legge regionale (ex artt. 17 e ss. L. n. 689/1981), con sospensione delle autorizzazioni in essere in caso di recidiva.

A seguito della riforma del 2020, che ha depenalizzato le fattispecie contravvenzionali in precedenza previste dai commi 3 e 4 (incidendo, altresì, sul testo del comma 1), le violazioni penalmente rilevanti sono dunque, ad oggi, parzialmente ridimensionate rispetto al passato³.

3 Per agio del lettore, si riporta il testo completo della disposizione in commento attualmente in vigore:

“1. Fuori dai casi per cui trova applicazione l'articolo 6, comma 13, cui eventuali sanzioni sono applicate ai sensi dell'articolo 29-quattordices, chi inizia a installare o esercisce uno stabilimento in assenza dell'autorizzazione prevista dagli articoli 269 o 272 ovvero continua l'esercizio con l'autorizzazione scaduta, decaduta, sospesa o revocata è punito con la pena dell'arresto da due mesi a due anni o dell'ammenda da 1.000 euro a 10.000 euro. Con la stessa pena è punito chi sottopone uno stabilimento ad una modifica sostanziale senza l'autorizzazione prevista dall'articolo 269, comma 8 o, ove applicabile, dal decreto di attuazione dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35. Chi sottopone uno stabilimento ad una modifica non sostanziale senza effettuare la comunicazione prevista dall'articolo 269, comma 8 o comma 11-bis, o, ove applicabile, dal decreto di attuazione dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, è assoggettato ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 300 euro a 1.000 euro, alla cui irrogazione provvede l'autorità competente.

2. Chi, nell'esercizio di uno stabilimento, viola i valori limite di emissione stabiliti dall'autorizzazione, dagli Allegati I, II, III o V alla parte quinta del presente decreto, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'articolo 271 è punito con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 10.000 euro. Se i valori limite violati sono contenuti nell'autorizzazione integrata ambientale si applicano le sanzioni previste dalla normativa che disciplina tale autorizzazione.

2-bis. Chi, nell'esercizio di uno stabilimento, viola le prescrizioni stabilite dall'autorizzazione, dagli allegati I, II, III o V alla Parte Quinta, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'articolo 271 o le prescrizioni altrimenti imposte dall'autorità competente è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 euro a 10.000 euro, alla cui irrogazione provvede l'autorità competente. Se le prescrizioni violate sono contenute nell'autorizzazione integrata ambientale si applicano le sanzioni previste dalla normativa che disciplina tale autorizzazione.

3. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordices, comma 7, chi mette in esercizio un impianto o inizia ad esercitare un'attività senza averne dato la preventiva comunicazione prescritta ai sensi dell'articolo 269, comma 6, o ai sensi dell'articolo 272, comma 1, è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 euro a 2.500 euro. E' soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 euro a 2.500 euro, alla cui irrogazione provvede l'autorità competente, chi non presenta, nei termini previsti, la domanda o la relazione di cui all'articolo 271, comma 7-bis, chi non effettua, nei termini, una delle comunicazioni previste all'articolo 273-bis, comma 6 e comma 7, lettere c) e d), e chi non presenta, nei termini, la domanda prevista all'articolo 273-bis, comma 6.

4. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordices, comma 8, chi non comunica all'autorità competente i dati relativi alle emissioni ai sensi dell'articolo 269, comma 6, è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 euro a 10.000 euro.

5. Nei casi previsti dal comma 2 si applica sempre la pena dell'arresto fino ad un anno se il superamento dei valori limite di emissione determina anche il superamento dei valori limite di qualità dell'aria previsti dalla vigente normativa.

6. Chi, nei casi previsti dall'articolo 281, comma 1, non adotta tutte le misure necessarie ad evitare un aumento anche temporaneo delle emissioni è punito con la pena dell'arresto fino ad un anno o dell'ammenda fino a milletrecentadue euro.

7. Per la violazione delle prescrizioni dell'articolo 276, nel caso in cui la stessa non sia soggetta alle sanzioni previste dai commi da 1 a 6, e per la violazione delle prescrizioni dell'articolo 277 si applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 15.500 euro a 155.000 euro. All'irrogazione di tale sanzione provvede, ai sensi degli articoli 17 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689, la regione o la diversa autorità indicata dalla legge regionale. La sospensione delle autorizzazioni in essere è sempre disposta in caso di recidiva”.



Al fine di circoscrivere in maniera ancor più puntuale l'analisi delle principali questioni interpretative che costituiranno l'oggetto dell'odierna disamina, si premette sin d'ora che le stesse riguarderanno i primi due commi dell'art. 279 T.U.A., e questo sia per la frequenza con cui le corrispondenti ipotesi di reato vengono contestate nella prassi, sia per l'interesse del dibattito giuridico che ne è scaturito sia in dottrina che in giurisprudenza, e che ha riguardato tematiche di diritto penale generale relative, in particolare, alla natura dei reati, al soggetto attivo dei medesimi (con conseguente diatriba in ordine alla classificazione del reato quale proprio o comune) e dall'individuazione del momento consumativo, con tutte le conseguenze che ne derivano anche, ad esempio, in punto di prescrizione.

3. Le fattispecie di installazione o esercizio di stabilimento in assenza di autorizzazione (comma 1).

Il primo comma dell'art. 279 T.U.A. – novellato da ultimo, come detto, dal D.Lgs. n. 102/2020 – si applica, in forza della clausola di riserva posta in apertura, agli impianti non sottoposti alla disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale, in merito ai quali dispone l'art. 29-*quaterdecies* T.U.A.

La fattispecie in esame incrimina, da un lato, chi inizia ad installare o esercisce uno stabilimento⁴ in assenza della prescritta autorizzazione, ovvero ne continua l'esercizio sebbene l'autorizzazione sia scaduta, decaduta, sospesa o revocata, e dall'altro chi sottopone uno stabilimento ad una modifica sostanziale senza aver previamente ottenuto la prescritta autorizzazione.

4 Nel previgente impianto normativo, prima dell'intervento del D.Lgs. n. 128/2010, era utilizzato il termine "impianto" in luogo di "stabilimento". La nozione di cui all'art. 268, comma 1, lett. h), definisce lo "stabilimento" come un "complesso unitario e stabile, che si configura come un complessivo ciclo produttivo, sottoposto al potere decisionale di un unico gestore, in cui sono presenti uno o più impianti o sono effettuate una o più attività che producono emissioni". Conformemente alla modifica legislativa, in giurisprudenza si è affermato che "non è più soggetta ad autorizzazione la installazione del singolo impianto che produce emissione in atmosfera, bensì la realizzazione dello stabilimento nel suo complesso, dovendo intendersi con tale termine l'insieme delle attività esercitate nel medesimo luogo mediante uno o più impianti o macchinari. Sicché la installazione o modificazione del singolo impianto o attività nell'ambito dello stabilimento non è di per sé soggetta ad autorizzazione (art. 269, comma 1, seconda parte). È, però soggetta ad autorizzazione, ai sensi del medesimo articolo, la modifica sostanziale dello stabilimento che comporti una variazione delle emissioni in atmosfera A seguito delle modifiche apportate al D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 269 dal D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128, art. 3, comma 3, non è più soggetta ad autorizzazione la installazione del singolo impianto che produce emissione in atmosfera, bensì la realizzazione dello stabilimento nel suo complesso, dovendo intendersi con tale termine l'insieme delle attività esercitate nel medesimo luogo mediante uno o più impianti o macchinari. Sicché la installazione o modificazione del singolo impianto o attività nell'ambito dello stabilimento non è di per sé soggetta ad autorizzazione (art. 269, comma 1, seconda parte). È, però soggetta ad autorizzazione, ai sensi del medesimo articolo, la modifica sostanziale dello stabilimento che comporti una variazione delle emissioni in atmosfera (art. 269, comma 8 come modificato dal D.Lgs. n. 128 del 2010, art. 3, comma 3, lett. i) e, quindi, anche la installazione o modificazione di impianti che la determini." (Cass. pen., Sez. III, 23 aprile 2012, n. 15500).



Configura invece un mero illecito amministrativo, ai sensi dell'ultimo periodo, la realizzazione di una modifica non sostanziale dello stabilimento in assenza di comunicazione⁵.

La norma prevede, dunque, la sanzione penale in relazione alla violazione della disciplina amministrativa che prescrive l'ottenimento di un previo titolo abilitativo che legittimi l'installazione, l'esercizio o la modifica sostanziale di uno stabilimento.

Sul punto, la giurisprudenza ha individuato il bene giuridico tutelato dalla fattispecie nella funzione di controllo preventivo sulle emissioni inquinanti attribuita alla pubblica amministrazione, evidenziando che *“l'autorizzazione all'esercizio di impianti produttivi di emissioni ha funzioni non soltanto abilitative, ma anche di controllo del rispetto della normativa di settore”*⁶.

In tema di inquinamento atmosferico, la Corte di Cassazione, già sotto la vigenza dell'abrogato D.P.R. n. 203/1988, aveva affermato – per poi costantemente ribadire⁷ – che l'autorizzazione non si limita a svolgere una funzione abilitativa, cioè di rimozione di un ostacolo all'esercizio di alcune facoltà, ma che assume anche un ruolo di controllo del rispetto della normativa e dei correlati standards, consentendo il cosiddetto “monitoraggio ecologico”: *“Conseguentemente, l'omessa valutazione della P.A. impedisce quella conoscenza ed informazione ambientale e quel controllo sull'attività cui sono deputati il procedimento autorizzatorio e le relative sanzioni in caso di disobbedienza a questi precetti, comportando perciò una effettiva conseguenza pericolosa, in quanto conoscenza ed informazione sono strumenti necessari per la prevenzione. Pertanto solo dopo aver ottenuto il provvedimento autorizzatorio può affermarsi che sono venute meno le conseguenze pericolose eliminabili dal contravventore”*⁸.

Sugli stessi presupposti, la dottrina ha evidenziato come la fattispecie in esame configuri un reato di pericolo presunto, *“slegato da un'effettiva verifica della compromissione delle condizioni, seppur definite in premessa, di salubrità dell'aria. Ad essere tutelato è il regime amministrativo facente capo alla PA, giacché la norma mira a garantire il controllo preventivo da parte di quest'ultima sul piano della funzionalità e della potenzialità inquinante di un impianto industriale”*⁹.

Sul punto, la giurisprudenza ha precisato che la valutazione della suddetta potenzialità inquinante, in relazione all'esercizio di un impianto in assenza della prescritta autorizzazione, va effettuata in

⁵ A tal proposito, l'art. 267, comma 1 T.U.A. definisce il campo di applicazione della Parte Quinta del Testo Unico Ambientale, disponendo che la disciplina *“si applica agli impianti (...) ed alle attività che producono emissioni in atmosfera”*, e l'art. 269, comma 1 prescrive che *“per tutti gli stabilimenti che producono emissioni deve essere richiesta l'autorizzazione”*.

⁶Cass. pen., Sez. III, 18 dicembre 2017, n. 56281.

⁷*Ex multis*, Cass. pen., Sez. III, 28 giugno 2007, n. 35232.

⁸Cass. pen., Sez. III, 13 marzo 1996, n. 3589.

⁹ G. De Santis, *op. cit.*, p. 77.



concreto, e che solo l'effettiva produzione di emissioni integra il presupposto per l'applicazione della sanzione penale, non essendo sufficiente la mera capacità o idoneità produttiva¹⁰.

Trascorrendo alle questioni più dibattute – alle quali si accennava nel paragrafo precedente – non può non darsi conto degli opposti orientamenti che si sono registrati, sia in dottrina che in giurisprudenza, in ordine all'individuazione del soggetto attivo del reato.

Se, da un lato, l'impiego del pronome personale "chi", da parte del legislatore, è stato valorizzato quale connotato caratterizzante un reato comune¹¹, altri autori hanno sostenuto che la contravvenzione in esame configuri un reato proprio del gestore dell'impianto, in ragione della componente omissiva che caratterizza gli illeciti delineati dall'art. 279 D.Lgs. n. 152/2006¹²: secondo tale orientamento, il presupposto dell'obbligo di tenere determinate condotte sarebbe infatti contenuto nell'art. 268, lett. n), D.Lgs. n. 152/2006, il quale definisce il "gestore" come "*la persona fisica o giuridica che ha potere decisionale circa l'installazione o l'esercizio dello stabilimento e che è responsabile dell'applicazione dei limiti e delle prescrizioni disciplinate*" nel Testo Unico Ambientale¹³.

In giurisprudenza, l'interpretazione prevalente ha inteso individuare il soggetto attivo della contravvenzione in esame – anche con riguardo alle ulteriori fattispecie ivi previste – nel gestore

10Si veda, ad esempio, Cass. pen., Sez. III, 14 settembre 2015, n. 36903 (ma anche Cass. pen., Sez. feriale, 6 ottobre 2015, n. 40155), che ha sostenuto testualmente – sulla scorta della giurisprudenza precedente, tra cui Cass. pen., Sez. III, 12 gennaio 2011, n. 5347 – come "*l'affermazione di responsabilità per il reato di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 279, per l'emissione in atmosfera di sostanze (pericolose e non) in assenza di autorizzazione, comporta la prova della concreta produzione delle emissioni da parte dell'impianto, "non potendo ritenersi sufficiente la mera potenzialità produttiva di emissioni inquinanti (...).Ciò in quanto, per la configurabilità del reato occorre che le emissioni siano effettivamente sussistenti posto che l'art. 269 T.U.A. prescrive che l'autorizzazione deve essere richiesta per "tutti gli stabilimenti che producono emissioni" e l'art. 267, comma 1, T.U.A. nel definire il campo di applicazione della nuova disciplina, precisa che essa "si applica agli impianti (...) ed alle attività che producono emissioni in atmosfera", e con ciò definisce in modo più rigoroso e restrittivo il presupposto del reato, che non è più la generica possibilità (come nella disciplina previgente), ma la concreta attività di produzione delle emissioni da parte dell'impianto (Sez. 3, n. 40964 del 11/10/2006, P.M. in proc. D'Orta, Rv. 235454)".*

11L. Ramacci, *Diritto penale dell'ambiente*, 2009, p. 442; A. Macrillò, *I nuovi reati ambientali*, 2017, p. 125.

12 P. Fimiani, *La tutela penale dell'ambiente*, 2015, p. 751.

13Per completezza di esposizione, si segnala un ulteriore indirizzo esegetico che distingue i soggetti attivi del reato in base alle differenti fattispecie. Rispetto ai reati che presuppongono la necessità di ottenere un titolo abilitativo, è stato rilevato come la disciplina amministrativa individui quale proprio destinatario il gestore (che per le persone giuridiche dovrà essere identificato nel legale rappresentante o nell'amministratore delegato), il quale, in via esclusiva, potrà rivestire la qualifica di soggetto attivo del reato. Quanto alla condotta di installazione dell'impianto in mancanza della prescritta autorizzazione, si è evidenziato come il committente dell'opera possa anche non coincidere con il proprietario della medesima: in tale ipotesi, a seconda che la mancanza di autorizzazioni riguardi il profilo edilizio e/o paesaggistico, o, al contrario, il titolo abilitativo alle emissioni in atmosfera, potranno rispondere del fatto il costruttore o il proprietario. Infine, riguardo alle fattispecie che implicano l'operatività dello stabilimento, il destinatario del precetto penale potrà essere individuato anche nel direttore di stabilimento, senza esclusione degli ulteriori soggetti eventualmente chiamati in causa a titolo di cooperazione o concorso. Per approfondimenti si rimanda a C. Ruga Riva, *Diritto penale dell'ambiente*, 2013.



dell'attività da cui provengono le emissioni inquinanti¹⁴, ossia nel soggetto obbligato a richiedere l'autorizzazione ai sensi del già menzionato art. 269 T.U.A., qualificando dunque il reato come proprio.

Trascorrendo al profilo della condotta, la questione più rilevante attiene al rapporto tra le varie fattispecie previste dalla disposizione in commento: la giurisprudenza ha difatti osservato che le condotte di "inizio di installazione" e "esercizio", qualora siano poste in essere di seguito dallo stesso soggetto, non possono configurare reati distinti, eventualmente uniti dall'identità del disegno criminoso, ma momenti successivi di una progressione criminosa, con la conseguenza che il reato deve considerarsi unico¹⁵, e nello stesso senso si è espressa anche la dottrina¹⁶.

È stato inoltre rilevato che qualora l'autorizzazione sia stata ottenuta prima della messa in esercizio dell'impianto, ma dopo l'inizio di installazione del medesimo, verrà realizzato unicamente il reato di inizio di installazione senza autorizzazione¹⁷.

Più precisamente, in merito al rapporto tra le condotte di "inizio di installazione" ed "esercizio", qualora poste in essere dallo stesso soggetto, la Suprema Corte ha stabilito che *"non configurano fatti separati, eventualmente uniti dall'identità del disegno criminoso, ma momenti successivi di una progressione criminosa, con la conseguenza che il reato deve considerarsi unico. Tale reato si consuma o con il rilascio dell'autorizzazione o, in alternativa, con la cessazione dell'esercizio dell'impianto."*

*È ovvio, infatti, che la costruzione e l'attivazione dell'impianto si presentano come necessariamente prodromiche rispetto allo svolgimento dell'esercizio dello stesso impianto senza la prescritta autorizzazione. Le condotte poste in essere dall'imputato non possono, dunque, essere parcellizzate e prese in considerazione una per una ai fini della prescrizione, ma devono essere considerate globalmente"*¹⁸.

Un contrasto dottrinale si è poi registrato in ordine all'ultima parte del primo periodo dell'art. 279, comma 1, che prevede il reato di esercizio dello stabilimento con autorizzazione scaduta, decaduta, sospesa o revocata.

Secondo un primo orientamento, minoritario e risalente, si tratterebbe di una fattispecie di danno¹⁹; tuttavia, altri autori hanno successivamente osservato come la prosecuzione dell'esercizio dello

14 Cass. pen., Sez. III, 17 aprile 2019, n. 16669; Cass. pen., Sez. III, 19 luglio 2017, n. 35572; Cass. pen., Sez. III, 13 ottobre 2016, n. 43246.

15 Cass. pen., Sez. III, 24 febbraio 2014, n. 8678.

16D. Micheletti, *Sub art. 279 D.lgs. 3.4.2006 n. 152*, in F. GIUNTA (a cura di), *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, 2007, p. 473; A. Martini, *Commento agli artt. 24, 25 e 26 d.P.R. 203 del 1998*, in C. E. PALAZZO-F.C. PALIERO (a cura di), *Commentario breve alle leggi penali complementari*, 2003, p. 62.

17C. Ruga Riva, *op. ult. cit.*, p. 165.

18 Cass. pen., Sez. III, 24 febbraio 2014, n. 8678.

19 A. Martini, *op. cit.*, p. 140.



stabilimento non determini di per sé solo il passaggio da un pericolo accertato ad un danno, configurandosi la mera persistenza del pericolo.

In ogni caso, la fattispecie in esame sarebbe qualificabile come reato di danno solo ammettendo che la stessa tuteli esclusivamente il bene strumentale delle funzioni di controllo attribuite alla pubblica amministrazione, e non anche il bene finale della salubrità dell'aria²⁰.

Il secondo periodo della disposizione in esame contempla il reato di modifica sostanziale dello stabilimento in difetto di autorizzazione.

Sul punto, la Corte di Cassazione ha definito sostanziali le modifiche che comportino un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni o che alterino le condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse, a fronte delle quali si rende necessario esperire l'ordinaria procedura di cui all'art. 269, comma 2 T.U.A.²¹.

Un altro tema molto dibattuto ha riguardato l'individuazione del momento consumativo di alcune delle fattispecie previste dal primo comma, in particolare quella di inizio di installazione dello stabilimento in assenza di autorizzazione.

Alcuni autori hanno ritenuto che la citata contravvenzione debba considerarsi istantanea, in quanto *“la formula “inizia” sembra indicare un momento temporale ben preciso, superato il quale il reato è già integrato in tutti i suoi requisiti; l'eventuale prosecuzione della costruzione e l'eventuale seguente messa in esercizio riguardano fasi diverse, se del caso integranti altre fattispecie contenute nell'art. 279, con applicazione di un unico reato (di esercizio non autorizzato, trattandosi di norma a più fattispecie), posto che la seconda porzione di condotta assorbe il disvalore della prima.*

Il reato è dunque istantaneo, poiché in caso contrario il legislatore avrebbe dovuto usare formule diverse, come chi installa, chi esegue lavori di installazione ecc., presupponenti la rilevanza giuridica del protrarsi della condotta dall'inizio alla conclusione dei lavori di installazione”²².

Di diverso avviso è stata la giurisprudenza²³, che – unitamente ad altra autorevole dottrina²⁴ – ne ha costantemente ribadito la natura di reato permanente, che perdurerebbe sino al rilascio dell'autorizzazione, ovvero sino all'intervenuto sequestro dello stabilimento da parte dell'Autorità Giudiziaria (misura che, secondo la Corte di Cassazione, è giustificata proprio dalla finalità di impedire la protrazione della condotta illecita²⁵), oppure sino al momento in cui la Pubblica

20C. Ruga Riva, *op. ult. cit.*, p. 166.

21Cass. pen., Sez. III, 28 marzo 2008, n. 13225.

22C. Ruga Riva, *“Questioni controverse nelle contravvenzioni ambientali: natura, consumazione, permanenza, prescrizione”* in Lexambiente, n. 3/2019, p. 92.

23Ex multis, Cass. pen., Sez. III, 7 luglio 2015, n. 28764, Cass. pen., Sez. III, 10 gennaio 2012, n. 192 e Cass. pen., Sez. III, 28 dicembre 2011, n. 48474.

24 P. Fimiani, *op. cit.*, p. 750.

25Cass. pen., Sez. III, 29 gennaio 2019, n. 4250.



Amministrazione abbia svolto un controllo preventivo sullo stabilimento volto a verificare la tollerabilità delle emissioni.

Secondo la Corte di Cassazione, in sintesi, si tratterebbe di un reato “*permanente, formale e di pericolo (...), che non richiede neppure che l'attività inquinante abbia avuto effettivo inizio, essendo sufficiente la sola sottrazione della stessa al controllo preventivo degli organi di vigilanza (...); la contravvenzione, quindi, prescinde dalla circostanza che le emissioni superino i valori limite stabiliti, in quanto non costituisce un reato di danno ma, per l'appunto, di mera condotta, la cui ratio si ravvisa nella necessità che la pubblica amministrazione possa esercitare un controllo preventivo su attività potenzialmente dannose per l'ambiente (...)*”²⁶.

La fattispecie di esercizio dello stabilimento senza la prescritta autorizzazione è invece pacificamente qualificata come reato permanente, che cessa con il rilascio dell'autorizzazione²⁷, ovvero con il venir meno dell'esercizio²⁸: ciò in quanto, trattandosi di norma finalizzata alla tutela della qualità dell'aria, l'autorizzazione medesima rappresenta il mezzo attraverso il quale la pubblica amministrazione procede alla preventiva verifica della rispondenza dell'impianto alle prescrizioni di legge.

Ad analoga conclusione sembra potersi pervenire con riferimento al reato di esercizio dello stabilimento con l'autorizzazione scaduta, decaduta, sospesa o revocata, dal momento che il fatto tipico persiste sino all'interruzione dell'attività vietata, mentre rispetto alla contravvenzione di modifica sostanziale dello stabilimento non autorizzata, si ripropone il contrasto interpretativo illustrato riguardo alla fattispecie di inizio di installazione.

4. Il reato di superamento dei limiti di emissione in atmosfera di cui al secondo comma: analisi della fattispecie e questioni problematiche.

L'altra fattispecie sicuramente meritevole di analisi è quella prevista dal secondo comma dell'art. 279, relativa alla violazione dei limiti di emissione.

La disposizione in esame, a seguito della novella introdotta dal D.Lgs.n. 183/2017, incrimina la sola condotta di chi, nell'esercizio di un impianto, viola i valori limite di emissione stabiliti dall'autorizzazione, dagli Allegati I, II, III o V alla parte quinta del Testo Unico Ambientale, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'art. 271; la norma precisa che, nel caso in cui i valori limite violati siano contenuti nell'autorizzazione integrata ambientale, si applicano le sanzioni previste dalla normativa che disciplina tale autorizzazione.

²⁶Cass. pen., Sez. III, 28 novembre 2019, n. 48413.

²⁷*Ex multis*, Cass. pen., Sez. III, 24 febbraio 2014, n. 8678.

²⁸*Ex multis*, Cass. pen., Sez. III, 10 settembre 2018, n. 40243 e Cass. pen., Sez. III, 23 gennaio 2015, n. 3206.



La condotta di violazione delle prescrizioni diverse da quelle attinenti ai valori limite di emissione è stata invece depenalizzata ad opera del D.Lgs. n. 183/2017 e trasformata in un illecito amministrativo (previsto dall'odierno comma 2-bis).

La definizione di “valore limite” di emissione si rinviene nell'art. 268, lett. q), T.U.A., che lo qualifica come *“il fattore di emissione, la concentrazione, la percentuale o il flusso di massa di sostanze inquinanti nelle emissioni che non devono essere superati. I valori di limite di emissione espressi come concentrazione sono stabiliti con riferimento al funzionamento dell'impianto nelle condizioni di esercizio più gravose e, salvo diversamente disposto dal presente titolo o dall'autorizzazione, si intendono stabiliti come media oraria”*.

Nell'autorizzazione, l'amministrazione deve individuare i valori limite di emissione applicando le *“migliori tecniche disponibili”* (art. 271, comma 5 T.U.A.), le quali sono definite, ex art. 268, lett. aa), come *“la più efficace ed avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche ad evitare ovvero, se ciò risulti impossibile, a ridurre le emissioni”*.

In base all'art. 271, comma 14 T.U.A., *“i valori limite di emissione si applicano ai periodi di normale funzionamento dell'impianto, intesi come i periodi in cui l'impianto è in funzione con esclusione dei periodi di avviamento e di arresto e dei periodi in cui si verificano anomalie o guasti tali da non permettere il rispetto dei valori stessi”*, ed *“Il gestore è comunque tenuto ad adottare tutte le precauzioni opportune per ridurre al minimo le emissioni durante le fasi di avviamento e di arresto e per assicurare che la durata di tali fasi sia la minore possibile”*.

Poste tali premesse, e fermo restando il contenuto del D.Lgs. n. 155/2010 sulla qualità dell'aria, non può non notarsi come, *“Stando alla lettera della legge, rigorosamente interpretata secondo la regola di stretta legalità, in difetto di ogni espresso o implicito rinvio a norme diverse da quella incriminatrice che alluda ad una portata sostanziale del fatto, anche in chiave sistematica (cioè in rapporto alle norme codicistiche del nuovo Tit. VI bis più volte citato), deve essere rispettato il valore prodromico e formale della disposizione incriminatrice che va intesa a rafforzare unicamente il valore del regime amministrativo cui la PA subordina l'attività di emissione con riferimento, per quanto ci preme nella specie, unicamente ai valori soglia (e tanto basta a realizzare l'interesse protetto dalla norma)²⁹”*.

La giurisprudenza ha ripetutamente affermato che la fattispecie in commento integra un reato formale e di pericolo³⁰, in quanto *“Lo scopo del legislatore, come si deduce dal tenore complessivo dell'art. 279, è infatti non soltanto quello di assicurare il rispetto dei valori limite di emissione e di qualità dell'aria, ma anche quello di consentire alle autorità preposte, attraverso il rilascio del titolo abilitativo e l'imposizione di specifiche prescrizioni e di obblighi di comunicazione, un controllo*

29 G. De Santis, *op. cit.*, p. 81.

30 Da ultimo Cass. pen., Sez. III, 4 aprile 2019, n. 14730



*adeguato finalizzato ad una efficace tutela dell'ambiente e della salute che l'espletamento di determinate attività può, anche potenzialmente, porre in pericolo*³¹, nonché un reato proprio, in quanto riferibile al gestore dell'attività da cui provengono le emissioni, quale soggetto obbligato a richiedere il titolo abilitativo ai sensi dell'art. 269 D.Lgs. n. 152/2006, essendo evidente, ad avviso della Suprema Corte, che *“il soggetto titolare di un'impresa potenzialmente pericolosa assume una posizione di garanzia nei confronti dell'interesse collettivo alla tutela dell'ambiente e deve perciò adottare tutte le misure che si rendano necessarie per evitare di mettere in pericolo il bene protetto”*³².

In ordine, poi, al tema del momento consumativo, la Corte di Cassazione ha stabilito la natura di reato istantaneo della fattispecie del secondo comma dell'art. 279 T.U.A., pur precisando che lo stesso si può configurare come reato a consumazione prolungata o a condotta frazionata, qualora sia caratterizzato dalla ripetizione di singole condotte lesive che determinano il superamento dei limiti tabellari nel tempo, seppur con soluzione di continuità, *“così differenziandosi dal reato necessariamente o eventualmente permanente, rispetto al quale la fattispecie tipica esige o ammette una protrazione nel tempo senza soluzione di continuità”*³³.

Sulla natura istantanea del reato ha concordato la dottrina, sottolineando come la dimensione cronologica del reato vada riferita al momento in cui si realizza la condotta tipica che abbia determinato il superamento del valore limite di emissione³⁴, e precisando che laddove si verificano ulteriori sforamenti, a distanza di tempo, questi non rappresentano un *“approfondimento della prima offesa, ma una diversa ulteriore offesa, dunque un altro reato”*³⁵.

Un ulteriore profilo attenzionato dalla giurisprudenza ha riguardato il rapporto tra la contravvenzione in esame e quella di getto pericolo di cose prevista dall'art. 674 c.p.

La Suprema Corte, ponendo in evidenza l'inciso *“nei casi non consentiti dalla legge”*, ha stabilito che *“il reato di getto pericoloso di cose non è configurabile nel caso in cui le emissioni provengano da un'attività regolarmente autorizzata o da un'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”*³⁶.

Da ciò discende che, nel caso di attività non autorizzata che provochi emissioni eccessive rispetto ai valori tabellari imposti dalla normativa di settore, le fattispecie previste dall'art. 279, commi 1 e 2 D.Lgs. n. 152/2006 possano concorrere con quella disciplinata dall'art. 674 c.p., atteso che le norme

31 Cass. pen., Sez. III, 4 aprile 2014, n. 24334.

32 Cass. pen., Sez. III, 9 dicembre 2015, n. 48456.

33 Cass. pen., Sez. III, 12 aprile 2019, n. 16042.

34 G. De Santis, *op. cit.*, p. 82.

35 C. Ruga Riva, *op. ult. cit.*, p. 84.

36 Cass. pen., Sez. III, 13 settembre 2019, n. 38021.



tutelano beni giuridici diversi: da un lato la funzione di controllo della pubblica amministrazione e la salubrità dell'aria, e dall'altro l'incolumità pubblica.

Le maggiori criticità evidenziate dalla dottrina hanno riguardato, invece, il potenziale scostamento – divenuto spesso effettivo, nell'applicazione giurisprudenziale – tra la prescrizione impartita dall'amministrazione ed il bene giuridico “finale” (ambiente o salute) sotteso alle disposizioni di natura ambientale.

Sul punto si è osservato come *“la tutela penale dell'attività amministrativa parrebbe ammissibile, e sotto certi profili addirittura inevitabile, solo se venissero sanzionate in sede criminale quelle condotte che, violando il precetto amministrativo, avessero una ricaduta diretta – in termini di lesione, ma anche di messa in pericolo – su di un bene giuridico tra quelli cui è legittimo assegnare una protezione estrema quale quella della pena”*³⁷.

Non di rado, invece, la giurisprudenza ha applicato la sanzione penale anche a prescindere da una concreta offensività della contestazione in esame rispetto al bene “finale” dell'ambiente (o, più esattamente, della salubrità dell'aria), ritenendola al contrario integrata in ipotesi di violazioni esclusivamente lesive dei poteri di controllo e vigilanza della pubblica amministrazione: ciò in quanto il reato di cui all'articolo 279, secondo comma D.Lgs. n. 152/2006 – che, lo si ricorda, si riferisce alla violazione, nell'esercizio di uno stabilimento, non solo dei valori limite delle emissioni in atmosfera, ma anche delle prescrizioni stabilite nell'autorizzazione o altrimenti imposte dall'autorità amministrativa – sarebbe integrato a prescindere dall'effettiva compromissione della qualità dell'aria, da condotte anche prodromiche alla messa in esercizio dell'impianto, che incidono negativamente sul complesso del sistema delle prescrizioni e dei controlli previsti dalla normativa di settore³⁸.

La tutela “anticipata” del bene-ambiente è stata – in definitiva – “giustificata”, dalla Corte di Cassazione, in ragione della natura collettiva di un interesse di preminente rilievo, che viene protetto anche attraverso la regolamentazione, il contenimento ed il monitoraggio di attività solo potenzialmente inquinanti.

37C. MELZI D'ERIL, *“Reato di inosservanza delle prescrizioni: la Cassazione insiste nel suo esasperato formalismo (nota a Cass. pen. n. 6256/2011)”*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2011, p. 918.

Si veda anche, nello stesso senso, E. POMINI, *“Adempimenti prodromici alla messa in esercizio di un impianto e reato ex art. 279, comma 2 del D.Lgs. 152/2006”*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1/2012, p. 68, che, proprio in merito alla contravvenzione in esame, ha efficacemente osservato come *“Nel caso in cui l'inosservanza delle prescrizioni imposte dall'autorità riguardi adempimenti prodromici alla messa in esercizio dell'impianto, ai fini del perfezionamento del reato occorre, tuttavia, che l'attivazione dell'impianto abbia effettivamente luogo. Diversamente, l'inosservanza dell'atto amministrativo si collocherebbe in una posizione troppo distante rispetto all'offesa al bene ambiente, non venendo integrata neppure una situazione di messa in pericolo del bene stesso che sia tale da giustificare la protezione data dalla norma penale in luogo della sanzione amministrativa”*.

38 Sul punto, *ex multis*, Cass. pen., Sez. III, 14 luglio 2017, n. 34517; Cass. pen., Sez. III, 10 giugno 2014, n. 24334.



5. Osservazioni conclusive.

L'impressione generale che si ricava dalla suesaposta panoramica sulle sanzioni penali previste dal Testo Unico Ambientale in materia di emissioni in atmosfera – che, lungi da qualsivoglia pretesa di esaustività, ha inteso delineare le principali questioni esegetiche ed applicative legate alla fattispecie di cui all'art. 279 D.Lgs. n. 152/2006 – è quella di un impianto normativo che, scontando i limiti intrinseci delle contravvenzioni, è stato “supportato” da interpretazioni spesso troppo estensive o comunque eccessivamente legate a criteri meramente formalistici.

Si pensi, a tal proposito, alla richiamata giurisprudenza sul momento consumativo delle ipotesi di reato previste dal primo comma dell'art. 279, tese ad affermarne la permanenza (forse, anche, al fine di limitare le ripercussioni in tema di prescrizione), o alle osservazioni poc'anzi esposte in ordine al secondo comma, ritenuto integrato anche in ipotesi di concreta inoffensività.

In ordine a quest'ultimo profilo, assume particolare rilievo la recente riforma operata dal D.Lgs. n. 102/2020, che ha depenalizzato le fattispecie di cui al terzo e quarto comma dell'art. 279 T.U.A. – che prevedono, rispettivamente, la messa in esercizio un impianto o di un'attività senza averne dato le preventive comunicazioni contestualmente previste alle competenti autorità, e la mancata comunicazione dei dati relativi alle emissioni – ad oggi punite esclusivamente con sanzioni amministrative pecuniarie.

È probabile che il Legislatore abbia preso atto di quello che potrebbe definirsi una sorta di *punctum dolens* comune a molte contravvenzioni ambientali, caratterizzate dal modello di incriminazione del pericolo astratto, e che abbia operato una “selezione” – per quanto concerne la disposizione di cui all'art. 279 – tra le varie fattispecie, a seconda della loro concreta offensività, al fine di renderle maggiormente compatibili con un “diritto penale del fatto”, che contraddistingue un sistema criminale di stampo liberale³⁹.

³⁹ Sul punto si segnala C. Bernasconi, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antigiuridicità e colpevolezza*, 2008, con particolare riferimento al capitolo dedicato all'offensività nel reato ambientale.