

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

ISSN 2612-2103



NUMERO 2\2019

- Il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente tra diritto e organizzazione di G. BATTARINO
- Il reato di inquinamento ambientale e la verifica dell'idoneità dei modelli di organizzazione e gestione a prevenirne la commissione: profili problematici di A.FRANCO
- La tutela dall'inquinamento delle acque marittime e costiere di L. RAMACCI
- La violazione dei limiti di emissioni in atmosfera nella strettoia tra istantaneità e permanenza di G. DE SANTIS
- Reati in tema di «assenza» di autorizzazione e responsabilità del titolare di autorizzazione: un problema ancora aperto di A. DI LANDRO
- Confisca disposta in assenza di condanna formale e tutela dei terzi: un'interessante interpretazione convenzionalmente orientata, con qualche spunto per il futuro di M. MONTORSI
- RECENSIONI di N.M. CARDINALE e V. MAINA



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 (Pu 28 feb 2019)

Pres. Izzo Est. Ramacci Ric. Antonioli

Violation of atmospheric emission limits bottleneck between instantaneousness and permanence

Case note - Cass. Sez. III n. 16042 del 12 aprile 2019

di Giovanni DE SANTIS

MASSIMA: “La contravvenzione di cui all’art. 279, comma 2 d.lgs. 152/06 ha natura di reato istantaneo, perché si perfeziona nel luogo e nel momento in cui si realizza la singola condotta tipica, potendosi tuttavia configurare anche quale reato a consumazione prolungata o condotta frazionata, caratterizzato dalla ripetizione di singole condotte lesive dell’interesse protetto dalla norma che determinano il superamento dei limiti soglia nel tempo, sebbene con soluzione di continuità (evidente conseguenza delle modalità operative degli insediamenti produttivi), 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”.



Abstract. la nota intende inquadrare il problema della identificazione della natura cronologica della contravvenzione di cui all'art. 279, comma 2 d.lgs. 152/06 all'interno della vigente cornice sistematica evidenziando insieme ambiguità e contraddizioni dell'attuale assetto normativo che non realizza appieno le esigenze di tutela legate alla repressione dei fatti di inquinamento atmosferico

Abstract. I the case note intends to frame the problem of identifying the chronological nature of the offense referred to the art. 279, paragraph 2 of Legislative Decree 152/06 within the current systematic framework, highlighting together ambiguity and contradictions in the current regulatory framework that does not fully realize the protection requirements linked to the repression of atmospheric pollution.

Parole chiave: inquinamento atmosferico; istantaneità; permanenza

Key words: air pollution; instantaneity; stay

SOMMARIO: 1. L'impatto della legge n. 68 del 2015 in ordine alla dimensione temporale dei nuovi delitti ambientali- 2. Istantaneità e permanenza: una distinzione problematica rispetto alla lesione dei beni ambientali. L'ambigua conclusione della S.C. sul caso Eternit- 3. La causalità cumulativa nei processi per inquinamento e/o disastro ambientale - 4. La dimensione temporale del reato secondo il modello classico (istantaneità vs permanenza)- 5. La peculiare dimensione cronologica dei reati omissivi propri- 6. Il reato di superamento dei limiti di emissione in atmosfera: chiavi di lettura per definirne la natura temporale - 7. La fattispecie nel quadro della repressione dell'inquinamento atmosferico- 8. La dimensione temporale della violazione dei limiti di emissioni- 9. La descrizione del fatto in termini cronologici ed esigenze di tutela: un confronto con la casistica di inquinamento idrico a carattere discontinuo - 10. Conclusioni.



1 L'impatto della legge n. 68 del 2015 in ordine alla dimensione temporale dei nuovi delitti ambientali

La massima in commento deve essere esaminata all'interno del quadro sistematico nel quale è attualmente organizzata nel nostro ordinamento la tutela penale dell'ambiente.

Come è noto dopo la legge n. 68/2015 la protezione dei beni ambientali attraverso il diritto penale è affidata al binomio *codice*, contenente delitti di danno/*extra codice* (nella specie il d.lgs. 152/2006), recante contravvenzioni di pericolo.

Sotto il profilo cronologico ricordiamo la modifica apportata dalla novella del 2015 all'art. 157 c.p. che ha determinato una macroscopica dilatazione dei tempi di prescrizione dei nuovi delitti (in relazione alla gravità delle fattispecie) rispetto ai quali, è il caso di sottolinearlo, stridono i brevissimi termini dei reati contravvenzionali prodromici¹.

Questa constatazione non sposta tuttavia i termini della questione temporale da un punto di vista sistematico/dogmatico: da una parte abbiamo i nuovi delitti codicistici del titolo VI *bis*, Libro II del c.p., caratterizzati (almeno per le più significative figure di cui agli artt. 452 *bis*, *quater* e *quinquies*) dalla previsione di un evento di danno (nel quale si condensa l'offensività della fattispecie), dall'altra parte mere contravvenzioni di pericolo nelle quali l'offesa coincide con la violazione di un determinato regime amministrativo facente capo alla PA, che esercita la funzione di "cura", contemperando interessi contrapposti, dei beni ambientali (aria compresa)².

La legge n. 68 per contro (seguendo l'indicazione espressa dal legislatore comunitario nella Direttiva 99/2008) ha impostato pressoché integralmente la tutela dell'ambiente secondo il modello di *evento causalmente orientato*.

2. Istantaneità e permanenza: una distinzione problematica rispetto alla lesione dei beni ambientali. L'ambigua conclusione della S.C. sul caso Eternit

¹ Come bene ha evidenziato a suo tempo l'Ufficio del Massimario della S.C. nella Relazione alla legge 68/2015 [Rel. n. III/04/2015 del 29 maggio 2015].

² PADOVANI, *Il binomio irriducibile. La distinzione dei reati in delitti e contravvenzioni fra storia e politica criminale*, in *Diritto penale in trasformazione* (a cura di Dolcini e Marinucci), Milano, 1985, passim. Oggetto di tutela, dunque, appare la modalità, amministrativa, di gestione degli interessi in gioco, e, dunque tale funzione rimessa alla P.A., piuttosto che i beni sottostanti.



A seguito della novella del 2015, dal punto di vista cronologico, i due schemi repressivi previsti rispettivamente nel codice e nell'*extra codicem* continuano ad essere schiacciati sul binomio istantaneità/permanenza.

Ciò rappresenta un limite della riforma che non è riuscita a cogliere e tradurre in termini dogmatico/normativi la peculiarità della lesione ambientale che più spesso consiste in una sorta di evento "in divenire".

Secondo lo schema tradizionale invero il concetto di evento non può logicamente che essere ricondotto all'idea della consumazione *istantanea*: per quanto lunga possa essere la fase prodromica di preparazione (in termini causali) l'evento penalmente significativo che ne scaturisce avverrà sempre e comunque in un istante³.

La giurisprudenza in più occasioni si è imbattuta nella difficoltà di racchiudere nello schema del reato di evento la peculiare consistenza cronologica della lesione ambientale (che, si diceva, "diviene" e non semplicemente "avviene").

Esemplare al riguardo la decisione della S.C. nel celebre processo per i fatti di inquinamento da amianto di Casale Monferrato, con riferimento all'ipotesi di cui al comma 2 dell'art. 434 c.p..

Nell'occasione in termini ambigui si è identificato il momento di consumazione del reato con la cessazione dell'attività produttiva dello stabilimento, lasciando non definita la natura istantanea o permanente del delitto in parola.

Da una parte si potrebbe ritenere il reato essere di tipo permanente *visto che si è ritenuto che esso fosse in fase di consumazione per tutta la durata dell'attività degli stabilimenti e che il dies a quo della prescrizione non fosse tanto quello di verificaione dell'evento, quanto quello di cessazione attività, che è proprio di questa tipologia di reati*.

Dall'altra rimane il fatto che lo schema di delitto per il quale si era proceduto (cioè il cpv dell'art. 434) prevede un evento disastroso che deve pur collocarsi nella storia del mondo nell'istante in cui si produce.

La amara conclusione, certificata dalla S.C., è stata comunque quella che al reato siano estranei ed ulteriori sia il persistere del pericolo che il suo inveramento nelle forme di una concreta lesione (cioè eventuali successivi decessi o lesioni pur riconducibili al disastro).

³ Trattasi di una conclusione risalente e pacifica: i reati di evento non possono entrare nella categoria dei reati permanenti giacché il rapporto di causa-effetto "aborrisce dalla permanenza" [DALL'ORA, *Condotta omissiva e condotta permanente nella teoria generale del reato*, 1950, 170].



In applicazione del principio, la Corte ha ritenuto cioè in ogni modo che la consumazione del disastro doloso, mediante diffusione di emissioni derivanti dal processo di lavorazione dell'amianto, non può considerarsi protratta oltre il momento in cui ebbero fine le immissioni delle polveri e dei residui della lavorazione⁴.

3. La causalità cumulativa nei processi per inquinamento e/o disastro ambientale

Rispetto alla peculiarità dell'evento di lesione ambientale (che è di regola il risultato di una molteplicità di condotte che diventano concausali proprio in ragione di una ripetizione seriale), si pongono inedite questioni rilevanti nella fase di accertamento della causalità. Cioè un aspetto della causalità che spiccherà nei processi per inquinamento e/o disastro ambientale è quello della c.d. causalità cumulativa. In altri termini si tratta di considerare una serie causale (più cause che convergono verso un medesimo evento ex art. 41, 1 comma), cioè di quelle che operano sommandosi l'una con l'altra (o addirittura moltiplicando tra loro il proprio effetto= causalità c.d. sinergica). Ma questa peculiarità eziologica/cronologica (più cause che si spalmano nel tempo) non sposta i termini della questione rispetto alla collocazione del momento consumativo che coinciderà con l'istante nel quale avviene l'evento risultato della somma (o moltiplicazione) delle concause. Beninteso che esso può essere anche di molto lontano nel tempo rispetto alle prime condotte concausali. Si parla a questo proposito, giustamente, di un c.d. evento "a distanza".

Se è certamente vero che gli eventi lesivi del nostro settore hanno una caratterizzazione naturalistica (per non dire ontologica) specifica (rispetto ai quali potrebbe sostenersi che essi, in realtà, "divengono" e non semplicemente "avvengono", come si diceva⁵), tuttavia il legislatore della riforma del 2015 non ha ritenuto di coniare, occorre ribadirlo, inediti modelli cronologici di reato (diversi da quello istantaneo o permanente).

⁴ Cass. pen., Sez. I., 19 novembre 2014-23 febbraio 2015, n. 7941, Schmidheiny, rv. 262789. a già si consideri Cass. pen., Sez. IV, 17 maggio 2006, n. 4675, P.G. in proc. Bartalini e altri, rv. 235669.

⁵ Un qualcosa di simile si può dire dell'evento della malattia professionale nel contiguo settore della sicurezza ed igiene del lavoro. Sul punto, in dottrina, DE SANTIS, *Gli effetti del tempo nel reato*, Milano, 2006, 363 ss.; ALBERTINI, *La consumazione del reato di lesione personale colposa nella giurisprudenza sulle malattie professionali*, in RTDPE, 1990, 589; BELLONE-PERDUCA, *Brevi note su malattia da lavoro e prescrizione del reato di cui all'art. 590 c.p.*, in RGL, 1982, IV, 473; DELLA CASA, *Permanenza della condotta e permanenza di effetti nel delitto di lesioni colpose (in caso di malattia professionale)*, RGL, 1985, IV, 317; GUARINIELLO, *Malattie professionali e momento consumativo del delitto di lesione personale colposa: si pronuncia la Cassazione*, in LP, 1984, 557; ID., *Insorgenza e aggravamento dell'ipoacusia da rumore nella giurisprudenza della Cassazione*, FI, 1986, II, 592; BALDI, *Il problema della decorrenza del termine prescrizione in relazione all'insorgenza e allo sviluppo della malattia professionale*, in CP, 1999, 863.



E' vero però che per tenere conto del fattore tempo come decisivo nell'accertamento delle responsabilità penale di settore la legge 68 del 2015, modificando l'articolo 157 c.p., ha previsto, si diceva pure, il raddoppio dei termini di prescrizione per tutti i delitti di nuova introduzione, sdrammatizzando per così dire la questione temporale.

4. La dimensione temporale del reato secondo il modello classico (istantaneità vs permanenza)

Occorre quindi sottolineare come il nostro impianto normativo e sistematico ordinamentale sia ancora saldamente ancorato ad una bipartizione (istante *vs* durata) che conserva una sua plausibilità logica indiscutibile.

In questo senso *permanente* può essere solo il reato di condotta e ciò per l'ovvia ragione che *solo* la condotta può essere prolungata nel tempo.

Il reato di evento è invece *necessariamente* istantaneo. Nel senso che per quanto la preparazione causale di un evento possa essere prolungata, il verificarsi di esso avviene nell'attimo: la vittima di un avvelenamento prolungato attraverso la somministrazione seriale di piccole dosi di veleno che producono il proprio effetto grazie alla cumolazione o sinergia di esse muore comunque *in un attimo* perché, anche questo è fin troppo ovvio, non è dato in natura prolungare il momento della morte oltre l'istante in cui essa avviene.

Nel caso concreto, semmai, può aversi un reato istantaneo con effetti permanenti⁶, ma *dopo* l'evento tipico entriamo inesorabilmente nella fase del *post factum*.

Se il reato è permanente, in quanto permanga la condotta che lo costituisce, è essenziale che la condotta descritta dalla norma incriminatrice possa (per la propria natura) essere suscettibile di protrazione, perché ci sia offesa e, quindi, reato (se si condivide la tesi secondo la quale esistono i reati *necessariamente* permanenti⁷) o possa esserlo in concreto (se si concepisce il reato anche solo *eventualmente* permanente⁸).

⁶ CARACCIOLI, *Condotta permanente e permanenza di effetti nella fattispecie criminosa*, in RIDPP, 1960, 223.

⁷ Cioè quando sarebbe lo schema astratto della fattispecie ad imporre un carattere durevole della condotta, presupponendo che ci siano reati che per esser tali devono necessariamente durare. Se cioè si segue il criterio del tipo di condotta. La durata della condotta sarebbe, allora, insita nello schema astratto che la prevede, e non potrebbe costituire, invece, una mera ed eventuale modalità concreta della medesima [v. in termini riassuntivi delle diverse impostazioni presenti in letteratura, DE SANTIS, *Gli effetti*, cit., 381]. Così "se non è possibile, cioè, immaginare la protrazione



5. La peculiare dimensione cronologica dei reati omissivi propri

Problematica è la soluzione per i reati senza azione, cioè quelli omissivi propri (per gli impropri, essendo di evento, vale quanto detto sopra).

Il tema, come è noto, si radica sulla constatazione che, non essendoci obbligo senza termine, la scadenza temporale di quest'ultimo contribuisce, in maniera determinante, a segnare la tipicità dell'omissione. A questo proposito è noto il contrasto tra chi rivendica la decisività della scadenza ai fini della identificazione della offesa (per cui quando la legge fissa il termine entro il quale un obbligo deve essere adempiuto sarebbe ragionevole “pensare che al legislatore interessi che l'adempimento avvenga proprio in quel momento e che l'offesa al bene si consumi e si esaurisca pertanto, sotto forma di reato omissivo istantaneo, nell'attimo in cui il termine scade senza che l'obbligo sia adempiuto”⁹) contro chi invece sostiene che il reato continuerebbe a “consumarsi” fino

indefinita di un omicidio, non si comprende come dovrebbe concepirsi, per contro, un sequestro di persona senza che la privazione o restrizione della libertà avvenga con un carattere non momentaneo” [ID., 402].

⁸ Almeno per coloro i quali sostengono che la permanenza non costituisca un requisito astratto della condotta riducendo inevitabilmente il carattere cronologico della durata del reato in un mero “attributo che informa in concreto” un determinato fatto incriminato, considerando la permanenza come la semplice, ed eventuale, protrazione dell'offesa, e non già come un carattere necessario, ed intrinseco, di quest'ultima [RAMPIONI, voce *Reato permanente*, in ED, XXXVIII, Milano, 1987, 857]. Così non si esclude che, sebbene certi reati assumano, normalmente, una forma istantanea, essi possano, in concreto, assumere il carattere della permanenza” [PECORARO ALBANI, *Del reato permanente*, in RIDPP, 1960, 420]. Al più sarebbe configurabile la figura del reato necessariamente istantaneo, per contro che “tutti gli altri reati possono assumere la forma della permanenza, vale a dire, sono «eventualmente» permanenti”... “lungi dal sussistere una classe di reati necessariamente» permanenti, seppure per l'accertamento della natura permanente dell'illecito è rilevante il riferimento alla fattispecie astratta — proprio al fine di stabilire se la condotta costitutiva sia suscettibile di durata nel tempo — una volta accertata tale possibilità, è l'esame della fattispecie concreta a fissare in via definitiva il carattere permanente o meno del reato”. Riprendendo l'esempio paradigmatico del sequestro di persona, allora, il minimum cronologico di protrazione della privazione della libertà personale non avrebbe “nulla a che vedere con la permanenza del reato”, essendo, cioè essenziale all'integrazione del tipo, “inerendo strettamente alla sfera di esecuzione dell'illecito”. Prima ci sarebbe solo conato. [RAMPIONI, voce, cit., 857-858-859]. Opinando in questo senso “la stragrande maggioranza” dei reati potrebbe, quindi, configurarsi come, eventualmente-inconcreto, permanente [(così MANTOVANI, *Diritto penale, Parte generale*, Padova, 2001, 447.); PECORARO-ALBANI, cit., 421: ad esempio, potrebbe presentarsi in tale veste lo stesso furto (citando Cass. 1/5/1942, in GP, 1943, II, 82), nella specie per sottrazione di energia elettrica. Viene, poi, fatto l'esempio della ingiuria, che può eventualmente acquistare il carattere della permanenza “nel caso di chi avesse cura di mantenere esposto per lungo tempo sul balcone, al fine di ingiuriare il suo dirimpettaio, un paio di corna”]. E, allora, il reato necessariamente permanente (intendendo per esso, dunque, quello rispetto al quale il requisito della durata sarebbe necessario alla configurazione del fatto tipico), non avrebbe alcuna ragione di esistere (PECORARO-ALBANI, cit., 421).

⁹ Così, in senso problematico tuttavia, osserva COPPI, voce *Reato permanente*, in Digdp, XI, Torino, 1996, 324. Nel senso della incompatibilità tra omissione pura e permanenza: GALLO M., *Reato permanente ed omissivo conferimento di grano all'ammasso*, cit., 331. Nello stesso senso CARACCIOLI, *Condotta permanente e permanenza di effetti*, cit., 221 ss.



al perdurare della situazione antigiuridica creata col mancato compimento, entro un determinato termine, della condotta dovuta. Questa seconda opinione è rafforzata dalla considerazione (decisiva mi pare) secondo la quale occorrerebbe riconoscere la natura permanente alla omissione pura (solo) “quando in capo all’ordinamento, anche dopo la scadenza del termine che sancisce la consumazione del reato, persiste comunque un eguale sostanziale interesse al compimento dell’azione”¹⁰. Tuttavia, a questo proposito, si evidenzia “una carenza di determinatezza temporale della fattispecie, perché non sempre è chiaro se sussista l’interesse all’adempimento (pur tardivo) del precetto, in quanto l’azione omessa sia (ancora) capace di tutelare il bene oggetto di salvaguardia”¹¹. Carenza che genera, come è noto, parecchie oscillazioni giurisprudenziali.

6. Il reato di superamento dei limiti di emissione in atmosfera: chiavi di lettura per definirne la natura temporale

Se queste sono le premesse di ordine sistematico e dogmatico cui attenersi, occorre verificarle rispetto all’ipotesi in commento.

L’analisi della disposizione [di cui all’art. 279, 2 comma] in chiave sistematica e dogmatica dovrà in particolare chiarire se di un reato di mera condotta si tratti, in definitiva stabilendo se il fatto sia descritto utilizzando una voce verbale piuttosto che attraverso il risultato prodotto dalla stessa. Quindi, se la conclusione corretta fosse la prima, se cioè trattasi di reato di condotta, stabilire la congruenza di essa rispetto ad una durata nel tempo, cioè la predicabilità di essa in termini di durata. Occorre anche capire se rilevi il non *facere* accanto al *facere*, ma in ogni caso se si trattasse di un reato di sola azione decisivo sarebbe comprendere, *lo ripetiamo*, se la voce verbale utilizzata per descrivere il fatto sia linguisticamente e concettualmente predicabile in termini di durata, *necessariamente*, cioè in astratto (nel qual caso senza la protrazione non ci sarebbe offesa) o

¹⁰ Così ROMANO, in ROMANO-GRASSO-PADOVANI, *Commentario sistematico del codice penale*, III, Milano, 1994, III, 74 : in questo senso è certo “che in numerosi reati omissivi propri la scadenza del termine segna solo l’inizio della situazione antigiuridica penalmente rilevante, la quale si protrae poi nel tempo sino a che il bene giuridico tutelato non sia salvaguardato dal compimento dell’azione ancora dovuta”. Vedasi anche COPPI, voce, cit., 324, per il Quale “ancora una volta la risposta deve essere trovata nella norma incriminatrice, dalla quale deve risultare se, compiuta l’offesa nel momento della scadenza del termine, ne sia tuttavia possibile la prosecuzione nel tempo essendo anche oltre quella data operante il precetto di agire e configurabile e rilevante la protrazione dell’omissione”. Si specifica, infatti, che “in determinati casi” ... il termine indica “soltanto il momento dal quale una omissione assume rilevanza penale, cosicché, da un lato, l’adempimento nel termine impedisce che il reato si realizzi mentre, dal lato opposto, la scadenza del termine senza che l’obbligo sia adempiuto segna la nascita del reato e l’inizio della permanenza”

¹¹ Mi sia permesso un rinvio a DE SANTIS, *Gli effetti*, cit., 349.



eventualmente, cioè in concreto (se si ritiene che l'offesa sia o meno concretamente protraibile nel tempo).

7. La fattispecie nel quadro della repressione dell'inquinamento atmosferico

Orbene la fattispecie di cui si discute nel quadro della repressione dell'inquinamento atmosferico ha un posizionamento ben preciso rispetto ai delitti di evento introdotti dalla legge n. 68/2015 (nella specie quelli di cui agli art. 452 *bis*, *ter*, *quater* e *quinquies*): apprestare 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, punendo chi “nell'esercizio di uno stabilimento, viola i valori limite di emissione stabiliti dall'autorizzazione, ...”.

Nel nostro ordinamento la materia dell'inquinamento atmosferico è articolata in una serie di discipline (comprese, vedremo, quella del d. lgs. 155/2010 sulla qualità dell'aria ambiente in attuazione della direttiva 2008/50/CEE, intesa come l'aria esterna presente nella troposfera escludendosi quella presente nei luoghi di lavoro, la cui qualità è anch'essa fondata sull'applicazione di standard ambientali) che, in particolare sul piano penale, però, rivestono un ruolo e promettono un apporto specifico di tutela differenziata in chiave sistematica e dogmatica.

La parte quinta del codice dell'ambiente, nella quale l'art. 279 si colloca, sebbene offra una definizione di inquinamento atmosferico legata ai due profili della modificazione dell'aria determinata dall'introduzione di sostanze e della lesione ambientale o sanitaria significativa anche in termini di rischio, poi tuttavia attesta il livello della repressione penale su di un profilo meramente esteriore secondo lo schema politico amministrativo: le emissioni in atmosfera degli stabilimenti industriali deve essere autorizzata e l'autorizzazione fissa i valori limite di emissione: punto. Esattamente la materia è articolata in tre titoli che stabiliscono, in particolare, nell'ambito della “prevenzione e limitazione delle emissioni in atmosfera di impianti ed attività”, i valori-limite di emissione, le prescrizioni, i metodi di campionamento e di analisi delle emissioni ed, infine, i criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai valori limite (parte quinta poi integrata da una serie corposa di allegati tecnici, in cui oltre a indicazioni operative sono contemplate indicazioni procedurali e/o normative, a cui i singoli articoli spesso rinviano).

Per concentrarci sulla appendice sanzionatoria penalistica, la norma che descrive i reati in materia è, appunto, l'art. 279.



Quanto alla fattispecie del primo comma, incentrata sul *difetto di autorizzazione*, essa, nella migliore tradizione politico amministrativa di tutela, configura 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 industriale¹².

Quanto al profilo consumativo, la giurisprudenza maggioritaria ne dichiara la natura di *reato permanente*, la cui cessazione è collegata al ristabilimento delle condizioni di liceità prescritte (o dalla sentenza di condanna di primo grado)¹³. In letteratura non a torto la conclusione è posta in

¹² Cass. Pen., sez. III, n. 35232, 28 giugno 2007, in C.E.D. Cass., 237383.

¹³ Vedasi Cass. Pen., sez. III, n. 8324, 25 luglio 1995, in C.E.D. Cass., 202483; Cass. Pen., sez. III, n. 12220, 12 dicembre 1995, in C.E.D. Cass., 203902; Cass. Pen., sez. III, n. 10885, 1 febbraio 2002 (depositata il 15 marzo 2002), in C.E.D. Cass., 221267; Cass. Pen., sez. III, n. 2866, 30 novembre 2007 (depositata il 18 gennaio 2008), in C.E.D.; Cass. Pen., sez. III, n. 12921, 20 febbraio 2008, in C.E.D. Cass., 239352; Cass. Pen., sez. III, n. 12436, 20 febbraio 2008, in C.E.D. Cass., 238924. Si segnala Cass. Pen., sez. III, n. 2488, 9 ottobre 2007 (depositata il 17 gennaio 2008), in C.E.D. Cass., 238790; Cass. Pen., sez. III, n. 1918, 14 gennaio 1999 (depositata il 15 febbraio 2000), in C.E.D. Cass., 213324., per la quale il reato di cui all'articolo 279, comma 1, si configura anche nei confronti di coloro che hanno proseguito l'esercizio dell'impianto omettendo di controllare che l'autorizzazione per le emissioni fosse stata rilasciata all'origine e non si esaurisce con il comportamento del legale rappresentante della società al momento nel quale è iniziata la costruzione dell'impianto senza la preventiva autorizzazione, ma, trattandosi di reato permanente, è integrato anche da coloro che successivamente assumono la qualità di legali rappresentanti, atteso che anche su questi grava l'obbligo di chiedere l'autorizzazione o di cessare l'attività in assenza della stessa. Così pure: Sez. 3, Sentenza n. 3206 del 02/10/2014 Ud. (dep. 23/01/2015) Rv. 262009, Pasquinelli, "In tema di inquinamento, il reato di realizzazione di impianto in difetto di autorizzazione, di cui all'art. 279 D.Lgs. n. 152 del 2006, avendo natura permanente, non si esaurisce con la condotta di chi lo costruisce, ma è commesso anche dai successivi responsabili che proseguono l'esercizio dell'attività produttiva, atteso che anche su costoro grava l'obbligo di chiedere il rilascio del titolo abilitativo per le emissioni atmosferiche prodotte o di cessare l'attività in assenza dello stesso".

Da ultimo si consideri Cass. Sez. III n. 4250 del 29 gennaio 2019 (Ud 15 gen 2019), Francolino, che ha affermato come la contravvenzione prevista dall'art. 279 comma 1 d.lgs. 152/2006 ha natura di reato permanente e pertanto l'esercizio in assenza della prescritta autorizzazione di uno stabilimento ne giustifica il sequestro finalizzato ad impedire la protrazione della condotta illecita. Si motiva spiegando la indubbia natura permanente del reato di esercizio o installazione di impianto in assenza di autorizzazione e che in più occasioni si è avuto modo di specificare che la sua consumazione termina col rilascio dell'autorizzazione o, in alternativa, con la cessazione dell'esercizio dell'impianto (v. Sez. 3, n. 8678 del 13/11/2013 (dep. 2014), P.M. in proc. Vollero, Rv. 258840), "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 della legge (cfr. Sez. 3, n. 192 del 24/10/2012 (dep. 2013), Rando, Rv. 254335)". Proprio quest'ultima decisione [Sez. 3, Sentenza n. 192 del 24/10/2012 Ud. (dep. 07/01/2013) Rv. 254335, Rando] dovrebbe essere meglio valorizzata in quanto chiarisce bene e con chiarezza non equivocabile la natura della previsione dal punto di vista dell'interesse tutelato, giacché, si legge: "In tema di inquinamento atmosferico, la realizzazione di uno stabilimento in difetto di autorizzazione integra un reato permanente di pericolo per la cui sussistenza non è richiesto che l'attività inquinante abbia avuto effettivamente inizio, essendo sufficiente la sola sottrazione delle attività al controllo preventivo degli organi di vigilanza". (Fattispecie nella quale la S.C. ha ritenuto integrato il reato in relazione ad un impianto anaerobico destinato alla produzione di biogas senza autorizzazione, benché non fosse stata accertata l'effettiva attività di emissione in atmosfera).



discussione valorizzando argomenti esegetici-sistematico-dogmatici dello stesso tipo di quelli esaminati nei precedenti paragrafi del presente contributo¹⁴.

Il secondo reato delineato dall'art. 279, comma primo, è quello di chi *continua* abusivamente l'attività o l'esercizio dell'impianto quando l'autorizzazione sia scaduta, decaduta, sospesa o revocata, rispetto al quale invece è pacifica la ricostruzione del fatto in termini di durata. In questa seconda ipotesi, invero, il predicato cronologico è perfettamente inscrivibile nel significato linguistico e concettuale del verbo usato dalla legge ("continuare") per descrivere la condotta, non di meno che la portata offensiva dipendente dall'aver fatto perdurare l'offesa perpetrata da chi abbia frustrato la funzione di cura degli interessi ambientali da parte della PA.

L'ultimo reato dell'art. 279 comma 1 è quello della *modifica* sostanziale non autorizzata dello stabilimento. Quanto al momento consumativo, valgono gli stessi argomenti usati in letteratura per avvalorare la conclusione della istantaneità e non la durata in ragione del significato semantico prevalente dei verbi descrittivi delle condotte, per cui il reato si consumerebbe con la conclusione delle operazioni di modifica rimaste occulte ed ignote alla PA¹⁵.

¹⁴ Così ci ricorda MONTAGNA, *Osservazioni a Cass. Pen., sez. III, 20 febbraio 2008, n. 12436*, in Cass. pen. 2009, 1, 339, vigente il d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, se il reato di "costruzione di nuovo impianto senza autorizzazione" era pacificamente ritenuto in giurisprudenza quale reato permanente, e ciò fino al rilascio della prescritta autorizzazione, in ragione dell'obiettivo della tutela della qualità dell'aria, per la quale l'autorizzazione costituisce mezzo di controllo preventivo sugli impianti inquinanti, tesa a verificare la tollerabilità delle emissioni e a consentire la eventuale adozione di appropriate misure di prevenzione dell'inquinamento atmosferico, così che il reato non può che permanere finché il competente ente territoriale non abbia effettuato tale controllo. Tuttavia con l'entrata in vigore del d.lg. n. 152 il reato di "inizio di costruzione senza autorizzazione", sostituito da quello di "inizio di installazione in assenza di autorizzazione" (art. 279, comma 1, primo periodo), avrebbe comportato la modifica di alcune espressioni lessicali, il che indurrebbe ad alcune brevi riflessioni. Infatti, la formulazione di alcune ipotesi di reato, attraverso l'utilizzazione di espressioni quali "inizia la costruzione" (art. 24, comma 1) – oggi "inizia a installare" (art. 279, comma 1), "attiva l'esercizio di un nuovo impianto" (art. 24, comma 2) – oggi "mette in esercizio un impianto" (art. 279, comma 3), "omette di comunicare nel termine" (art. 24, comma 3) – oggi "non comunica ... ai sensi dell'art. 269, comma 5 (che prevede la fissazione del termine)" (art. 279, comma 4), "chi esegue la modifica o il trasferimento" (art. 25, comma 6) – oggi "chi sottopone un impianto a modifica" (art. 279, comma 1, secondo periodo), farebbero pensare ad una natura istantanea dei reati in questione. E ciò differentemente da quanto avviene per ipotesi pure articolate nello stesso contesto, ma per le quali le formule utilizzate, "continua l'esercizio con autorizzazione sospesa, rifiutata, etc." (art. 24, comma 1, parte seconda) - oggi ripresa dall'art. 279, comma 1 primo periodo, o "nell'esercizio di un nuovo impianto non osserva le prescrizioni" (art. 24, comma 4) – oggi "viola le prescrizioni" (art. 279, comma 2), possono altrettanto legittimamente supportare una natura permanente del reato, che si protrae sino alla cessazione della attività illecita. A fronte di conclusioni cui porterebbe il dato normativo la giurisprudenza e parte della dottrina hanno risposto probabilmente condizionate dal problema della prescrizione, privilegiando la lesione che tali comportamenti portano all'interesse della PA al controllo di ogni attività incidente in senso lato sull'ambiente, e così protraendo la consumazione sino al momento del controllo stesso (o della cessazione dell'attività). Ma a tali affermazioni può facilmente obiettarsi che il reato permanente richiede una tipicità in grado di perdurare nel tempo in modo immutato, così che solo alle fattispecie, di cui agli artt. 24 d.P.R. n. 203, e 279 d.lg. n. 152, capaci di garantire un loro sviluppo temporale potrebbe riconoscersi natura di reato permanente [v. anche MUCCIARELLI, *Tutela dell'aria dall'inquinamento atmosferico ed attuazione delle direttive comunitarie*, in Reati e illeciti amministrativi in materia di inquinamento, a cura di Siniscalco, Cedam, 1997, p. 324; BARTOLI, *Sulla struttura del reato permanente*, in Riv. it. dir. e proc. pen., 2001, 137].

¹⁵ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2011, 159; MICHELETTI, *Commenti presenti nel Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, a cura di Fausto Giunta, Padova, I ed. 2004 e II ed. 2007, 474 e ss. In



8. La dimensione temporale della *violazione dei limiti di emissioni*

Veniamo però al punto che ci preme esaminare *fonditus*: cioè quello della definizione del carattere cronologico della fattispecie del comma 2, collegata alla *violazione dei limiti di emissioni* (“chi, nell'esercizio di uno stabilimento, viola i valori limite di emissione stabiliti dall'autorizzazione, ... è punito...”).

Nella parte che reprime il superamento dei valori-limite di emissione atmosferica la fattispecie deriva storicamente dalla previsione degli artt. 24, comma 5 e 25, comma 3 del D.P.R. 203/1988, che facevano riferimento ai valori di emissione stabiliti dalla normativa statale o regionale. Nel T.U.A. la previsione è passata senza quest'ultimo riferimento. La nozione di valore limite di emissione è contenuta nell'articolo 268, lettera q), che parla del “fattore di emissione, la concentrazione, la percentuale o il flusso di massa di sostanze inquinanti nelle emissioni che non devono essere superati” proseguendosi che “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”.

La disciplina dettagliata dei valori di emissione e delle prescrizioni da applicare agli impianti ed alle attività degli stabilimenti è contenuta nell'art. 271.

In particolare il comma 14, sempre nella sua ultima versione (ex d.lgs. 128 del 2010), stabilisce che “... 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. L'autorizzazione può stabilire specifiche prescrizioni per tali periodi di avviamento e di arresto e per l'eventualità di tali anomalie o guasti ed individuare gli ulteriori periodi transitori nei quali non si applicano i valori limite di emissione”.

Nel caso in cui si verifichi un'anomalia o un guasto tale da non permettere il rispetto di valori limite di emissione, l'autorità competente deve essere informata entro le otto ore successive e può disporre

giurisprudenza si veda la Cass. Pen., sez. III, n. 5207, 4 maggio 2000, in C.E.D. Cass., 216068. Contrariamente la Cass. Pen., sez. III, n. 11836, 18 dicembre 1997, in C.E.D. Cass., 209339, la quale sostiene che il reato di modifica di un impianto senza autorizzazione dovrebbe considerarsi a carattere permanente, costituendo la modifica solo il momento iniziale della consumazione che si protrae sino alla conclusione del procedimento di controllo ed il rilascio dell'autorizzazione.



la riduzione o la cessazione delle attività o altre prescrizioni, fermo restando l'obbligo del gestore di procedere al ripristino funzionale dell'impianto nel più breve tempo possibile e di sospendere l'esercizio dell'impianto se l'anomalia o il guasto può determinare un pericolo per la salute umana. In ogni caso, il gestore è tenuto ad adottare tutte le precauzioni opportune per ridurre al minimo le emissioni durante le fasi di avviamento e di arresto (rimanendo il problema di capire cosa si debba intendere per "guasto" e "anomalia", giacché sul punto la legge tace).

Tuttavia il limite maggiore della previsione è dato dalla mancanza nel T.U.A. di una specifica indicazione circa il valore di qualità dell'aria. Mancanza che però offre una chiara indicazione sistematica che deve essere utilizzata nella esegesi dell'art. 279. E' vero che tale lacuna è stata colmata in generale dal Decreto Legislativo 13 agosto 2010, n.155 di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (già citata). La novella si propone, innanzitutto, proprio di definire (art. 1), una serie di obiettivi per la protezione della salute umana, quali, la definizione di un quadro normativo unitario in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente finalizzato all'individuazione di obiettivi di qualità dell'aria ambiente volti a evitare, prevenire o ridurre effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso. L'affermazione di una criteriologia di valutazione della qualità dell'aria ambiente unitaria per tutto il territorio nazionale. Ma anche di ottenere informazioni sulla qualità dell'aria ambiente come base per individuare le misure da adottare per contrastare l'inquinamento e gli effetti nocivi dell'inquinamento sulla salute umana e sull'ambiente e per monitorare le tendenze a lungo termine, nonché i miglioramenti dovuti alle misure adottate; di mantenere la qualità dell'aria ambiente, laddove buona, e migliorarla negli altri casi; di garantire al pubblico le informazioni sulla qualità dell'aria ambiente; senza dimenticare di realizzare una migliore cooperazione tra gli Stati dell'Unione europea in materia di inquinamento atmosferico. A questi scopi, in particolare, è stata fissata una serie di nozioni, quale quella di valore limite di inquinante da intendersi come quel "livello fissato in base alle conoscenze scientifiche, incluse quelle relative alle migliori tecnologie disponibili, al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana o per l'ambiente nel suo complesso, che deve essere raggiunto entro un termine prestabilito e che non deve essere successivamente superato" (art. 2, lett. h).

Tuttavia di tutto ciò non esiste traccia nella norma incriminatrice della quale discutiamo (art. 279, 2 comma).

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).



9. La descrizione del fatto in termini cronologici ed esigenze di tutela: un confronto con la casistica di inquinamento idrico a carattere discontinuo

In questo contesto il verbo usato per descrivere la condotta è “violare” (dal lat. *viölare*, affine a vis «violenza»), che evoca un agire positivo *slegato* da un risultato in termini di conseguenza causale: ergo trattasi di un reato formale, di mera condotta fondato sulla sola trasgressione di un regime di standard attraverso il quale la PA esercita la propria funzione di amministrare un bene ambientale (che costituisce l'interesse tutelato dalla norma).

Sotto il profilo temporale la massima in commento ben ne riconosce *la natura istantanea*, circoscrivendone la dimensione cronologica al “momento in cui si realizza la singola condotta tipica” con la quale si sia trasgredito (violato) il valore limite di emissione.

Per poi incorrere nell'errore di trasformare il reato formale di pericolo in uno ad evento dannoso, riconnettendone questioni tipicamente rilevanti per l'accertamento del rilievo causale di singoli contributi seriali nella produzione di una supposta lesione ambientale (v. quanto osservato sopra sulla causalità c.d. cumulativa o sinergica).

La forzatura ermeneutica è probabilmente spiegabile come un tentativo di evitare altrimenti di dover considerare ogni violazione dei limiti, se discontinua rispetto ad una successiva, un episodio isolato che si esaurisce nell'istante in cui avviene (negli stessi termini nei quali la giurisprudenza è giunta giustamente a concludere rispetto alle corrispondenti ipotesi di inquinamento idrico a carattere discontinuo¹⁶).

Ma non vale a questo fine unificare i singoli episodi in chiave causale difettandone in radice il presupposto essenziale: cioè la presenza nella fattispecie di un evento causalmente riconducibile alla condotta descritta.

10. Conclusioni

¹⁶ Sez. 3, Sentenza n. 8688 del 22/01/2014 Ud. (dep. 24/02/2014) Rv. 259053, Oliva, secondo cui “Il reato di scarico di acque reflue industriali, ex art. 137, comma quinto, del D.Lgs. n. 152 del 2006, con superamento dei limiti tabellari concernenti le sostanze indicate nella tabella 5 dell'allegato 5 alla parte terza del D.Lgs. n. 152 del 2006, non può essere ritenuto di natura permanente, a meno che non si provi in concreto che trattasi di scarico continuo, e cioè che l'alterazione dell'accettabilità ecologica del corpo recettore si protrae nel tempo senza soluzione di continuità per effetto della persistente volontà del titolare dello scarico”.



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente
n. 2/2019

In definitiva, secondo la sistematica vigente, il reato o è istantaneo o permanente, *tertium non datur*. Non vale cioè surrettiziamente, per superare la discontinuità in concreto delle emissioni, considerarle parti di un unico episodio di inquinamento convergenti verso un unico evento finale. La conseguenza di un tale opinare sarebbe la trasformazione di un tipo di condotta in un tipo di evento. Non è possibile, in definitiva, al solo fine di ricomporre ad unità condotte isolate temporalmente riconnetterle ad un supposto secondo termine di un rapporto causale non contemplato dalla fattispecie.