

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI
GIURISPRUDENZA
SCHOOL OF LAW

ISSN 2612-2103

Rivista scientifica **Classe A** per **Area 12**



NUMERO 2\2025

- Il delitto di avvelenamento delle acque in funzione di tutela ambientale: genesi, evoluzione, problemi e prospettive di C. RUGA RIVA
- Appunti in tema di funzione ripristinatoria, sanatorie, e messa in sicurezza del rischio ambientale di L. CORNACCHIA
- La tutela penale dell'ambiente marino tra diritto interno, ordinamenti sovranazionali e limiti dell'*enforcement* giudiziario di S. RAFFAELE
- Appunti in tema di macellazione rituale e uccisione di animali di A. GALANTI
- Bene giuridico e modello di tutela nei reati di omessa bonifica di M. COLOMBO
- Osservatori (normativa, dottrina, giurisprudenza)



BENE GIURIDICO E MODELLO DI TUTELA NEI REATI DI OMESSA BONIFICA

PROTECTED LEGAL INTEREST AND SAFEGUARD OPTION RELATED TO CRIMINAL OFFENCES IN DECONTAMINATION PROCEDURES

di Mattia COLOMBO

Abstract. Il contributo intende portare alcuni spunti nel dibattito intorno alla natura delle due fattispecie di omessa bonifica presenti nel nostro ordinamento (artt. 257 TUA e 452-terdecies c.p.). Dopo aver ricostruito le posizioni espresse in dottrina e giurisprudenza sul tema, l'articolo si sofferma sulla peculiarità dell'evento di "contaminazione del sito" all'interno del fatto tipico dei due reati con particolare riferimento al procedimento di analisi del rischio sito-specifica quale momento decisivo per la fissazione di valori di concentrazione di inquinanti definiti "accettabili", interrogandosi sul ruolo dello strumento penale nella gestione di rischi sanitari e ambientali.

Abstract. This contribution aims to bring some elements into the debate on the criminal offences related to decontamination procedures (articles 257 of d.lgs. 152/2006 and 452-terdecies of the Italian criminal code). After exposing doctrinal and judicial opinions on the matter, the article concentrates on the event of "site contamination" in both regulations in relationship with risk assessment procedure in which the acceptability of pollutant substances on the site is fixed, discussing the importance of criminal law in managing environmental and health risks.

Parole chiavi: Omessa bonifica, contaminazione, analisi del rischio.

Key words: Decontamination, contamination, risk-assessment.



SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Le fattispecie di “omessa bonifica” – 3. Il nuovo statuto della “contaminazione” – 4. I reati di omessa bonifica a presidio dell’attività amministrativa di gestione dei rischi – 5. Conclusione.

1. Premessa.

Una recente sentenza¹ del Tribunale di Siena, pronunciata su un caso di contaminazione da piombo e altri metalli in un terreno adibito a poligono di tiro, offre utili spunti di riflessione sulla questione, mai veramente risolta in dottrina, della natura delle due fattispecie di “omessa bonifica” vigenti nel nostro ordinamento e del rapporto che intercorre fra loro.

Secondo il giudice senese, che condanna l’imputato per il delitto di cui all’art. 452-terdecies c.p., il presupposto oggettivo dell’obbligo di bonifica scaturente dalla legge non è che l’accertamento, a seguito della caratterizzazione del sito e dell’analisi del rischio sito-specifica previste dall’art. 242, 7°co., TUA, del superamento delle CSR: solo da quel momento “*si configura l’obbligo di provvedere alla bonifica e tanto basta perché si configurino anche le condizioni perché l’obbligato possa rispondere del delitto di cui all’art. 452-terdecies*”. Così, si riconosce, “*perché vi sia una bonifica occorre che vi sia prima un inquinamento (che costituisce un fatto storico-naturalistico), che da tale inquinamento segua un procedimento amministrativo in cui la Pubblica Amministrazione determini – con un potere espressione di discrezionalità tecnica disciplinato dai criteri previsti dalla Parte IV - Titolo V Allegato 1 del Testo Unico Ambiente – la concentrazione soglia di rischio (CSR) specifica per quel sito, ossia la misura di contaminazione oltrepassata la quale il sito non solo è potenzialmente contaminato ma è contaminato e provoca addirittura un rischio sanitario*”². Di questo accertamento, compiuto a cura del proponente e rimesso alla valutazione dell’autorità amministrativa precedente, il giudice non può dunque che “prendere atto”. Ne consegue che, sebbene la fattispecie delittuosa punisca chi non provveda alla bonifica, essendovi obbligato in forza non soltanto di una previsione di legge, ma anche di un ordine emanato da un’autorità amministrativa o da un giudice, questi provvedimenti si presentano quali statuizioni meramente “ricognitive” di un obbligo sorto *ope legis* in precedenza, una volta accertato il superamento delle CSR nell’ambito del procedimento amministrativo ex artt. 242 ss. TUA³.

¹ Trib. Siena, n. 197 del 29 aprile 2024 – est. Cerretelli, in *lexambiente.it*, 8.10.2024.

² Trib. Siena, cit., § 34.

³ Trib. Siena, *ibidem*.



Sul rapporto tra la fattispecie delittuosa e quella contravvenzionale di cui all'art. 257 TUA, il tribunale afferma che quest'ultimo reato, stante la clausola di sussidiarietà inserita in apertura del disposto normativo, troverebbe applicazione solo in quei casi dove l'obbligo di legge è stato disatteso senza dolo da parte del responsabile, oppure quando vi siano "difformità" tra il progetto di bonifica approvato e gli interventi eseguiti. Infatti, anche la contravvenzione punirebbe chi non provvede alla bonifica solo una volta approvato un piano degli interventi, cosa che presuppone ugualmente la caratterizzazione del sito e la fissazione dei valori CSR. Così, mentre l'art. 257 TUA incrimina, indifferentemente a titolo di dolo o di colpa, condotte di inadempimento rispetto a fasi procedurali specifiche (oltre all'omessa esecuzione del progetto di bonifica approvato, anche l'omessa comunicazione dell'avvenuta contaminazione – come prevede la disposizione nel suo secondo periodo), l'art. 452-*terdecies* c.p. sanziona l'inerzia dolosa del responsabile a fronte di un qualsiasi obbligo di "bonifica", "ripristino" o "recupero" di un sito, posto fuori dalla legge, da un ordine del giudice o da un provvedimento amministrativo⁴.

La decisione è di estremo interesse perché solleva il problema della fonte dell'obbligo penalmente sanzionato dall'art. 452-*terdecies* e del ruolo della corretta effettuazione degli interventi di bonifica nella fattispecie di cui all'art. 257 TUA, conducendo l'interprete a interrogarsi sulla natura del "superamento delle CSR". Riducendo infatti entrambe le fattispecie ad un modello "ingiunzionale" di tutela, la sentenza lascia aperte le questioni sulla compatibilità del medesimo con i principi di offensività e di *ultima ratio* che caratterizzano il nostro sistema penale. A partire da tale considerazione, questo contributo si vuole soffermare su quanto entrambe le figure di reato hanno in comune: ossia il fatto di essere frutto di una scelta incriminatrice incentrata non già sul danno alle matrici ambientali inficiate dall'eventuale contaminazione, né tantomeno, come si dirà, sul pericolo concreto che questa può costituire per l'ambiente o la salute pubblica, ma piuttosto sulla gestione dei rischi derivanti dalla presenza nei terreni e nella falda di sostanze potenzialmente nocive. Si procederà dunque a ricostruire il contenuto delle due fattispecie e la questione del loro rapporto, per poi concentrarsi sulla natura di gestione del rischio propria del procedimento amministrativo di bonifica. Si tenterà, infine, di delineare in modo più netto la scelta legislativa di tutela del bene giuridico protetto in entrambi i reati e di proporre una soluzione coerente con questo contesto per risolvere i casi di sovrapposizione dell'ambito applicativo delle due figure.

2. Le fattispecie di "omessa bonifica".

⁴ Trib. di Siena, cit., § 35.



2.1. La contravvenzione di cui all'art. 257 TUA.

Nel 1997 il c.d. “decreto Ronchi” (d.lgs. 22/1997) introdusse per la prima volta nel già composito sistema normativo ambientale il procedimento amministrativo di “bonifica dei siti” a carico del privato responsabile della contaminazione. L'innovazione⁵ fu di primaria rilevanza in quanto prima d'allora il “ripristino dello stato dei luoghi” a carico del responsabile di contaminazioni poteva essere disposto soltanto mediante la procedura di accertamento del danno ambientale introdotta con la l. n. 349/1986 (istitutiva del Ministero dell'Ambiente), ai sensi dell'art. 18.

L'art. 17 del d.lgs. 22/1997, integrato dal d.m. 471/1999, prevedeva che il procedimento, in modo non dissimile dall'odierno art. 242 TUA, prendesse avvio dall'iniziativa del responsabile della contaminazione che, avvedutosi del superamento dei limiti normativamente definiti - mediante apposito decreto ministeriale - di accettabilità dei livelli di contaminazione del suolo, nel termine di 30 giorni doveva sottoporre all'amministrazione procedente un progetto di bonifica. Ancora, i livelli di concentrazione di agenti inquinanti al superamento dei quali si originavano gli obblighi di intervento in capo al responsabile coincidevano con gli obiettivi degli interventi di bonifica. Questi valori, a differenza del sistema attuale, dove i limiti di accettabilità entro cui il responsabile dell'inquinamento deve riportare la concentrazione delle sostanze all'interno del sito sono determinati nell'ambito del procedimento, erano prefissati dal decreto (ai sensi dell'art. 17, 1°co., lett. a) che, individuando soglie di concentrazione degli inquinanti ispirate ad una logica fortemente precauzionale, puntava a rimuovere qualsiasi tipo di rischio⁶. Dunque, la qualifica di un sito come “inquinato” prescindeva completamente da una valutazione del rischio incentrata sullo stato del sito⁷. Altra sostanziale differenza rispetto all'odierno regime era la possibilità che il procedimento

⁵ Sull'utilizzo del termine “bonifica” nella legislazione precedente, e sugli istituti di ripristino già presenti nella disciplina dei rifiuti precedente al TUA, v. GRASSI, *La bonifica dei siti contaminati*, in FERRARA-SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2014, t. 2, p. 688, nt. 3.

⁶ GRASSI, *La bonifica dei siti contaminati*, cit., p. 689, nt. 5. Cfr. anche definizione di “sito contaminato” fornita dal d.m. 471/1999: ai sensi dell'art. 2, 1°co., lett. b), “è inquinato il sito nel quale anche uno solo dei valori di concentrazione delle sostanze inquinanti nel suolo o nel sottosuolo, o nelle acque sotterranee o superficiali, risulta superiore ai valori di concentrazione limite accettabili stabiliti dal presente regolamento”

⁷ Così, tra i primi commentatori, GIAMPIETRO, *Via alle bonifiche con il nuovo regolamento n. 471/1999*, in *Amb&Svil*, n. 2/2000, p. 105, che salutava con favore questa innovazione. Altri autori rilevano invece criticamente come il decreto sceglie di non modulare il rigore dei valori tabellari nemmeno in relazione alle diverse configurazioni delle matrici ambientali: manca una distinzione tra suolo e sottosuolo, né si tiene conto delle eventuali differenze di composizione fra i terreni (così VIDETTA, “*Sito inquinato*” e “*pericolo concreto ed attuale*” di inquinamento, in VIPIANA, *La bonifica dei siti inquinati: aspetti problematici*, Padova, 2001, p. 84; TATANO, *L'applicabilità tecnica del regolamento n. 471/1999*, in *Ambiente*, 2001, p. 349).



prendesse avvio anche a fronte del “pericolo concreto ed attuale” del superamento dei valori di accettabilità stabiliti a livello generale (2°co.). L'ambiguità della funzione dei valori-soglia è, in questa prima disciplina della bonifica, duplice: da un lato a quelli stabiliti in via generale e astratta era attribuita di fatto una funzione soltanto orientativa, posto che anche a fronte di un “pericolo” di superamento rilevato nel caso concreto il procedimento poteva prendere avvio⁸; dall'altro, i medesimi valori coincidevano con gli obiettivi di bonifica, completamente sottratti al controllo dei soggetti intervenuti nel procedimento amministrativo⁹. In particolare, all'autorità procedente non si attribuiva di fatto alcuna discrezionalità nell'individuare, avuto riguardo alle concrete caratteristiche e all'utilizzo del sito, i limiti di accettabilità delle concentrazioni di inquinanti, ma era invece rimesso alla sua esclusiva cognizione di valutare la presenza di una situazione di “pericolo attuale e concreto” del superamento delle soglie di accettabilità, di cui al citato art. 17, 2°co. Con riguardo a quest'ultima disposizione, la dottrina più attenta ha osservato che essa individuava, piuttosto che “*la possibilità di una situazione di pericolo*”, un'incertezza sul fatto che la concentrazione di determinate sostanze costituisse un pericolo “*per la salute pubblica e per l'ambiente*”¹⁰, una condizione di “*possibile futura degenerazione di uno stato che, pur attualmente critico, non costituisce ancora vero e proprio inquinamento*”¹¹.

Ad una simile struttura non poteva che corrispondere, sul versante della tutela penale, uno slittamento dell'ambito del penalmente rilevante nel campo del pericolo presunto. L'art. 51-bis (introdotto dal successivo d.l. 389/1997, convertito con l. n. 426/1998) puniva “chiunque cagiona l'inquinamento o un pericolo concreto ed attuale di inquinamento, previsto dall'articolo 17, comma 2, (...) se non provvede alla bonifica secondo il procedimento di cui all'articolo 17”: questo “inquinamento” altro non era che il superamento dei limiti tabellari individuati dal decreto

⁸ Era dunque fatto salvo il potere della pubblica amministrazione, nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica di individuare limiti diversi purché ancora maggiormente cautelativi, ravvisando cioè la necessità di bonifica laddove sussistesse il “pericolo” di un superamento dei limiti tabellari contenuti nel d.m. 471: cfr. VIDETTA, “*Sito inquinato*”, cit., p. 89, che evidenzia come la disciplina considerasse, da parte dell'amministrazione procedente “*equivalenti un accertamento tecnico (quello di effettivo superamento dei limiti) ed una valutazione discrezionale tecnica (la valutazione circa la pericolosità della situazione in atto)*”.

⁹ L'art. 5 del d.m. 471/1999 prevedeva tuttavia che, a fronte di un'impossibilità documentata di raggiungere i limiti prestabiliti a livello generale, l'autorità procedente potesse approvare un piano anche in presenza di obiettivi meno ambiziosi, ma comunque idonei a garantire “la tutela ambientale e sanitaria”, purché gli interventi da eseguire rispecchiassero “secondo i principi della normativa comunitaria” lo stato delle “migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili”.

¹⁰ Questa descrizione attiene piuttosto al diverso concetto di “sito potenzialmente inquinato” di cui all'art. 2, lett. c), d.m. 471/1999 (v. GIAMPIETRO, *Bonifica dei siti contaminati. Irretroattività di un regime frammentario e scoordinato*, in GIAMPIETRO, *La bonifica dei siti contaminati. I nodi interpretativi giuridici e tecnici*, Milano, 2001, p. 84).

¹¹ Così VIDETTA, “*Sito inquinato*”, cit., p. 88.



ministeriale¹². Sebbene tra i primi commentatori non mancasse chi considerasse la fattispecie come reato di evento e di danno, in relazione alle matrici ambientali compromesse dalla contaminazione¹³, la giurisprudenza non tardò in un primo momento a classificarla come reato omissivo di pericolo presunto, in considerazione dell'interesse pubblico alla riparazione del danno ambientale che “*permea di sé il precetto e diviene esso stesso bene giuridico protetto*”¹⁴. Successivamente prevalse la tesi secondo cui si trattava di reato d'evento a forma libera¹⁵, la cui punibilità sottostava ad una condizione negativa: che il responsabile non avesse proceduto alla bonifica¹⁶, ma anche questa ricostruzione non fa che confermare la natura della fattispecie come reato di pericolo presunto piuttosto che di danno poiché il disvalore resta imperniato sull'aver causato il superamento di limiti tabellari individuati in via generale.

Le modifiche introdotte con il Testo Unico ambientale (artt. 242 ss.) hanno portato ad un sensibile affinamento della procedura (sulla quale, v. *infra* § 3), strutturando, come noto, l'accertamento su due livelli¹⁷: il primo, il superamento delle CSC (Concentrazioni Soglia di Contaminazione), indicate in via generale dall'allegato 5 al Titolo V della Parte IV del TUA, il secondo, il superamento delle CSR (Concentrazioni Soglia di Rischio), individuate invece caso per caso. Solo il superamento di quest'ultima soglia consente di qualificare il sito come “contaminato” (art. 240, lett. d, TUA), dando origine all'obbligo di legge di eseguire gli interventi di bonifica.

Sul versante della tutela penale, l'art. 257, 1°co., TUA, inizialmente l'unico presidio per il corretto svolgimento del procedimento di bonifica, prevede due distinte fattispecie: nella seconda parte della disposizione è sanzionata la condotta di chi omette di effettuare la comunicazione di evento contaminante di cui all'art. 242, 1°co., TUA, mentre nella prima parte si punisce chi ha cagionato un inquinamento mediante il superamento delle soglie CSR “se non provvede alla

¹² Si v. la definizione di sito inquinato contenuta nel d.m. 471/99 e riportata *supra*, nt. 11.

¹³ Così ad esempio GIAMPIETRO, *Bonifica dei siti inquinati: dal Ronchi al Ronchi-bis*, in *Amb&Svil*, n. 1/1998, 67; SEVERINO DI BENEDETTO, *I profili penali connessi alla bonifica dei siti contaminati*, in *Amb&Svil*, n. 5/2000, 417; PANAGIA, *Il reato di inquinamento dei siti industriali*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, n. 4/1999, 1083 ss.

¹⁴ Cass. sez. 3, n. 1783 del 24.4.2000. In dottrina, v. anche BRUNELLI, *Profili penali nella bonifica dei siti inquinati*, in VIPIANA, cit., pp. 238 ss.; ANILE, *Bonifica dei siti contaminati*, in *Amb&Svil*, n. 2/1999, p. 119; PATRONO, *I reati in materia di ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, n.3/2000, p. 682; RUSSO, *Bonifica e messa in sicurezza dei siti contaminati*, in *Riv. giur. amb.*, n. 3-4/1998, p. 451, che distingue l'omissione a fronte del superamento dei valori tabellari da quella in presenza di un mero “pericolo” di inquinamento di cui all'art. 17, 2°co., d.lgs. 22/1997: in quest'ultimo caso ci si troverebbe di fronte ad una fattispecie di pericolo concreto, poiché il giudice sarebbe chiamato a valutare l'effettiva possibilità del superamento dei limiti.

¹⁵ v. BRUNELLI, cit., p. 236, il quale fa leva sulla lettera della disposizione incriminatrice, in questo immutata anche nell'attuale formulazione dell'art. 257 TUA, che descrive la condotta mediante il caratteristico verbo “cagionare”.

¹⁶ Cass. sez. 3, n. 26479 del 14.3.2007, Magni; Cass. sez. 3, n. 9794 del 29.11.2006, Montigiani.

¹⁷ Nel dettaglio, v. BRUNO-BENOZZO, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2025, pp. 533 ss.; GRASSI, *La bonifica dei siti contaminati*, cit., pp. 692 ss.



bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 242 e seguenti". Quest'ultima fattispecie, in particolare, sembra ricalcare il contenuto di quella previgente, di cui all'art. 51-bis, d.lgs. 22/1997, ma, a ben vedere, se ne distingue in relazione al diverso modo di considerare il disvalore del fatto alla luce della sottostante disciplina amministrativa. Nell'attuale sistema non si può parlare di contaminazione rilevante ai fini della bonifica se non è dimostrato il superamento delle CSR¹⁸, le quali possono essere calcolate solo nell'ambito del procedimento di cui all'art. 242 (previo, cioè, accertamento del superamento delle CSC, caratterizzazione del sito, analisi del rischio sito-specifica). Così, si può parlare, rispetto alla fattispecie di "omessa bonifica" cui all'art. 257, 1° co., di un vero e proprio reato di evento¹⁹.

La questione intorno alla natura dell'avvenuta bonifica rispetto a tale evento di contaminazione ha più volte impegnato la giurisprudenza, la quale si attesta principalmente sulla posizione per cui la mancata attivazione dell'agente in tal senso soddisferebbe una condizione di

¹⁸ V. sul tema VERGINE, *Continuità del tipo di illecito o discontinuità tra il reato di cui all'art. 51-bis, comma 1, d.lgs. 22/1997 e quello di cui all'art. 257, comma 1, d.lgs. 152/2006?*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, n. 4/2007, 870 ss, nt. a Cass. sez. 3, n. 26479 del 14.3.2007, Magni. In giurisprudenza, Cass. sez. 3, n. 9794 del 29.11.2006, Montigiani, che evidenzia come "l'inquinamento che perfeziona il reato di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 257 è più grave dell'inquinamento che perfezionava il reato di cui al D.Lgs. n. 22 del 1997, art. 51 bis". Secondo la giurisprudenza è necessaria "la verifica dell'evento inquinamento richiesto come elemento essenziale della figura criminosa in oggetto, posto che per superamento delle concentrazioni soglia di rischio, cui il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 257 subordina la punibilità delle condotte in esso previste, si intende il travalicamento di livelli di pericolo ben superiori ai previgenti parametri di concentrazione soglia di contaminazione" (così Cass. sez. 3, n. 17817 del 17.1.2012; Cass. sez. 3, n. 25718 del 16.5.2014; Cass. sez. 4, n. 29627 del 19.7.2016).

¹⁹ V. RUGA RIVA, *L'omessa bonifica nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, un caso di analogia in malam partem?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 1/2012, p. 405, dove nota come "la nuova formulazione della fattispecie con l'innovativo riferimento al superamento delle CSR, e cioè a ipotesi di inquinamento qualificato e costruito su parametri ad situs anziché su presunzioni tabellari sembra, oggi più di ieri, spostare il baricentro del disvalore sull'evento di inquinamento, piuttosto che sull'omessa bonifica". Sul fatto che trattasi di reato d'evento, non pare oggi esservi discordia tra i principali commentatori: v. MICHELETTI, *sub art. 257*, in GIUNTA, *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Padova, 2007, pp. 347 ss., che infatti lo qualifica come "antropoflesso", perché parametrato all'effettiva nocività delle sostanze per la salute umana, nonché "specifico" e "negoziato", perché prevede in prima istanza l'intervento del responsabile dell'inquinamento nella rilevazione di tale situazione di contaminazione (v. p. 354); FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2022, p. 932; IAGNEMMA, *La contravvenzione di omessa bonifica*, in CORNACCHIA-PISANI, *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, p. 579; RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2024, p. 242. Ritiene invece che si tratti di reato omissivo di mera condotta RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Piacenza, 2021, pp. 324 ss.



punibilità posta dalla norma²⁰. In dottrina prevale la medesima opinione²¹, a fronte di chi sostiene²² che l'esecuzione degli interventi secondo il progetto approvato debba essere inquadrata nel *genus* delle cause di non punibilità sopravvenuta, analogamente alla clausola prevista dal successivo 4° co., il quale dispone, nella sua formulazione attuale che “l'osservanza dei progetti approvati ai sensi degli articoli 242 e seguenti costituisce condizione di non punibilità per le contravvenzioni ambientali contemplate da altre leggi per il medesimo evento e per la stessa condotta di inquinamento di cui al comma 1”²³. La risoluzione del dilemma è di immediata rilevanza per l'applicazione della norma, poiché i sostenitori dell'opinione maggioritaria sono concordi nel definire l'avvenuta bonifica come “condizione di punibilità intrinseca”, in quanto tale parte del fatto tipico²⁴. Così, a seconda che l'effettuazione della bonifica sia considerata come elemento interno o esterno al fatto tipico, cambiano i riferimenti per determinare i momenti iniziale e finale della consumazione del reato²⁵.

²⁰ A partire dalle già citate Cass. sez. 3, n. 9794 del 29.11.2006, Montigiani; Cass. sez. 3, n. 26479 del 14.3.2007, Magni; conf. Cass. sez. 3, n. 9492 del 29.1.2009, Capucciati. In isolati provvedimenti si opta invece per la soluzione opposta: v. Cass. sez. 1, n. 29855 del 2006, secondo cui “la (...) punibilità può essere fatta venire meno (...) attraverso la condotta riparatoria”, commentata criticamente da VERGINE, *Continuità del tipo illecito*, cit.; conf. Cass. sez. 3, n. 17813 del 15.11.2018, con nota di POMES, *Omessa bonifica dei siti inquinati ex articolo 257 TU ambientale e predisposizione del progetto di bonifica: la Cassazione torna sul tema*, in questa Rivista, n. 3/2019, pp. 113 ss.

²¹ A favore della bonifica come condizione di punibilità v. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., pp. 932 ss.; IAGNEMMA, *La contravvenzione di omessa bonifica*, in CORNACCHIA-PISANI, cit., p. 580. V. altresì i commenti adesivi alle citate sentenze che hanno inaugurato l'orientamento in parola: PAONE, *Il reato di omessa bonifica secondo i recenti orientamenti della Cassazione (sentenza “Montigiani”)*, in *Amb&Svil*, n. 2/2008, pp. 118-127; MELZI D'ERIL, *Decisioni della S.C. (quasi) completamente condivisibili in tema di omessa bonifica (sentenza “Montigiani” e “Magni”)*, *ibidem*, pp. 127-130; VERGINE, *Il reato di omessa bonifica: due decisioni che interrompono il silenzio*, in *Amb&Svil*, n. 11/2009, pp. 981-987.

²² RUGA RIVA, *L'omessa bonifica nella giurisprudenza della Corte di Cassazione*, cit.; DI LANDRO, *Bonifiche: il labirinto dove le responsabilità penali si “perdono”*, in *penalecontemporaneo.it*, 28.2.2014.

²³ Il testo normativo è stato così modificato dalla l. n. 68/2015. In precedenza la “condizione di non punibilità” (*rectius*: causa di non punibilità) era valida “per i reati ambientali contemplati da altre leggi per il medesimo evento e per la stessa condotta di inquinamento”.

²⁴ Cass. 26479/07, Magni, cit., parla di clausole che “mascherano” “veri e propri elementi costitutivi del reato”. Di conseguenza, anche il fatto della mancata bonifica risulta coperta dal principio di colpevolezza, dovendo quindi tale omissione essere rimproverata all'agente quantomeno a titolo di colpa (v. anche FIMIANI, cit., p. 934). La categoria delle condizioni intrinseche di punibilità è stata autorevolmente messa in dubbio: si v. specialmente ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, Milano, 2004, sub art. 44; MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, Padova, 2011, pp. 801 ss., per cui gli unici fattori che possono condizionare la punibilità di fatti già di per sé pienamente sussumibili in una fattispecie di reato sono quelli estranei al comportamento e alle scelte dell'agente.

²⁵ In particolare, considerando come propria del fatto tipico la mancata esecuzione delle bonifiche, l'antigiuridicità della condotta del responsabile dell'inquinamento che, a fronte di un progetto approvato, non provvede a darvi attuazione, non viene meno neanche con l'esercizio dell'azione penale o con il sequestro del sito, cosicché il termine di prescrizione non inizierà a decorrere prima della sentenza di primo grado (v., da ultimo, Cass. sez. 3, n. 46549 del 3.10.2024). Se invece l'ultimo elemento della fattispecie ad essere integrato è l'evento contaminazione, la prescrizione dovrà essere computata a partire dal momento in cui tale contaminazione sia cessata (sul punto, v. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 247, in part. nt. 21).



Tra i molti i dubbi rilevati dalla dottrina più attenta²⁶, deve essere qui ribadito l'inspiegabile vuoto di tutela, che consegue inevitabilmente all'adesione all'opinione maggioritaria, per il fatto di chi mostri la propria inerzia nelle fasi procedurali precedenti l'approvazione del progetto di bonifica, quando comunque il superamento delle CSR venga accertato in seguito. In questi casi, infatti, stando a chi qualifica l'esecuzione degli interventi come condizione obiettiva di punibilità, laddove il procedimento ex art. 242 TUA non si sia positivamente concluso con l'adozione di tale atto, la fattispecie ex art. 257 non potrebbe dirsi integrata²⁷. All'opposto, se l'evento di contaminazione, così come definito dalla norma, rimane l'unico elemento del fatto tipico e l'esecuzione delle attività di bonifica secondo le prescrizioni dell'autorità ha rilevanza solo in ottica premiale, allora è irrilevante a quale stadio del procedimento la volontà riparatoria del responsabile dell'inquinamento sia venuta meno, o addirittura se il procedimento sia iniziato²⁸, poiché indipendentemente da tutto ciò, il fatto è integrato, e l'effettuazione degli interventi prescritti ne fa venir meno semplicemente la punibilità²⁹. Per queste ragioni, si ritiene qui maggiormente condivisibile l'opinione di chi rinviene nell'effettuazione degli interventi di bonifica una causa di non punibilità sopravvenuta.

²⁶ Ci si richiama nuovamente a RUGA RIVA, *L'omessa bonifica nella giurisprudenza della Corte di Cassazione*, cit., pp. 402 ss.; DI LANDRO, *Bonifiche*, cit., pp. 20 ss.

²⁷ In questo senso MELZI D'ERIL, *Decisioni della S.C.*, cit., p.130; VERGINE, *Il reato di omessa bonifica: inquietanti segnali dalla Cassazione*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, n. 3/2010, p. 650; PANELLA, *Una discutibile... "caratterizzazione" del reato di omessa bonifica*, in *Amb&Svil*, n. 4/2011, p. 345; INGRASSIA, *Il tortuoso percorso della giurisprudenza di legittimità sull'omessa bonifica: dal silenzio inevitabile della norma penale simbolica al canto delle sirene della giustizia tutta intera*, in *Riv. giur. amb.*, n. 2/2011, pp. 280 ss.; IAGNEMMA, *La contravvenzione di omessa bonifica*, in CORNACCHIA-PISANI, cit., p. 583; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 942. In giurisprudenza, v. Cass. sez. 3, n. 22006 del 13.4.2010; e le citate Cass. sez. 3, n. 17817 del 17.1.2012; Cass. sez. 3, n. 25718 del 16.5.2014.

²⁸ V. Cass. sez. 3, n. 35774 del 6.10.2010, Morgante (con commento critico di VERGINE, *Il reato di omessa bonifica*, cit.; PANELLA, *Una discutibile... "caratterizzazione"*, cit.; INGRASSIA, *Il tortuoso percorso*, cit.; e adesivo di RUGA RIVA, *L'omessa bonifica nella giurisprudenza della Corte di Cassazione*, cit.) secondo cui va sanzionata la condotta di chi "impedisce la stessa formazione del progetto di bonifica, e quindi la sua realizzazione, attraverso la mancata attuazione del piano di caratterizzazione, necessario per predisporre il progetto di bonifica" poiché "sarebbe manifestamente irrazionale una disciplina che prevedesse la punizione di un soggetto che dà esecuzione al piano di caratterizzazione ma poi omette di eseguire il conseguente progetto di bonifica ed invece esonerasse da pena il soggetto che addirittura omette anche di adempiere al piano di caratterizzazione così ostacolando ed impedendo la stessa formazione del progetto di bonifica".

²⁹ Duplice, di conseguenza, il ruolo da attribuire al richiamo alla "bonifica" da parte del disposto: "da una parte (...) assume il valore di rinvio sintetico, mediante elementi normativi extrapenalici, alla più complessa e ampia procedura scaturente dall'avvenuto accertamento del superamento di taluna delle "concentrazioni soglia di rischio"; dall'altra, l'indicazione della sua conformità al progetto approvato dall'autorità competente ai sensi dell'art. 242 e ss. (...) specifica le caratteristiche che devono rinvenirsi per ritenere l'attività di bonifica idonea ad escludere la punibilità del reato: non basta una qualsivoglia bonifica bensì quella conforme al progetto operativo emergente dalla procedura di cui all'art. 242, e ss. del T.U.A." (così Cass. 17813/18, cit.).



2.2. Il delitto di “omessa bonifica” e il rapporto con la contravvenzione.

Passando quindi al delitto di cui all'art. 452-*terdecies* c.p., introdotto contestualmente agli altri “ecodelitti” che compongono il titolo VI-bis del codice penale con l. n. 68/2015, risulta a prima vista un'impostazione ben diversa da quella che si coglie dalla disposizione dell'art. 257 TUA. La fattispecie, che punisce “chiunque, essendovi obbligato per legge, per ordine del giudice, ovvero di un'autorità pubblica, non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi”, è costruita secondo il tipico modello ingiunzionale dei reati omissivi propri e di mera condotta, essendo integrata non già al verificarsi di un evento di inquinamento, bensì alla mera violazione di un obbligo di bonifica, ripristino o recupero dello stato dei luoghi³⁰. Il delitto di cui all'art. 452-*terdecies* c.p. si applica ad una gamma più ampia di casi rispetto alla contravvenzione prevista nell'art. 257 TUA, sia in relazione alla fonte dell'obbligo - che può individuarsi, oltre che in puntuali disposizioni di legge, anche in un ordine del giudice³¹ o di un'autorità amministrativa³² (sul tema, v. *infra*, § 4.1) - sia al contenuto dello stesso, che, oltre alla bonifica (da intendersi come l'esito del procedimento disciplinato dagli artt. 239 ss. TUA), comprende anche il ripristino o il recupero dello stato dei luoghi³³. Per lo scopo di questo contributo è opportuno restringere l'analisi a condotte che risultino in contrasto con obblighi di bonifica, lasciando sullo sfondo le altre violazioni. Resta, altresì, al di fuori del campo d'indagine di questo lavoro la questione della posizione di altri soggetti, diversi dal privato inquinatore, ma obbligati a vario titolo a procedere agli interventi di bonifica per il caso della sua inerzia³⁴.

³⁰ Tra i primi commentatori, v. DI LELLA-SASSI, *La disciplina penale dell'omessa bonifica dopo la legge n.68 del 2015 tra spinte repressive e qualche distrazione*, in *Riv. giur. amb.*, n. 3/2015, p. 352, 353, che accostano la nuova fattispecie a quella di omessa bonifica di cui all'art. 51-bis del “decreto Ronchi”; AMENDOLA, *Il nuovo delitto di omessa bonifica: primi appunti*, in *lexambiente.it*, 30.10.2015; SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n.68 sugli “ecodelitti”: una svolta “quasi” epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Dir. pen. cont.*, n. 2/2015, p. 214; RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati: commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015, p. 45.

³¹ Come quello emanato in caso di condanna per uno dei delitti presenti nel nuovo titolo VI-bis del codice ex art. 452-*duodecies*.

³² Farebbe parte di questa tipologia, secondo alcuni, la diffida provinciale ad intraprendere il procedimento di bonifica emessa contro il soggetto individuato come responsabile di contaminazione ex art. 244 (v. IAGNEMMA, *Il delitto di omessa bonifica*, in CORNACCHIA-PISANI, cit., p. 307).

³³ Mentre il ripristino è oggetto di ben due disposizioni definitorie nel codice dell'ambiente (una nell'art. 240, nella parte Quarta, l'altra nell'art. 302, nella parte Sesta), il recupero non ha una definizione normativa. Sul punto, si v. DI LANDRO, *Il delitto di omessa bonifica-ripristino (art. 452-terdecies c.p.)*, in RUGA RIVA, *La legge sugli ecoreati due anni dopo*, Torino, 2017, pp. 53 ss.; ID., *Gli obblighi di bonifica e ripristino ambientale, i soggetti, le responsabilità omissive*, in questa *Rivista*, n. 4/2022, in part. pp. 25-28; PRATI, *Il reato di omessa bonifica ex art. 452-terdecies: una norma problematica di dubbia giustizia sostanziale*, in *Amb&Svil*, 2017, p. 23.

³⁴ Sull'esclusione di altri operatori (uno fra tutti, il proprietario incolpevole del sito) dal novero dei soggetti attivi del reato in questione si v. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 310; diffusamente DI LANDRO, *Gli obblighi di bonifica e ripristino ambientale*, cit., pp. 40 ss. Sulla rilevanza penale degli obblighi di chi riveste incarichi nelle autorità individuate dall'art. 250 TUA, si v. PRATI, *Il reato di omessa bonifica ex art. 452-terdecies*, cit., p. 26; DI



Uno dei problemi fondamentali che si devono all'introduzione del nuovo delitto riguarda il rapporto tra le due fattispecie nell'ambito di una violazione di un obbligo di bonifica posto dalla legge. Si tratta di una questione di rilevanza pratica, posto che, se si conclude che i fatti sussumibili nel tipo dell'art. 257 TUA possono essere sempre ascrivibili anche alla condotta di omessa bonifica rilevante ex art. 452-terdecies c.p., la fattispecie contravvenzionale, stante la clausola di sussidiarietà in essa contenuta, non avrà applicazione al di fuori dei casi in cui la mancata bonifica sia da imputare a negligenza dell'agente; in presenza di un'omissione dolosa³⁵ dovrà invece sempre essere contestata la fattispecie delittuosa.

Una prima soluzione tenta di offrirla l'Ufficio del Massimario della Suprema Corte, affermando che la contravvenzione continui ad operare “*solo nelle ipotesi di un superamento delle soglie di rischio che non abbia raggiunto (quanto meno) gli estremi dell'inquinamento, ossia che non abbia cagionato una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili dei beni (acque, aria, etc.) elencati indicati dall'art. 452-bis*”; ne consegue che, in caso di superamento delle soglie di CSR, la nuova e più grave figura delittuosa di omessa bonifica opererebbe solo allorché la contaminazione abbia raggiunto una gravità tale da integrare un evento di inquinamento ambientale di cui al nuovo 452-bis c.p.³⁶. Questa opinione, per quanto autorevolmente espressa e non priva di successive adesioni in dottrina³⁷, non può essere accolta. In primo luogo, si è osservato che configurerebbe il più grave delitto di omessa bonifica tanto la semplice violazione di obblighi di recupero o ripristino (la cui potenzialità lesiva prescinde da una valutazione in concreto del rischio, ossia dalla fissazione delle CSR) quanto una violazione di ben maggiore serietà, tale da configurare il fatto di inquinamento: il sistema sarebbe così viziato da un evidente profilo di irrazionalità, posto che il fatto più lieve e quello più grave si troverebbero accomunati dalla risposta sanzionatoria più severa, mentre quello “intermedio” (il superamento delle CSR senza compromissione o deterioramento delle matrici ambientali indicate nell'art. 452-bis) sarebbe punito solo in virtù della

LANDRO, *Gli obblighi di bonifica e ripristino ambientale*, cit., p. 39; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., pp. 187, 947. In giurisprudenza, v. il peculiare caso di GUP Fermo 21.1.2021, in *lexambiente.it*, con nota di BONFISSUTO, *L'eco-delitto di omessa bonifica e le sue prime applicazioni nelle aule di giustizia*, in questa *Rivista*, n. 2/2021, pp. 28 ss.

³⁵ Secondo IAGNEMMA, *Il delitto di omessa bonifica*, cit., p. 301, l'elemento soggettivo del dolo deve, in deroga all'art. 5.p., avvolgere anche l'illiceità della condotta omissiva, occorrendo, nei reati omissivi propri, la conoscenza dell'antigiuridicità della propria astensione da parte dell'obbligato.

³⁶ Relazione n. III/04/2015, Novità legislative: legge n.68 del 22 maggio 2015, recante “*Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*”, §10.

³⁷ v. IAGNEMMA, *Il delitto di omessa bonifica*, in CORNACCHIA-PISANI, cit., p. 305.



contravvenzione³⁸. In secondo luogo, se, come sembra suggerire chi difende questo orientamento³⁹, si aggiungesse ai presupposti della condotta di omessa bonifica, oltre al superamento delle CSR, anche la causazione di uno degli eventi individuati dall'art. 452-*bis*, il fatto tipico di quest'ultimo reato risulterebbe assorbito nella fattispecie di cui all'art. 452-*terdecies*: l'“inquinamento ambientale” rileverebbe come antefatto il cui disvalore si andrebbe a consumare nell'aggravamento dell'offesa costituito dalla mancata adozione degli interventi di bonifica⁴⁰. Invece, è il delitto previsto all'art. 452-*bis* a descrivere il fatto più grave, a cui corrisponde la sanzione più severa⁴¹. Ne consegue, al contrario, che, qualora alla violazione di obblighi di bonifica dovesse far seguito l'accertamento di uno degli eventi di compromissione o deterioramento che connotano il delitto di inquinamento, sarebbe il reato di cui all'art. 452-*terdecies* a dover recedere in forza della clausola di sussidiarietà con cui la disposizione si apre.

Come si è detto, secondo l'orientamento che trova maggiori adesioni tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, l'omessa bonifica inserita nell'art. 257 TUA fa parte della categoria delle “condizioni di punibilità intrinseche”, rientrando dunque a pieno titolo fra gli elementi del fatto tipico del reato. In quest'ottica, è difficile a prima vista non considerare le due fattispecie equivalenti, configurandosi l'omissione delittuosa di chi “essendovi obbligato (...) non provvede alla bonifica” in rapporto di genere a specie rispetto alla condotta di chi non lo fa “in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 242 e seguenti”. E tuttavia, stando alla clausola inserita in apertura all'art. 257 TUA, è quest'ultima fattispecie, benché speciale, a dover cedere il passo. Si afferma⁴² che un conto è non ottemperare all'obbligo di legge di bonificare dal momento in cui esso sorge in capo al responsabile dell'inquinamento, un altro, anche in termini di diverso disvalore che giustifica un trattamento sanzionatorio più mite, è, pur avendo elaborato e aver ottenuto l'approvazione di un progetto di

³⁸ Così DI LELLA-SASSI, *La disciplina penale dell'omessa bonifica*, cit., p. 362.

³⁹ IAGNEMMA, *loc. ult. cit.*, laddove propone che debba essere sanzionato ex art. 257 TUA il soggetto che ha cagionato l'inquinamento integrando una delle contravvenzioni previste dal TUA, mentre risponderà del delitto di omessa bonifica quando si sia reso responsabile di inquinamento ambientale ex art. 452-*bis* c.p.

⁴⁰ La stessa IAGNEMMA, *ibidem*, osserva che “*si sanzionerebbero più gravemente i soggetti che, dopo aver compiuto fatti gravemente lesivi per l'ecosistema (...) persist[ono] in un atteggiamento offensivo del bene giuridico tutelato*”.

⁴¹ Trib. Siena, 29.4.2024, cit., § 35. La sentenza condanna l'imputato per il reato di cui all'art. 452-*terdecies*, riquilificando l'originaria contestazione di “inquinamento ambientale” ex art. 452-*bis*.

⁴² V. RAMACCI, *Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015 n.68*, in *lexambiente.it*, 8.6.2015; e FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 958, che affermano che la nuova fattispecie sanziona l'inerzia del soggetto obbligato alla bonifica sugli atti del procedimento di bonifica che preludono l'adozione del progetto degli interventi (n. stesso senso, v. GUP Fermo, 21.1.2021, cit.).



bonifica, non portarlo a termine secondo le prescrizioni in esso contenute. Infatti, qualsiasi violazione procedimentale (mancata effettuazione del piano di caratterizzazione, mancata esecuzione della caratterizzazione del sito, mancata o lacunosa analisi del rischio sito-specifica, financo la mancata predisposizione del progetto di bonifica) esorbiterebbe dall'ambito di applicazione della contravvenzione, in nome del rispetto del principio di tassatività, posto che la punibilità dell'inquinamento sarebbe "condizionata" esclusivamente dalla mancata esecuzione del piano di bonifica approvato dall'autorità⁴³. Così, come si è detto, l'art. 257 TUA verrà applicato solo qualora gli interventi di bonifica, pur eseguiti, non rispettano le prescrizioni impartite.

Dall'altra parte, si ribatte, i reati di cui agli artt. 452-*terdecies* c.p. e 257 TUA, nei casi in cui il responsabile della contaminazione non ottemperi agli obblighi di bonifica che gli impone la legge, hanno il medesimo oggetto, e si distinguono, in definitiva, per essere il delitto rimproverabile solo a titolo di dolo, la contravvenzione, invece, anche a titolo di colpa⁴⁴. Ove non si riuscisse a dimostrare che il responsabile dell'inquinamento fosse a conoscenza di tale sua qualifica, la quale è presupposto dell'obbligo di legge, posto dall'art. 242 TUA, ovvero accada che lo stesso non abbia agito per l'assenza di mezzi economici a lui comunque rimproverabile, o che per sua negligenza gli interventi eseguiti si siano rivelati inadeguati⁴⁵, non sussisterebbe il dolo di omissione richiesto dalla fattispecie di cui all'art. 452-*terdecies* c.p., e la causazione di un evento dotato di intrinseca pericolosità per la salute dell'uomo e per l'ambiente, peraltro accertata mediante la fissazione di parametri *in situ*, rimarrebbe impunita laddove il responsabile della contaminazione rimanesse, anche colposamente, inerte, considerando l'art. 257 TUA come norma volta a presidiare la sola fase di esecuzione degli interventi di bonifica. Così, solo considerando l'avvenuta bonifica come causa di non punibilità sopravvenuta, l'ordinamento disporrebbe di uno strumento in più per spingere l'inquinatore restio non solo ad adempiere ai propri doveri, ma anche ad informarsi a riguardo.

Ci sembra che, al di là delle differenti opinioni sul rapporto tra le due fattispecie, alla riflessione di dottrina e giurisprudenza manchino considerazioni univoche sulla natura dell'evento

⁴³ Con l'art. 452-*terdecies* c.p. il legislatore avrebbe così voluto colmare quel vuoto di tutela lasciato dalla sostituzione della figura di cui all'art. 51-*bis*, d.lgs. 22/1997, reato di pericolo presunto e di mera condotta, con quella di cui all'art. 257 TUA (cfr. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 942).

⁴⁴ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 311.

⁴⁵ Come prospettato da RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, loc. ult. cit. Sull'idoneità della crisi di liquidità ad escludere il dolo di omissione con conseguente applicazione dell'art. 257 TUA nel caso in cui fosse possibile provare la colpa dell'agente, v. DI LANDRO, *Gli obblighi di bonifica*, cit., pp. 33 e ss. Sostengono invece che siano difficilmente verificabili in concreto casi di "omessa bonifica colposa" DI LELLA-SASSI, *La disciplina penale dell'omessa bonifica*, cit., p. 362, e IAGNEMMA, *Il delitto di omessa bonifica*, in CORNACCHIA-PISANI, cit., p. 304.



da cui si originano gli obblighi di bonifica e conseguentemente sul modello di tutela scelto dal legislatore per la salute pubblica e, più direttamente, per il bene “ambiente” attraverso la previsione delle due figure di reato. Un chiarimento sul tema (v. *infra*, § 3) può contribuire a superare questa *impasse* interpretativa cercando di superare l'apparente diversità tra il contenuto precettivo dei due reati (incentrato sull'evento, uno, e sulla condotta, l'altro) e di restituire un quadro meno frammentario e ambiguo della disciplina vigente.

3. Il nuovo statuto della “contaminazione”.

3.1. Il procedimento amministrativo di bonifica: caratteristiche e scopi.

Per meglio comprendere l'importanza di un corretto inquadramento dell'evento centrale per entrambe le fattispecie di “omessa bonifica”, occorre ripercorrere brevemente i passaggi del procedimento amministrativo di bonifica dei siti contaminati.

Alla notizia della verifica di un “evento contaminante”, o al rinvenimento della presenza di contaminazioni storiche segue, quale doveroso preliminare che innesca l'intero procedimento, la comunicazione in ordine a tale situazione alle autorità e con le modalità indicate nell'art. 304. Parallelamente, il responsabile assume l'obbligo di eseguire prontamente un'indagine preliminare con riguardo al superamento dei parametri CSC (art. 242, 1°co.). Nel caso in cui questi non risultassero superati, dopo aver notificato alle autorità competenti la relativa autocertificazione, il privato s'impegna comunque al “ripristino” del sito colpito dall'evento contaminante (art. 242, 2°co.). Se invece si accerta il superamento delle CSC prende avvio il procedimento per la fissazione dei parametri CSR validi per il sito (art. 242, 3°co. e ss.): si procede, in primo luogo, alla caratterizzazione del sito (eseguita secondo i criteri di cui all'allegato 2 al Titolo V della parte IV del TUA) seguita dalla c.d. analisi del rischio sito-specifica (redatta in conformità con le prescrizioni contenute nell'allegato 1), all'esito della quale il responsabile formula la sua proposta riguardante gli interventi di bonifica, tenendo presente le indicazioni fornite dall'allegato 3. Il superamento dei limiti individuati in via generale e fissati nelle tabelle ministeriali non comporta, così, la classificazione del sito come “contaminato”, bensì come “potenzialmente contaminato” (art. 240, lett. d) ed e), TUA)⁴⁶. In più, non è contaminato il sito in cui, a seguito di regolare esecuzione

⁴⁶ In giurisprudenza, sulla diversa valenza dei limiti tabellari rispetto a quelli individuati sul sito, v. TAR Lombardia, sez. 3, n. 1507 del 17.5.2024: “*con le risultanze del piano della caratterizzazione si può progettare la bonifica, ma a tal fine è necessario preventivamente verificare la distribuzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti al di sopra delle Concentrazioni Soglie di Contaminazione. In sede di approvazione del piano di caratterizzazione si devono indicare i valori CSC, cioè i valori minimi che servono a riconoscere l'esistenza delle sostanze; dopo di che, in fase di progettazione della bonifica si determineranno i valori di CSR, cioè le concentrazioni degli inquinanti che non causano*”



degli interventi di bonifica, le CSR non risultino più superiori ai valori limite fissati durante il procedimento, indipendentemente dal superamento delle CSC (art. 240, lett. f).

Risulta qui evidente il cambio di passo rispetto al regime precedente: il superamento di valori prefissati in via tabellare non è più il fattore che determina la rilevanza giuridica della contaminazione ai fini dell'obbligo di bonifica, ma è confinato ad un ruolo meramente endoprocedimentale nell'accertamento sulla necessità e sulle misure degli interventi di ripristino come "presupposto normativo per l'attivazione delle procedure di bonifica"⁴⁷, "soglia d'allarme" che rende obbligatorio attivarsi per stabilire, attraverso la caratterizzazione e l'analisi del rischio previste dall'art. 242⁴⁸. Altro aspetto di rilievo del nuovo sistema è una leggera ma significativa variazione nella definizione di "bonifica": mentre in quella contenuta nel c.d. decreto Ronchi si qualificava come tale "ogni intervento di rimozione della fonte inquinante e di quanto dalla stessa contaminato fino al raggiungimento dei valori limite conformi all'utilizzo previsto dell'area"⁴⁹, nel t.u. ambientale si tratta de "l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)". La nuova normativa prevede così che la "riduzione" delle sostanze inquinanti sia parificata alla loro "eliminazione", "affiancandosi alla rimozione e presentandosi, rispetto ad essa, come una possibile alternativa"⁵⁰. La messa in sicurezza è quindi equiparata all'attività di bonifica, e non più indicata come scelta secondaria⁵¹, da compiersi quando la bonifica non fosse stata attuabile, la "messa in sicurezza permanente", ora assunta al rango di "possibile alternativa di intervento sull'inquinamento"⁵².

rischio per l'uomo e l'ambiente e cioè sono accettabili. La fissazione dei valori di CSC non ha per scopo la tutela della salute, ma solo la rintracciabilità nell'ambiente delle sostanze: per contro, la soglia "di intervento" (questa, beninteso, potenzialmente onerosa per il responsabile dell'inquinamento che vi fosse onerato) è fissata in un secondo momento, avuto riguardo ai limiti fissati, per la tutela della salute, dall'Organizzazione mondiale della sanità".

⁴⁷ PRATI, *Responsabilità per danno all'ambiente e bonifica dei siti contaminati*, Assago, 2011, p. 125.

⁴⁸ BRUNO-BENOZZO, *Trattato*, cit., p. 562.

⁴⁹ art. 6, lett. n), d.lgs. 22/1997.

⁵⁰ BRUNO-BENOZZO, *Trattato*, cit., p. 561.

⁵¹ Nel sistema previgente, il d.m. 471/1999 subordinava chiaramente l'effettuazione di interventi volte a "isolare", seppure in via permanente la fonte inquinante ad un accertamento sull'impossibilità tecnica di interventi volti a rimuoverla, prevedendo che "qualora la fonte inquinante sia costituita da rifiuti stoccati ed il progetto preliminare di cui all'articolo 10 dimostri che, nonostante l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili a costi supportabili secondo i principi della normativa comunitaria, non sia possibile la rimozione dei rifiuti stessi, il Comune o, se l'intervento riguarda un'area compresa nel territorio di più comuni, la Regione, può autorizzare interventi di messa in sicurezza permanente e ripristino ambientale" (art. 5, 1°co.).

⁵² Così BRUNO-BENOZZO, *Trattato*, cit., p. 562.



3.2. I vincoli e gli spazi di discrezionalità dell'autorità procedente nella fissazione delle CSR.

I criteri previsti per la redazione dell'analisi del rischio sono contenuti nell'allegato 1 al Titolo V della parte IV del TUA, mentre quelli per la selezione del tipo di interventi da compiersi nell'allegato 3. Un rapido sguardo a tali criteri, considerando anche la giurisprudenza amministrativa che si è espressa sulla loro applicazione, consente di mettere in luce le ragioni sottese all'inserimento nell'ambito del procedimento amministrativo dell'indagine sulla presenza di un rischio "rilevante" ai fini dell'obbligo di bonifica. A norma dell'allegato 1, per l'analisi del rischio "sito-specifica" l'accertamento è, come si legge nella "premessa", vincolato nei seguenti termini:

1. La "grandezza del rischio" non è legata alla "contaminazione", che si è già verificata, "quanto alla natura probabilistica degli effetti nocivi che la contaminazione, o meglio l'esposizione a un certo contaminante, può avere sui recettori finali"⁵³.
2. La scelta dei parametri deve essere guidata sia dal "principio di cautela" in quanto "intrinseco nell'analisi di rischio", sia da criteri di "sito-specificità" "ricavabili dalle indagini di caratterizzazione svolte".
3. Gli obiettivi di bonifica devono tener conto della destinazione d'uso del sito prevista dagli strumenti pianificatori territoriali⁵⁴.

⁵³ L'allegato lascia generalmente libero il proponente nello stabilire i livelli di rischio considerati "accettabili", stabilendo alcuni vincoli per le acque sotterranee (tra cui il fatto che esse, "in applicazione del principio di precauzione" devono preferibilmente rientrare nei parametri tabellari CSC, potendo le relative soglie CSR discostarsene solo in caso di "fondo naturale più elevato o di modifiche allo stato originario dovute all'inquinamento diffuso, ove accertati e validati dall'Autorità competente, o in caso di specifici minori obiettivi di qualità per il corpo idrico sotterraneo o per altri corpi idrici recettori, ove stabiliti e indicati dall'Autorità competente" assicurando comunque "l'assenza di rischio igienico-sanitario per eventuali altri recettori a valle") e per la concentrazione di sostanze cancerogene (per cui "si propongono" specifici valori incrementali di rischio), mentre per le altre sostanze si applica il criterio "di non superamento della dose tollerabile o accettabile (TDI o ADI) definita per la singola sostanza". Questi valori, quali "dosi di riferimento", andranno ad applicarsi nel calcolo del "quoziente di rischio complessivo" (concentrazione stimata fratto concentrazione sufficiente per produrre effetti indesiderati, v. HO YU-TSUNODA-TSUNODA, *Environmental Toxicology*, Boca Raton, 2011, p. 332). Allo stesso modo, l'allegato "consiglia" una metodologia di calcolo, stabilendo che comunque ogni altro metodo adottato risponda a certi requisiti di affidabilità (sia "di comprovata validità sia dal punto di vista delle basi scientifiche che supportano gli algoritmi di calcolo, che della riproducibilità dei risultati"). La giurisprudenza amministrativa ha stabilito, sulla portata di questo vincolo, che l'amministrazione sarà onerata di motivare una scelta di un metodo diverso da quello indicato nell'All. 1 (corrispondente allo standard ASTM PS 104) nel senso di "verificare la loro idoneità tecnico-scientifica e motivare espressamente in punto di rispondenza delle diverse metodologie applicate ai requisiti di comprovata validità sia dal punto di vista delle basi scientifiche che supportano gli algoritmi di calcolo, che della riproducibilità dei risultati" stabiliti nel medesimo allegato (TAR Lombardia, sez. 4, n. 754 del 28.3.2023). Sulla valutazione del rischio ambientale nel campo dell'ecologia, v. anche FINIZIO-MEZZANOTTE-CABRINI, *Il contributo dell'ecologia alla comprensione di alcuni concetti giuridici*, in RUGA RIVA, *La legge sugli ecoreati due anni dopo*, cit., in part. pp. 12-14.

⁵⁴ La giurisprudenza ammette generalmente il riferimento all'effettivo uso del sito, più che a quello risultante dagli strumenti urbanistici, cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 439 del 24.1.2022: "È evidente che il legislatore non si è riferito, in tal



A norma dell'allegato 3, come si è avuto modo di anticipare, la messa in sicurezza permanente è parificata alla bonifica, già intesa non solo come rimozione, ma anche come riduzione degli inquinanti presenti nel sito al di sotto delle CSR, ogniqualvolta si dimostri che i costi della stessa non siano sostenibili rispetto a quelli che comporta l'isolamento duraturo delle fonti inquinanti presenti all'interno del sito (in modo da non poter più propagare agenti nocivi), o ancora quando gli interventi non siano "compatibili con la prosecuzione di attività produttive".

Per quanto riguarda la ripartizione di questi spazi di discrezionalità nella fissazione dei valori CSR tra il privato e l'autorità procedente sulla scelta degli interventi di bonifica, la giurisprudenza amministrativa ha stabilito che *"la Regione non è obbligata ad accettare gli interventi di bonifica così come proposti, ma ha la possibilità di richiederne e imporne di differenti purché sempre nei limiti del corretto esercizio dell'attività amministrativa"*⁵⁵. Dunque, il controllo sulla gestione del rischio è affidato all'amministrazione, che rimane garante dell'interesse alla collettività all'uso del sito. Dal canto suo, il proponente può allargare il campo delle indagini finalizzate alla stesura del piano di caratterizzazione anche a sostanze che non erano state identificate dall'autorità, nell'ipotesi in cui gli sia stato ingiunto di provvedere a norma dell'art. 244, 3°co., TUA⁵⁶.

L'autorità procedente mantiene altresì il controllo sul novero delle sostanze inquinanti, potendo quindi essere previsti degli obiettivi di bonifica anche in relazione a sostanze non comprese nelle tabelle sui valori CSC⁵⁷. Quest'ultimo indirizzo della giurisprudenza amministrativa, che si

modo, alla sola specifica destinazione impressa dalle norme urbanistiche (P.R.G. o altri strumenti di pianificazione), bensì ha inteso avere riguardo all'effettivo utilizzo dei terreni ai fini dell'individuazione dei valori soglia di contaminazione; il criterio dell'utilizzo reale e dello stato effettivo dei terreni vale, a maggior ragione, quando non vi sia una specifica destinazione impressa dalle disposizioni urbanistiche ovvero quando tale destinazione sia stata modificata nel corso del tempo". Su questo orientamento, v. diffusamente BRUNO-BENOZZO, *Trattato*, cit., pp. 588 ss.

⁵⁵ così TAR Lombardia, sez. 2, n. 5289 del 27.6.2007.

⁵⁶ TAR Lombardia, sez. 3, n. 156 del 24.1.2022; TAR Piemonte, sez. 2, n. 994 del 7.10.2024.

⁵⁷ In argomento, v. diffusamente BRUNO-BENOZZO, *Trattato*, cit., pp. 606 e ss., che fanno leva su alcune indicazioni testuali, come il fatto che nell'allegato 1 si specifica che, nella scelta dei "contaminanti indice", ai fini dell'analisi del rischio, si tenga conto oltre al "superamento della o delle CSC" anche dei "valori di fondo naturali", potendo dunque questi ultimi essere alterati anche da una sostanza estranea al catalogo di cui all'allegato 5. Inoltre, proprio nell'allegato 5 si fa riferimento, oltre che a singole sostanze, anche a gruppi di composti (cfr. voce "n-esano"). Il Consiglio di Stato si è pronunciato favorevolmente a patto che si tratti di sostanze "tossicologicamente affini" a quelle presenti nel catalogo (Cons. Stato, sez. 6 del 8.9.2009). Il criterio dell'affinità tossicologica ha tuttavia conosciuto diverse deroghe da parte della giurisprudenza amministrativa nel corso del tempo: la casistica più diffusa riguarda l'inclusione nel novero delle sostanze non ammesse del MTBE (metil-t-butil-etero, di uso comune nella raffinazione dei carburanti). Interessante sul punto la motivazione a favore della legittimità della comprensione della sostanza nel novero di quelle oggetto degli interventi di bonifica resa da TAR Emilia-Romagna, sez. 1, n. 41 del 10.2.2015, incentrata sul principio di precauzione di matrice comunitaria richiamato espressamente anche nell'All. 1. Si legge infatti nel provvedimento che *"l'obbligo giuridico di assicurare un "elevato livello di tutela ambientale" con l'adozione delle migliori tecnologie disponibili (...) finalizzato ad anticipare la tutela, poi da apprestarsi in sede legislativa, a decorrere dal momento in cui si profili un*



distanzia in modo significativo dall'orientamento prevalente sotto il vigore del decreto "Ronchi"⁵⁸, è indice di una mutata sensibilità rispetto alle prerogative assegnate all'autorità amministrativa. Restringendosi il novero dei siti "contaminati" a seguito dell'introduzione di un procedimento di analisi puntuale sulle sostanze presenti *in situ*, si amplia di riflesso il ruolo dell'autorità amministrativa di controllo e garanzia dell'attività di cui il legislatore, in applicazione del principio "chi inquina paga" attribuisce l'onere al responsabile dell'inquinamento. Se infatti quest'ultimo esercita in ogni fase del procedimento la propria autonomia sulla pianificazione e l'esecuzione degli interventi, all'autorità pubblica è invece assegnato il delicato compito di bilanciare le istanze di tipo economico del soggetto interessato all'uso del sito con quelle della collettività ad un ambiente salubre.

Si è affermato che l'analisi del rischio sia stata introdotta nel nostro sistema per venire incontro alle ragioni "economiche" del privato inquinatore, consentendo di ottenere un risultato egualmente accettabile con riferimento alle finalità di tutela di ambiente e salute a fronte di un minore sforzo da parte di costui⁵⁹. Di conseguenza, il carattere di "rischiosità", intesa come *"concreta idoneità a determinare una lesione degli interessi protetti nell'ambito di un contesto ambientale ben definito"*, si sostituisce nell'analisi sito-specifica all'astratta "pericolosità" delle sostanze in sé considerate, che fino a quel momento costituiva l'elemento principale su cui attestare sia la necessità della bonifica, sia gli obiettivi degli interventi⁶⁰. Cambia il riferimento della relazione dell'attività amministrativa di prevenzione, la quale si incentra non più *"sul rischio ecologico che l'inquinamento presenta (ossia il rischio subito dagli ecosistemi naturali terrestri e acquatici a causa dell'esposizione ad una determinata contaminazione), ma esclusivamente sul superamento dei limiti di accettabilità a livello di rischi per la salute umana, in funzione, quindi più della tutela dell'attività produttiva, con limitazione degli interventi e del relativo peso economico, che dell'ambiente"*⁶¹. Come si dirà anche nel prosieguo, l'ottica di riconoscimento e gestione di un rischio guida il procedimento di cui all'art. 242 e finisce, attraverso una precisa connotazione

danno da riparare ai fine sia della sua prevenzione, ove possibile, sia del suo contenimento in applicazione del (...) principio di precauzione".

⁵⁸ v. TAR Umbria, n. 695 del 12.11.2004; TAR Piemonte, sez. 2, n. 1297 del 20.12.2006.

⁵⁹ FONDERICO, *"Rischio" e "precauzione" nel nuovo procedimento di bonifica dei siti inquinati*, in *Riv. giur. amb.*, n. 3-4/2006, p. 421. Secondo questo Autore lo scopo di tutela del procedimento regolato dal d.m. 471/1999 era il "valore di opzione delle risorse ambientali", inteso come garanzia di risultare compatibili con ogni utilizzo. Nel sistema del nuovo codice dell'ambiente, invece, si stabiliscono obiettivi di bonifica che risultino compatibili con il valore d'uso minimo che il sito può avere, bilanciando le esigenze di sicurezza derivanti dalla destinazione urbanistica determinata con quelle di economicità degli interventi che gravano sul soggetto che se ne fa carico.

⁶⁰ FONDERICO, *"Rischio" e "precauzione" nel nuovo procedimento di bonifica*, loc. ult. cit.

⁶¹ BRUNO-BENOZZO, *Trattato*, cit., p. 579; GRASSI, *La bonifica dei siti contaminati*, cit., p. 700.



dell'evento di contaminazione, per condizionare il presupposto dell'obbligo di bonifica penalmente sanzionato.

4. I reati di omessa bonifica a presidio dell'attività amministrativa di gestione dei rischi.

4.1. La natura e la struttura delle due fattispecie.

L'analisi del rischio, che si pone come alternativa "secca" al sistema di individuazione dello standard di tutela mediante l'imposizione di valori-soglia⁶² sembra garantire al penalista un rifugio sicuro contro arbitri legislativi di fissazione di livelli di rischio puramente presunti in spregio al principio di offensività. In dottrina il modello di incriminazione proprio dell'art. 257 TUA, è stato indicato come "alternativa" rispetto alle fattispecie incentrate sul superamento di limiti tabellari. Infatti, si è scritto, "*determinato ex post rispetto all'evento potenzialmente pericoloso e — soprattutto — fondato su una valutazione ad hoc delle caratteristiche ambientali e funzionali dello specifico ambito di interesse, il parametro della CSR si dimostra idoneo ad indicare (laddove violato) un danno già avvenuto per le matrici ambientali e un pericolo per la salute umana*"⁶³. Questo sarebbe preferibile rispetto alla scelta di incriminazione tipica di altre fattispecie di pericolo presunto nel sistema penale ambientale: infatti, "*il modello dei limiti soglia potrà essere più o meno vicino all'offesa al bene ambiente a seconda della maggiore o minore affidabilità scientifica dei parametri e della fissazione della soglia ad un livello più o meno prossimo al pericolo concreto*"⁶⁴. Implicitamente, dunque, si equipara il giudizio dell'autorità procedente, che avalla la caratterizzazione del sito e la determinazione dei rischi derivanti dalla presenza di sostanze nocive in esso - entrambe riservate, salvo inerzia, al responsabile stesso dell'inquinamento - a quello del giudice che, nel processo, è chiamato a vagliare l'attitudine lesiva di un fatto ai fini della pronuncia sulla responsabilità penale di chi lo ha commesso per un reato di pericolo concreto. Come si evince anche da quanto esposto sopra (v. *infra*, § 3), nell'analisi del rischio si determinano le CSR

⁶² Per una comparazione tra i due sistemi con riferimento al tema delle bonifiche, anche attraverso l'analisi di esperienze straniere, v. RUSSO, *Bonifica e messa in sicurezza dei siti contaminati*, cit., pp. 456 ss.

⁶³ PENCO, *Limiti-soglia e responsabilità colposa*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 1/2019, p. 206. Il contributo si sofferma nei primi paragrafi sulla carenza di lesività che caratterizzerebbe le fattispecie di pericolo astratto fondate su detti valori, capaci di circoscrivere delle semplici "nano-offese" alle matrici ambientali, i cui effetti cumulativi, ancorché potenzialmente gravi, non possono essere interamente conosciuti stante l'alto grado di incertezza scientifica che inevitabilmente connota tale scelta d'incriminazione "ipercautelativa".

⁶⁴ CATERINI, *Effettività e tecniche di tutela nel diritto penale dell'ambiente*, Napoli, 2017, p. 90, che definisce per questo la fattispecie contravvenzionale di omessa bonifica come rispettosa del principio di offensività.



mediante un'analisi affidata a criteri necessariamente precauzionali, calcolando la potenzialità lesiva delle sostanze presenti sul sito senza dover stabilire un nesso tra l'esposizione a queste e precisi danni temuti contro l'ambiente e la salute pubblica. La natura dei due accertamenti è quindi profondamente diversa, con la conseguenza che le due fattispecie di omessa bonifica devono piuttosto accostarsi al modello di tutela tipico delle figure di pericolo astratto incentrate sul superamento di limiti e la violazione di prescrizioni.

L'analisi di rischio è vincolata a parametri che lasciano libera l'autorità procedente sulla fissazione degli standard di tutela che il responsabile dovrà rispettare nell'esecuzione degli interventi di bonifica. Se è vero che l'analisi deve necessariamente poter contare su una "base" conoscitiva solida sulle condizioni del sito, dal momento che prende avvio dalle indagini per la "caratterizzazione" del sito svolte a norma dell'allegato 2, nulla impedisce che l'amministrazione possa identificare parametri di valutazione e gestione del rischio particolarmente cautelativi. Questo si evince non solo valorizzando le indicazioni fornite nell'allegato 1, come si è visto (v. *supra*, § 3.2) fortemente improntate alla logica precauzionale nel rispetto dei principi comunitari che regolano l'azione ambientale, ma anche studiando gli spazi di vera e propria discrezionalità di cui l'amministrazione beneficia nella sua funzione di validazione dei risultati dell'analisi e fissazione dei limiti vincolanti per il progetto. I presupposti dell'identificazione della soglia di rischio il cui superamento è sanzionato dall'art. 257 TUA e che rileva anche ai fini dell'accertamento del fatto di cui all'art. 452-*terdecies* c.p., mal si conciliano dunque con l'idea di una contaminazione come evento "qualificato" da un pericolo attuale per la salute e per l'ambiente: come si è affermato a proposito delle fattispecie impostate sul superamento di limiti-soglia, "*identificare il pericolo (ad esempio, per la salute collettiva) nel mero superamento del valore significa confondere la minimizzazione del rischio con la probabilità di danno, il principio di precauzione con l'offensività*"⁶⁵.

Nella dottrina penalistica, alla problematica categoria del "diritto penale del rischio" viene attribuita la funzione di tutelare livelli di sicurezza conseguenti a scelte normative sulla misura del rischio tollerato a fronte di attività pericolose, scelte di "bilanciamento" fra l'utilità riconosciuta all'attività e la tutela dei beni messi in pericolo con la stessa⁶⁶. La dimensione del "rischio" involge

⁶⁵ GARGANI, *Il rischio nella dinamica dei reati contro l'incolumità pubblica e nei reati di pericolo astratto*, in *Cass. Pen.*, n. 11/2017, p. 3886.

⁶⁶ Cfr. GARGANI, *Il rischio nella dinamica dei reati contro l'incolumità pubblica e nei reati di pericolo astratto*, cit., p. 3884: "*Il rischio è espressione di una politica criminale accentuatamente preventiva, tesa a soddisfare l'esigenza di governare attività autorizzate in via anticipata rispetto a processi causali suscettibili di innescare l'evento danno*";



dunque non attività in sé illecite (come sono quelle fonte di pericolo “comune”), bensì lecite, ancorché potenzialmente lesive, e in quanto tali regolamentate⁶⁷. Tralasciando le tematiche riguardanti l'attitudine del superamento di “valori soglia” fissati in via precauzionale a fondare il giudizio di responsabilità colposa nei reati d'evento⁶⁸, il modello di tutela incentrato su decisioni amministrative di compromesso tra le ragioni dell'utilizzo umano delle risorse e quelle della salvaguardia della loro integrità è evidentemente essenziale nell'ottica della protezione quantomeno del bene “ambiente”⁶⁹. Il procedimento amministrativo di bonifica costituisce un “modello normativo di gestione del rischio”⁷⁰ nel senso che il legislatore giudica entro un certo grado compatibile la contaminazione con l'uso del sito (consentendo quindi lo svolgimento di attività su di esso) e intende prevenire non che vi siano in assoluto rischi per la salute e per l'ambiente, bensì che questi si “avverino” in un evento di danno; il rischio deve essere quindi non evitato ma preso in carico, o meglio “amministrato”, al fine di evitare la sua concretizzazione nell'offesa. A tale scopo la legge regola sia la fase di “cognizione” (*risk assesment*), comprensiva della caratterizzazione del sito dell'analisi del rischio sito-specifica, sia quella di “gestione in senso stretto” (*risk management*) del rischio, che si esprime attraverso la redazione e l'esecuzione del progetto operativo di bonifica.

L'attività alla quale è associato un potenziale di rischio, inteso come dimensione di incertezza immanente all'attività lecita esercitata dal privato⁷¹, è oggetto di regolamentazione anche

BRUSCO, *Rischio e pericolo, rischio consentito e principio di precauzione. La c.d. “flessibilizzazione delle categorie del reato”*, in *Criminalia*, 2012., pp. 391-392; STORTONI, *Angoscia tecnologica ed esorcismo penale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, n. 1/2004, p. 72.

⁶⁷ Cfr. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica. Reati di comune pericolo mediante frode*, in GROSSO-PADOVANI-PAGLIARO, *Trattato di diritto penale*, Milano, 2013, t. 2, p. 135; STORTONI, *Angoscia tecnologica ed esorcismo penale*, cit., pp. 72-73.

⁶⁸ Su cui, v. i contributi di RUGA RIVA, *Principio di precauzione e diritto penale. Genesi e contenuto della colpa in contesti di incertezza scientifica*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Milano, 2006, t. 2, pp. 1743 ss.; GIUNTA, *Il diritto penale e le suggestioni del principio di precauzione*, in *Criminalia*, 2006, 227 ss.; BRUSCO, *Rischio e pericolo, rischio consentito e principio di precauzione*, cit., pp. 394 ss.; PENCO, *Limiti soglia e responsabilità colposa*, cit., in part. pp. 212 ss.

⁶⁹ Sulla necessaria “accessorietà” del diritto penale al diritto amministrativo in materia ambientale si v. BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antiggiuridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008, pp. 22 ss.; GIUNTA, *Tutela penale dell'ambiente*, in *Enc. Dir. Annali*, II, 2008, t. 2, p. 1152; CATENACCI-HEINE, *La tensione fra diritto penale e diritto amministrativo nel sistema tedesco di tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1990, p. 940.

⁷⁰ Su alcuni modelli normativi di gestione del rischio, si rinvia alla ricognizione di PERINI, *La legislazione penale tra “diritto penale dell'evento” e “diritto penale del rischio”*, in *Legisl. pen.*, n. 1/2012, pp. 128 ss.; EAD., *Il concetto di rischio*, Milano, 2010, pp. 606-660. Per una precisa codificazione delle fasi di gestione del rischio derivante dalla presenza nei cibi di sostanze potenzialmente nocive per l'uomo v. la definizione di “analisi del rischio” e delle sue componenti “valutazione”, “gestione” e “comunicazione” di cui all'art. 3 del regolamento europeo 2002/178 CE, nonché il commento sulla complementare disciplina nazionale confluita oggi nel “codice del consumo” (d.lgs. 206/2005) di FOFFANI, *Responsabilità da prodotto e diritto comunitario: verso un nuovo diritto penale del rischio?*, in AA.VV., *La riforma dei reati contro la salute pubblica*, Padova, 2007, pp. 145 ss.

⁷¹ Sul differente peso della dimensione di incertezza nella situazione di “rischio” rispetto al giudizio di pericolo, v. PERINI, *Il concetto di rischio*, cit., pp. 367 e ss., in part. p. 393; PADOVANI, *Il destino sistematico e politico criminale*



all'interno delle fattispecie quale “*elemento di struttura della norma penale*” giacché l'aspetto di necessaria graduazione degli interventi nella gestione del rischio si risolve “*in una sorta di misurazione del potenziale d'offesa connaturato al sostrato materiale dell'attività svolta in concreto*”⁷², e, di converso, della potenzialità lesiva residua nell'attività regolamentata. Così, le fattispecie di omessa bonifica sono espressione di una scelta politica che individua nella repressione penale uno strumento fra i molti usati per regolamentare il recupero di condizioni d'uso di siti caratterizzati da una pericolosità più o meno latente per la salute umana e per l'ambiente: se “obiettivo” dell'attività di regolamentazione non è, cioè, “*la prevenzione del rischio, ma la sua gestione*”⁷³, il modello di tutela predisposto nelle norme penali che assistono questa disciplina non deve essere confuso con quello imperniato sulla causazione di un pericolo concreto per il bene giuridico protetto.

Alla luce di ciò deve essere ricostruita la struttura delle fattispecie di omessa bonifica e il rapporto fra loro. Entrambe devono essere qualificate come reati di pericolo astratto incentrate sulla mancata presa in carico da parte dell'agente dei rischi derivanti dalla presenza sul sito contaminato di sostanze pericolose per l'ambiente e la salute pubblica, dovendosi individuare l'offesa a questi beni giuridici in entrambe le figure nel potenziale lesivo dell'evento di “contaminazione” stante la mancata gestione del rischio nelle modalità prescritte.

Se la qualificazione di illecito ingiunzionale non può essere messa in dubbio con riferimento al reato di cui all'art. 452-terdecies, per quanto riguarda la fattispecie dei cui all'art. 257 TUA occorre fugare ogni dubbio in merito a tale sua natura. Come si è anticipato, la contravvenzione è imperniata sul superamento di valori soglia, fatto che non possiede la fisionomia del “danno qualificato da un pericolo” per il bene giuridico protetto, il quale scaturisce da un evento che presenta “*il carattere della diffusibilità del danno materiale, tale da mettere in pericolo la vita o l'integrità fisica di una pluralità indeterminata di persone*”⁷⁴ e di cui qui, a ben vedere, non è

delle contravvenzioni, in AA.VV., *Modelli ed esperienze di riforma del diritto penale complementare*, Milano, 2003, p. 166; DE FRANCESCO, *Pericolo, rischio, incertezza. Il controllo sociale e i suoi confini nella temperie della postmodernità*, in AA.VV., *Regole dell'agricoltura, regole del cibo: produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore*, Pisa, 2005, p. 128; RUGA RIVA, *Principio di precauzione e diritto penale*, cit., p. 1761; CORN, *Il principio di precauzione nel diritto penale. Studio sui limiti all'anticipazione della tutela penale*, Torino, 2013, pp. 38 ss; più recentemente, v. D'AMICO, *Colpa, precauzione e rischio. Le tensioni penalistiche nella moderna era tecnologica*, in *Legisl. pen.*, n. 4/2023, pp. 82 ss.

⁷² PERINI, *Il concetto di rischio*, cit., p. 668. Cfr. PIERGALLINI, *Danno da prodotto e responsabilità penale*, Milano, 2004, p. 538, il quale afferma che il rischio corrisponde ad una “situazione di fatto”.

⁷³ PERINI, *La legislazione penale*, cit., p. 126.

⁷⁴ GARGANI, *Il danno qualificato dal pericolo*, Torino, 2005, p. 206. Sulle caratteristiche dell'evento “disastroso”, in quanto tale “pericoloso” per la pubblica incolumità, v. in part. pp. 205-216.



richiesta la sussistenza, prima che sotto il profilo naturalistico, sotto quello nomologico⁷⁵, limitandosi l'accertamento sul sito - peraltro demandato in primo luogo al privato – alla verifica del superamento dei valori CSR nell'ambito del procedimento amministrativo a ciò predisposto. Per stabilire la presenza di un pericolo concreto per i beni tutelati non basta evidentemente far riferimento al superamento di un valore appena sotto il quale, invece, la pericolosità insita nell'attività esercitata è socialmente accettata e addirittura scrimina la causazione della contaminazione. Come si è detto, nei reati di pericolo che richiedono un accertamento dell'offensività in concreto, l'evento non può essere identificato attraverso il superamento di limiti-soglia fissati in via cautelativa⁷⁶, anche perché, non potendosi individuare con certezza un pericolo attuale in un fatto che consiste nel mero superamento di un valore soglia, l'incriminazione entrerebbe in conflitto con il principio di colpevolezza, sotto il profilo della scarsa conoscibilità del precetto, poiché l'agente non potrebbe mai prevedere né prevenire un tipo di danno che si definisce soltanto all'accertamento *ex post* del superamento di certi limiti. Del resto, la scarsa versatilità delle fattispecie di pericolo incentrate sulla “potenza espansiva” di un evento disastroso⁷⁷ rispetto all'attività gestione dei rischi per i beni collettivi come l'ambiente o la salute pubblica è stata evidenziata già nel passato⁷⁸ ed è stata riproposta all'indomani dell'entrata in vigore del d.lgs. 152/2006 da un autorevole commento sulla nuova fattispecie di omessa bonifica⁷⁹.

In quest'ottica vanno letti entrambi gli elementi comuni alle due fattispecie. Riguardo all'“evento contaminante”, di cui risponde ex art. 257 TUA il responsabile che non provveda alla bonifica, o che comunque, assieme al superamento delle CSR, fonda l'obbligo di bonifica presidiato

⁷⁵ Nel giudizio di pericolo, il dubbio sulla possibilità che dalla condotta dell'agente possa verificarsi l'evento temuto, deve essere risolto nel senso di ritenere non provato il fatto tipico del reato (v. ANGIONI, *Il pericolo concreto come elemento della fattispecie penale*, Milano, 1994, p. 170; PERINI, *Il concetto di rischio*, cit., p. 394, la quale richiama il canone dell'oltre ogni ragionevole dubbio di cui all'art. 530, 2°co., c.p.p.).

⁷⁶ GARGANI, *Il rischio nella dinamica dei reati contro la pubblica incolumità*, cit., p. 3884, con riferimento agli orientamenti contrastanti sulla configurazione dell'evento di “avvelenamento” di cui all'art. 439 c.p.

⁷⁷ Sulla cui “riscoperta”, v. GARGANI, *Il rischio nella dinamica dei reati contro la pubblica incolumità*, cit., p. 3882.

⁷⁸ FIANDACA, *La tipizzazione del pericolo*, in *Dei delitti e delle pene*, n. 3/1984, p. 449, dove si richiama alla necessità che la messa in pericolo si “traduca” “in un risultato tangibile della condotta vietata (...), facilmente riconoscibile sia all'agente che al soggetto passivo e agli eventuali spettatori”, dovendo l'oggetto di tutela “concretizzarsi in esemplari individuabili materialmente” (p. 450); nonché pp. 465-466 dove si pronuncia a favore dell'utilizzo di reati di pericolo astratto in casi in cui la tutela dei beni collettivi richiede un “equilibrato bilanciamento tra beni o interessi potenzialmente confliggenti”.

⁷⁹ VERGINE, *Continuità del tipo di illecito*, cit., pp. 874-879. Riflettendo sulla continuità tra il fatto di superamento dei vecchi valori tabellari di cui al d.m. 471/1999 e quello delle nuove CSR, l'Autrice dà voce ai suoi dubbi sul fatto che queste siano “necessariamente superiori” alle CSC, facendo contestualmente notare il *vulnus* sotto il profilo del principio di colpevolezza insito nella nuova fattispecie di omessa bonifica, in particolare nel fatto che, consistendo l'evento nel superamento di limiti soglia, l'agente non possa rappresentarselo prima ancora che essi possano essere determinati.



dall'art. 452-*terdecies* c.p., esso costituisce quel “sostrato materiale concreto” che connota la “situazione oggettiva di rischio tipico” a fronte della quale si configurano gli obblighi di cognizione, comunicazione e gestione dei rischi e che rappresenta “il termine di raffronto essenziale” per verificare se tale attività di presa in carico del rischio è stata portata a compimento con efficacia dal soggetto obbligato⁸⁰. Il rispetto degli obiettivi di bonifica, invece, che costituisce sia la ragione politico-criminale per non perseguire il responsabile dell'inquinamento ex art. 257, sia il contenuto della condotta doverosa nel delitto di cui all'art. 452-*terdecies*, è invece cartina di tornasole non già dell'eliminazione del rischio, ma della sua “minimizzazione” nei termini in cui l'autorità deputata al suo governo lo ritiene socialmente accettabile.

La centralità della fissazione dei valori CSR nell'ambito del procedimento di valutazione e gestione dei rischi nella doppia veste di presupposto e contenuto dell'obbligo legislativo di bonifica consente di escludere che questo possa sorgere al di fuori della scansione individuata dall'art. 242 TUA: infatti, “*l'ordine del giudice o della pubblica autorità non può che conseguire a un preesistente obbligo di legge rimasto inottemperato [di cui] il giudice o la pubblica autorità altro non fanno che accertare l'esistenza (...) e statuire di conseguenza*”, sicché “*a ben vedere l'obbligo di bonifica scatta nel momento in cui si creano i presupposti di fatto previsti dalla legge*”⁸¹. Un accordo tra privati o un'intesa del privato con la pubblica amministrazione al di fuori del procedimento di bonifica non potranno dunque mai dare origine all'obbligo penalmente sanzionato nell'art. 452-*terdecies*, nemmeno in forza di una statuizione del giudice civile che ne riconosca la coerenza per chi lo ha stipulato⁸². Non osta a questa interpretazione la formulazione letterale del precetto, che fa riferimento all'ordine del giudice o di un'autorità pubblica indifferentemente con riguardo agli obblighi di bonifica, di ripristino e di recupero; concetti che, come si è accennato (v. *supra*, § 2.2), hanno un significato ben diverso nell'impianto normativo del codice ambientale. Per le medesime ragioni, è da considerare valida anche per il delitto l'opinione di chi, in dottrina, a proposito del reato di cui all'art. 257 TUA, ritiene che l'obbligo di bonifica non sia adempiuto laddove gli obiettivi vengano “raggiunti” impiegando modalità di intervento diverse rispetto a

⁸⁰ Cfr. PERINI, *La legislazione penale*, cit., p. 136.

⁸¹ Trib. Siena, 29.4.2024, cit., § 34.1.

⁸² Trib. Siena, 29.4.2024, cit., §§ 34.4 e 34.5. *Contra*, v. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 311; DI LANDRO, *Il delitto di omessa bonifica-ripristino*, cit., p. 62, con cui tuttavia la sentenza citata concorda sul fatto che, quando uno degli atti del procedimento venga impugnato dinanzi al giudice amministrativo, “è preclusa [a quello penale] la valutazione della legittimità della sentenza amministrativa di condanna dell'imputato alla bonifica passata in giudicato, in quanto ugualmente presupposto dell'illecito penale”.



quelle validate dall'autorità procedente⁸³, soggetto istituzionalmente deputato a supervisionare l'attività di gestione del rischio ambientale e per la salute derivante dalla contaminazione.

4.2. Il rapporto della gestione del rischio con il bene giuridico tutelato nelle due fattispecie.

Come evitare, tuttavia, che queste figure di illecito si applichino a fatti di “mera disobbedienza”, tramutandosi in norme volta alla tutela, più che dei beni la cui lesione si cerca di prevenire attraverso l'attività procedimentale volta alla gestione del rischio, proprio di questa semplice “funzione amministrativa di controllo”⁸⁴? Il tema dell'offensività⁸⁵, centrale nel dibattito sui confini e sull'opportunità di un “diritto penale del rischio” e che talune opinioni vedono come ragione ostativa alla permanenza nell'ordinamento penale di fattispecie incentrate sul superamento di valori soglia⁸⁶, deve essere necessariamente affrontato con riferimento ai singoli reati, poiché tali valori sono “*strumento di per sé neutro nelle mani del legislatore*”⁸⁷, e costituiscono, nella materia ambientale, uno strumento “*irrinunciabile*”⁸⁸. Proprio il caso delle fattispecie di omessa bonifica dimostra che anche figure costruite su limiti individuati in via cautelativa possono comunque essere in grado di sanzionare fatti non completamente inoffensivi, ancorché non direttamente idonei a qualificare univocamente la contaminazione come pericolosa per il bene salute. Sarebbe infatti arduo mettere in dubbio che i criteri (come si è accennato, anche di carattere quantitativo) individuati per la fissazione delle CSR nel corso dell'analisi del rischio siano fondati su considerazioni scientifiche sufficientemente solide⁸⁹. Non ci si trova, cioè, a regolamentare una

⁸³ RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 325; IAGNEMMA, *La contravvenzione di omessa bonifica*, in CORNACCHIA-PISANI, cit., p. 582; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 943, che afferma: “*La predisposizione di soluzioni tecniche alternative può essere attuata soltanto in sede di partecipazione al procedimento di approvazione, facoltà ormai consumata una volta che il provvedimento finale divenga definitivo*”. In conseguenza di ciò, l'a. ritiene che la violazione di prescrizioni durante l'esecuzione di un progetto di bonifica valga a qualificare le condotte come “abusiva” ai fini di un'eventuale contestazione dell'evento contaminante come inquinamento ambientale (art. 452-bis c.p.). Per l'opinione contraria, per cui la bonifica sarebbe mero “obbligo di risultato” che lascia libero l'inquinatore di stabilire i mezzi più appropriati per portarla a termine, v. MICHELETTI, in GIUNTA, *Commentario*, cit., p. 358.

⁸⁴ v. LO MONTE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, Milano, 2004, pp. 129 ss., 136.

⁸⁵ Per uno studio sui reati di pericolo astratto nel sistema penale ambientale sotto l'aspetto della loro compatibilità con il principio in questione, v. specialmente SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2007, pp. 309 ss.; BERNASCONI, *Il reato ambientale*, cit., pp. 119-164.

⁸⁶ STELLA, *Giustizia e modernità. La protezione dell'innocente e la tutela delle vittime*, Milano, 2001, pp. 387 ss.; 415 ss. Nel campo del diritto penale ambientale, v. CATERINI, *Effettività e tecniche di tutela nel diritto penale dell'ambiente*, cit., pp. 83-84.

⁸⁷ PERINI, *Il concetto di rischio*, cit., p. 669.

⁸⁸ SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 399.

⁸⁹ Sui criteri indicati nell'all. 1 per l'analisi del rischio, v. § 3.2 e in part. nt. 53. L'inidoneità di questi valori (in particolare quello legato alle TDI o ADI) a dimostrare la lesività delle contaminazioni è stata sollevata sia dalla dottrina



situazione di incertezza “assoluta” sugli effetti di determinate sostanze, immersi in un “*buio scientifico*” in cui “*la percezione del pericolo ha basi squisitamente (collettivo-)emotive*”⁹⁰, ma grazie allo strumento procedimentale impiegato per la gestione del rischio che implementa strategie di condivisione delle informazioni sul medesimo si evita un uso improprio dello strumento punitivo. Non è quindi necessariamente corretto l’assunto per cui ogni fattispecie che ha come obiettivo di impedire superamento di certi limiti è carente sotto il profilo dell’offensività⁹¹, perché la proceduralizzazione⁹² dell’analisi dei rischi dovrebbe tutelare l’agente da una selezione cautelativa di sostanze e livelli di concentrazioni priva di una – sia pur potenziale – connotazione lesiva per il bene protetto. Non si assiste dunque ad un abbandono acritico del paradigma

penalistica più critica rispetto all’adozione del modello di tutela affidato al superamento di limiti-soglia (v., soprattutto su applicazioni della metodologia estranee al campo ambientale, D’ALESSANDRO, *Pericolo astratto e limiti soglia*, Milano, 2012, pp. 268 ss. e 315-332), sia in taluni procedimenti aventi a oggetto contestazioni per reati di “pericolo comune” (in particolare avvelenamento di acque ex art. 439 c.p.). Si rinvia sul tema alla ricostruzione di RUGA RIVA, *L’avvelenamento di acque da fonte industriale alla prova dei maxi-processi ambientali: qualche spunto sui criteri di accertamento e quantificazione del pericolo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 3/2017, p. 1027, che, pur rimarcando l’insufficienza del superamento dei limiti di legge per qualificare come “pericolosa” in concreto e quindi tipica rispetto al fatto di avvelenamento la concentrazione al di sopra dei limiti di legge, afferma che “*il criterio del risk assesment, di per sé, risponde a criteri scientifici, nel senso che il calcolo per giungere alla dose tollerabile e l’applicazione ad essa di fattori di sicurezza (o conversione) non è frutto di scelte arbitrarie, ma risponde a criteri consolidati e condivisi nella comunità scientifica*”, e costituisce pertanto un indicatore da valorizzare in tale giudizio. Come noto, la dose giornaliera “accettabile” è pari al quoziente tra il valore della “dose senza alcun effetto osservato”, calcolato attraverso lo studio delle proprietà tossiche della sostanza e un rigido protocollo sperimentale principalmente su tre diverse specie animali (topo, ratto, cane), e il “fattore di sicurezza”, che è “variabile” (scelto tra i divisori 10, 100 o 1000) e “*dipende dalla natura dell’effetto tossico, dalla tipologia di popolazione a rischio e dalla qualità delle informazioni tossicologiche disponibili al momento della decisione*” e al limite rivisto alla luce di studi sulle popolazioni una volta che la sostanza è immessa sul mercato (v. GALLI, *Caratterizzazione del rischio*, in AA.VV., *Tossicologia*, Padova, 2016, pp. 21 ss. L’A. conferma che “*l’ADI non deve assolutamente essere considerata una soglia di tossicità ma una soglia di sicurezza. (...) Superare i limiti imposti dalla legge (...) non è da correlare immediatamente ad un aumentato rischio tossicologico*” (p. 35).

⁹⁰ PERINI, *Adattamento e differenziazione della risposta punitiva nella società del rischio*, in *Dir. pen. cont.*, 30.3.2018, p. 17.

⁹¹ Cfr. GIUNTA, *Il diritto penale e le suggestioni del principio di precauzione*, cit., p. 247, che si dice favorevole al mantenimento di fattispecie a struttura ingiunzionale, purché funzionali a garantire “*la valutazione precauzionale delle amministrazioni competenti o delle agenzie di controllo appositamente costituite, alle quali affidare il compito del bilanciamento degli interessi, alla luce delle indicazioni provenienti dai soggetti interessati alle valutazioni di rischio. (...) L’incriminazione sarebbe posta, cioè, a tutela delle procedure di valutazione del rischio da parte del corpo sociale, confermando che il “precauzionismo” non rileva come principio assoluto, ma entra piuttosto in bilanciamento con l’utilità sociale dell’attività pericolosa*”.

⁹² Un riavvicinamento della sanzione alle cadenze del procedimento amministrativo di riferimento è offerto come soluzione alle criticità rilevate in merito all’applicazione di limiti soglia calcolati in senso astratto anche da D’ALESSANDRO, *Pericolo astratto e limiti soglia*, cit., pp. 381 ss., il quale, seppur fortemente negativo rispetto all’utilizzo dello strumento penale nella gestione dei rischi tecnologici, auspica l’implementazione del paradigma ingiunzionale per sanzionare condotte che violano gli standard di accettabilità fissati dall’autorità pubblica. Dello stesso avviso è PONGILUPPI, *Principio di precauzione e reati alimentari. Riflessioni sul rapporto “a distanza” tra disvalore d’azione e disvalore d’evento*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, n. 1/2010, pp. 255 ss., la quale propugna l’instaurazione di una relazione continua tra autorità e impresa basata sullo scambio di informazioni per la fissazione di standard di sicurezza per l’attività esercitata condivisi e raggiungibili e l’applicazione di sanzioni soltanto ove quest’ultima non si adegui alle prescrizioni.



dell'offensività in concreto, giustificato dal fatto che *“l'illecito di rischio è comunque associato ad una cifra di disvalore che discende dall'eventualità che la condotta tipica possa fungere da presupposto per un'offesa al bene tutelato”*⁹³.

Al contrario, proprio valorizzando quel potenziale di offesa⁹⁴ che, se anche vi siano dubbi relativi al grado di probabilità e alle esatte modalità con cui esso si realizza, deve essere necessariamente immanente nella attività oggetto di gestione del rischio, è possibile valutare questo tipo di fattispecie come conformi al richiamato principio⁹⁵: il legislatore interviene con lo strumento penale in un contesto nel quale risultanze scientifiche acquisite tramite metodologie condivise e stabilizzatesi nel tempo intorno ad un consenso sufficientemente ampio nella comunità di riferimento⁹⁶ forniscono gravi indizi riguardo alla potenzialità dannosa degli effetti all'esposizione delle sostanze individuate nel procedimento di cognizione del rischio, ancorché non sia possibile determinare le esatte quantità e modalità perché si possa parlare di un pericolo per la salute pubblica o l'ambiente. La situazione di rischio non è quindi frutto di una mera “congettura” legislativa, ma è insita nella contaminazione stessa del sito da parte di sostanze nocive: il procedimento amministrativo che porta alla fissazione delle CSR stabilisce le soglie entro cui tale situazione è accettabile e superate le quali invece al privato è richiesto di farsene carico.

5. Conclusione.

Il disvalore associato al fatto di cui all'art. 257 TUA si esaurisce nell'immissione di inquinanti nel sito che si rivelino superiori alle CSR. In questo senso, appare allora convincente quella ricostruzione in base alla quale ogni violazione procedimentale - tolta l'omissione della comunicazione, destinataria di un trattamento sanzionatorio più mite ex art. 257, 1°co., seconda parte, TUA - ostando all'applicazione della clausola di esclusione della punibilità di cui al 4°co.

⁹³ PIERGALLINI, *Danno da prodotto e responsabilità penale*, cit., p. 520.

⁹⁴ Come nota peraltro SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 395, là dove si verifica il superamento di una soglia fissata dal legislatore, si genera di fatto *“una situazione di pericolo superiore a quella di base che è imprescindibilmente connessa alla natura della stessa attività”*.

⁹⁵ PULITANÒ, *Colpa ed evoluzione del sapere scientifico*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 5/2008, p. 653, il quale rimarca la legittimità del precetto penale così costruito *“a condizione che il sapere disponibile, per quanto incerto, sia tale da porre seriamente il problema d'un eventuale grave pericolo per interessi importanti. In situazioni del genere il principio di precauzione è fondamento di legittimazione d'un eventuale intervento del legislatore, in una prospettiva che è ancora agganciata, sia pure in termini problematici, alla protezione del bene giuridico ipoteticamente a rischio”*. Nello stesso senso, v. FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2019, p. 222.

⁹⁶ v. SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 412-414, che annota come date queste premesse appare vieppiù rassicurante l'attestarsi del contenuto dell'illecito penale sul superamento di limiti. *“Questi, infatti, devono tracciare una soglia precauzionale sostenuta da spiegazioni scientifiche che siano attendibili e ragionevoli dal punto di vista del diritto”*.



della disposizione, rileva ai fini dell'accertamento della responsabilità penale⁹⁷. Ciò in ragione del fatto che, rifiutando di fare la sua parte nel procedimento amministrativo finalizzato alla bonifica, l'agente si sottrae alla gestione condivisa del rischio. La fattispecie è costruita quindi su un modello pienamente ingiunzionale, ma la "contaminazione" resta l'unico elemento del fatto tipico, trovando il responsabile nel processo penale⁹⁸ una sede dove far valere l'eventuale arbitrarietà dei termini in cui l'autorità ha – nell'esercizio dei propri spazi di discrezionalità (v. *supra*, § 3.2) - modificato l'analisi del proponente in cui si evidenziava il mancato superamento delle CSR e dunque la carenza di rischi rilevanti⁹⁹. All'opposto, ove le CSR non siano state determinate nella loro sede naturale (il procedimento amministrativo) a causa dell'inerzia del soggetto che ha cagionato l'inquinamento, questi sarà lo stesso chiamato a rispondere della contaminazione in ragione della mancata presa in carico del rischio, e il superamento dei valori dovrà essere accertato, stante la clausola di cui all'art. 2, 2° co., c.p.p, ai soli fini dell'affermazione della penale responsabilità dell'imputato.

Con riferimento all'art. 452-*terdecies* c.p., si ritiene condivisibile l'opinione per cui l'obbligo di procedere alla bonifica del sito si origina soltanto una volta calcolati i valori CSR nell'ambito del procedimento amministrativo¹⁰⁰. Come infatti non può esistere un provvedimento amministrativo o giudiziale che "condanni" all'esecuzione degli interventi che non sia meramente ricognitivo di un obbligo sorto a seguito dell'effettuazione dell'analisi del rischio sito-specifica (v. *supra*, § 4.1), così nemmeno il giudice penale può accertare la sussistenza di questo obbligo se non si realizza il presupposto del medesimo, descritto nell'art. 242, 7°co., TUA, e consistente nell'avvenuta determinazione dei livelli di rischio tollerabili mediante la condivisione delle informazioni tra privato e p.a. Del resto, non si comprende come possa integrare il criterio di imputazione richiesto dalla fattispecie, ossia il dolo, colui che, non avendo partecipato all'analisi del rischio, non potrà rappresentarsi il contenuto dell'obbligo di bonifica, ossia la riduzione delle

⁹⁷ RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 247.

⁹⁸ Sull'inopportunità di un totale abbandono da parte del diritto penale del terreno degli illeciti incentrati su norme cautelative, per ritirarsi nel "rifugio caldo" del diritto amministrativo sanzionatorio, v. CORN, *Il principio di precauzione nel diritto penale*, cit., pp. 79 ss., il quale afferma: "Alcuni illeciti costruiti sul principio di precauzione debbono essere corredate da una sanzione penale perché meritano una sanzione penale, coinvolgendo beni giuridici di rilevanza primaria come la salute dell'uomo e l'ambiente. Di conseguenza l'accertamento della responsabilità dei soggetti coinvolti deve avvenire all'interno di un processo penale" (p. 81).

⁹⁹ Sempre attuale rimane la proposta di CATENACCI, *I reati di pericolo presunto fra diritto e processo penale*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Milano, 2006, t. 2, p. 1438, secondo cui è opportuno "relativizzare le presunzioni legali di pericolo, non imponendo al Pubblico Ministero di provare la presenza del pericolo nella situazione concreta, ma semmai consentendo all'imputato di dimostrarne l'assenza attraverso l'ammissione a una sorta di "prova liberatoria" cui egli possa far ricorso allorché lo ritenga utile ai fini della propria difesa".

¹⁰⁰ v. Trib. Siena, 29.4.2024, § 34.2. *Contra*, v. DI LANDRO, *Il delitto di omessa bonifica-ripristino*, cit., p. 56.



sostanze inquinanti sotto il limite delle CSR¹⁰¹. La violazione, in questo caso, non riguarda tanto la fase cognizione dei rischi, dove il privato, arrivando a sottoporre all'autorità procedente l'analisi del rischio sito-specifica ai sensi dell'art. 242, 4°co., ha ottemperato ai propri obblighi conoscitivi e di collaborazione con l'autorità procedente; essa concerne piuttosto quella di gestione "in senso stretto" (*risk management*), poiché, una volta fissato il livello di concentrazione considerato accettabile entro cui occorre riportare la presenza di sostanze nocive sul sito, il mancato intervento del soggetto obbligato appare indice di maggior disvalore rispetto all'inerzia di chi non ha contezza degli obiettivi di bonifica. In più, una particolare prudenza nell'interpretazione di una fattispecie delittuosa posta sì a presidio di una situazione di rischio, ma costruita comunque su una presunzione di pericolo per i beni tutelati, sembra ricavarsi anche dalle raccomandazioni della dottrina più attenta, la quale suggerisce l'impiego dello strumento sanzionatorio nell'ambito dell'incertezza scientifica solamente a fronte di un attento dosaggio nella comminazione della pena, nel rispetto del principio di proporzionalità¹⁰². Le due fattispecie sono poste così in una relazione di crescente disvalore fra loro, riguardando l'art. 257 TUA qualsiasi violazione del procedimento di gestione dei rischi derivanti dalla contaminazione, l'art. 452-*terdecies* c.p., soltanto quelle concernenti la fase esecutiva degli interventi volti a minimizzarne l'impatto.

Di conseguenza, l'interferenza fra le due fattispecie, che si presenterà ogniqualvolta un soggetto causi con dolo o colpa la contaminazione, e, una volta effettuata l'analisi del rischio sito-specifica, non dia seguito dolosamente agli interventi di bonifica, va risolto a favore di quella delittuosa, in applicazione della clausola di sussidiarietà posta in apertura dell'art. 257 TUA. Tuttavia, i due reati non hanno un ambito di applicazione completamente sovrapponibile: chi ha causato, anche colposamente, la contaminazione viene chiamato a risponderne ex art. 257 TUA se sapeva o poteva sapere della pericolosità delle immissioni tossiche, ma può evitare la punibilità se provvede tempestivamente alla bonifica; se invece le CSR vengono determinate a partire da sostanze non comprese nel catalogo delle CSC¹⁰³ o la cui pericolosità non poteva essere nota all'inquinatore, sembra più ragionevole sanzionarlo ex art. 452-*terdecies* c.p. solo nel momento in

¹⁰¹ FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, cit., p. 625: "Perché l'omittente risponda a titolo di dolo in generale occorre non solo la conoscenza dei presupposti (c.d. situazione tipica) del dovere di attivarsi, ma anche la consapevolezza della possibilità di agire nella direzione voluta dalla norma: infatti, senza quest'ultimo elemento, l'omissione non può mai esprimere il significato di una risoluzione, di una scelta tra due o più possibilità di condotta".

¹⁰² Così PULITANO, *loc. ult. cit.*; DONINI, *Il volto attuale dell'illecito penale*, Milano, 2004, pp. 119 ss.

¹⁰³ v. § 3.2 e in part. nt. 57. Allo stesso modo ci si dovrà orientare qualora, per qualsiasi ragione, le CSR, come è stato paventato, vengano fissate in misura inferiore rispetto alle CSC (cfr. VERGINE, *Continuità del tipo di illecito*, cit., pp. 874-879; in questo contributo v. nt. 79).



LEXAMBIENTE
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente
Fasc. 2/2025

cui, una volta effettuata l'analisi del rischio sito-specifica, anche se la contaminazione si presenta come accidentale, egli viene meno dolosamente all'obbligo di bonificare previsto dalla legge che insorge in questo stadio del procedimento ex art. 242, 7° co., TUA.