

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

ISSN 2612-2103

Rivista classificata scientifica per il settore IUS 17 da Anvur

Con il supporto di
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
BICOCCA
DIPARTIMENTO DI
GIURISPRUDENZA
SCHOOL OF LAW



NUMERO 2\2021

- Gestione di rifiuti e assoluta occasionalità del fatto di V. PAONE
- I rifiuti da manutenzione a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs n.116/2020 di F. FOGAL
- L'ecodelitto di "omessa bonifica" e le sue prime applicazioni nelle aule di giustizia di G. BONFISSUTO
- La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa di P. BONETTI
- The criminal enforcement of waste management law in irish district courts: a critical analysis (part. 2) di K. O'LEARY



L'ECO-DELITTO DI "OMESSA BONIFICA" E LE SUE PRIME APPLICAZIONI NELLE AULE DI GIUSTIZIA. BREVI NOTE A MARGINE DI GUP, TRIB. DI FERMO 21/01/21

THE ENVIRONMENTAL CRIME OF "OMITTED REMEDIATION" AND ITS FIRST IMPLEMENTATIONS IN THE COURTROOMS. BRIEF NOTES ON PRELIMINARY HEARING JUDGE, COURT OF FERMO, SENT. 21/01/21

di Giuseppina BONFISSUTO

Abstract. Il presente contributo, prendendo spunto dalla recente sentenza con cui il G.U.P. del Tribunale di Fermo ha prosciolti gli imputati del reato di omessa bonifica ex art.452-terdecies c.p., propone un *focus* sullo stesso eco-delitto introdotto dalla L. 68/2015, riguardo al quale, fin da subito, teorici ed operatori del diritto hanno manifestato dubbi e perplessità, specialmente in ordine all'ambito applicativo, considerata l'attigua figura contravvenzionale già prevista dall'art. 257 del d.lgs 152/2006). In attesa dell'elaborazione di criteri ermeneutici esaustivi da parte della Corte di Cassazione, si ritiene interessante esaminare la citata pronuncia che costituisce una delle prime applicazioni del tanto atteso, quanto controverso, delitto di omessa bonifica e che si presenta di particolare interesse in relazione a due distinti profili: l'individuazione della condotta tipica e l'individuazione dei soggetti responsabili del nuovo reato.

Abstract. The paper takes the cue from the recent sentence with which the preliminary hearing Judge, Court of Fermo, has acquitted the accused for the omitted reclamation crime ex art.452-terdecies of criminal code. It proposes a *focus* on the same eco-crime provided by L. 68/2015, concerning which legal theorists and workers have expressed doubts and concerns, especially with regard to the application field, considered the adjacent offence provided by art. 257 d.lgs. 152/2006. While waiting for exhaustive hermeneutic criteria by the Supreme Court of Justice, it is interesting to examine the first applications of the long-awaited and controversial omitted remediation crime. Two distinct profiles of this ruling appear interesting: the identification of the typical conduct and the identification of the responsible persons for the new crime.

Parole chiave: Inquinamento ambientale, Omessa bonifica, Attività di caratterizzazione e analisi del rischio, Ricerca del responsabile, Responsabilità sostitutiva dell'ente pubblico, Esclusione

Key words: Environmental pollution, Omitted remediation, Characterization and risk analysis activities, Search for the polluter, Substitute liability of the public body, Exclusion



[GUP Tribunale di Fermo 21 gennaio 2021](#)

MASSIMA: L'elusione degli adempimenti prodromici alla bonifica previsti dagli artt. 242 e ss. T.U.A. integra il delitto di omessa bonifica ex art. 452-*terdecies* c.p.; tuttavia il proprietario del sito, il Comune e la Regione non ne rispondono qualora sia mancata un'effettiva ricerca del responsabile dell'inquinamento ai sensi dell'art. 244 T.U.A. poiché l'obbligo di provvedere alla bonifica in via sostitutiva origina esclusivamente dal rispetto della sequenza procedimentale prevista dalla legge.

SOMMARIO: 1. Il fatto – 2. La decisione del G.U.P. – 3. La fattispecie contestata: la novella del 2015 e la nuova disciplina penale dell'omessa bonifica – 4. Segue. Le condotte penalmente rilevanti – 5. Segue. I soggetti attivi: responsabilità diretta e sostitutiva – 6. Riflessioni conclusive.

1. Il fatto

La vicenda giudiziaria in commento ha tratto origine dalla segnalazione fatta pervenire al Comune di Montegranaro e all'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale da un privato cittadino per dolersi del fatto che la propria abitazione, ad ogni pioggia, fosse soggetta ad infiltrazioni di acqua provenienti dal sottosuolo stradale ed aventi un forte odore di gasolio.

In esito ad accertamenti tecnici, il Comune, proprietario del resede stradale oggetto di controllo, riscontrava la presenza nel terreno di un livello di idrocarburi superiore ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC) ma ometteva di avviare le procedure di caratterizzazione e di analisi del rischio sanitario ed ambientale di cui all'art. 242 del d.lgs 152/2006 sebbene, nel caso di specie, non ricorresse alcuna situazione di inesigibilità della prestazione e nonostante che sia il denunciante, sia la Provincia, informata dei fatti, avessero invitato il Comune ad adempiere con molteplici sollecitazioni.

In esito all'attività investigativa, la Procura della Repubblica chiedeva l'archiviazione del procedimento non ravvisando alcuna omissione nella condotta degli indagati; a seguito di opposizione della persona offesa, il GIP disponeva l'imputazione coatta del Sindaco, di due responsabili dell'Ufficio Ambiente del Comune e di due funzionari regionali dirigenti del competente settore ambiente, i quali conseguentemente sono stati imputati del reato di omessa



bonifica ex art. 452-*terdecies* c.p. perché, pur avendo preso atto del superamento dei valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC) – da cui derivano gli obblighi di cui all'art. 242, comma 3 e ss. del d.lgs 152/2006 – in concorso tra di loro, in quanto rispettivamente amministratore e funzionari delle amministrazioni coinvolte, avevano omesso di predisporre il piano di caratterizzazione e di adottare i provvedimenti conseguenti necessari all'eliminazione dell'inquinamento e al recupero ambientale del sito, pur essendovi tenuti per legge.

2. La decisione del G.U.P.

Il giudice dell'udienza preliminare ha ritenuto che i fatti emersi non consentissero il rinvio a giudizio degli imputati per il reato loro addebitato.

Nel motivare la propria statuizione, l'Autorità giudiziaria ha fatto riferimento alla normativa contenuta nel Testo Unico Ambientale (d.lgs. 152/2006), ed in particolare agli artt. 242, 244, 245 e 250, articoli dei quali si ritiene opportuno richiamare il contenuto al fine di una più ampia comprensione delle questioni di fatto e di diritto emerse nella vicenda in commento.

Al verificarsi di un evento potenzialmente in grado di contaminare un sito, l'art. 242 T.U.A. pone a carico del responsabile dell'evento inquinante una serie di adempimenti: egli infatti è tenuto ad adottare le necessarie misure di prevenzione informando le autorità preposte (comma 1) e a svolgere un'indagine preliminare diretta ad accertare se il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) sia stato superato provvedendo, ove ciò non sia avvenuto, al ripristino della zona (comma 2); diversamente, qualora l'indagine preliminare accerti l'avvenuto superamento delle CSC, il responsabile è tenuto a darne immediata notizia alle autorità competenti e a predisporre il piano di caratterizzazione (comma 3). In base all'esito della caratterizzazione, al sito è applicata la procedura di analisi del rischio diretta alla determinazione delle concentrazioni soglia rischio (CSR) (comma 4): qualora in esito alla procedura di analisi di rischio la concentrazione di contaminanti presenti nel sito risulti inferiore alle CSR, il procedimento è dichiarato concluso positivamente (comma 5); al contrario, ove gli esiti della procedura di analisi del rischio evidenzino una concentrazione dei contaminanti superiore alle CSR, si configura il capo al responsabile l'obbligo di provvedere alla bonifica e alla messa in sicurezza del sito (comma 7).



Ai sensi degli artt. 244 e 245, comma 2, T.U.A., nel caso in cui il superamento in un determinato sito dei valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC) sia accertato da un soggetto diverso da chi ne è stato responsabile, egli è tenuto a darne comunicazione alla Regione, alla Provincia e al Comune competenti ; la Provincia, ricevuta la comunicazione, è tenuta a svolgere opportune indagini per l'individuazione del responsabile dell'inquinamento, il quale, una volta individuato, sarà tenuto ai vari adempimenti di legge poc'anzi richiamati.

Nella propria decisione il G.U.P. del Tribunale di Fermo ha evidenziato come solo nel caso in cui le ricerche del responsabile abbiano avuto esito negativo origini in capo a soggetti diversi l'obbligo di provvedere agli adempimenti previsti dalla legge a tutela dell'ambiente e della salute, richiamando a sostegno del proprio assunto l'art. 250 T.U.A., il quale statuisce che “Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né gli altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'art. 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questi non provveda, dalla regione (...)”.

Giusto in tale disposto normativo la decisione in commento sembra trovare il proprio fulcro ; ed infatti il G.U.P. si è soffermato sulla *ratio* della norma specificando che la previsione di un'attività istruttoria volta all'individuazione del responsabile dell'evento inquinante è espressione dell'interesse a porre a carico di tale soggetto tutte le attività, con i relativi costi, necessarie per l'eliminazione dell'inquinamento , in ossequio al principio di matrice comunitaria “*chi inquina paga*”; d'altronde la rimessione alla Provincia di tale compito di ricerca è motivata – secondo il giudice – dall'esigenza di “riservare un accertamento complesso quale quello dell'individuazione del responsabile dell'inquinamento ad un ente sovracomunale dotato di strumenti e risorse tecniche scientifiche adeguati”.

In forza di tali premesse di diritto il G.U.P. ha rilevato l'insussistenza nel caso di specie di elementi atti a ritenere che la Provincia abbia dato corso ad una specifica attività diretta all'individuazione del responsabile, e ciò nonostante la fattibilità di tali verifiche, essendo emersa dalle indagini l'esistenza, non lontano dalla proprietà del denunciante, di una pompa di benzina dismessa i cui serbatoi erano ancora presenti nel sottosuolo ed avendo uno degli informatori segnalato che, anteriormente alla realizzazione della rete di metano, molte abitazioni del luogo disponevano di serbatoi per idrocarburi da riscaldamento, verosimilmente non tutti rimossi o



bonificati.

Conseguentemente, il G.U.P. ha concluso che “Solo l’esito negativo delle ricerche del responsabile origina l’obbligo sostitutivo del proprietario, del Comune e, in caso di ulteriore inadempimento, della Regione” di attivare la procedura di cui all’art. 242 T.U.A.; diversamente – ha continuato il giudice – ammettendo cioè che la Provincia si possa spogliare di fatto del compito della ricerca del responsabile, si attribuirebbe ad essa il potere di far sorgere un obbligo penalmente sanzionato in capo ad altri soggetti, con buona pace del principio di legalità.

Il G.U.P. di Fermo dunque ha respinto la richiesta di rinvio a giudizio e ha prosciolto gli imputati con la formula “perché il fatto non sussiste” constatando, nel caso di specie, l’assenza di uno degli elementi essenziali della fattispecie delittuosa contestata, ossia dell’obbligo del Comune e della Regione di provvedere in via sostitutiva, originandosi tale obbligo esclusivamente dal rispetto della sequenza procedimentale prevista dalla legge.

3. La fattispecie contestata: la novella legislativa del 2015 e la nuova disciplina penale dell’omessa bonifica

La vicenda giudiziaria in esame offre l’occasione di maturare qualche riflessione – senza alcuna pretesa di esaustività – in merito al delitto di omessa bonifica di cui all’art. 452-*terdecies* c.p.

Occorre premettere che il diritto penale dell’ambiente è stato profondamente inciso dalla L. 22 maggio 2015, n.68, con la quale il Legislatore, prefiggendosi l’obbiettivo di dare una concreta risposta alla necessità di salvaguardia dell’ecosistema, ha introdotto nel libro II del codice penale un nuovo ed apposito titolo – il Titolo VI *bis* – interamente dedicato ai c.d. “ecodelitti”, ossia i delitti contro l’ambiente, tra i quali figura l’ “omessa bonifica”, oggetto di contestazione nella vicenda in commento.

Si è trattato di un intervento di riforma invero molto invocato, che ha inteso rispondere sia alle istanze nazionali di quanti ritenevano gli strumenti previgenti – costituiti da reati di natura prevalentemente contravvenzionale – non più adeguati a prevenire e reprimere i sempre più gravi fenomeni di contaminazione, sia alle istanze dell’Unione Europea che, con la direttiva 2008/99 CE del 19 novembre 2008, aveva già sottolineato la necessità di configurare una più efficace tutela



dell'ambiente col ricorso a sanzioni penali "efficaci, proporzionate e dissasive"¹ per il contrasto delle violazioni ambientali, indicazioni queste fino allora non adeguatamente implementate a livello interno².

Il Legislatore del 2015 ha dunque recepito la generale insoddisfazione in materia di tutela penale dell'ambiente disegnando un intervento normativo che certamente si presenta significativo, prevedendo esso, oltre all'introduzione di nuove fattispecie delittuose, anche un generale inasprimento del sistema sanzionatorio, l'introduzione di nuove circostanze aggravanti, il prolungamento dei termini prescrizionali ed un'estensione della disciplina della confisca³.

Un intervento, quello del 2015, che, nonostante le attese e l'eco generata, non ha tuttavia mancato di destare critiche per la mancanza di sistematicità oltre che per l'utilizzo di una tecnica redazionale di difficile comprensione, che ha fatto insorgere, sin da subito, dubbi interpretativi e dunque applicativi, con la conseguenza, pertanto, che molte speranze sono rimaste disattese, inducendo alcuni cultori della materia a ritenere il moto riformatore l'ennesimo episodio in cui la montagna ha partorito un topolino⁴.

Come già accennato, tra i delitti ambientali introdotti dalla novella legislativa in discorso si

1 Art. 5, Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente, in www.eur-lex.europa.eu ; per un approfondimento sul tema si rinvia a C. PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa: ETS, 2009, pp.232 e ss.; A. L. VERGINE, *Nuovi orizzonti del diritto penale ambientale*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2009,1, p.10; G. M. VAGLIASINDI, *La direttiva 2008/99 CE e il Trattato di Lisbona: verso un nuovo volto del diritto penale ambientale italiano*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2010, 3, pp.449-492; A. ALBERICO, *Obblighi di incriminazione e "controlimiti" nell'adempimento della direttiva 2008/99 CE in materia di tutela penale dell'ambiente*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2014, 2, pp. 233-273;

2 L'Italia ha recepito la direttiva C.E. n.2008/99 con il d.lgs. 7 luglio 2011, n.121, il quale, tuttavia, è sin da subito apparso inidoneo a contrastare i gravi fenomeni di criminalità ambientale: molti, in dottrina, hanno osservato che quella che avrebbe potuto – e dovuto – essere l'occasione di una riforma globale del sistema di tutela penale dell'ambiente, si è tradotta in un intervento privo di significatività, che ha mancato di dare una risposta penale ai macroeventi dannosi per l'ambiente, limitandosi, piuttosto, ad introdurre fattispecie incriminatrici del tutto marginali, come quelle di cui agli artt. 727 bis e 733 bis c.p. a tutela di specie animali e habitat naturali protetti. Cfr. G. AMARELLI, *La riforma dei reati ambientali: luci ed ombre di un intervento a lungo atteso. A proposito di Carlo Ruga Riva, I nuovi ecoreati, Commento alla legge 22 maggio 2015, n.68*, Torino, Giappichelli, 2015, in www.penalecontemporaneo.it, 30 luglio 2015; C. BERNASCONI, *Il "bastone" e la "carota" nella disciplina dei nuovi reati ambientali*, in *Studium Iuris*, 2015, 12, p.1404; L.SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n.68 sugli "ecodelitti": una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2015,2, p.199.

3 Per uno studio approfondito delle novità introdotte dalla L. 68/2015 in materia di tutela penale dell'ambiente si rinvia a C. RUGA RIVA (a cura di), *La legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza*, Torino, Giappichelli, 2017 e L. RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente: aggiornato con i nuovi delitti contro l'ambiente (L. 22 maggio 2015, n.68)*, Piacenza: La Tribuna, 2015.

4 Per una lettura critica della novella legislativa si rinvia a T. PADOVANI, *Legge sugli ecoreati, un impianto inefficace che non aiuta l'ambiente*, in *Guida al Diritto*, 2015, 32, pp.10-13.



rinviene il delitto di omessa bonifica : il nuovo art. 452 *terdecies* c.p. dispone che “Salvo che il fatto costituisca più grave reato, 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 punito con la pena della reclusione da uno a quattro anni e con la multa da Euro 20.000 a Euro 80.000”.

Trattasi di una norma alla quale la dottrina ha sin da subito riconosciuto una funzione di “chiusura” del sistema sanzionatorio, essendo evidentemente diretta a garantire effettività agli ordini di reintegro, bonifica, riparazione del danno diffusi nella legislazione vigente, di qualunque matrice – giudiziaria, legislativa o amministrativa –, anche se disposti per le contravvenzioni di cui al d.lgs 152/2006, salva l’ipotesi in cui ricorrano i presupposti applicativi di un reato più grave (come, ad esempio, quello di disastro ambientale ex art. 452 *quater* c.p.)⁵.

Non si può tuttavia fare a meno di rilevare che la nuova figura delittuosa richiama alla mente la già esistente figura contravvenzionale di “Bonifica dei siti” di cui all’art. 257 T.U.A., figura alla quale il nuovo delitto non si è sostituito ma semplicemente affiancato, determinandone tuttavia un *restyling* attraverso l’introduzione di una clausola di riserva. L’art. 257 T.U.A., infatti, oggi recita : “Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque cagiona l’inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio è punito con la pena dell’arresto da sei mesi a un anno o con l’ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro, se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall’autorità competente nell’ambito del procedimento di cui agli articoli 242 e seguenti” (comma 1).

In dottrina è stato notato che il tenore della modifica introdotta al testo dell’art. 257 T.U.A. denota l’intenzione del Legislatore di mantenere in vita la figura contravvenzionale, pur riducendone la portata; tuttavia, stante l’attuale vigenza nel nostro ordinamento di due distinte disposizioni in materia di omessa bonifica, in mancanza di specificazioni legislative, teorici ed operatori del diritto si sono chiesti quale sia l’ambito applicativo di esse disposizioni, quando, cioè, possa parlarsi di omessa bonifica ai sensi dell’art. 452-*terdecies* c.p. e quando invece debba trovare

5 F. CARINGELLA, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, 2017, Roma: Dike Giuridica, pp.672-673; G. AMENDOLA, *Il nuovo delitto di omessa bonifica: primi appunti*, in *Lexambiente*, 30 ottobre 2015; L. SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n.68 sugli “ecodelitti”: una svolta “quasi” epocale per il diritto penale dell’ambiente*, cit., p.214.



applicazione la residuale figura contravvenzionale ex art. 257 T.U.A⁶.

In effetti trattasi di un nodo interpretativo rispetto al quale il Legislatore della riforma non ha fornito indicazioni dirimenti, essendosi limitato ad affermare assai concisamente, nel dossier che ha accompagnato il testo legislativo di riforma, che “ La nuova fattispecie non pare sovrapporsi a quella di cui articolo 257 del Codice dell'ambiente, che prevede una contravvenzione (arresto da sei mesi a un anno o ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro) per chiunque cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio, se non provvede alla bonifica. Inoltre, l'articolo 257 del Codice – come modificato dal disegno di legge – prevede la salvaguardia delle più gravi fattispecie di reato”.⁷

Forte è dunque l'attesa che si formi in materia una prassi giurisprudenziale e che la Corte Suprema, nell'esercizio della sua funzione nomofilattica, delinei i confini del nuovo delitto di omessa bonifica.

4. Segue. Le condotte penalmente rilevanti

È proprio nel contesto di tale incertezza interpretativa che si innesta l'opportunità di commentare la sentenza in oggetto, la quale si ritiene offra una chiave interpretativa dell'art. 452-*terdecies* c.p. certamente meritevole di considerazione.

Come si è già avuto modo di anticipare, tale pronuncia riveste particolare interesse in relazione a due distinti profili, il primo dei quali – che si intende ora approfondire – attiene all'individuazione da parte del G.U.P delle condotte penalmente rilevanti ai sensi del nuovo delitto di omessa bonifica.

Iniziamo dal dato normativo.

Il nuovo delitto di cui all'art. 452-*terdecies* c.p. ha certamente ampliato l'ambito della responsabilità penale per omessa bonifica rispetto a quanto previsto dall'art. 257 T.U.A.

La figura contravvenzionale, infatti, sanziona esclusivamente la condotta dalla quale derivi

6 B. DI LELLA, C. ROSSI, *La disciplina penale dell'omessa bonifica dopo la legge n.68 del 2015 tra spinte repressive e qualche distrazione*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2015,3, pp. 360-361.

7 Nota breve n.73, Disegno di legge A.S. n.1345-B "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente" in <http://www.senato.it/>



l'evento di danno dell'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee: perché l'evento possa dirsi realizzato è necessario che sia accertato il superamento dei valori di CSR⁸ (che è un livello di rischio superiore a quello di CSC⁹) e la punibilità del fatto è subordinata al verificarsi di una condizione negativa, consistente nel non aver provveduto alla bonifica del sito in conformità al progetto approvato dall'autorità competente¹⁰, ovvero, secondo alcuni recenti arresti della Corte Suprema, nell'averne impedito la stessa formazione, e quindi l'attuazione, non dando corso al piano di caratterizzazione necessario per la predisposizione del piano di bonifica¹¹.

8 L'art. 240, comma 1, lett. c), T.U.A. definisce "concentrazioni soglia di rischio (CSR): i livelli di contaminazione delle matrici ambientali, da determinare caso per caso con l'applicazione della procedura di analisi di rischio sito specifica secondo i principi illustrati nell'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto e sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, il cui superamento richiede la messa in sicurezza e la bonifica. I livelli di concentrazione così definiti costituiscono i livelli di accettabilità per il sito".

9 L'art. 240, comma 1, lett. b), T.U.A. definisce "concentrazioni soglia di contaminazione (CSC): i livelli di contaminazione delle matrici ambientali che costituiscono valori al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio sito specifica, come individuati nell'Allegato 5 alla parte quarta del presente decreto. Nel caso in cui il sito potenzialmente contaminato sia ubicato in un'area interessata da fenomeni antropici o naturali che abbiano determinato il superamento di una o più concentrazioni soglia di contaminazione, queste ultime si assumono pari al valore di fondo esistente per tutti i parametri superati".

10 Invero la qualificazione giuridica della contravvenzione di cui all'art. 257 d.lgs 152/2006 è stata a lungo oggetto di dibattito. In particolare, nel tempo, si sono fronteggiate tre distinte tesi: ad avviso di una prima esegesi la contravvenzione configura un reato omissivo proprio, in cui l'inquinamento con superamento delle CSR costituisce un mero presupposto fattuale da cui scaturisce l'obbligo di bonifica; una seconda interpretazione fa della contravvenzione un reato a condotta mista, la cui realizzazione dunque è subordinata al compimento di una condotta attiva (inquinamento) ed una omissiva (mancata esecuzione del progetto di bonifica); un terzo indirizzo interpretativo, individuando il disvalore della norma nella realizzazione dell'inquinamento, ritiene che l'art. 257 T.U.A. introduca un reato di evento a forma libera rispetto al quale la bonifica incide esclusivamente sul piano della punibilità. (Cfr. L. 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 *Rivista trimestrale di diritto penale economia*, 2007, 4, p.879; D. MICHELETTI, *Commento sub art. 257*, in F. GIUNTA (a cura di), *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Padova: Cedam, pp.347 e ss.; D. DE SANTIS, *Bonifica dei siti contaminati. Profili di responsabilità penale - II parte*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2009, 7-8, pp.1727 e ss.; A. INGRASSIA, *Il tortuoso percorso della giurisprudenza di legittimità sulla omessa bonifica: dal «silenzio inevitabile» della norma penale simbolica al «canto delle sirene» della «giustizia tutta intera»* in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011,2, pp.273-282). Ad oggi tale dibattito sembra potersi dire superato, stante i plurimi arresti della Terza Sezione penale della Corte Suprema, con i quali la stessa Corte ha sposato l'esegesi che fa della contravvenzione in parola un reato di evento di danno – inquinamento – a condotta libera. La giurisprudenza ha chiarito che, perché l'evento tipico sia realizzato, è necessario il superamento delle CSR e, rispetto a tale reato, l'adempiimento del progetto di bonifica secondo le modalità e i termini previsti dallo stesso costituisce condizione di non punibilità. Cfr. Cass. pen., Sez..III, del 15 novembre 2018 (dep.3 aprile 2019) n.17813 in CED Cass. pen.2019; Cass. pen., Sez..III, 29 gennaio 2009 (dep.3 marzo 2009), n.9492, in *Cassazione penale*, 2010, p.331; Cass. pen., Sez.. III, 14 marzo 2007, n.26479 (dep. 9 luglio 2007), in *Diritto e giurisprudenza agraria dell'ambiente*,2009,6, p.421; Cass.pen., Sez.. III, 29 novembre 2006 (dep. 8 marzo 2007), n.9794, in *Guida al diritto*, 2007, 20, p.81;

11 Si fa riferimento a Cass. pen, Sez.. III, del 15 novembre 2018 (dep.3 aprile 2019) n.17813 in *Lexambiente*, 28 maggio 2019, §3 del Considerato in diritto (con nota di F. POMES, *Omessa bonifica di siti inquinati ex art. 257 TU ambiente e predisposizione del progetto di bonifica: la Cassazione torna sul tema*, in questa rivista, 2019, 3, pp.113-130) e a Cass. pen., Sez.. IV, 21/04/2016 (dep. 13/07/2016), n.29627, in *Ced Cass. pen.*, Rv. 267841 – 01, con cui è



La nuova figura delittuosa, come si diceva, ha ampliato l'ambito della responsabilità penale introducendo un reato omissivo a condotta pura che attribuisce rilevanza penale oltretutto all'elusione dell'obbligo di bonifica anche all'elusione degli obblighi di ripristino e di recupero del sito.

Tuttavia, il riferimento congiunto a “bonifica”, “ripristino” e “recupero” ha generato incertezze nell'individuazione delle specifiche condotte tipiche ai sensi del nuovo eco-delitto.

Ed infatti, mentre per individuare le condotte di “bonifica” e “ripristino” è possibile riferirsi alle nozioni fornite dal T.U.A.¹², di più difficile interpretazione è risultata la *voluntas legis* nel passaggio in cui ha attribuito rilevanza penale all'omesso “recupero” di un sito, essendo questo un termine generalmente usato nel Testo Unico ambientale in relazione al riutilizzo dei rifiuti¹³.

Al riguardo ci si è chiesti se siano idonee ad integrare il delitto di cui all'art. 452-*terdecies* c.p. anche le condotte omissive tenute in violazione dei singoli obblighi procedurali, prodromici alla bonifica, di cui agli artt. 242 e ss. T.U.A., non integranti la fattispecie di cui all'art. 257 del Testo Unico e dunque finora estranee all'area del penalmente rilevante, per lo meno in mancanza di un accertato superamento delle soglie di CSR.

La vicenda giudiziaria da cui prende spunto il presente approfondimento offre evidentemente una risposta al quesito.

Ed infatti, il Pubblico Ministero, nel formulare l'imputazione, ha evidentemente ricondotto

stato affermato che colui che ha cagionato un inquinamento con superamento dei valori di CSR è punibile ai sensi dell'art. 257 T.U.A. non solo in caso di intervento di bonifica eseguito in difformità da quanto formalmente pianificato e approvato dall'autorità competente ma anche quando, non dando attuazione al piano di caratterizzazione, ha impedito la stessa formazione del progetto di bonifica e, quindi, la sua realizzazione. Occorre tuttavia segnalare che a tale indirizzo giurisprudenziale si contrappone quello che, sposando un'interpretazione più letterale dell'art. 257 d.lgs 152/2006, ritiene necessario, ai fini della consumazione del reato, non solo il superamento della concentrazione soglia di rischio ma anche l'adozione del progetto di bonifica previsto dall'art. 242 del citato decreto (in tal senso, Cass. pen., Sez.3, 29/01/2009 (dep. 03/03/2009) n. 9492 in *Cassazione penale*, 2010,1,p.331).

12 Ai sensi dell'art. 240 comma 1, lett. p) del T.U.A. con il termine bonifica si fa riferimento all' “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)”. Ai sensi dell'art. 240, comma 1, lett.q) del T.U.A., con il termine “rispristino” e “ripristino ambientale” si fa riferimento agli “interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici”.

13 L'art. 183, comma 1, lett. t, del d.lgs 152/2006 definisce “Recupero”: “qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. L'allegato C della parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero.”



nell'ambito applicativo del nuovo eco-delitto l'elusione degli adempimenti previsti dagli artt. 242 e ss. T.U.A., in particolare, l'omesso compimento delle attività di caratterizzazione ed analisi del rischio in seguito all'accertato superamento dei valori di CSC, pur in mancanza di qualsiasi accertamento concernente invece il superamento dei valori di CSR. Questa valutazione sembra essere stata condivisa dal Giudice dell'udienza preliminare, il quale ha prosciolto gli imputati non già per l'irrelevanza penale delle condotte considerate bensì per la mancanza, nel caso di specie, dell'obbligo degli imputati a provvedere a tali adempimenti.

La soluzione interpretativa che nel caso di specie è stata sposata dall'Autorità giudiziaria in ordine alle condotte penalmente rilevanti ai sensi dell'art. 452-*terdecies* c.p. appare in linea con quanto rilevato dal Massimario della Corte di Cassazione, il quale, nel commentare le novità introdotte dalla L.68/2015, ha affermato che l'espressione "recupero" utilizzata dal Legislatore della riforma in relazione allo stato dei luoghi dovrebbe essere intesa – coerentemente con l'impianto della nuova normativa – in senso estensivo e dunque ricomprendendo "ogni attività materiale e giuridica necessaria per il "recupero" dell'ambiente inquinato o distrutto, e dunque anche e soprattutto la bonifica del sito da ogni particella inquinata e da ogni agente inquinante"¹⁴.

Ma l'ampia formulazione del nuovo eco-delitto di omessa bonifica ha posto anche ulteriori dubbi interpretativi. Ed infatti, posto che l'attività di "bonifica" consiste nell'eliminazione delle sostanze inquinanti o nella riduzione delle relative concentrazioni ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni di soglia di rischio (art. 240 comma 1, lett. p) d.lgs 152/2006), ci si è chiesti quando, in caso di superamento dei valori di CSR, l'omessa bonifica dovrà considerarsi rilevante ai sensi della norma contravvenzionale e quando, invece, ai sensi della nuova e più grave figura delittuosa.

A tal proposito il Massimario della Corte di Cassazione, al fine di preservare l'efficacia, se pure in via residuale, del vecchio art. 257 T.U.A. – coerentemente con quella che sembra essere stata la volontà del riformatore – ha proposto un'interpretazione del nuovo delitto di omessa bonifica in combinato disposto con l'altrettanto nuovo delitto di inquinamento ambientale ex art. 452-*bis* c.p.¹⁵: ad avviso del Massimario, infatti, la clausola di riserva introdotta nell'art. 257 d.lgs

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

15 Il nuovo delitto di inquinamento ambientale di cui all' art. 452 *bis* c.p. sanziona "(...) chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della



152/2006 fa sì che esso 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*”¹⁶; 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 l'inquinamento ambientale di cui al nuovo 452-*bis* c.p.

Tale chiave interpretativa, tuttavia, non è stata immune da critiche essendosi rilevato che per tal via finirebbero per ricadere sotto la più severa disciplina dell'art. 452-*terdecies* c.p., non solo le condotte omissive più gravi, dalle quali sia derivata “una compromissione significativa e misurabile”, ma anche quelle in assoluto meno gravi (come, ad esempio, l'omesso ripristino della zona contaminata ai sensi dell'art. 242, comma 2, T.U.A. nei casi in cui, a seguito di indagini preliminari, sia stata accertata una contaminazione che non supera il livello delle CSC) rimanendo invece applicabile la contravvenzione nelle ipotesi di inquinamento “intermedio”¹⁷.

In mancanza di interventi chiarificatori legislativi e giurisprudenziali, molte e diverse sono state le soluzioni finora prospettate in dottrina in ordine al rapporto intercorrente tra le due figure di reato¹⁸; ci si limita, in questa sede, a far cenno ad alcune di esse.

Autorevole dottrina ha ritenuto che la clausola di riserva inserita nell'art. 257 T.U.A. ne abbia limitato l'operatività ai soli casi di omessa bonifica secondo progetto, dovendo le diverse condotte omissive essere ricondotte alla fattispecie delittuosa di nuova introduzione¹⁹.

fauna” (comma 1), prevedendo un aumento di pena nei casi in cui “l'inquinamento è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette” (comma 2).

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

17 B. DI LELLA, C. ROSSI, *La disciplina penale dell'omessa bonifica dopo la legge n.68 del 2015 tra spinte repressive e qualche distrazione*, cit., 2015,3, p.362.

18 Per un approfondimento delle diverse soluzioni prospettate si rinvia a ZORTEA M., MANCA V., *I reati di omessa bonifica: Antico e Nuovo Testamento nella Legge n. 68/2015*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2016,4,pp.251-261; L. PRATI, *Il reato di omessa bonifica ex art. 452-terdecies: una norma problematica di dubbia giustizia sostanziale* in *Ambiente e Sviluppo*, 2017,1,pp.22-27; C. PARODI, *I nuovi delitti ambientali (L. 22 maggio 2015, n. 68) : in vigore dal 29 maggio 2015 il nuovo titolo 6. bis del codice penale e le modifiche al Codice dell'ambiente, le ripercussioni di carattere sostanziale e processuale, le ipotesi di confisca, la disciplina dei reati contravvenzionali, la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche / di C. Parodi ... [et al.]*, Milano: Giuffrè, 2015, pp. 59-62;

19 L. 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 giugno 2015; in tal senso anche P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente: i reati e le sanzioni, il sistema delle responsabilità, le indagini, il processo e la difesa*,



Altra parte di dottrina, invece, ha rinvenuto un'ineliminabile tensione tra il nuovo delitto e le norme del T.U.A.: poiché la configurabilità della contravvenzione presuppone sempre l'esistenza di un obbligo di bonifica – si è osservato – ogni fatto riconducibile all'art. 257 T.U.A. è riconducibile anche alla nuova figura delittuosa, che, essendo più grave, dovrebbe trovare applicazione in via esclusiva in ragione della clausola di sussidiarietà introdotta nell'art. 257 T.U.A., salva l'ipotesi di condotte colpose (ritenute però più teoriche che reali) rispetto alle quali continuerebbe a trovare applicazione la figura contravvenzionale. Tuttavia, tale soluzione, sebbene oggettivamente suggerita dalla formulazione letterale delle due disposizioni, contrasterebbe con quella che parrebbe essere stata la volontà del Legislatore di non abrogare la disciplina di cui all'art. 257 T.U.A. e dunque – si è rilevato – sembrerebbe più opportuna, al fine di evitare tensioni insuperabili con le norme del T.U.A., un'interpretazione della nuova norma che consenta di agganciarla ai soli casi di reato previsti dal nuovo titolo VI *bis* al fine di rafforzare la sanzione nei confronti di chi, autore di un inquinamento ambientale o di un disastro, ometta di intervenire con le doverose attività ripristinatorie²⁰.

5. Segue. I soggetti attivi: responsabilità diretta e responsabilità sostitutiva

Se nel precedente paragrafo si è cercato di mettere in luce il passaggio della sentenza in commento inerente all'individuazione delle condotte ritenute penalmente rilevanti ai sensi dell'art. 452-*terdecies* c.p., nonché i problemi di coordinamento sorti tra il nuovo delitto e l'attigua contravvenzione contenuta nel T.U.A., si ritiene ora di proseguire questa breve riflessione ponendo l'accento su un altro, cruciale, punto della sentenza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Fermo, che è quello relativo all'individuazione dei soggetti responsabili, o meglio, non responsabili del reato contestato.

Partiamo, come sempre, dal dato normativo.

Il nuovo delitto di omessa bonifica, al pari del resto della contravvenzione ex art. 257 T.U.A., configura un reato proprio ossia un reato che può essere realizzato solo da chi riveste una

Milano: Giuffrè, 2015, p.712.

20 B. DI LELLA, C. ROSSI, *La disciplina penale dell'omessa bonifica dopo la legge n.68 del 2015 tra spinte repressive e qualche distrazione*, cit., pp.364 e 368.



particolare qualifica o posizione, prevista dalla legge, idonea a porre il soggetto in una speciale relazione con l'interesse tutelato²¹.

Mentre l'art. 257 del T.U.A. sanziona esclusivamente “chi cagiona l'inquinamento” ossia il responsabile dell'inquinamento, il nuovo delitto ex art. 452-*terdecies* c.p., individua, quali soggetti attivi della condotta di omessa bonifica, ripristino o recupero di un sito, chiunque vi sia obbligato per legge, per ordine del giudice ovvero di un'autorità pubblica.

Occorre dunque chiedersi quali siano, nel nostro ordinamento, i soggetti obbligati alla bonifica, ripristino e recupero di un sito.

In primis tali obblighi gravano sul responsabile dell'inquinamento (art. 242 T.U.A.), conformemente al principio comunitario “chi inquina paga” fissato dalla Direttiva 2004/35 CE sulla *responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*²².

Se – come nel caso di specie – gli enti locali acquisiscono notizia del potenziale inquinamento di un sito senza che se ne conosca il responsabile, grava sulla Provincia l'onere di svolgere opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento che, individuato, deve essere diffidato ad adempiere. (artt. 244, comma 2 e 245, comma 2, T.U.A.).

Qualora l'autore dell'inquinamento non sia individuabile o, individuato, non provveda alla bonifica, il nostro sistema normativo impone che il danno ambientale sia comunque riparato, o volontariamente da parte del proprietario, gestore o altro soggetto interessato (art. 245, commi 1 e 2 T.U.A) ovvero obbligatoriamente, in via sostitutiva, da parte della pubblica amministrazione (artt. 244, comma 4 e 250 T.U.A.).

Si ritiene interessante, nell'economia del presente modesto lavoro, soffermarsi brevemente sulla figura del proprietario del sito non responsabile dell'inquinamento²³, figura peraltro che, nel caso di specie, è riconducibile allo stesso Comune di Montegrano.

Fermo restando l'obbligo di comunicare agli enti territoriali la potenziale contaminazione del sito e di adottare tutte le misure di prevenzione necessarie ad impedire o minimizzare il danno o il pericolo, la normativa italiana, operando evidentemente un distinguo tra il piano dell'attività di

21 G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale, Parte generale*, Bologna: Zanichelli, 2019, pp.216.

22 *Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale* in eur-lex.europa.eu

23 Per un approfondimento sul tema si rinvia a A. R. DI LANDRO, *La funzione ripristinatoria nel diritto penale ambientale. La bonifica ed il ripristino ambientale. Uno studio de iure condito e de iure condendo*, Torino: Giappichelli, 2020.



prevenzione e quello dell'attività ripristinatoria, riconosce “al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o in disponibilità” (art. 245, comma 2, TUA); trattasi – vale la pena sottolinearlo – non di un obbligo ma di un mera facoltà che, ove esercitata, configura in capo al proprietario o soggetto interessato il diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito (art. 253, comma 4, T.U.A.). Qualora il proprietario incolpevole non si attivi volontariamente, il sito è bonificato/ripristinato d'ufficio dalla pubblica amministrazione (art. 250 T.U.A.), la quale – sempreché il responsabile dell'inquinamento sia non individuabile o inadempiente – può rivalersi nei confronti del proprietario per le spese sostenute per gli interventi di bonifica “nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi” (art. 253, comma 4, T.U.A.).

Per quanto sin qui detto si deve concludere che il reato di cui all'art. 452-*terdecies* c.p. è sì configurabile nell'ipotesi di inadempimento dell'obbligo di bonifica da parte della P.A. in via suppletiva rispetto al responsabile dell'inquinamento inadempiente ma, al contrario, non risulta mai configurabile nei confronti del proprietario incolpevole non gravando su di lui alcun obbligo legale di bonifica²⁴, salvo che tale obbligo abbia a discendere da una responsabilità di natura contrattuale.

Risulta infatti oggi del tutto esclusa nel nostro Paese la possibilità di configurare in capo al proprietario non responsabile dell'inquinamento un tipo di responsabilità oggettiva – c.d. “ di posizione” –, del tutto svincolata dall'elemento soggettivo del dolo o della colpa oltre che da un qualunque apporto causale del proprietario alla realizzazione dell'inquinamento²⁵ e ciò anche grazie alla questione pregiudiziale sollevata dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che, leggendo la normativa nazionale in tema di bonifica di siti inquinati nel senso di escludere l'obbligo di ripristino ambientale a carico del proprietario non responsabile dell'inquinamento, ha chiesto alla CGUE di esprimersi sulla compatibilità di tale interpretazione della normativa interna con i principi europei di tutela

24 Cfr., P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente: i reati e le sanzioni, il sistema delle responsabilità, le indagini, il processo e la difesa*, Milano: Giuffrè, 2015, p.712.

25 Per una più ampia disamina dell'applicazione a livello interno del principio “chi inquina paga” si rinvia a M. RUSSO, “*Chi inquina, paga?*”: la multiforme applicazione del principio nella giurisprudenza nazionale in tema di ripartizione degli obblighi di risanamento ambientale, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2017,4, pp.889 e ss.



dell'ambiente, ed in particolare con il principio “chi inquina paga”²⁶.

La CGUE ha mostrato di condividere la soluzione interpretativa sposata dal Supremo Consesso amministrativo affermando che “la Direttiva 2004/32/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in tema di prevenzione e riparazione del danno ambientale, deve essere interpretata nel senso che non è ostativa ad una normativa nazionale la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e riparazione al proprietario di quel sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto solo al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione degli interventi”²⁷.

In seguito a tale vicenda, il Consiglio di Stato è tornato sul tema ribadendo che “ ai sensi degli artt. 242, comma 1, e 244, comma 2, del Testo Unico dell'ambiente, una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla Pubblica Amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento, quindi ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità” e sottolineando, peraltro, “che è, quindi, necessario un rigoroso accertamento al fine di individuare

26 Si riporta di seguito la questione sollevata in via pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, tramite ord. 25 settembre 2013, n.21: “se i principi dell'Unione Europea in materia ambientale sanciti dall'art. 191, paragrafo 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e dalla Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 (articoli 1 e 8, n. 3; tredicesimo e ventiquattresimo considerando) — in particolare, il principio chi inquina paga, il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente — ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dagli articoli 244, 245, 253 del d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152, che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di impossibilità di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa di imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica”.

27 CGUE, Sez..III, 4 marzo 2015, C-534/13, *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e altri c. Fipa Group s.r.l., Tws Automation s.r.l. ed Ivan s.r.l.*, in *Giurisprudenza italiana*, 2015,6, p.1480 con note di P. M. VIPIANA, *La soluzione “all'italiana” della posizione del proprietario di un sito inquinato non responsabile dell'inquinamento: il suggello della Corte di Giustizia*. Conformi, CGUE, Grande Sez., 9 marzo 2010, C-378/08, *Raffinerie Mediterranee ERG s.p.a. ed altri c. Ministero dello Sviluppo Economico ed altri*; Sez..VIII, 9 marzo 2010, cause riunite C-478/08 e C-479/08, *Buzzi Unicem s.p.a. ed al. C. Ministero dello Sviluppo Economico ed a.*, in www.curia.europa.eu



il responsabile dell'inquinamento, nonché del nesso di causalità che lega il comportamento del responsabile all'effetto consistente nella contaminazione, accertamento che presuppone un'adeguata istruttoria non essendo configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità”²⁸.

Orbene, la decisione del G.U.P. in commento, nell'escludere la responsabilità degli imputati proprio in ragione della mancata attività di ricerca del responsabile dell'inquinamento da parte della Provincia, sembra proprio porsi in continuità con il principio affermato dall'appena richiamato arresto del Consiglio di Stato, pur dovendosi tuttavia rilevare che la stessa decisione non appare in sintonia con il dettato normativo (art. 245, comma 2, TUA) nel punto in cui attribuisce la responsabilità sostitutiva per l'omessa bonifica non solo agli enti tutori istituzionalmente competenti (Comune e Regione) ma anche al proprietario del sito non responsabile dell'inquinamento, prospettiva, questa, come già visto, ormai del tutto superata.

È di tutta evidenza che il G.U.P., a parte il riferimento al proprietario incolpevole che per quanto già chiarito non può ritenersi condivisibile, con la sua pronuncia abbia inteso sottolineare il dato di diritto positivo per il quale è una responsabilità sostitutiva e non già diretta quella che, per legge, grava sugli enti locali – segnatamente in capo al Comune, e in caso di inadempienza di questo in capo alla Regione – per l'omessa bonifica di un sito inquinato da altri; conseguentemente nel caso di specie chiamare a rispondere gli enti locali per l'omesso ripristino di un inquinamento cagionato da altri, a prescindere da qualsiasi effettiva ricerca del responsabile, avrebbe significato attribuire alla Provincia il potere di trasformare la responsabilità dei citati enti – per legge sostitutiva – in responsabilità diretta, in evidente lesione sia del principio comunitario “chi inquina paga”, sul quale si fonda l'intero sistema normativo di tutela dell'ambiente, sia, ancor più gravemente, in evidente lesione del principio di legalità, cardine tanto del diritto penale quanto di quello amministrativo.

Interessante notare, peraltro, come una tensione tra la nuova norma ex art. 452-*terdecies* c.p. ed il principio di legalità fosse già stata paventata da alcuni commentatori della novella del 2015 proprio in relazione al riferimento all' “ordine di pubblica autorità” operato nella formulazione del nuovo delitto di omessa bonifica: tale timore rinveniva il proprio fondamento nella pronuncia con cui la Corte Costituzionale (sent. 282/1990), chiarendo i rapporti tra legge e fonti ad essa

²⁸ Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 settembre 2016 (dep. 5 ottobre 2016), n.4099, in *Diritto e Giustizia*, 6 ottobre 2016.



subordinate, ha sì ammesso che gli atti amministrativi possano essere assunti quali elementi determinanti della fattispecie tipica sanzionata penalmente escludendo, tuttavia – proprio per incompatibilità con il principio di riserva di legge, corollario del principio di legalità – che venga demandata all'amministrazione la determinazione di tutti i termini normativi rilevanti per l'individuazione del fatto tipico²⁹.

Escluso pertanto il potere della Provincia di configurare *ex novo* in capo agli altri enti locali un obbligo sanzionato penalmente, il G.U.P. ha rilevato come l'invito ad adempiere rivolto dalla Provincia al Comune sia stato adottato in violazione dell'*iter* procedimentale disegnato dalla legge. Il T.U.A., infatti, come si è già avuto modo di mettere in luce, dispone che la Provincia emetta una diffida ad adempiere nei confronti del responsabile dell'inquinamento, in esito ad un'apposita attività di ricerca dello stesso; solo nell'ipotesi in cui tale ricerca abbia esito negativo ovvero il responsabile dell'inquinamento, una volta individuato, non adempia a quanto intimatogli, scatta in capo al Comune, e in via sussidiaria in capo alla Regione, l'obbligo di attivarsi d'ufficio per porre rimedio al danno ambientale. Un intervento, quello del Comune e della Regione, che dunque è sì obbligatorio – a differenza di quello del proprietario incolpevole che, come visto, è meramente facoltativo – ma costituisce pur sempre un'ipotesi residuale³⁰.

Una volta accertata dunque l'insussistenza nel caso di specie di un obbligo legale degli enti locali di attivarsi direttamente per il ripristino di un sito inquinato da altri, il G.U.P. si è condivisibilmente determinato per il proscioglimento degli imputati nel presupposto che l'obbligo degli enti locali di provvedere alla bonifica del sito in via sostitutiva origina esclusivamente dal rispetto della sequenza procedimentale prevista dalla legge.

Sembra il caso di far cenno in questa sede ad alcune riflessioni critiche, rinvenute in dottrina, in ordine alla scelta legislativa di configurare, quali potenziali autori del reato di cui all'art. 452-terdecies c.p., soggetti diversi dal responsabile dell'inquinamento: non sono infatti mancate voci secondo le quali tale scelta presta il fianco a dubbi di costituzionalità, specialmente in relazione all'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui sottopone alla medesima pena sia l'autore dell'inquinamento sia chi di quell'inquinamento non è responsabile avendo solo omesso gli

29 Si fa riferimento alle osservazioni di L. PRATI, *Il reato di omessa bonifica ex art. 452-terdecies: una norma problematica di dubbia giustizia sostanziale*, cit., p.25.

30 Cfr., *ivi*, p.27.



interventi consequenziali normativamente previsti³¹.

6. Riflessioni conclusive

A conclusione delle presenti note si ritengono opportune alcune brevi riflessioni sull'interpretazione dell'art. 452-*terdecies* c.p. veicolata dalla decisione in commento.

Come si è già avuto modo di chiarire, nella vicenda presa in esame il G.U.P. del Tribunale di Fermo ha sposato un'interpretazione dell'eco-delitto di omessa bonifica particolarmente estensiva, riconducendo all'ambito applicativo dell'art. 452-*terdecies* c.p. non solo la condotta di chi omette di bonificare un sito a seguito di superamento di CSR ma anche la condotta di chi elude tutti quegli adempimenti prodromici alla stessa bonifica previsti dagli artt. 242 e ss. T.U.A.

Ora, non può farsi a meno di rilevare come tra gli obblighi legislativi prodromici alla bonifica vi sia anche quello facente capo alla Provincia di attivare – una volta acquisita conoscenza dell'avvenuto superamento della soglia di CSC – le ricerche necessarie per l'individuazione del responsabile dell'inquinamento; ed infatti l'art. 245, comma 2, T.U.A. recita “ (...) La provincia, una volta ricevute le comunicazioni di cui sopra, si attiva, sentito il comune, per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica”.

Conseguentemente, non c'è dubbio che l'interpretazione estensiva dell'art. 452-*terdecies* c.p. assunta dal G.U.P. porti a concludere che, in astratto, il delitto di omessa bonifica sia configurabile non solo – come già detto – in capo al responsabile dell'inquinamento e, in via sostitutiva, in capo al Comune e alla Regione, bensì anche in capo alla Provincia, laddove essa, informata dell'avvenuto superamento della soglia di CSC, eluda l'obbligo legislativo di avviare le ricerche per l'individuazione del responsabile, sempre, beninteso, che si riesca a raggiungere la prova del dolo generico, elemento costitutivo della fattispecie.

Ciò premesso, venendo all'analisi della concreta fattispecie considerata, occorre evidenziare come dalla lettura della sentenza in commento si rilevi che il privato cittadino interessato al risanamento del sito potenzialmente inquinato in quanto confinante con la propria abitazione, si è

31 In tal senso L. BUTTI E F. PERES, *Sul nuovo delitto di omessa bonifica ancora tanti i punti da chiarire*, in *Ambiente&Sicurezza*, 25 novembre 2015, n. 22, p.78.



inizialmente rivolto al Comune, anche proprietario del sito, per gli accertamenti prodromici alla bonifica e che quando poi lo stesso interessato si è determinato a diffidare l'Ente comunale a proseguire le attività necessarie per il risanamento, non avendo avuto alcun seguito l'avvenuto accertamento del superamento della soglia di CSC, lo ha fatto anche informando della vicenda la Provincia senza però avanzare ad essa alcuna specifica richiesta; sempre dalla sentenza in esame si rileva inoltre che, una volta informata del superamento della soglia di CSC, la Provincia, anziché attivarsi – come disposto dalla legge – per la ricerca del responsabile dell'inquinamento e, ove individuato, per la sua conseguente diffida ad adempiere, ha direttamente rimesso al Comune ogni ulteriore iniziativa per il perseguimento dell'obiettivo di risanamento del sito.

Dalla sequela dei fatti come sopra descritti sembra potersi dedurre che effettivamente nel caso di specie la Provincia, omettendo di dare corso alla ricerca del responsabile dell'inquinamento, si sia resa responsabile di una condotta idonea ad integrare il delitto di omessa bonifica ex art. 452-terdecies c.p., come interpretato dal G.U.P. del Tribunale di Fermo.

Non sembrano invece ravvisabili nella medesima condotta gli estremi del delitto di omissione di atti di ufficio ex art. 328, comma 2, c.p. non avendo il privato interessato alla bonifica rivolto all'Ente Provincia – come già evidenziato – alcuna espressa richiesta di attivazione per la ricerca del responsabile dell'inquinamento; l'assenza di tale richiesta rende infatti mancante, nel caso di specie, il presupposto necessario per la configurabilità del citato reato.

Concludendo l'analisi della fattispecie considerata, sembra poi potersi plausibilmente sostenere che la decisione del G.U.P. appare non in tutto coerente ove si consideri che, mentre ha ritenuto il reato di cui all'art. 452-terdecies c.p. integrabile anche dall'elusione degli obblighi procedurali prodromici alla bonifica e ha censurato l'omissione da parte della Provincia di uno di quegli obblighi (quello della ricerca del responsabile dell'inquinamento), nell'addivenire fondatamente alla pronuncia di proscioglimento nei confronti dei soggetti imputati ha poi trascurato di trarre la logica conseguenza di quelle statuizioni le quali, a sommosso avviso di chi scrive, avrebbero dovuto indurre il giudicante a valutare l'opportunità di disporre la restituzione degli atti al P.M. per l'attivazione di nuove indagini nei confronti dei funzionari provinciali coinvolti, essendo il reato di cui all'art. 452-terdecies c.p. procedibile d'ufficio.