

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI
GIURISPRUDENZA
SCHOOL OF LAW

ISSN 2612-2103

Rivista classificata scientifica per il settore IUS 17 da Anvur



NUMERO 4 \ 2022

- La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali: il controverso ambito di operatività, gli auspici correttivi e le attese deluse dalla riforma Cartabia di G. AMARELLI
- Gli obblighi di bonifica e diripristino ambientale. I soggetti e le responsabilità omissive di A. DI LANDRO
- La nuova disciplina dell'improcedibilità. Le incoerenze applicative e le irragionevoli disparità di trattamento in materia di reati ambientali e reati associativi connessi di G. MONFERINI
- La prima sentenza di merito sul disastro ambientale. Un inaspettato caso di incendio disastroso per l'ambiente di C. RUGA RIVA
- Lottizzazione abusiva e confisca. Tra risalenti criticità e prospettive future di G. NUARA
- Osservatori (normativa, dottrina, giurisprudenza)



**GLI OBBLIGHI DI BONIFICA E DI RIPRISTINO AMBIENTALE. I SOGGETTI E LE
RESPONSABILITÀ OMISSIVE (*)**

**THE OBLIGATIONS OF ENVIRONMENTAL REMEDIATION. THE SUBJECTS AND
THE LIABILITIES FOR FAILURE TO REMEDIATE**

di Andrea DI LANDRO

Abstract. Il contributo affronta, in via preliminare, alcune questioni, di natura definitoria, relativamente alle nozioni di bonifica e ripristino ambientale. Viene trattata, successivamente, la problematica di quali siano i soggetti su cui gravano gli obblighi di bonifica e ripristino penalmente rilevanti; dedicando attenzione anche al tema della possibile insolvibilità dell'obbligato. Si analizzano poi i problemi legati all'inadempimento degli obblighi di bonifica e di ripristino ambientale da parte dell'autore dell'inquinamento o all'impossibilità di individuare tale soggetto; le questioni relative agli enti; alla successione di soggetti in contesti inosservanti ed all'ipotesi del fallimento; il ruolo degli altri soggetti privati potenzialmente interessati all'area, e della p.a. Viene quindi discusso il ruolo del proprietario o del gestore del sito, non responsabili della contaminazione; si cerca di tracciare il confine tra attività di prevenzione e attività di ripristino; e di rispondere alla domanda se l'inosservanza degli obblighi d'intervento preventivo sia sanzionata penalmente.

Abstract. The paper addresses, on a preliminary basis, some issues about the definitions of environmental reclamation and remediation. It then discusses which subjects are burdened with the criminally relevant obligations of environmental remediation; devoting attention also to the issue of the possible insolvency of the binded subjects. The problems connected to the polluter's failure to remediate or the impossibility of identifying the polluter are then analysed; and subsequently, the questions regarding entities; the succession of subjects in non-compliant contexts and the hypothesis of bankruptcy; the role of other private subjects potentially interested in the land, and of the public administration. The role of the owner or manager of the site, who is not responsible for the contamination, is then discussed; an attempt is made to draw the line between prevention and remediation activities; and to answer the question of whether non-compliance with the obligations of preventive intervention is criminally sanctioned in Italian law.

Parole chiave: Bonifica, ripristino, soggetti obbligati alla bonifica ed al ripristino, proprietario o gestore del sito non responsabile della contaminazione, prevenzione del danno ambientale

Key words: Remediation, subjects obliged to remediation, owner or operator of the site not responsible for contamination, prevention of environmental damage



(*) Il presente contributo costituisce la rielaborazione, con aggiunta di note, della relazione svolta all'incontro di studi *Sostenibilità e diritto* (sessione di *Diritto penale*), organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura, sede di Castel Capuano, Napoli, 28 ottobre 2022

SOMMARIO: 1. Prime questioni, di natura definitoria. – 2. Su quali soggetti gravano gli obblighi di bonifica e ripristino penalmente rilevanti? La questione dell'insolvibilità dell'obbligato. – 3. Inadempimento dell'autore dell'inquinamento o impossibilità di individuare tale soggetto; la problematica degli enti; la successione in contesti inosservanti e l'ipotesi del fallimento; il ruolo degli altri soggetti privati potenzialmente interessati all'area, e della p.a. – 4. In particolare, il ruolo del proprietario o del gestore del sito, non responsabili della contaminazione. La distinzione tra attività di prevenzione e attività di ripristino. L'inosservanza degli obblighi d'intervento preventivo è sanzionata penalmente?

Prime questioni, di natura definitoria.

Alcuni dei concetti utilizzati dal legislatore in campo ambientale non appaiono di univoca lettura. Cominciando da quello che sembra generare meno difficoltà, «bonifica», la sua definizione è data dall'art. 240, co. 1, lett. p), TUA¹: «l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle sostanze inquinanti presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)²».

La definizione di «ripristino», nel codice dell'ambiente, è invece duplice.

– La prima si trova nella Parte IV del TUA, dedicata alla *Gestione dei rifiuti ed alla bonifica dei siti contaminati*. Ai sensi dell'art. 240, co. 1, lett. q), costituiscono «ripristino e ripristino

1 Testo unico in materia di ambiente (d. lgs. n. 152/2006), d'ora in poi TUA.

2 CSR a loro volta definite all'art. 240, co. 1, lett. c, TUA: «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».



ambientale: gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici»;

– La seconda definizione di ripristino è contenuta nella Parte VI dello stesso TUA, ovvero nelle *Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*. Ai sensi dell'art. 302, co. 9, «per “ripristino”, anche “naturale”, s'intende: nel caso delle acque, delle specie e degli habitat protetti, il ritorno delle risorse naturali o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie; nel caso di danno al terreno, l'eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e per la integrità ambientale. In ogni caso il ripristino deve consistere nella riqualificazione del sito e del suo ecosistema, mediante qualsiasi azione o combinazione di azioni, comprese le misure di attenuazione o provvisorie, dirette a riparare, risanare o, qualora sia ritenuto ammissibile dall'autorità competente, sostituire risorse naturali o servizi naturali danneggiati».

La prima definizione di ripristino appare complementare a quella di bonifica, mentre la seconda risulta più ampia ed inclusiva³.

Quest'ultima sembra ricomprendere al suo interno non solo la nozione di ripristino di cui alla precedente Parte IV del TUA, ma anche i concetti di bonifica e di misure di riparazione, queste ultime identificate sempre nella Parte IV come «qualsiasi azione o combinazione di azioni, tra cui misure di attenuazione o provvisorie dirette a riparare, risanare o sostituire risorse naturali e/o servizi naturali danneggiati, oppure a fornire un'alternativa equivalente a tali risorse o servizi» (art. 240, co. 1, lett. l).

La duplice definizione di ripristino potrebbe spiegarsi alla luce della stratificazione normativa sottostante alla vigente versione del TUA. La Parte IV appare infatti nucleo più antico dell'attuale codice dell'ambiente: norme in tema di gestione dei rifiuti, di bonifica e di ripristino ambientale erano già contenute nel d.lgs. c.d. “Ronchi”, n. 22/1997, *Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di*

³ Nella dottrina amministrativistica, sul difficile coordinamento tra la disciplina in materia di bonifica e quella in materia di danno ambientale, v. LEOTTA, *La natura giuridica delle attività di bonifica dei siti inquinati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 240 ss.



imballaggio (decreto abrogato con l'entrata in vigore del TUA nel 2006). La Parte VI del TUA, ed in particolare il Titolo II di quest'ultima, in materia di *Prevenzione e ripristino ambientale*, pare invece costituire un "livello stratigrafico" più recente, ovvero l'attuazione della *Direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*.

Il "glossario giuridico" sembra, dunque, consentire due possibili ricostruzioni, a livello concettuale: (a) far riferimento alle nozioni di bonifica, ripristino e di misure di riparazione come definite nella Parte IV del TUA; (b) ricorrere al concetto di ripristino in senso ampio, di cui alla Parte VI.

Posto che le differenze tra il concetto di ripristino di cui alla Parte IV e quello di cui alla Parte VI del TUA non appaiono di grande portata, tale ultima definizione appare comunque preferibile, anzitutto in quanto connessa ad un più recente assetto normativo di matrice europea, ovvero alla già citata Direttiva del 2004 sulla responsabilità ambientale.

A livello sistematico, pare poi il caso di segnalare che la norma del codice penale espressamente dedicata al *Ripristino dello stato dei luoghi*, cioè l'art. 452-*duodecies*, inserito come noto con l'ultima importante riforma del diritto penale dell'ambiente, l. n. 68/2015, al co. II prevede nello specifico: «Al ripristino dello stato dei luoghi di cui al comma precedente *si applicano le disposizioni di cui al titolo II della parte sesta* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di ripristino ambientale» (corsivo nostro). Con riferimento al ripristino, inteso come sanzione accessoria, il nostro codice penale rinvia dunque espressamente alla parte VI del TUA (e non alla parte IV).

Il concetto di ripristino di cui alla parte VI del TUA sembra preferibile anche perché non appare limitato al terreno, ma riguarda pure le acque superficiali, le specie e gli habitat protetti. Tale nozione di ripristino sembra da un lato più ampia, dall'altro più precisa, differenziandosi a seconda delle diverse matrici ambientali coinvolte.

Con riferimento *all'acqua o alle specie e agli habitat protetti*, lo standard di tutela pare più alto, dal momento che la riparazione del danno ambientale consiste in via principale nel ripristino dello *status quo antea*: è la c.d. *riparazione "primaria"*, definita più precisamente nell'allegato 3 alla parte sesta del TUA come «qualsiasi misura di riparazione che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie»; qualora la riparazione primaria non sia



possibile, si prevede sia intrapresa in via subordinata la c.d. *riparazione "complementare"*: «qualsiasi misura di riparazione intrapresa in relazione a risorse e/o servizi naturali per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati»; con l'obbligo di effettuare anche la c.d. *riparazione "compensativa"*: «qualsiasi azione intrapresa per compensare la *perdita temporanea*⁴ di risorse e/o servizi naturali dalla data del verificarsi del danno fino a quando la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo» (corsivo nostro).

Con riferimento invece al *terreno*, il ripristino non sembra richiedere il ritorno allo *status quo antea*, ma la meno gravosa riduzione degli inquinanti ad un livello tale per cui il terreno, «tenuto conto del suo uso attuale o approvato per il futuro al momento del danno, non presenti più un rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana»⁵.

2. Su quali soggetti gravano gli obblighi di bonifica e ripristino penalmente rilevanti? La questione dell'insolvibilità dell'obbligato

Su quali soggetti gravano gli obblighi di bonifica e di ripristino?

In primis, sul soggetto responsabile dell'inquinamento, in conformità al consolidato principio di diritto UE "*chi inquina paga*", fissato dalla *Direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale*; tale Direttiva enuncia chiaramente all'art. 1 il suo *oggetto*: «La presente direttiva istituisce un quadro per la responsabilità ambientale, *basato sul principio "chi inquina paga"*, per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale» (corsivo nostro).⁶

A "pagare", secondo le indicazioni di matrice europea, deve essere l'*autore* dell'inquinamento. L'obbligo di ripristino pare sorgere in linea di massima su basi oggettive, con riferimento alle attività dal maggiore impatto ambientale espressamente elencate all'allegato III

4 Le "*perdite temporanee*" sono le «perdite risultanti dal fatto che le risorse e/o i servizi naturali danneggiati non possono svolgere le loro funzioni ecologiche o fornire i servizi ad altre risorse naturali o al pubblico fino a che le misure primarie o complementari non abbiano avuto effetto. Non si tratta di una compensazione finanziaria al pubblico» (all. 3, parte sesta, TUA).

5 In questi termini, sulla *riparazione del danno al terreno*, l'All. 3 alla parte sesta del TUA: «Si devono adottare le misure necessarie per garantire, come minimo, che gli agenti contaminanti pertinenti siano eliminati, controllati, circoscritti o diminuiti in modo che il terreno contaminato, tenuto conto del suo uso attuale o approvato per il futuro al momento del danno, non presenti più un rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana». Sulla responsabilità ambientale per danno al terreno, al confronto con quella relativa alle acque ed alle specie ed habitat protetti, v. FOGLEMAN, *Landowners' liability for remediating contaminated land in the EU: EU or National law? Part I: EU law*, in *Env. Liability – Law, Policy and Practice*, 2015, 8 s.



della Direttiva del 2004, attività tra cui figurano quelle *industriali* che possono essere fonte di inquinamento. Mentre per le altre attività professionali non rientranti nell'esteso elenco dell'allegato III di cui sopra, l'obbligo di ripristino sorge unicamente a seguito di un inquinamento realizzato in modo colpevole (*i.e.* doloso o colposo).

La previsione europea delle due tipologie di obblighi di ripristino, a seguito di "inquinamento oggettivamente causato" da un lato, a seguito di "inquinamento colpevole" dall'altro lato, è contenuta nella Direttiva del 2004, all'art. 3, ove si stabilisce l'*ambito di applicazione* della Direttiva stessa: «1. La presente direttiva si applica:

a) al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività;

b) al danno alle specie e agli habitat naturali protetti causato da una delle attività professionali non elencate nell'allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività, *in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore*» (corsivo nostro).

L'adeguamento al principio europeo per cui, a carico dell'operatore che esercita un'attività potenzialmente inquinante, l'obbligo di ripristino sorge su basi oggettive, a prescindere da dolo o colpa, è avvenuto del nostro ordinamento piuttosto tardivamente, con l. n. 97/2013, legge europea 2013, la quale ha ridisegnato l'art. 311, co. 2 del TUA, in tema di *risarcimento del danno ambientale*, nel seguente modo: «Quando si verifica un danno ambientale cagionato dagli operatori le cui attività sono elencate nell'allegato 5 alla presente parte sesta, gli stessi sono obbligati all'adozione delle misure di riparazione di cui all'allegato 3 alla medesima parte sesta secondo i criteri ivi previsti, da effettuare entro il termine congruo di cui all'articolo 314, co. 2, del presente decreto. Ai medesimi obblighi è tenuto chiunque altro cagioni un danno ambientale con dolo o colpa».

L'obbligo di ripristino può sorgere, dunque: o per il fatto di aver cagionato *materialmente e colpevolmente* un danno ambientale; oppure *sic et simpliciter* per averlo cagionato *materialmente*,

6 Un principio, "*chi inquina paga*", risalente al *Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata Nizza)* – Parte terza: Politiche della Comunità – Titolo XIX: Ambiente – art. 174, co. II: «La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "*chi inquina paga*"»; e risalente, prima ancora, all'Atto Unico Europeo del 1986; alla Raccomandazione CEE-CECAEURATOM, 3/3/1975, n. 436; ed alla Raccomandazione OCSE, 26/5/1972, n. 128.



senza colpevolezza.

Quest'ultima forma di responsabilità, oggettiva, pare peraltro la più diffusa, nel settore ambientale, con riferimento alle attività industriali "impattanti". Si pensi al caso del guasto meccanico: la responsabilità oggettiva, "per rischio" o per "dovere di solidarietà", in sede extra-penale viene normalmente giustificata nell'ottica di fronteggiare i danni "anonimi" o "fatali" tipici dell'età tecnologica, o di attribuire la responsabilità a chi è in grado di tradurre il rischio in costo⁷.

In termini di responsabilità penale, per omesso ripristino *ex art. 452-terdecies* cod. pen., *nulla quaestio* laddove il danno ambientale sia stato dall'operatore *cagionato colpevolmente*.

E laddove il danno ambientale sia stato *cagionato incolpevolmente*, ma faccia sorgere comunque un obbligo di ripristino ai sensi dell'art. 311, co. II, TUA? Potrebbe tale obbligo di ripristino fondare una responsabilità penale omissiva *ex art. 452-terdecies* cod. pen.?

Quest'ultima norma 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».

Sembra il caso di distinguere tra elemento soggettivo concernente la fase della realizzazione del danno ambientale, ed elemento soggettivo concernente la successiva fase in cui, già realizzato il danno ambientale, il soggetto omette di ripristinare.

Nella prima fase, anche laddove manchi l'elemento soggettivo, l'obbligo di ripristino può sorgere comunque, come si è visto, per le attività "impattanti" (di cui all'allegato 3 della Direttiva del 2004, ovvero all'allegato 5 della Parte VI del TUA).

Nella seconda fase, l'elemento soggettivo non può mancare, ai fini della punibilità; e deve anzi trattarsi di dolo, non essendo il delitto di omesso ripristino *ex art. 452-terdecies* punibile a titolo di colpa (gli unici ecodeletti colposi sono infatti l'inquinamento ed il disastro, *ex art. 452-quinquies* cod. pen.): si pensi al caso del ripristino eseguito negligenemente, in modo difforme dall'ordine dell'autorità, laddove gli estremi dell'art. 452-terdecies cod. pen. non sembrano ravvisabili.

L'art. 452-terdecies cod. pen. presuppone un «obbligo di legge», un «ordine del giudice»,

⁷ Tra i "classici" sul tema, v. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961. Tra i penalisti, sulle differenze tra responsabilità penale ed extra-penale, in termini di *elemento soggettivo* o *psicologico*, per tutti, F. MANTOVANI, *Diritto penale, Parte generale*, Milano, 2017, 20 ss.



ovvero un «ordine dell'autorità pubblica»: dato che tali obblighi od ordini possono essere imposti anche a chi cagiona il danno ambientale incolpevolmente, il presupposto per l'applicazione dell'art. 452-terdecies cod. pen. sembra pure in questo caso sussistere.

Obblighi di attivarsi, penalmente rilevanti, che sorgono in situazioni di pericolo, prescindendo dal fatto che tali situazioni siano state causate colpevolmente o incolpevolmente, non sono sconosciuti nel nostro sistema: obblighi siffatti sembrano trovare la loro *ratio* nell'urgenza e nella necessità dell'intervento richiesto, che va effettuato con rapidità dal soggetto che causa il pericolo, anche se incolpevolmente.

Si pensi al delitto di omissione di soccorso stradale, punibile a carico dell'utente della strada «in caso di incidente comunque ricollegabile al suo comportamento» (art. 189 Cod. della strada), anche se il comportamento alla base dell'incidente non è contrassegnato da colpa⁸.

Occorrerà accertare a questo punto il *dolo* dell'omissione, ovvero verificare se quest'ultima sia volontaria o dovuta a fattori non dipendenti dalla volontà del soggetto, quali ad es., nel caso dell'omesso ripristino ambientale, una crisi di liquidità.

In sede tributaria, la giurisprudenza di legittimità, tradizionalmente ostile ad ammettere che l'insolvibilità dell'obbligato possa escludere la volontarietà della condotta, pare registrare di recente interessanti aperture: con riferimento al reato di omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali, secondo la Cassazione, «l'imputato può invocare la assoluta impossibilità di adempiere il debito di imposta, quale causa di esclusione della responsabilità penale, a condizione che provveda ad assolvere gli oneri di allegazione concernenti sia il profilo della non imputabilità a lui medesimo della crisi economica che ha investito l'azienda, sia l'aspetto della impossibilità di fronteggiare la crisi di liquidità tramite il ricorso a misure idonee, da valutarsi in concreto; occorre, cioè, la prova che non sia stato altrimenti possibile per il contribuente reperire le risorse necessarie a consentirgli il corretto e puntuale adempimento delle obbligazioni tributarie, pur avendo posto in

8 V. Cass., Sez. 4, n. 33772 del 11 luglio 2017 (ud. 15 giugno 2017), in www.iusexplorer.it, 2017. Anche nel delitto di omissione di soccorso ex art. 593 cod. pen., secondo la prevalente dottrina, il pericolo può essere causato dal soggetto attivo attraverso un fatto incolpevole: v. BASILE, *Su alcune questioni controverse intorno all'omissione di soccorso (art. 593 cod. pen.)*. Un reato in cerca d'autore, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, 687 s.: si pensi al caso del cacciatore che spara, per errore non colposo, al compagno, e non alla preda; in capo al soggetto che causa, sia pure incolpevolmente, il pericolo, si ritiene sorga l'obbligo di soccorso ex art. 593 cod. pen. Secondo MARINUCCI-DOLCINI, *Manuale di diritto penale*, Milano, 2012, 216; e F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale – I delitti contro la persona*, Padova, 2011, 191, l'obbligo di soccorso ex art. 593 cod. pen. sorge anche a carico del soggetto che ha causato il pericolo attraverso un fatto giustificato (ovvero non anti-giuridico).



essere tutte le possibili azioni, anche sfavorevoli per il suo patrimonio personale, dirette a consentirgli di recuperare, in presenza di una improvvisa crisi di liquidità, quelle somme necessarie ad assolvere il debito erariale, senza esservi riuscito per cause indipendenti dalla sua volontà e ad egli non imputabili»⁹.

Nel settore ambientale, laddove in capo al soggetto obbligato al ripristino manchino le risorse per provvedere, la condotta doverosa potrebbe essere ritenuta “*inesigibile*”, qualora la crisi di liquidità non sia imputabile al soggetto agente e sia impossibile da fronteggiare con misure alternative.

Laddove siano riscontrabili negligenza, imprudenza e/o imperizia dell'operatore nella gestione della crisi economica, l'omesso ripristino potrebbe essere ritenuto colposo, e dunque non sarebbe punibile come delitto *ex art. 452-terdecies* cod. pen. In tale ipotesi, si potrebbe valutare la possibilità di applicare la contravvenzione *ex art. 257 TUA*¹⁰, configurabile tuttavia non in presenza di un qualsiasi obbligo di ripristino *lato sensu* inteso, ma solo in caso di inquinamento del suolo, del sottosuolo o delle acque sotterranee, con superamento delle concentrazioni soglia di rischio, e già avvenuta approvazione del progetto di bonifica da parte dell'autorità competente: solo l'*omessa bonifica ex art. 257 TUA* appare punibile a titolo di colpa.

3. Inadempimento dell'autore dell'inquinamento o impossibilità di individuare tale soggetto; la problematica degli enti; la successione in contesti inosservanti e l'ipotesi del fallimento; il ruolo degli altri soggetti privati potenzialmente interessati all'area, e della p.a.

9 Cass., Sez. 3, n. 20725 del 10 maggio 2018 (ud. 27 marzo 2018), May, in *penalecontemporaneo.it*, 2018 (con nota di ORIANA, *La Cassazione su crisi di liquidità e omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali*). Nel caso di specie, per riportare le parole dei giudici di legittimità, la difesa aveva offerto «numerose produzioni [...] volte ad evidenziare elementi che avrebbero potuto incidere quantomeno sul profilo psicologico della condotta, nei termini sopra richiamati (ad esempio, con riguardo ai mutui che il ricorrente avrebbe acceso, con garanzia su propri immobili, per reperire liquidità, quel che potrebbe rappresentare una “possibile soluzione” al reato invece negata dalla Corte di merito)». La Cassazione annulla così la condanna emessa dal Tribunale di Piacenza, e confermata dalla Corte d'Appello di Bologna, nei confronti del legale rappresentante di una s.a.s., il quale, a causa di un'improvvisa crisi aziendale, non aveva versato le ritenute previdenziali ed assistenziali effettuate sulle retribuzioni dei dipendenti.

Cfr. JANNUZZI-REGI, *Crisi di impresa e reato di omesso versamento delle ritenute previdenziali: un esempio paradigmatico del disallineamento tra la normativa fallimentare e quella penale*, *ivi*, 2017; FINOCCHIARO, *Crisi di liquidità e reati fiscali: una pronuncia di assoluzione del Tribunale di Milano per difetto di colpevolezza e 'soggettiva inesigibilità'*, *ivi*, 2016.

10 V. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, 275.



Quid iuris laddove l'autore dell'inquinamento, obbligato alla bonifica o al ripristino, non vi provveda?

In caso di *insolvibilità* (posta, come si è detto sopra, la possibilità di escludere, in alcune situazioni di criticità economica, la responsabilità penale dell'operatore per la sua condotta omissiva post-inquinamento: v. par. precedente), a fronte di una sentenza di condanna o di patteggiamento relativa ad uno dei nuovi ecolitti codicistici, all'obbligo della persona fisica si sostituisce l'obbligo *sussidiario*, di *garanzia*, in capo alla *persona giuridica* con cui la persona fisica è in rapporto c.d. "organico", secondo il combinato disposto degli artt. 197 e 452 *duodecies* cod. pen.: si tratta di uno schema analogo a quello dell'obbligazione civile per il pagamento della pena pecuniaria. Qualora neppure la persona giuridica provveda al ripristino in via sussidiaria, potrebbe configurarsi una responsabilità penale per omissione a carico del *legale rappresentante della persona giuridica* stessa, ex art. 452 *terdecies* cod. pen.

Dal punto di vista processuale, a tal proposito, sembra il caso di rilevare che la *citazione del civilmente obbligato per la pena pecuniaria* avviene «a richiesta del pubblico ministero o dell'imputato» (art. 89, co. I, cod. proc. pen.): laddove manchi tale richiesta, pare porsi un problema di integrazione del contraddittorio nei confronti del civilmente obbligato, che potrebbe subire l'ordine di ripristino senza aver avuto la possibilità di esercitare le proprie difese.

Va detto che a carico dell'ente non può sorgere la responsabilità di cui al d.lgs. n. 231/2001 per il delitto di omessa bonifica-ripristino ex art. 452 *terdecies* cod. pen., ma solo per la "vecchia" omessa bonifica contravvenzionale ex art. 257 TUA: per un'apparente incongruità della sistematica normativa, il "nuovo" delitto di omessa bonifica-ripristino non è stato inserito nel catalogo dei reati fonte di responsabilità per l'ente, a differenza della "vecchia" omessa bonifica contravvenzionale e di altri ecolitti codicistici¹¹.

Una lacuna che appare il caso di colmare, *de iure condendo*.

Nel quadro della responsabilità delle persone fisiche "organi" dell'ente, un problema peculiare si pone laddove sull'ente gravino obblighi di bonifica/ripristino ed avvenga una

¹¹ Cfr. MANNA, *Le norme penali come argine all'alterazione irreversibile dell'ecosistema*, in *archiviopenale.it*, 2017, 17; nonché RUGA RIVA, *I nuovi ecolitti*, Torino, 2015, 69; AMARELLI, *Il catalogo dei reati presupposto del d.lgs. n. 231/2001 quindici anni dopo. Tracce di una razionalità inesistente*, in *lalegislationepenale.eu*, 2016, 27; ID, *I nuovi reati ambientali e la responsabilità degli enti collettivi: una grande aspettativa parzialmente delusa*, in *Cass. pen.*, 2016, 420.



successione tra amministratori.

All'amministratore subentrante possono essere contestate le fattispecie di omessa bonifica?

Partendo dal presupposto che su tale soggetto pare incombere il dovere di verificare la realtà gestionale, compresa l'eventuale pendenza di obblighi di bonifica, e considerando che alle figure criminose di omessa bonifica si tende ad attribuire natura di *reati permanenti*, laddove l'omissione persista dopo la sostituzione degli amministratori, anche il subentrante sembra poterne rispondere, gravando pure su di lui l'obbligo di agire¹².

Tale principio è stato più volte affermato dalla giurisprudenza con riferimento a reati ambientali di natura commissiva, quali la fattispecie di emissioni non autorizzate¹³; così come per il reato di abusiva occupazione di spazio demaniale¹⁴; mentre nell'ambito dei reati omissivi trova riscontro in materia tributaria¹⁵, e di igiene e sicurezza su lavoro¹⁶.

12 Cfr. Cass., Sez. 3, n. 29627 del 21 aprile 2016, Rv. 267843: «In tema di gestione dei rifiuti, ai fini della individuazione del soggetto responsabile per l'omessa bonifica, ex art. 257 d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, in caso di successione nelle organizzazioni complesse nella carica di amministratore, è configurabile la responsabilità dell'amministratore subentrante, atteso che su questi grava l'obbligo di verifica della realtà gestionale, con riferimento ai progetti di bonifica approvati o da eseguire, ed alla sussistenza delle condizioni di fatto che impongono di procedere alla bonifica per le pregresse attività di contaminazione».

13 Cfr. Cass., Sez. 3, n. 13735 del 6 aprile 2016, Adami, in *ambientediritto.it*, 2016: «Il reato di realizzazione di impianto in difetto di autorizzazione (o di gestione di impianto di cui, come nel caso in esame, non siano state autorizzate, ai sensi dell'art. 269, co. 8, modificazioni sostanziali), di cui all'art. 279, d.lgs. n. 152 del 2006, ha natura permanente, e dunque non si esaurisce con la condotta di chi lo costruisce (o apporta le modificazioni), ma è commesso anche dai successivi responsabili che proseguono l'esercizio dell'attività produttiva, in quanto anche su costoro grava l'obbligo di chiedere il rilascio del titolo abilitativo per le emissioni atmosferiche prodotte o di cessare l'attività in assenza dello stesso»; e sulla stessa linea, Cass., Sez. 3, n. 3206 del 23 gennaio 2015, Pasquinelli, Rv. 262009.

14 V. Cass., Sez. 3, n. 12149 del 5 febbraio 2008, Campo, Rv. 230348 in *CED*; «In tema di demanio, il reato di abusiva occupazione di spazio demaniale è configurabile anche nei confronti di chi eserciti un potere di fatto sul bene demaniale per essere subentrato al precedente occupante abusivo, in quanto l'acquisizione della disponibilità del bene demaniale già abusivamente occupato da altri protrae l'illecita sottrazione del medesimo all'utilizzazione collettiva, perpetuandone l'occupazione *sine titulo* (fattispecie nella quale è stata ritenuta corretta l'affermazione di responsabilità dell'imputato, subentrante nelle funzioni di legale rappresentanza al precedente amministratore, titolare della srl cui era riferibile l'occupazione abusiva dell'area demaniale marittima)».

15 V. Cass., Sez. 3, n. 6220 del 23 gennaio 2018, in *Fisco*, 2018, 977: «L'amministratore che subentri nella carica deve premunirsi di verificare la condizione finanziaria della società che va a dirigere ed accertare che i versamenti dell'iva siano avvenuti regolarmente, rispondendo altrimenti, qualora le disponibilità economiche della società non consentono di provvedere al pagamento, del reato di omesso versamento degli acconti iva (l'amministratore subentrante deve compiere questa verifica sui conti dell'impresa onde poter scegliere se assumere l'incarico o rassegnare tempestivamente le dimissioni prima del termine di scadenza del debito tributario)». Cfr. Cass. pen., Sez. 3, n. 46459 del 29 marzo 2017, O., Rv. 271311 in *CED*; Cass., Sez. 3, 9 luglio 1993, in *Fisco*, 1993, 11355.

16 V. Cass., Sez. 3, 20 settembre 2000, Arnaud, in *Riv. critica dir. lav.*, 2001, 516: «Poiché in materia di sicurezza l'interesse degli organi destinatari di comunicazioni e dichiarazioni dei gestori di impianti classificabili fra quelli soggetti alla normativa sui rischi da incidente rilevante non viene meno con lo scadere del termine, l'omesso invio del rapporto di sicurezza da parte del gestore di un'azienda rientrante fra quelle di cui all'art. 6 d.p.r. 17 maggio 1988 n. 175 non ha natura di reato istantaneo; ancorché tardivamente il legale rappresentante subentrato a quello che ha omesso l'invio incorre nella medesima contravvenzione se non provvede tempestivamente all'assunzione dell'incarico».



La dottrina che ha approfondito il tema della successione c.d. “patologica” (ovvero in contesti inosservanti) tra soggetti, conferma che per il subentrante, sul piano teorico-generale, non è possibile “accettare con beneficio d’inventario” la posizione, rispetto a contesti ove residuino violazioni penalmente rilevanti, dovendo il nuovo titolare risponde anche delle conseguenze delle violazioni pregresse¹⁷.

Quali i possibili limiti di responsabilità per l’amministratore subentrante?

Quest’ultimo potrebbe versare in errore sul fatto *ex art. 47 cod. pen.*, non avere la possibilità di avvedersi della situazione pericolosa innescata dalle pregresse inosservanze, non essere stato adeguatamente informato o aver subito un inganno da parte dell’amministratore precedente, oppure non aver avuto a disposizione un tempo congruo per valutare i rischi ed intervenire per azzerarli o ridurli al minimo.

Nel quadro della responsabilità da successione patologica, la variabile cronologica appare rilevante: essa, in un primo momento, sembra giocare “a favore” del successore, dovendo essere concesso a tale soggetto il tempo necessario a rimuovere gli effetti delle inosservanze del suo dante causa¹⁸; in un secondo momento, il fattore-tempo appare tuttavia svolgere un ruolo inverso, potendo comportare un’evoluzione peggiorativa della situazione, ove lasciata immutata dal successore, ed in tal caso una più grave posizione di quest’ultimo¹⁹.

Quanto al *fallimento*, ed alle possibili responsabilità del curatore per il delitto di omessa bonifica-ripristino, occorre distinguere due ipotesi.

- a) L’ipotesi in cui la contaminazione avvenga durante il suo esercizio provvisorio dell’impresa: ipotesi in cui gli obblighi di bonifica o di ripristino, e la conseguente responsabilità penale omissiva *ex art. 452 terdecies cod. pen.*, sembrano attribuibili con minori difficoltà al curatore.
- b) La più problematica ipotesi in cui l’inquinamento sia avvenuto prima del fallimento, laddove si confrontano due posizioni giurisprudenziali.

17 Recentemente, v. MORGANTE, *Tempus non regit actum. La parabola discendente del principio di affidamento nella successione “patologica” tra garanti*, in *lalegislazionepenale.eu*, 2017, 40; studio basilare in argomento: GARGANI, *Ubi culpa, ibi omissio. La successione di garanti in attività inosservanti*, in *Ind. pen.*, 2000, 581; nonché ID, *Posizioni di garanzia nelle organizzazioni complesse: problemi e prospettive*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2017, 508.

18 V., anche per un’attenta ed approfondita analisi critica della prassi applicativa, GARGANI, *Ubi culpa, op. cit.*, 620 ss.

19 V., nell’ottica di conciliare la responsabilità da successione patologica col principio penale di personalità, MORGANTE, *op. cit.*, 48.



- Secondo una prima tesi, a carico del curatore non si trasferirebbero gli obblighi di bonifica o di ripristino, giacché compito esclusivo del curatore sarebbe quello di conservare il patrimonio del fallito ai fini della liquidazione concorsuale²⁰; senza che sia configurabile un fenomeno di successione del curatore nei confronti del fallito.
- Secondo una differente tesi, fatta propria dalla Cassazione penale, e seguita anche da una parte della giurisprudenza amministrativa, la bonifica, come obbligo gestionale, non verrebbe meno col fallimento²¹.

Seguendo la tesi (meno severa) per cui sulla curatela fallimentare non gravano obblighi di bonifica-ripristino relativamente a danni ambientali verificatisi anteriormente al fallimento, laddove il risanamento ambientale sia realizzato (anziché dalla curatela) dagli enti territoriali, va detto che questi ultimi acquisiscono nei confronti del fallimento un credito di rivalsa *ex art. 253, co. IV, TUA*, consistente del maggior valore acquisito dal sito a seguito dell'intervento pubblico; e tale credito può essere considerato, nell'ambito della procedura fallimentare, un credito "prededucibile", in quanto rappresenta un "utile" per la procedura stessa: se il sito viene liberato dall'onere reale di cui all'art. 253, co. I, TUA, aumenta infatti la sua appetibilità in fase di vendita²².

Tale obbligo di «rimborsare» l'ente territoriale del maggior valore di mercato acquisito dal sito a seguito dell'intervento pubblico di risanamento, appare comunque diverso dall'obbligo di bonifica o ripristino, il quale solo può far sorgere una responsabilità penale *ex art. 452 terdecies cod. pen. (v. infra, par. 4)*.

Laddove invece si ritenga (secondo il più severo orientamento giurisprudenziale riportato

20 V. Cons. Stato, Sez. 4, n. 5668 del 4 dicembre 2017., E.L.V. ed altri c. Provincia di Brescia ed altri, in *Il Fallimento*, 2018, 590 (con nota di D'ORAZIO, *Il curatore fallimentare e lo smaltimento dei rifiuti. Un sospiro di sollievo*): «Il curatore fallimentare, cui non è riconducibile lo statuto del "detentore", non è né rappresentante né successore del fallito, ma terzo subentrante nell'amministrazione del suo patrimonio esclusivamente per l'esercizio dei poteri conferitigli dalla legge, sicché è privo di legittimazione passiva in relazione alle ordinanze emesse dai rappresentanti degli enti territoriali, tranne l'ipotesi dell'esercizio provvisorio dell'impresa».

Sulla stessa linea, Cons. Stato, Sez. 5, n. 3274 del 30 giugno 2014, Fallimento della Società Marconi di Garzitto Giancarlo & C. S.a.s. c. Comune di Pavia ed a., in *lexitalia.it*, 2016.

21 V. Cass., Sez. 3, n. 37282 del 1 ottobre 2008, Naso, in *lexambiente.it*, 2008; e nella giurisprudenza amministrativa, Cons. Stato Sez. 4, n. 3672 del 25 luglio 2017, Curatela del fallimento della società O. S.p.a. c. Comune di Ascoli Piceno e altri, in *Il Fallimento*, 2018, 586: «La curatela fallimentare, che assume la custodia dei beni del fallito, anche quando non prosegua l'attività imprenditoriale, non può avvantaggiarsi dell'esimente interna di cui al co. 3 dell'art. 192 d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente), lasciando abbandonati i rifiuti risultanti dall'attività imprenditoriale dell'impresa cessata. Nella qualità di detentore dei rifiuti la curatela fallimentare è obbligata a metterli in sicurezza e a rimuoverli, avviandoli allo smaltimento o al recupero».

22 V. Cass. civ., Sez. 1, n. 5705 del 7 marzo 2013, in *unijuris.it*. In dottrina, v. D'ORAZIO, *op. cit.*, 599 s.; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, 717 ss.



sopra) che sul curatore gravi un obbligo non di “rimborso”, ma di bonifica o ripristino, ad ogni modo, sul piano penale, un limite alla responsabilità del curatore sembra dato dall'incapienza dell'attivo fallimentare, valutata logicamente in modo più benevolo rispetto all'insolvibilità dell'autore della contaminazione, poiché tale incapienza non può essere imputata al curatore fallimentare.

Che accade qualora persista una situazione di inosservanza da parte dei privati obbligati al ripristino?

Il sistema appare disegnato in modo che il danno ambientale sia comunque riparato: a titolo *volontario-facoltativo*, da parte del proprietario o gestore dell'area, o da parte di altro soggetto interessato, ai sensi dell'art. 245, co. 1-2, TUA²³; oppure *obbligatoriamente*, in via *residuale-sostitutiva*, da parte della *pubblica amministrazione*, ai sensi degli artt. 244, co. 4, e 250 TUA.

Mentre l'art. 244 TUA detta una disciplina più generale²⁴, l'art. 250 TUA si occupa nello specifico di *bonifica da parte dell'amministrazione*: «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 altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono *realizzati d'ufficio* dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione, secondo l'ordine di priorità fissati dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate [...]» (corsivo nostro).

Poiché tale procedura pare non discrezionale, ma *vincolata*, in caso di mancato intervento d'ufficio della p.a. potrebbe sorgere a carico del funzionario pubblico competente una responsabilità omissiva ex art. 452 *terdecies* cod. pen.²⁵

23 Con riferimento ai *soggetti non responsabili della potenziale contaminazione*, l'art. 245 TUA prevede al co. I che: «Le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale disciplinate dal presente titolo possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non responsabili». E al co. II, ultima parte: «È comunque riconosciuta 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 disponibilità» (corsivi nostri).

24 Dedicato espressamente alle *ordinanze* in tema di bonifica, l'art. 244, co. IV, TUA contiene un espresso rinvio all'art. 250, per quanto riguarda l'intervento obbligatorio-sostitutivo della p.a.: «Se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'articolo 250».

25 Cfr. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, 711 s.; condivide tale assunto in tema di soggetti attivi del delitto di omessa bonifica, PRATI, *Il reato di omessa bonifica ex art. 452-terdecies: una norma problematica di dubbia giustizia sostanziale*, in *Amb. & Svil.*, 2017, 26.



Si potrà porre un problema, verosimilmente, con riferimento alle *risorse economiche* a disposizione degli enti territoriali per provvedere alla bonifica o al ripristino.

A tal proposito, sembra appena il caso di segnalare che l'ente territoriale il quale interviene d'ufficio può esercitare «privilegio speciale immobiliare» sull'area, *ex art. 2748, co. II, c.c.*, e ripetere le spese (sostenute per l'intervento) nei confronti del proprietario del sito incolpevole («nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi»: *art. 253, co. 4, TUA*), laddove l'azione nei confronti del responsabile della contaminazione risulti impossibile o infruttuosa.

Anche nelle ipotesi in cui *l'autore dell'inquinamento non sia individuabile*, l'obbligo di ripristino grava, in via suppletiva o residuale, in capo alla p.a.

Sembra qui il caso di distinguere l'ipotesi in cui l'autore persona fisica dell'inquinamento non sia individuabile, ma tale illecito sia comunque riferibile ad un ente collettivo individuabile: in tale eventualità pare applicabile il principio di *autonomia della responsabilità dell'ente* *ex art. 8 d.lgs. 231/2001*, secondo il quale «La responsabilità dell'ente sussiste anche quando [...] l'autore del reato non è stato identificato».

Una responsabilità dell'ente non per il delitto di omessa bonifica-ripristino *ex art. 452 terdecies cod. pen.* (non inserito nel catalogo dei reati-presupposto di cui al d.lgs. n. 231/2001: v. *supra*, nel presente par.), ma solo per la “vecchia” omessa bonifica contravvenzionale *ex art. 257 TUA*.

4. In particolare, il ruolo del proprietario o del gestore del sito, non responsabili della contaminazione. La distinzione tra attività di prevenzione e attività di ripristino. L'inosservanza degli obblighi d'intervento preventivo è sanzionata penalmente?

Il tema più complesso e controverso, con riferimento agli obblighi di ripristino penalmente rilevanti, appare quello delle possibili responsabilità del *privato che non ha causato la contaminazione*, in particolare del proprietario o del gestore del sito.

La normativa italiana 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, co. 2, TUA: corsivo nostro*);



e nel caso in cui il proprietario non autore del danno ambientale eserciti tale facoltà, il «diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito» (art. 253, co. 4, TUA).

Il proprietario o il gestore/utilizzatore del sito possono, tuttavia, assumere *contrattualmente* il compito di realizzare gli interventi di bonifica o di ripristino (ad es. nell'ambito dell'approvazione di piani urbanistici, normalmente a fronte di vantaggi riconosciuti dall'amministrazione sull'utilizzo futuro dell'area)²⁶, ed essere successivamente condannati ad adempiere.

Si tenga conto che l'obbligo di ripristino penalmente rilevante *ex art. 452 terdecies* cod. pen. può sorgere non soltanto «per legge», ma anche «per ordine del giudice»: in assenza di specificazioni del legislatore, ordini *giudiziali* di bonifica o di ripristino rilevanti ai fini dell'integrazione del delitto di omessa bonifica-ripristino sembrano quelli imposti sia in sede penale, sia in sede civile.

Anche una sentenza di primo grado potrebbe essere astrattamente idonea a tal fine; per configurare una responsabilità per il reato omissivo di cui all'art. 452 *terdecies* cod. pen., tuttavia, sembra necessario attendere che la sentenza contenente l'ordine di bonifica o di ripristino diventi definitiva.

Altro caso in cui l'obbligo di bonifica/ripristino, e le conseguenti responsabilità penali per omissione, potrebbero essere addossati ad un privato diverso dall'autore dell'inquinamento, pare quello del venditore, tenuto ad eliminare, mediante bonifica, vizi e difetti della cosa venduta, a titolo di responsabilità contrattuale²⁷; anche se tale soggetto non ha causato l'inquinamento.

Quali allora gli obblighi *di legge* del proprietario, o del gestore/utilizzatore del sito, non responsabili della potenziale contaminazione?

I doveri di tali soggetti sembrano da ricostruire soprattutto alla luce dell'art. 245, co. 2, TUA: «Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del

26 TAR Lombardia (MI) Sez. 3, n. 1297 del 29 giugno 2016, Torino Uno s.r.l. c. Comune di Pavia ed a., in *osservatorioagromafie.it*, 2016; e TAR Lombardia (MI) Sez. 3, n. 1652 del 14 luglio 2015, Gi s.r.l. c. Comune di Pavia ed a., in *ilsole24ore.it*, 2015, archivio Pubblica amministrazione.

27 Cfr. PASSALACQUA-FAVARO, *Rigenerare siti industriali dismessi attraverso un "sistema" giuridico incentivante*, in PASSALACQUA-FIORITTO-RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Pisa, 2017, 74; sul contratto di compravendita immobiliare di siti contaminati, cfr. CENINI, *La proprietà della terra inquinata. Responsabilità, circolazione e garanzie*, Milano, 2017, 189 ss.



superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) *deve darne comunicazione* alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e *attuare le misure di prevenzione* secondo la procedura di cui all'articolo 242» (corsivi nostri)²⁸.

A carico del proprietario o del gestore di un sito non responsabili del danno ambientale, nella normativa italiana, non sembrano previsti obblighi di ripristino.

A fronte della presenza, nella normativa di altri Stati membri dell'UE, di norme più severe a tutela dell'ambiente, le quali impongono misure di riparazione anche a carico del proprietario di un fondo non responsabile dell'inquinamento²⁹, si è recentemente posta la questione della compatibilità della legislazione italiana coi principi europei in materia ambientale, ed in particolare con il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva ed il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, di cui all'art. 191, par. 2 TFUE.

Nell'ambito di una vicenda riguardante tre società di diritto privato succedute (negli anni rispettivamente 2006, 2008 e 2011) alla Montedison s.p.a. nella proprietà di un sito industriale già gravemente contaminato (nei decenni 1960-1970-1980) da sostanze chimiche (ed oggetto di

28 L'art. 240, co. 1, lett. b), TUA, 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».

29 Recentemente chiamata a pronunciarsi su di una normativa nazionale che attribuisce la responsabilità ambientale anche al proprietario del sito, e non solo all'autore dell'inquinamento (art. 102, par. 1, legge ungherese di protezione ambientale), la Corte di Giustizia UE ha affermato che tale normativa non solo è comunitariamente legittima, ma «contribuisce [...] alla realizzazione degli obiettivi della direttiva 2004/35», in quanto «ha la finalità di evitare una carenza di diligenza da parte del proprietario e di incoraggiare lo stesso ad adottare e a sviluppare pratiche idonee a minimizzare i rischi di danni ambientali»: v. Corte di Giustizia UE, Sez. II, 13 luglio 2017, causa C-129/16. *Türkevei Teitermelő Kft. C. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőseg.*, in *Urban. e app.*, 2017, 815, con nota di CARRERA, *La posizione di garanzia del proprietario del sito alla luce del principio "chi inquina paga"*; ed in *Riv. giur. edil.*, 2017, 1235, con nota di PAGLIAROLI, *Corte di Giustizia dell'Unione Europea ed estensione della responsabilità ambientale: le conferme contenute in una recente pronuncia (CGUE, Sez. II, 13 luglio 2017, causa C-129/16)*. Sulla responsabilità del proprietario per danno ambientale causato da terzi, con particolare riferimento al diritto ungherese, v. FOGLEMAN, *Landowners' liability for remediating contaminated land in the EU: EU or national law? Part II: National law*, in *Env. Liability – Law, Policy and Practice*, 2015, 50.

Per una comparazione col sistema inglese, che attribuisce la responsabilità per il ripristino, con possibili risvolti penali, a carico anche del proprietario o del soggetto occupante a qualsiasi titolo il sito, non autori della contaminazione; e per una comparazione con l'analogo sistema statunitense: v. 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, 2020, 27 ss. Il presente contributo ha come punto di partenza alcune riflessioni già operate nello studio da ultimo citato, qui rielaborate ed aggiornate.



un'inadeguata bonifica nel 1995), l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato³⁰, nel leggere la normativa italiana nel senso (appunto) dell'esclusione dell'obbligo di ripristino ambientale a carico del proprietario non responsabile dell'inquinamento, disponeva, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la trasmissione degli atti alla Corte di Giustizia, sottoponendole la questione pregiudiziale di un eventuale contrasto dell'assetto legislativo nostrano col diritto UE.

Tale contrasto viene ritenuto insussistente dalla Corte di Giustizia³¹.

Nel quadro europeo, in particolare, la Direttiva 2004/35/CE (peraltro non applicabile *ratione temporis* alla vicenda processuale italiana in oggetto, ai sensi dell'art. 17 della Direttiva stessa)³² concerne la responsabilità *per la causazione* materiale di un danno ambientale. Per riportare le parole della Corte di Giustizia: «Allorché non può essere dimostrato alcun nesso causale tra il danno ambientale e l'attività dell'operatore, tale situazione rientra nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale». Spetta agli ordinamenti nazionali dei Paesi membri l'opzione di mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione, tra cui anche l'individuazione di soggetti obbligati in via secondaria rispetto a chi ha causato il danno ambientale.

Posto che la soluzione conforme al noto principio europeo “chi inquina paga” è quella di porre in via prioritaria a carico degli inquinatori le attività preventive e ripristinatorie, i maggiori problemi riguardano logicamente le situazioni in cui l'inquinatore risulta non individuabile o inadempiente-insolvente. In tali casi, posta l'impossibilità di percorrere la soluzione primaria di “internalizzare” i costi del danno ambientale addossandoli a chi ha causato il danno stesso, e la

30 Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2013 e 13 novembre 2013, in *Giur. It.*, 2014, 947, con commento di VIPIANA, *La figura del proprietario di un sito inquinato non responsabile dell'inquinamento: la parola definitiva all'Adunanza plenaria sull'interpretazione della normativa italiana*.

31 Corte Giust. UE, Sez. 3, 4 marzo 2015, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed altri c. Fipa Group s.r.l., Tws Automation s.r.l. ed Ivan s.r.l., *ivi*, 2015, 1480, con note di VIPIANA, *La soluzione “all'italiana” della posizione del proprietario di un sito inquinato non responsabile dell'inquinamento: il suggello della Corte di Giustizia*, e di VIVANI, *Chi non inquina non paga? La Corte di Giustizia ancora sulla responsabilità ambientale*. In senso conforme, cfr. Corte Giust. UE, 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 al., in *curia.europa.eu*

32 L'art. 17 della Dir. 2004/35/CE, in tema di *applicazione nel tempo*, prevede che: «La presente direttiva non si applica:

- al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi prima della data di cui all'articolo 19 paragrafo 1 [*i.e.* prima del 30/4/2007];
- al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi dopo la data di cui all'articolo 19, paragrafo 1, se derivante da una specifica attività posta in essere e terminata prima di detta data;
- al danno in relazione al quale sono passati più di 30 anni dall'emissione, evento o incidente che l'ha causato».



necessità di provvedere comunque alle attività preventive e ripristinatorie a tutela dell'ambiente, i costi di queste ultime attività saranno necessariamente “esternalizzati”: a “pagare” sarà un soggetto diverso dall'inquinatore: il dubbio è se debba “pagare” la collettività o il proprietario del bene inquinato.

La soluzione di tale complessa e delicata questione viene demandata dall'ordinamento europeo agli Stati membri.

Del punto si occupa la Corte di Giustizia nella sentenza “Fipa Group”³³, pronuncia pregiudiziale concernente (come detto sopra) la normativa italiana: «È ben vero che l'articolo 16 della direttiva 2004/35 prevede, conformemente all'articolo 193 TFUE, la facoltà per gli Stati membri di mantenere e adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, *compresa, in particolare, l'individuazione di altri soggetti responsabili*, a condizione che tali misure siano compatibili con i Trattati. Tuttavia, nella specie, è pacifico che, secondo il giudice del rinvio, la normativa [italiana] di cui trattasi nel procedimento principale *non consente di imporre misure di riparazione al proprietario non responsabile della contaminazione*» (corsivi nostri)³⁴.

Il nostro ordinamento sembra aver risolto la questione escludendo che possano essere imposte misure ripristinatorie al proprietario o al gestore dell'area che non hanno causato il danno ambientale, e prevedendo da parte di questi soggetti un obbligo di intervento limitato alle *misure di prevenzione*, oltre ad obblighi di notifica agli enti territoriali.

La soluzione di addossare al proprietario o al gestore dell'area obblighi solo di notifica e di intervento “di prevenzione”, e non obblighi di riparazione, appare un bilanciamento tra: da un lato, il principio “chi inquina paga”; dall'altro lato, i principi della precauzione, dell'azione preventiva, e della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente. È lo stesso art. 191, par. 2, TFUE, a porre questi ultimi principi in correlazione col principio “chi inquina paga”, che nella

33 V. nota 31.

34 Per rendere più facilmente intellegibile il passaggio della sentenza della Corte di Giustizia, pare opportuno riportare l'art. 16 della Direttiva 2004/35/CE, in tema di *relazione con il diritto nazionale*: «La presente direttiva non preclude agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, comprese l'individuazione di altre attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e di riparazione previsti dalla presente direttiva e l'individuazione di altri soggetti responsabili». E l'art. 193 del TFUE: «I provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'articolo 192 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con i trattati. Essi sono notificati alla Commissione».



normativa europea non viene enunciato in via isolata, e ad ogni modo non può essere integralmente seguito in caso di danno ambientale “anonimo”, o di inadempienza-insolvenza dell'inquinatore.

L'*urgenza* e la *necessità* di impedire la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione ed il contatto con altre matrici presenti nel sito portano a configurare un obbligo di prevenzione, che nella normativa italiana sembra avere una platea di destinatari più vasta rispetto all'obbligo di riparazione: destinatari dell'obbligo di adottare le misure di prevenzione del danno ambientale sono, nel nostro ordinamento, oltre all'inquinatore, anche il proprietario o il gestore del sito, che non hanno causato la potenziale contaminazione, ma hanno una migliore conoscenza del sito (rispetto ad altri soggetti, ed in particolare alla p.a., obbligata all'intervento preventivo in via residuale), e dunque possono meglio attivarsi per evitare l'irrimediabile prodursi di danni³⁵. L'*urgenza* delle misure di prevenzione del danno ambientale pare confermata dal fatto che il termine per adottarle è fissato in «ventiquattro ore», ex art. 304, co. 1, TUA.

Per il proprietario o il gestore che non hanno causato il danno ambientale sembra previsto un temperamento, relativamente ai *costi dell'attività di prevenzione*, qualora tale danno si sia verificato nonostante l'esistenza di «misure di sicurezza astrattamente idonee» ad evitarlo. Ai sensi dell'art. 308, co. 4, TUA: «Non sono a carico dell'operatore i costi delle azioni di precauzione, prevenzione e ripristino adottate conformemente alle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno:

a) è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee».

Tale disposizione, nell'ottica di un ragionevole coordinamento coll'art. 245, co. 2, TUA, in tema di *obbligo di intervento preventivo* del proprietario o del gestore del sito non autori della potenziale contaminazione, appare da interpretare come *clausola di esclusione dei costi*, e non della responsabilità³⁶: in capo al proprietario o al gestore del sito che non hanno causato il danno ambientale sembra permanere l'obbligo di attuare in prima battuta, con assoluta celerità, le misure di prevenzione; salvo il successivo recupero dei costi sostenuti, dando prova che il danno

35 V. RUSSO, “Chi inquina, paga”?: la multiforme applicazione del principio nella giurisprudenza nazionale in tema di ripartizione degli obblighi di risanamento ambientale, in *Riv. giur. edil.*, 2017, Parte I, 899.

36 Nel quadro di un'analisi approfondita della Direttiva europea sulla responsabilità ambientale del 2004, e della sua trasposizione negli Stati membri, segnalano la necessità di distinguere tra clausole di esclusione dei costi e clausole di esclusione della responsabilità, SALES-MUDGAL-FOGLEMEN, *ELD Effectiveness: Scope and Exceptions, Final Report prepared for European Commission – DG Environment*, in *ec.europa.eu*, 2014, 151 s.



ambientale, potenziale o attuale, è stato causato da un terzo, e si è verificato nonostante il proprietario o il gestore del sito avessero adottato misure di sicurezza astrattamente idonee ad evitare tale danno.

L'omissione degli obblighi d'intervento «di prevenzione» da parte del soggetto che non ha causato la potenziale contaminazione, ad ogni modo, non pare rientrare nel quadro del nuovo delitto di omessa bonifica-ripristino. Tale omissione sembra comportare una responsabilità di natura amministrativa: ai sensi dell'art. 304, co. 2, TUA, in tema di *azione di prevenzione*, «Se l'operatore non provvede agli interventi di cui al co. I e alla comunicazione di cui al presente comma, l'autorità preposta al controllo o comunque il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare irroga una sanzione amministrativa non inferiore a mille euro né superiore a tremila euro per ogni giorno di ritardo».

Il piano dell'attività di prevenzione pare, in sostanza, da distinguere da quello dell'attività ripristinatoria.

Pur segnalandosi, anche in questo caso, uno scarso coordinamento della legislazione italiana, riportante una duplice definizione di misure di prevenzione, la distinzione tra queste ultime e le misure di riparazione appare piuttosto chiara, per lo meno a livello astratto. Le «misure di prevenzione» sono definite all'art. 240, lett. i), TUA, «le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia»; e sostanzialmente omogenea appare l'altra definizione di misure di prevenzione contenuta nell'art. 302, co. VIII, TUA. In breve: mentre l'attività di prevenzione pare riferirsi al *pericolo* di danno, la riparazione o il ripristino sembrano riguardare il danno *attuale*, già verificatosi.

Resta il dubbio relativamente all'inquadramento della «messa in sicurezza», che è stata dalla giurisprudenza prevalentemente ricondotta al *genus* delle misure di prevenzione, ponendola a carico



del proprietario o del gestore del sito che non hanno causato la potenziale contaminazione³⁷; e collocata invece, da parte soprattutto della dottrina, nell'ambito delle misure di riparazione, con conseguente esclusione dell'obbligo di effettuarla da parte del proprietario o del gestore del sito che non hanno causato la potenziale contaminazione³⁸.

Dibattito che non sembra riguardare, tuttavia, il tema delle responsabilità penali del proprietario o del gestore del sito: anche laddove le misure di prevenzione si estendano fino a ricomprendere la messa in sicurezza, l'espansione della responsabilità del proprietario/gestore del sito che non ha causato la potenziale contaminazione pare avvenire sul piano amministrativo, e non penale, dal momento che l'omissione delle misure di prevenzione non sembra rientrare nel fatto tipico del delitto di omessa bonifica-ripristino *ex art. 452 terdecies* cod. pen. Mentre se la messa in sicurezza viene inquadrata (anziché nell'ambito delle misure di prevenzione) tra le misure di riparazione, tale intervento, come tutte le misure di natura ripristinatoria, non rappresenta un obbligo per il proprietario/gestore del sito che non ha causato la potenziale contaminazione, ma per l'inquinatore.

Diversa questione è quella dell'*onere reale* e dell'obbligazione risarcitoria che sorge a carico del proprietario che non ha causato il danno ambientale, laddove il sito sia bonificato da parte della pubblica amministrazione *ex art. 250 TUA*. In tale ipotesi, la p.a. può ripetere, nei confronti del proprietario in questione, le spese sostenute per gli interventi di bonifica, «nei limiti del valore di

37 V. Cons. Stato, Sez. 5, n. 1089 del 8 marzo 2017, in *neldiritto.it*, 2017: «Se è vero, per un verso, che l'Amministrazione non può imporre, ai privati che non abbiano alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno di inquinamento contestato, lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento, secondo il principio cui si ispira anche la normativa comunitaria, la quale impone al soggetto che fa correre un rischio di inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione, per altro verso la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di prevenzione dei danni e rientra pertanto nel genus delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone affatto l'accertamento del dolo o della colpa». Nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. 4, 4 dicembre 2017, V., S. s.p.a., B. e altro, O.P.S. s.a.r.l. c. Provincia di Brescia, Regione Lombardia e altri, in *iusexplorer.it*; Cons. Stato, Sez. 5, n. 1509 del 14 aprile 2016, in *tuttoambiente.it*, 2016.

38 V. VIVANI, *Il principio "chi inquina paga" e gli obblighi di messa in sicurezza e di bonifica dei siti contaminati*, in *Giur. it.*, 2018, 1214 s.; RUSSO, *"Chi inquina, paga"?: la multiforme applicazione del principio nella giurisprudenza nazionale in tema di ripartizione degli obblighi di risanamento ambientale*, in *Riv. giur. edil.*, 2017, Parte I, 901 s. Secondo una tesi "intermedia", solo la "messa in sicurezza permanente" di cui all'art. 240, co. 1, lett. o), del TUA, sarebbe una misura di carattere ripristinatorio, non addossabile al soggetto che non ha causato la contaminazione (a differenza della "messa in sicurezza d'emergenza" e della "messa in sicurezza operativa" di cui alle lett. m-n dello stesso art. 240 TUA): v. DINISI, *Gli obblighi del responsabile dell'inquinamento e del proprietario in materia di bonifica*, in PASSALACQUA-POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Torino, 2019, 263 ss.



mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi» (art. 253, co. 4, TUA); sempre col presupposto che l'inquinatore sia non individuabile o inadempiente-insolvente.

Anche in questo caso, ad ogni modo, sembrano sorgere responsabilità non penali, ma unicamente di natura risarcitoria: il soggetto che trae diretto giovamento dalla bonifica è tenuto a rimborsare la p.a., e dunque la collettività, del maggior valore ottenuto dal proprio sito a seguito dell'intervento di risanamento realizzato con fondi pubblici³⁹; diversamente, per il proprietario in questione, vi sarebbe un arricchimento *sine causa*.

³⁹ Cons. Stato, Ad. Pl., ord. 25 settembre 2013, n. 21 (in *neldiritto.it*) conferma che l'obbligo di cui all'art. 253 TUA, per il proprietario che non ha causato l'inquinamento, si configura nei termini di un *solvere*, e non di un *facere*. Più recentemente, cfr. Cons. Stato, Sez. 4 n. 502 del 25 gennaio 2018, in *Resp. civ. e prev.*, 2018, 267.