

# LEXAMBIENTE

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



## NUMERO 3\2019

- Ragioni della produzione e ragioni dell'ambiente: l'introduzione del parametro extra penale della 'miglior tecnica disponibile' nel sistema delle fonti degli obblighi cautelari di C. PALMERI
- Tutela dell'ambiente e sequestri nella giurisprudenza di legittimità di L. RAMACCI
- Questioni controverse nelle contravvenzioni ambientali: natura, consumazione, permanenza, prescrizione di C. RUGA RIVA
- La Cassazione interviene in materia di autorizzazione allo scarico di acque sancendo l'inapplicabilità della causa di non punibilità ex art. 131-bis c.p. all'ente e ribadendo alcuni principi in tema di responsabilità ex d.lgs. n. 231 del 2001 di M. L. PARLANGELI
- Omessa bonifica dei siti inquinati ex art. 257 TU ambiente e predisposizione del progetto di bonifica: la Cassazione torna sul tema di F. POMES



**Omissa bonifica dei siti inquinati *ex art. 257 TU* ambiente e predisposizione del  
progetto di bonifica: la Cassazione torna sul tema**

*Nota a Cass., Sez. III, 15.11.2018 (dep. 30.04.2019) n. 17813*

*Pres. Aceto – Est. Noviello – P.M. Spinaci (Prz. Diff.) – Imp. Leonardi*

**Omission of polluted sites *ex art. 257 TU* environment and remediation project's  
predisposition: the Cassazione turns to the topic**

*Note to Court of Cassation, Crim. Section III, 15.11.2018 (reg. 30.04.2019) n.  
17813, Leonardi*

**di Fabiana POMES**



**MASSIME:**

*“Il reato di omessa bonifica dei siti inquinati è configurabile non solo nel caso in cui il soggetto obbligato non vi provveda in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui all'art. 242 e ss. del d.lgs. 3 aprile 2006, ma anche in quello in cui impedisca la stessa formazione del progetto di bonifica e, quindi, la sua realizzazione, non attuando il piano di caratterizzazione necessario per la predisposizione del piano di bonifica.”*

*“In tema di bonifica dei siti inquinati, per escludere la responsabilità ex art. 257 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è necessaria la sussistenza di una causa di giustificazione positivamente disciplinata dall'ordinamento, non essendo invocabile un inesistente principio generale di inesigibilità della condotta, se non quando si traduca in una positiva causa di esclusione della punibilità, oggettiva o soggettiva.”*

**Abstract.** Il contributo si propone di ripercorrere criticamente le argomentazioni svolte dalla Corte nella sentenza in esame. Con la pronuncia in commento, il giudice di legittimità prende posizione in merito a due distinte questioni: da un lato, la configurabilità del reato di omessa bonifica anche nel caso in cui il soggetto obbligato impedisca la formazione del progetto di bonifica, quale atto necessario per la predisposizione del piano di bonifica; dall'altro, l'esclusione della possibilità di invocare un inesistente principio generale di inesigibilità della condotta, se non quando si traduca in una positiva causa di esclusione della punibilità oggettiva o soggettiva.

**Abstract.** The paper aims to critically retrace the argumentations provided by the Court of Cassation in the sentence object of the present note. Through the decision in note, the judge of legitimacy takes position with respect to two distinct issues: on one side, the crime configurability of omitted remediation also in case an obliged subject hinders the creation of the remediation project, as act required for the predisposition of the remediation project; on the other side, the exclusion of the possibility to invoke a inexistent general principle of impossibility of requiring the conduct, if not when it leads to a positive exclusion cause of the objective or subjective criminal liability.

**Parole chiave:** reato di omessa bonifica dei siti inquinati – omissione della predisposizione del progetto di bonifica – inesistenza di un principio di giustificazione di tipo economico

**Key words:** crime of omitted remediation of polluted sites – omission of the remediation project's predisposition – inexistence of an economic justification principle



**SOMMARIO: 1. La vicenda e i motivi di ricorso – 2. Il quadro normativo di riferimento e la struttura del reato di omessa bonifica – 2.1. Impedimento del progetto di bonifica e configurabilità del reato di omessa bonifica– 3. L'inesistenza di un principio generale di inesigibilità della condotta.**

## **1. La vicenda e i motivi di ricorso**

La sentenza qui annotata affronta alcune questioni da tempo dibattute con riguardo alla contravvenzione di omessa bonifica ambientale di cui all'art. 257 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, per un verso, svolgendo interessanti considerazioni sulla portata precettiva della norma in esame e postulando la possibilità di riconoscere la rilevanza penale di obblighi procedurali in una fase antecedente e propedeutica all'approvazione del progetto di bonifica; per altro verso, facendo il punto su taluni profili noti e già presenti nella giurisprudenza di legittimità, ribadendo l'inesistenza di un principio generale di inesigibilità della condotta che sia disancorato dalle positivizzate cause di esclusione di punibilità oggettive o soggettive.

Oggetto di impugnazione, nel caso in esame, era la sentenza del giudice monocratico del Tribunale di Cosenza che condannava l'imputato, quale presidente del Consiglio di Amministrazione di un consorzio intercomunale, proprietario e gestore di una vecchia discarica, in ordine alla contravvenzione di cui all'art. 257, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, per l'omessa predisposizione del progetto di bonifica da sottoporre all'ente Regione e per la conseguente omessa bonifica del sito interessato. Nel caso posto all'attenzione della Corte, invero, il ricorrente ometteva di attuare il piano di caratterizzazione necessario per la predisposizione del progetto di bonifica, nonostante la diffida, ad opera dell'ente pubblico, all'avvio delle procedure di bonifica di cui all'art. 242 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, conseguenti all'accertato superamento dei valori di concentrazione soglia di rischio (CSR) in relazione alle acque sotterranee.

Le censure sollevate dal ricorrente, per quanto di interesse in questa sede, oltre alla prospettata estinzione del reato a causa della intervenuta prescrizione, concernevano essenzialmente due profili. Con il primo motivo di ricorso si deduceva la violazione di legge *ex* art. 606, comma 1, lett. b), c.p.p, con riferimento all'art. 257 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, letto alla luce dell'art. 242, comma 7, del medesimo decreto; in particolare, si lamentava la violazione del principio di legalità sull'assunto di una erronea estensione della norma incriminatrice di cui al citato art. 257 alla condotta di omissione della progettazione prodromica all'effettuazione dell'attività di bonifica,



laddove, alla luce della formulazione letterale, l'omessa progettazione esulerebbe del tutto dall'ambito di operatività della previsione incriminatrice.

Con il secondo motivo di ricorso, invece, si deduceva il vizio di mancanza di motivazione, di illogicità e contraddittorietà della stessa, sul presupposto che il giudice si fosse limitato ad affermare, in capo al ricorrente, la sussistenza di un obbligo di predisposizione del progetto di bonifica e ad addebitarne la sua omissione, non considerando che, nel caso concreto, il ricorrente non disponesse dei fondi necessari per mettere in atto il progetto in esame. Si argomentava, quindi, sulla contraddittorietà della decisione giudiziale nella parte in cui, pur riconoscendo l'insussistenza di fondi disponibili, il giudice non avesse valorizzato l'incidenza di tale circostanza sulla concreta possibilità dell'imputato di adempiere ai propri obblighi, così condannandolo per non aver provveduto alla redazione del progetto di bonifica.

La Cassazione, non rilevando la prescrizione in ragione della natura permanente del reato, ha proceduto alla disamina dei motivi di ricorso e ha disatteso le argomentazioni del difensore dell'imputato, ritenendo il gravame infondato.

## **2. Il quadro normativo di riferimento e la struttura del reato di omessa bonifica**

Come anticipato, la prima questione oggetto di trattazione nella sentenza in esame è quella relativa all'ambito applicativo del precetto di cui all'art. 257 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e, quindi, alla

corretta interpretazione da attribuire alla "approvazione" del progetto di bonifica ad opera dell'autorità amministrativa, invocata dalla citata disposizione. Più specificamente, la pronuncia della Cassazione, aderendo a un orientamento giurisprudenziale nettamente minoritario, ammette la possibilità di configurare il reato di omessa bonifica non solo nel caso in cui il responsabile dell'inquinamento non provveda in conformità al progetto approvato dall'autorità competente ma anche nell'ipotesi in cui il soggetto impedisca la formazione stessa del progetto di bonifica, omettendo di attuare il piano di caratterizzazione, inteso quale adempimento formale preliminare e necessario per la predisposizione del progetto di bonifica.

Per meglio comprendere tale problematica appare opportuno premettere un inquadramento generale e un'analisi sui vari interventi legislativi di riforma che si sono succeduti nel tempo. Invero, la formulazione dell'art. 257 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 è il frutto di una evoluzione legislativa dettata dalla necessità di adattare il sistema interno ai principi stabiliti dalle diverse direttive comunitarie.



Nel dettaglio, prima dell'introduzione del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, meglio noto come "codice dell'ambiente", la disciplina in tema di bonifica ambientale si snodava tramite un duplice riferimento normativo: da un lato, l'art. 58 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152<sup>1</sup> che puniva chi, con il proprio comportamento omissivo o commissivo, provocasse un danno alle acque, al suolo, al sottosuolo e alle altre risorse ambientali o determinasse un pericolo concreto e attuale di inquinamento ambientale, prescrivendo un obbligo a procedere agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e sanzionando con l'arresto e con l'ammenda l'inosservanza della disposizione anzidetta; dall'altro, l'art. 51-*bis* del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22<sup>2</sup> che sanzionava chi avesse cagionato il superamento dei limiti di cui al comma 1, lett. a) del medesimo decreto o chi avesse determinato l'inquinamento o un pericolo di inquinamento concreto e attuale, ai sensi dell'art. 17, comma 2, del decreto in questione<sup>3</sup>, sancendo poi un obbligo di provvedere alla bonifica nel rispetto della procedura di cui al citato art. 17<sup>4</sup>.

La disciplina della bonifica dei siti inquinati così tratteggiata veniva, però, abrogata con l'emanazione del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 che sostituisce le tradizionali fattispecie ancorate al superamento di limiti tabellari, sinora esaminate, con una nuova ipotesi di reato contravvenzionale costruita mediante l'uso di soglie specificamente indicate. Il riferimento è all'art. 257 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, rubricato "bonifica dei siti"<sup>5</sup> che, nella prima parte del primo comma, sanziona

---

<sup>1</sup> Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n. 152, recante disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della Direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della Direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato da nitrati provenienti da fonti agricole; esso viene abrogato dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>2</sup> Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, attuazione delle Direttive 91/56/CEE sui rifiuti, 91/698/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, oggi abrogato dall'art. 264 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>3</sup> La disciplina di cui all'art. 51-*bis* del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 rimase inattuata sino all'emanazione del D.M. 25 ottobre 1999, n. 471 mediante il quale vennero stabiliti, in coerenza con quanto prescritto dal primo comma dell'art. 17, i c.d. "limiti di accettabilità" della contaminazione dei suoli, delle acque superficiali e delle acque sotterranee in relazione alla destinazione d'uso dei siti, le procedure di riferimento per il prelievo e l'analisi dei campioni, i criteri generali per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, nonché per la redazione dei progetti di bonifica e di tutte le operazioni di bonifica di suoli e falde acquifere che facciano ricorso a batteri, a ceppi batterici mutanti, a stimolanti di batteri naturalmente presenti nel suolo al fine di evitare i rischi di contaminazione del suolo e delle falde acquifere.

<sup>4</sup> Come si evince dal dato letterale, la fattispecie di cui all'art. 51-*bis* del d.lgs. 5 febbraio 1996, n. 22 presentava un ambito più circoscritto rispetto a quello della disposizione di cui all'art. 58 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, dal momento che ancorava la punibilità al superamento o al pericolo di superamento dei "limiti di accettabilità", e non genericamente ad un danno all'ambiente o ad un pericolo di inquinamento ambientale. Inoltre, mentre l'art. 58 richiedeva necessariamente che il danno o il pericolo all'ambiente fosse determinato da un comportamento omissivo o commissivo in violazione alle disposizioni del citato decreto del 1999, l'art. 51-*bis*, letto alla luce dell'art. 17, prescriveva l'obbligo di bonifica anche nell'ipotesi in cui l'inquinamento fosse cagionato in maniera accidentale. Per un raffronto giurisprudenziale tra le due fattispecie previgenti in esame, si veda Cass. Pen., Sez. III, 11 ottobre 2007, n. 4019.

<sup>5</sup> In giurisprudenza e in dottrina è corrente la denominazione di "omessa bonifica". Come osservato da RUGA RIVA, *L'omessa bonifica nella giurisprudenza di Cassazione. Due questioni ancora aperte: rileva già l'inottemperanza alle fasi precedenti l'approvazione del progetto? Si tratta davvero di una condizione obiettiva di punibilità?*, in Lexambiente.it, cit., la denominazione più aderente alla natura del reato sarebbe quella di "contaminazione ambientale" (così ad esempio BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, anti giuridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008, p. 70)





chiunque cagioni “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 in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento<sup>6</sup> di cui agli artt. 242 e seguenti”.

La contravvenzione *de qua*, come precisato, abroga il precedente e omologo reato previsto dall'art. 51-*bis* del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e non sembra porsi, rispetto ad esso, in un'ottica di continuità normativa<sup>7</sup>. La nuova disposizione pare, piuttosto, ridimensionare la precedente, poiché – oltre ad attenuarne il trattamento sanzionatorio<sup>8</sup> – riduce l'area dell'illecito; invero, mentre in origine, ai sensi dell'art. 51-*bis* del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, l'evento si identificava nell'inquinamento del sito o nel pericolo concreto e attuale di inquinamento<sup>9</sup>, il vigente art. 257 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 configura il solo evento di danno dell'inquinamento<sup>10</sup>, precisando altresì che tale inquinamento si verifichi solo allorché si oltrepassi la concentrazione soglia di rischio (CSR), che è superiore ai livelli delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC)<sup>11</sup>.

L'analisi testuale delle disposizioni in esame consente di chiarire quali siano gli elementi di distinzione tra la precedente e la attuale disciplina. Anzitutto, si deve evidenziare la diversa formulazione cui il legislatore della riforma ricorre: invero, se l'art. 51-*bis* del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, oltre a riferirsi all'omissione della bonifica, richiamava anche la procedura di cui all'art. 17 del medesimo decreto<sup>12</sup>, così aprendo alla possibilità che il reato potesse configurarsi anche nel caso di una violazione dei passaggi intermedi del procedimento<sup>13</sup>, oggi il riferimento alle fasi procedurali che precedono il progetto di bonifica viene meno e il legislatore incrimina, specificamente, la mancata esecuzione del progetto approvato (“se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente”).

In secondo luogo, si supera il rigido approccio tabellare dell'abrogato art. 51-*bis* del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, correlato ai c.d. “limiti di accettabilità”, che venivano definiti, ad opera del

---

o di “inquinamento qualificato” (analogamente PANAGIA, *Il reato di inquinamento dei siti industriali*, in *Riv. it. trim. dir. pen.e con.*, 1999, 1083 ss.).

<sup>6</sup> Per una disamina completa della relativa disciplina cfr. DE SANTIS, *Bonifica dei siti contaminati. Profili di responsabilità penale, II parte*, 2009, n. 7-8, p. 1478 ss; si veda, inoltre, BAIOCCHI, *La configurabilità del reato di omessa bonifica tra favor della disciplina e ratio della norma*, in *Dir. giur. agr. Alim. Amb.*, 2011, n. 1, p. 67 ss.

<sup>7</sup> RAMACCI, *Rifiuti: la gestione e le sanzioni*, Piacenza, 2011, p. 204.

<sup>8</sup> La sanzione penale è ora prevista con pena pecuniaria o detentiva alternativa, diversamente dalla precedente disposizione che prevedeva la pena congiunta; tale aspetto viene evidenziato da Cass. Pen., Sez. III, 15 novembre 2018, n. 17813.

<sup>9</sup> Per una analisi sull'inquadramento di tale contravvenzione come reato di pericolo presunto, PRATI, *Il reato di omessa bonifica: primi rilievi della Cassazione*, in *Amb. & Svil.*, 11, 2000, p. 1041.

<sup>10</sup> Una conferma, in tal senso, si rinviene in giurisprudenza; *ex multis* Cass. pen., Sez. III, 23 novembre 2007, n. 9794, Cass. pen., Sez. III, 13 aprile 2010, n. 22006 e Cass. pen., Sez. III, 11 maggio 2012, n. 17817.

<sup>11</sup> Per un'utile precisazione in merito, si rinvia a Cass. pen., Sez. IV, 21 aprile 2016, n. 29627.

<sup>12</sup> Il problema del rapporto tra l'art. 51-*bis* e l'art. 17 è affrontato, *funditus*, nel vigore della precedente disciplina, in GIAMPIETRO, *Bonifica dei siti inquinati*, cit., pp. 77 ss. e PAGLIARA, *Bonifica dei siti inquinati: dibattito ancora aperto*, in *Ambiente*, 1998, 9, pp. 743 ss.

<sup>13</sup> Si veda FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, pp. 702 ss.



D.M. 25 ottobre 1999, n. 471, quali valori assoluti e di concentrazione-limite per le sostanze inquinanti presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee, superati i quali era sempre necessario procedere alla eliminazione della contaminazione. Si trattava, dunque, di un meccanismo formale, ancorato alla logica del “mono-parametro”<sup>14</sup>, in base al quale si riteneva il sito inquinato e, dunque, configurato il reato *de quo* al superamento dei limiti<sup>15</sup>, previsti dal citato D.M., con riguardo anche ad “uno solo dei valori concentrazione delle sostanze inquinanti nel suolo o nel sottosuolo o nelle acque sotterranee o nelle acque superficiali” (art. 2, lett. b, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22). Oggi, invece, il legislatore condiziona la configurabilità della contravvenzione di cui all’art. 257 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 al superamento di due soglie di concentrazione: una tabellare e l’altra di carattere specifico. Come si evince dall’analisi testuale dell’art. 240, lett. b), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, la prima soglia che viene in rilievo è quella relativa alla concentrazione soglia di contaminazione (CSC), utile per l’individuazione di un “sito potenzialmente contaminato”; tale soglia si intende superata quando vengano in rilievo indici sintomatici di contaminazione, che impongano una analisi sui possibili inquinamenti presenti nel sito stesso e, quindi, l’avvio di un piano di caratterizzazione. La concentrazione soglia di rischio (CSR) rappresenta, invece, il secondo tipo di indice che viene valorizzato; si tratta, in particolare, di soglie che vengono determinate caso per caso, mediante una apposita procedura (che si analizzerà nel prosieguo), e il superamento delle quali consente di determinare se ci sia o meno uno stato di contaminazione del sito<sup>16</sup>. È, quindi, solo il superamento di tale soglia che determina l’inquinamento e fa sorgere le esigenze di bonifica di cui si è detto.

Alla luce delle considerazioni sinora svolte, pare potersi desumere che la disciplina attuale si riveli più favorevole per il reo<sup>17</sup>; difatti il superamento della concentrazione soglia di rischio (CSR), da un lato, indica un livello superiore ai precedenti “limiti di attendibilità” delineati dal D.M. 25 ottobre 1999, n. 471, dall’altro determina la presenza di un inquinamento e, quindi, dell’evento di cui all’art. 257 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, non essendo più sufficiente il mero pericolo di un inquinamento.

Vale sottolineare che la qualificazione della fattispecie *de qua* come reato di danno, e non più come reato di pericolo, comporta “uno spostamento in avanti” della soglia di rilevanza penale sino al momento della verifica del danno ambientale. In tal modo, però, il legislatore del 2006 pare allontanarsi dall’obiettivo di anticipazione della tutela dell’ambiente, discostandosi altresì dai principi di prevenzione<sup>18</sup> e precauzione<sup>19</sup> che, su impulso euro-comunitario<sup>20</sup>, pure vengono recepiti nell’art. 3-ter del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152<sup>21</sup>.

---

<sup>14</sup> Così si esprime BERNASCONI, *Il reato ambientale*, cit., p. 71.

<sup>15</sup> MICHELETTI, *Sub art. 257*, cit., pp. 334 ss.

<sup>16</sup> DE SANTIS, *Diritto penale dell’ambiente, un’ipotesi sistematica*, Milano, 2012, pp. 270 ss.

<sup>17</sup> In tal senso, Cass. Pen., Sez. III, 14 marzo 2007, n. 26479.

<sup>18</sup> L’operatività di tali principi si asside sulla circostanza che, di regola, i danni causati all’ambiente non sono reversibili e non sono, quindi, suscettibili di essere eliminati *in rerum natura*; questo induce a sostenere la necessità di una tutela anticipata dell’ambiente, volta non a riparare il danno ma ad evitare che esso si verifichi, alla luce di tali principi, in





Ciononostante, rimane centrale il principio del “chi inquina paga” che, ispirato alle politiche comunitarie, viene recepito testualmente nell’art. 239 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e sembra fondare la logica sottesa alla disciplina della bonifica in esame. Per meglio chiarire, giova specificare che la Corte di Giustizia ha evidenziato, a più riprese, la portata eminentemente precettiva del principio del “chi inquina paga”, specificandone anche la *ratio* di internalizzazione dei costi ambientali<sup>22</sup>. Ciò significa che, in un’ottica di analisi economica del diritto, si vuole evitare di far gravare il costo ambientale sulla collettività, ponendo lo stesso in capo al soggetto che ha causato il danno<sup>23</sup>. Così precisata la prospettiva di internalizzazione dei costi ambientali, che postula la traslazione del costo economico del danno ambientale dalla collettività che lo subisce al danneggiante che lo ha causato, si deve richiamare la duplice valenza del principio in esame: difatti, da un lato, il principio del “chi inquina paga” svolge una funzione compensativa del danno, tale per cui il soggetto che ha causato il danno è tenuto a ripararlo; dall’altro, esso assolve, al contempo, anche una funzione di tipo repressivo, cioè sanzionatoria dell’illecito che ha causato il danno ambientale in un’ottica preventiva<sup>24</sup>.

In questa doppia dimensione riparatoria e sanzionatoria, il principio del “chi inquina paga”, traslato in campo penale, disvela la vera *ratio* della disciplina in tema di bonifica, che si atteggia, quando

---

ambito civile ad esempio, si prediligono le misure preventive e precauzionali rispetto a quelle sanzionatorie. *Prima facie* tali principi sembrano sovrapponibili, poiché hanno un contenuto comune correlato alla funzione di tutela anticipatoria; ma, ad una più attenta analisi, è possibile individuarne le caratteristiche differenti. Il principio di prevenzione si lega ad una incertezza fattuale e riguarda danni ambientali rispetto a rischi che sono già conosciuti e scientificamente provati; ciò significa che, rispetto a tali rischi nomologicamente noti, il principio in esame impone l’adozione di quelle misure volte ad evitare che si verifichi il danno ad essi conseguente. Il principio di precauzione, invece, si lega ad una incertezza nomologica, nel senso che si riferisce ai rischi che scientificamente non sono noti; in altre parole, tale principio determina un’anticipazione ulteriore della soglia di tutela dell’ambiente, perché evita l’esposizione al rischio di danno anche nell’ipotesi in cui il rischio che esso si verifichi non è scientificamente provato. Una disamina completa di tali profili si rinviene in RUGA RIVA, *Principio di precauzione e diritto penale*, in DOLCINI-PALIERO (a cura di), *Scritti in onore di Marinucci*, II, Milano, 2006; RUGA RIVA, *Dolo e colpa nei reati ambientali*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), CASTRONUOVO, *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), SALVEMME, *Il ruolo del principio di precauzione nel “nuovo” diritto penale dell’ambiente*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it).

<sup>19</sup> Specificamente sul principio di precauzione e sulla sua rilevanza nell’ambito del diritto penale, CASTRONUOVO, *Principio di precauzione e diritto penale: paradigmi dell’incertezza nella struttura del reato*, Roma, 2012. Utile può essere poi il rinvio ad altre opere monografiche, CORN, *Il principio di precauzione. Studio sui limiti all’anticipazione della tutela penale*, Torino, 2013; CONSORTE, *Tutela penale e principio di precauzione. Profili attuali, problematicità, possibili sviluppi*, Torino, 2013.

<sup>20</sup> Il riferimento è alla Direttiva 2004/35/CE, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

<sup>21</sup> In tal senso ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Leggi complementari*, Milano, 2016, p. 626.

<sup>22</sup> Corte Giustizia UE, Sez. III, 22 dicembre 2008, n. 487. In senso analogo, Cons. Stato, Sez II, 30 aprile 2012, n. 2038.

<sup>23</sup> La giurisprudenza amministrativa sembra costante nell’affermare tale principio, si veda, *ex multis*, Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2013, n. 21.

<sup>24</sup> In giurisprudenza, in tal senso, Cons. Stato, Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885; in dottrina, RENNA, *I principi in materia di tutela dell’ambiente*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, fasc. 1-2, 2012, pp. 82 ss., in cui si precisa che “il principio del *chi inquina paga* racchiude tra i propri scopi finalità preventive, perché la prefigurazione dell’obbligo di sopportare i costi ambientali e la conseguente responsabilizzazione dell’inquinamento assolvono ad una funzione orientativa e deterrente, prima che di garanzia del reintegro”.



effettuata, a elemento di esenzione idoneo ad assicurare al responsabile dell'inquinamento<sup>25</sup> la non punibilità per le contaminazioni cagionate. Il legislatore del 2006 pare, quindi, valorizzare la reintegrazione del bene giuridico tutelato (*i.e.*: l'ambiente, nelle varie componenti di volta in volta compromesse), in coerenza con le note esigenze di effettività di tutela a base comunitaria<sup>26</sup>. Quindi, in disparte il dibattito sulla natura dell'omessa bonifica, qualificata da taluni come condizione negativa di punibilità<sup>27</sup> e da altri come causa di non punibilità sopravvenuta<sup>28</sup>, sembrerebbe

---

<sup>25</sup> DE SANTIS, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 270, chiarisce come "l'obbligo della bonifica incombe, insomma, in capo a chi ha inquinato"

<sup>26</sup> PELISSERO (a cura di), *Reati contro l'ambiente e il territorio*, Torino, 2019, p. 22.

<sup>27</sup> In dottrina ALIOTTA, *Art. 51-bis "Bonifica dei siti": tutto da rifare*, in *Ambiente & Sviluppo*, 1998, pp. 75 ss.; PANELLA, *Una discutibile "caratterizzazione" del reato di omessa bonifica (nota a Cass. Pen. N. 35774/2010)*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2011, 4, 345 ss.; MICHELETTI, *Sub art. 257 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, in GIUNTA (a cura di), *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Padova, Cedam, 2007, p. 346.; in giurisprudenza, *ex multis*, Cass. Pen., Sez. III, 9 luglio 2007, n. 26479; Cass. Pen., Sez. III, 14 marzo 2007, n. 9794; Cass. Pen., 9 giugno 2010, n. 22006; Cass. Pen., Sez. III, 6 ottobre 2010, n. 35774. Alla luce di tale impostazione, l'evento incriminato coincide con l'inquinamento, determinato da una condotta dolosa o colposa, la cui punibilità è però subordinata all'omessa bonifica, quale condizione obiettiva di punibilità espressa in forma negativa e intrinseca, sul presupposto che il mancato raggiungimento della bonifica non faccia che aggravare quella offesa al bene tutelato dalla norma incriminatrice, già provocata dalla condotta di inquinamento. Sul punto, è nota la distinzione tra condizioni obiettive di punibilità estrinseche ed intrinseche: le prime sono quelle che, in termini di lesività, non aggiungono nulla al fatto sottoposto a condizione ed esprimono soltanto una valutazione di opportunità e di meritevolezza della pena; le seconde, invece, sono quelle il cui verificarsi approfondisce una lesione del bene tutelato già insita nella realizzazione del fatto condizionato. Ma, se queste ultime contribuiscono a disegnare il disvalore del fatto, ne deriva che, alla luce dei principi costanti della Corte Costituzionale, esse debbano essere coperte dal principio di colpevolezza e debbano, quindi, essere soggettivamente rimproverabili al soggetto. Per un approfondimento su tale distinzione, COCCO- AMBROSETTI, *Punibilità e pene*, Cedam, 2018; BRICOLA, *"Punibilità" (condizione di)*, in *Ns. Dig. It.*, XIV, Torino, 1967, pp. 590 ss.; ANGIONI, *Condizioni di punibilità e principio di colpevolezza*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1989, pp. 1440 ss.; PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, Milano, 2003.; ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, Milano, 2004.; ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Leggi complementari*, Milano, 2016; MANTOVANI, *Diritto penale*, Milanofiori Assago, 2017; MARINUCCI- DOLCINI, *Manuale di diritto penale*, Milano, 2018; FIANDACA- MUSCO, *Diritto penale parte generale*, 2019; VENEZIANI, *La punibilità. Le conseguenze giuridiche del reato*, in GROSSO- PATAVANI- PAGLIARO, *Trattato di diritto penale*, Milano, 2014. Se si aderisce a tale impostazione e si considera la bonifica quale condizione obiettiva di punibilità, la contravvenzione di cui all'art. 257 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 va intesa come reato di evento a condotta libera o reato causale puro, Cass. Pen., Sez. III, 29 novembre 2010, n. 235951 e Cass. Pen., Sez. III, 14 marzo 2007, n. 26479.

<sup>28</sup> In dottrina, seppur tesi minoritaria, RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016; GIAMPIETRO, *Bonifica dei siti inquinati: dal d.lgs. "Ronchi" al "Ronchi bis"*, in *Ambiente & Sviluppo*, 1998, 1, pp. 67 ss.; SEVERINO, *I profili penali connessi alla bonifica dei siti contaminati*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2000, 5, pp. 417 ss.; alla luce di tale impostazione, la bonifica viene ad essere considerata quale causa di non punibilità sopravvenuta al fatto tipico, cioè all'inquinamento qualificato, causalmente e soggettivamente rimessa alla condotta dell'inquinatore, con funzione di eliminazione delle conseguenze dell'offesa ambientale. Si argomenta, infatti, che qualificare la bonifica come condizione obiettiva di punibilità intrinseca, come tale coperta dal principio di colpevolezza, significa trasformarla, di fatto, in un elemento costitutivo del reato; si aggiunge, inoltre, che solo se si ritiene la bonifica come causa sopravvenuta di non punibilità si può ammettere una coerenza con il disposto dell'art. 257, comma 4, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 che, quindi, si limita a prevedere, in forma positiva, ciò che il primo comma dispone in versione negativa, vedi RUGA RIVA, *L'omessa bonifica nella giurisprudenza di Cassazione. Due questioni ancora aperte: rileva già l'inottemperanza alle fasi precedenti l'approvazione del progetto? Si tratta davvero di una condizione obiettiva di punibilità?*, in *www.lexambiente.it*. In adesione a tale impostazione, la giurisprudenza qualifica la contravvenzione di cui all'art. 257 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 quale reato omissivo di pericolo che si consuma, ove il soggetto, a fronte della situazione di inquinamento, non proceda all'adempimento dell'obbligo di bonifica secondo le scadenze proceduralizzate, Cass. Pen., Sez. III, 28 aprile 2000, n. 1783. Per un approfondimento sul tema, GALLO- SEVERINO, *Antigiuridicità penale (voce)*, in *Enc. Giur.*, II, Roma, 1988; BRUNELLI, *Il diritto penale delle fattispecie criminose*, Torino, 2013.



desumersi dalla lettura della norma che tale reato debba essere imputato a chi, avendo provocato l'inquinamento, non provveda alla relativa bonifica, in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento disciplinato dalla legge.

## **2.1 Impedimento del progetto di bonifica e configurabilità del reato di omessa bonifica**

Un tema dibattuto in dottrina e giurisprudenza, rilevante nel caso concreto oggetto del provvedimento in esame, è relativo alla ricostruzione della condotta di bonifica e, in particolare, alla corretta interpretazione da attribuire all'art. 257, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 quando sancisce la punibilità di chi abbia cagionato l'inquinamento ambientale “se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli artt. 242 e seguenti”. Ci si chiede, cioè, quale sia l'ambito applicativo di tale precetto e se il reato possa dirsi configurato, oltre che nel pacifico caso in cui sia stato approvato il progetto di bonifica e il responsabile non vi abbia provveduto, anche nell'ipotesi in cui addirittura il soggetto interessato impedisca la stessa formazione del progetto di bonifica e, quindi, la sua realizzazione attraverso la mancata attuazione del piano di caratterizzazione, necessario per predisporre il progetto di bonifica.

In altri termini, si tratta di chiarire se la contravvenzione di omessa bonifica si consumi con l'inosservanza di un progetto di bonifica approvato dall'autorità competente oppure se la rilevanza penale venga in rilievo già con riguardo all'inosservanza di uno dei vari adempimenti ad esso strumentali. Giova precisare che l'approvazione del progetto di bonifica rappresenta il momento finale di un procedimento amministrativo complesso e macchinoso, caratterizzato da fasi ben definite e collocate “in sequenza propedeutica”<sup>29</sup> l'una rispetto all'altra; in particolare, alle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza segue l'elaborazione e l'approvazione del piano di caratterizzazione nonché l'avvio della procedura di analisi del rischio. Solo all'esito di tali adempimenti viene redatto e approvato il progetto operativo degli interventi di bonifica e di ripristino e, ove necessario, delle ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale<sup>30</sup>; sicché

---

<sup>29</sup> TAR Marche, Sez. I, 22 giugno 2012, n. 450: in senso conforme, TAR Calabria- Catanzaro, Sez. I, 26 luglio 2012, n. 810.

<sup>30</sup> La fattispecie in esame si innesta su una articolata procedura operativa e amministrativa, tracciata dagli artt. 242 ss., T.U. ambiente. In virtù di tale disciplina, al verificarsi di un potenziale evento di contaminazione, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro 24 ore le necessarie misure di prevenzione e ne dà immediata comunicazione alle Autorità. Lo stesso vale per colui che, pur non avendo creato la potenziale contaminazione, individui contaminazioni storiche passibili di aggravamento. In capo a tali soggetti, il legislatore pone l'obbligo di eseguire un'indagine preliminare sui parametri oggetto di intervento, dal cui esito discendono diverse conseguenze: se si accerta che non è stato superato il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione, è sufficiente procedere al ripristino del sito, dandone comunicazione all'Autorità; se, invece, tale livello è superato, il responsabile ne dà comunicazione



occorre verificare se il responsabile della contaminazione possa essere chiamato a rispondere ai sensi dell'art. 257, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 anche per il mancato rispetto delle fasi intermedie del procedimento di bonifica.

Sul punto si ravvisano due diverse impostazioni. La prima, maggioritaria in giurisprudenza<sup>31</sup> e dominante in dottrina<sup>32</sup>, muove dal dato letterale di cui all'art. 257, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e dal confronto di tale disposizione con il precedente e abrogato art. 51-*bis* del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. Come già evidenziato, quest'ultima norma prescriveva la punibilità di chi avesse cagionato l'inquinamento o un pericolo di inquinamento e non avesse provveduto "alla bonifica secondo il procedimento di cui all'art. 17", descrittivo di tutti i passaggi funzionali all'approvazione del progetto di bonifica; sulla scorta di tale combinato dettato normativo, parte della dottrina<sup>33</sup> era solita riconoscere la configurabilità del reato di omessa bonifica anche a fronte di una violazione formale nei singoli passaggi intermedi del procedimento.

Tuttavia, il disposto di cui all'art. 257 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 non pare meramente riproduttivo del precedente e, anzi, non manca chi ritiene che si ponga rispetto ad esso in un'ottica di *abolitio criminis*<sup>34</sup>; nel dettaglio, il fatto di non riferirsi più alla procedura di bonifica e di prevedere espressamente solo la punibilità dell'omessa esecuzione di un progetto "approvato" lascia presumere che le omissioni relative alle fasi intermedie del procedimento di bonifica non siano più punibili.

La formulazione letterale della nuova disposizione pare inequivoca e porta a consolidare l'idea che la contravvenzione di omessa bonifica configuri un reato di evento a condotta libera, per la cui consumazione si ritiene necessario un duplice requisito: da un lato, l'inquinamento che si realizza al

---

immediata all'Autorità e presenta un piano di caratterizzazione del sito, cui si applica la procedura di analisi del rischio per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio. Se la concentrazione dei siti contaminati è inferiore a tali concentrazioni soglia di rischio, allora la procedura si arresta; in caso contrario, il responsabile presenta un progetto di bonifica o di messa in sicurezza, che deve essere poi approvato dall'Autorità pubblica.

<sup>31</sup> Cass. Pen., Sez. III, 29 novembre 2006, n. 9794; Cass. Pen., Sez. III, 14 marzo 2007, n. 26479; Cass. Pen., Sez. III, 29 gennaio 2009, n. 9492; Cass. Pen., Sez. III, 9 giugno 2010, n. 22006; Cass. Pen., Sez. III, 17 gennaio 2012, n. 17817.

<sup>32</sup> PAONE, *Il reato di omessa bonifica secondo i recenti orientamenti della Cassazione (sentenza Montigiani)*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2008, 2, pp. 119 ss.; MELZI D'ERIL, *Decisioni della S.C. (quasi) completamente condivise in tema di omessa bonifica (sentenze Montigiani e Magni)*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2008, 2, pp. 127 ss.; VERGINE, *Il reato di omessa bonifica: due decisioni interrompono un prolungato silenzio*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2009, 11, pp.982 ss.; BAIOCCHI, *La configurabilità del reato di omessa bonifica tra favor della disciplina e ratio della norma*, in *Diritto e giurisprudenza agraria*, 2010, 5, pp. 64 ss.

<sup>33</sup> GIAMPIETRO, *Bonifica dei siti inquinati*, cit., pp. 77 ss.; PAGLIARA, *Bonifica dei siti inquinati*, cit. op., pp. 743 ss. In alcuni casi, addirittura, si riteneva integrato il reato per la violazione di alcuni obblighi previsti nelle fasi antecedenti alla formazione del progetto di bonifica, pur in presenza del raggiungimento del risultato finale. FIMIANI, *Acqua, rifiuti e tutela penale*, Milano, 2000, p. 635, invece, afferma sul punto che "quando lo scopo voluto dalla norma (bonifica e ripristino ambientale) viene comunque raggiunto nei tempi previsti dalla legge e si registrano minimi ritardi od omissioni che comunque non incidono sul risultato finale, la condotta non può qualificarsi offensiva nei confronti del bene giuridico protetto, cioè l'ambiente".

<sup>34</sup> FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2011, pp. 424 ss., precisa che alcune omissioni relative alle fasi intermedie del procedimento di bonifica non sono più punibili quindi, rispetto ad esse, può senza dubbio parlarsi di *abolitio criminis*.



superamento delle concentrazioni soglia di rischio, dall'altro l'approvazione di un progetto di bonifica<sup>35</sup> nel rispetto del procedimento di cui agli artt. 242 ss. del medesimo testo. Se, in presenza di tali condizioni, il soggetto responsabile dell'inquinamento "non provvede alla bonifica", si ritiene integrata la fattispecie in esame, con la conseguenza che tale reato possa essere imputato solo a chi, avendo provocato l'inquinamento, non provveda alla relativa bonifica, in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento disciplinato dalla legge<sup>36</sup>.

Alla luce di quanto sinora asserito, pare desumersi che, in assenza di una approvazione definitiva del progetto di bonifica, non possa imputarsi al responsabile dell'inquinamento il reato di cui all'art. 257 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152<sup>37</sup>, pena la violazione del principio di legalità *sub specie* di divieto di analogia *in malam partem*, con la conseguenza che rimarrebbero escluse dall'applicazione della norma in esame le inosservanze di tutte le diverse fasi, precedenti all'approvazione del progetto di bonifica, attraverso le quali si snoda il procedimento delineato dall'art. 242 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Per contro un diverso indirizzo<sup>38</sup>, valorizzando un'interpretazione sistematica, ritiene configurabile il reato di omessa bonifica anche quando il responsabile dell'inquinamento impedisca la realizzazione della bonifica mediante la mancata attuazione del piano di caratterizzazione che, come visto, costituisce una fase intermedia e necessaria per la predisposizione del progetto di bonifica. Ponendosi in linea con tale orientamento, la sentenza in commento precisa che, in tal modo, si adotta un'interpretazione estensiva della norma, come tale consentita, senza che ciò determini una inammissibile applicazione analogica *in malam partem* della disposizione incriminatrice; si aggiunge, poi, che tale interpretazione sembra essere l'unica in grado di rendere il sistema razionale e "non in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; sarebbe, infatti, manifestamente irrazionale una disciplina che prevedesse la punizione di un soggetto che dà esecuzione al piano di caratterizzazione ma poi omette di eseguire il conseguente progetto di bonifica, ed invece esonerasse da pena il soggetto che addirittura omette anche di adempiere al piano di caratterizzazione, così ostacolando la stessa formazione del progetto di bonifica".

---

<sup>35</sup> Cass. pen., Sez. III, 29 gennaio 2009, n. 9492.

<sup>36</sup> Cass. pen., Sez. III, 22 gennaio 2013, n. 19962.

<sup>37</sup> In tal senso Cass. Pen., Sez. III, 9 giugno 2010, n. 22006, in cui si legge che "in assenza di un progetto definitivamente approvato, non può configurarsi il reato di cui all'art. 257 TUA, non sembra possibile, alla luce del principio di legalità, estendere l'ambito interpretativo della nuova disposizione, ricomprendendo nella fattispecie anche l'elusione di ulteriori adempimenti previsti dall'art. 242 TUA ed estendere quindi il presidio penale alla mancata ottemperanza di obblighi diversi da quelli scaturenti dal progetto di bonifica se non espressamente indicati. Occorre prendere atto, dunque, che la formulazione dell'art. 51-bis D.lv. 22/97 non è esattamente sovrapponibile a quella dell'art. 257 TUA".

<sup>38</sup> Per vero si tratta di una pronuncia che è rimasta isolata sino alla pronuncia in commento, Cass. Pen., Sez. III, 2 luglio 2010, n. 35774 (c.d. sentenza Morgante).





L'argomento da cui muove la dottrina<sup>39</sup>, che accoglie in maniera adesiva tale impostazione giurisprudenziale, attiene alla difficoltà di giungere al termine (*i.e.* al progetto di bonifica) di un *iter* procedurale – quello descritto dagli artt. 242 ss. del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – troppo articolato e alla conseguente incapacità della disposizione incriminatrice in esame di assicurare un'effettiva tutela dell'ambiente. In particolare, si evidenzia che “le responsabilità penali rischiano di perdersi nelle articolatissime procedure operative e amministrative”<sup>40</sup> necessarie per giungere all'approvazione di un progetto di bonifica; visto che gli obblighi di effettuare le indagini preliminari, la caratterizzazione e l'analisi di rischio del sito sono posti in capo al soggetto responsabile dell'inquinamento, è ben possibile che l'inerzia dello stesso possa assicurargli l'impunità. Così, l'unico modo per evitare questo *impasse* sembra quello di riconoscere la possibilità di estendere la portata precettiva dell'art. 257 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, al fine di assicurare una rilevanza penale agli obblighi procedurali posti in una fase antecedente e propedeutica all'approvazione del progetto di bonifica.

Le principali e condivisibili critiche a tale impostazione attengono, anzitutto, al rispetto del principio di legalità e al divieto di applicare una norma in modo che produca effetti *in malam partem* nei confronti dei singoli; difatti, l'assenza di una norma che preveda, al pari dell'abrogato art. 51-*bis*, che la bonifica debba seguire un determinato procedimento e la chiara formulazione dell'art. 257 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 inducono a ritenere che la contravvenzione di omessa bonifica sussista solo a fronte un progetto “approvato” e definitivo.

In secondo luogo, alla stregua del principio *ubi lex voluit dixit ubi noluit tacuit*, deve ritenersi esclusa la rilevanza penale dell'inosservanza degli obblighi formali e procedurali che precedono la formazione del progetto di bonifica e, a conferma di tale considerazione, pare potersi richiamare il primo comma dell'art. 257 del citato decreto che sanziona espressamente l'inadempimento dell'obbligo di comunicazione della potenziale comunicazione, posto in capo al responsabile<sup>41</sup>.

Infine, pare potersi evidenziare che il vuoto di tutela, richiamato da una parte della dottrina, sia, in qualche modo, compensabile mediante gli altri strumenti rimediali che l'ordinamento mette a disposizione. In primo luogo, l'art. 250 del d.lgs. 3 aprile, n. 152 prevede l'intervento sostitutivo del soggetto pubblico in caso di inerzia del responsabile<sup>42</sup>; in secondo luogo, un analogo intervento

---

<sup>39</sup> Si veda RUGA RIVA, *L'omessa bonifica nella giurisprudenza di Cassazione. Due questioni ancora aperte: rileva già l'inottemperanza alle fasi precedenti l'approvazione del progetto? Si tratta davvero di una condizione obiettiva di punibilità?*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).

<sup>40</sup> DI LANDRO, *Bonifiche: il labirinto della legislazione ambientale dove le responsabilità penali “si perdono”*, in [www.dirittopenalecomtemporaneo.it](http://www.dirittopenalecomtemporaneo.it).

<sup>41</sup> In tal senso, PANELLA, *Una discutibile.. “caratterizzazione” del reato di omessa bonifica*, cit., pp. 351.

<sup>42</sup> Dispone l'art. 250 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 altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'art. 242 sono realizzati d'ufficio dal Comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla Regione, secondo l'ordine di priorità fissato dal piano





sostitutivo, seppur facoltativo, è previsto in capo al proprietario o al gestore (incolpevoli) del sito contaminato<sup>43</sup>; infine, l'introduzione dell'art. 452-terdecies, ad opera della legge 22 maggio 2015, n. 68, consente di ipotizzare la configurabilità di tale delitto nelle ipotesi non riconducibili nell'alveo di cui all'art. 257 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152<sup>44</sup>.

Le perplessità di cui si è dato conto portano a ritenere maggiormente condivisibile la tradizionale impostazione giurisprudenziale, in virtù della quale l'art. 257 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 sanziona solo il soggetto che non abbia eseguito un progetto di bonifica già approvato dall'autorità competente.

### 3. L'inesistenza di un principio generale di inesigibilità della condotta

Tutto Con riguardo alla seconda questione oggetto di trattazione, relativa all'inesistenza di un principio generale di inesigibilità della condotta in base al quale escludere la responsabilità del reato di cui all'art. 257 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, la sentenza si pone sulla scia di un filone giurisprudenziale<sup>45</sup> che non consta di rilevanti precedenti contrastanti.

Invero, salvo alcune pronunce isolate<sup>46</sup>, pare consolidato l'orientamento della Corte di Cassazione che esclude l'operatività della teoria dell'inesigibilità, in base alla quale andrebbe esente da

---

regionale per la bonifica delle aree inquinate, avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica. Al fine di anticipare le somme per i predetti interventi le Regioni possono istituire appositi fondi nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio”.

<sup>43</sup> Il riferimento è all'art. 245 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>44</sup> RUGA RIVA, *Tutela penale dell'ambiente, parte generale*, in PELISSERO (a cura di), *Reati contro l'ambiente e il territorio*, Torino, 2019, pp. 20 ss., in cui si evidenzia come la nuova disposizione vada ad ampliare l'ambito della responsabilità penale per l'omessa bonifica rispetto all'art. 257 TUA, la cui applicabilità resta limitata ai casi di omessa bonifica secondo progetto, mentre le diverse condotte omissive andranno ricondotte alla nuova fattispecie delittuosa prevista dal codice penale.

<sup>45</sup> A partire dalla sentenza Cass. Pen., 6 marzo 1996, n. 4441.

<sup>46</sup> Per ragioni di completezza espositiva deve darsi atto della presenza di alcune sentenze in cui si valorizza il principio di inesigibilità e se ne ammette l'operatività, pur non trovando lo stesso alcun riscontro nel codice penale. Si tratta di sentenze, per lo più, relative agli illeciti tributari di cui d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, tra cui merita particolare attenzione Trib. Milano, Sez. III, 15 dicembre 2015, n. 13701 in cui il giudice pronuncia l'assoluzione dell'imputato sul presupposto che esista una generale categoria di inesigibilità soggettiva, strettamente collegata al principio di colpevolezza, in virtù della quale non possa rimproverarsi l'imputato, pur in presenza di un fatto tipico, ogniqualvolta la condotta sia stata tenuta in circostanze anormali ed eccezionali tali da rendere soggettivamente inesigibile un diverso comportamento. In particolare, le circostanze contingenti e la crisi di liquidità in cui versava l'imputato, sono, a parere del giudice, idonee a ritenere inesigibile la condotta doverosa omessa poiché “l'accertamento dell'elemento soggettivo del reato non può limitarsi ad un riscontro decontestualizzato della volontarietà dell'azione od omissione posta in essere, ma deve invece comprendere una generale valutazione di esigibilità soggettiva del comportamento doveroso, sulla scorta dell'incontestabile orientamento secondo cui la colpevolezza, quale elemento indefettibile del reato, non è



responsabilità l'imputato che si trovi in condizioni soggettive tali da non potersi pretendere da lui un comportamento difforme rispetto a quello tenuto<sup>47</sup>. Il principio dell'inesigibilità, quindi, non può trovare collocazione e spazio al di fuori delle cause di giustificazione e delle cause di esclusione della colpevolezza espressamente codificate, perché ciò significherebbe violare il principio di legalità<sup>48</sup>, in virtù del quale le condizioni e i limiti di applicazione delle norme penali sono posti dalle norme stesse e "al giudice non è consentito di ricercare cause ultra-legali di esclusione della punibilità attraverso l'*analogia iuris*"<sup>49</sup>.

Trasponendo tali coordinate ermeneutiche al caso in esame, pare coerente la conclusione dei giudici di disconoscere l'esistenza di un principio di giustificazione di tipo economico – in base al quale escludere l'obbligo di bonifica dell'ente consortile –, non integrando l'indisponibilità di fondi una positiva causa di giustificazione e non potendosi invocare un inesistente principio generale di inesigibilità<sup>50</sup>. A ciò si aggiunge la considerazione che le attività svolte in materia di corretta gestione dei rifiuti incidono in modo rilevante sugli interessi di rango costituzionale, quali la salute dei cittadini e la protezione delle risorse naturali<sup>51</sup>. Trattandosi di interessi così rilevanti e prioritari,

---

altro che l'insieme dei requisiti dai quali dipende la possibilità di muovere all'agente un rimprovero per aver commesso un fatto anti-giuridico". Per una disamina della sentenza citata, FINOCCHIARO, *Crisi di liquidità e reati fiscali: una pronuncia di assoluzione del tribunale di Milano per difetto di colpevolezza e "soggettiva inesigibilità"*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*. Seppur con esito interpretativo differente, il principio di inesigibilità è stato posto all'attenzione dei giudici anche con riguardo alla materia dell'immigrazione e, in particolare, ai c.d. reati culturalmente motivati; ci si è chiesti se sia possibile esigere da taluno un comportamento conforme a precetto penale anche quando questo implichi di dover infrangere costumi, religioni, tradizioni del proprio Paese d'origine. In tali ipotesi, la giurisprudenza non ha accolto il principio di inesigibilità e ha, quindi, negato che esso possa incidere sulla possibilità di formulare un rimprovero in capo all'imputato e si è limitata a valorizzare la diversità etnica solo in sede di commisurazione della pena, Cass. Pen., Sez. V, 15 giugno 2012, n. 37368; Cass. Pen., Sez. VI, 8 novembre 2002, n. 55. Va, infine, segnalato che il principio di inesigibilità e, più specificamente l'esigenza di giustizia sostanziale su cui esso si fonda, trova un parziale riconoscimento, sotto le vesti del principio *ad impossibilia nemo tenetur*, in una sentenza della Corte Costituzionale con riguardo ai reati ommissivi propri. Corte Cost., 8 luglio 2010, n. 250, in cui si dice che "l'impossibilità (materiale o giuridica) di compimento dell'azione richiesta esclude la configurabilità del reato, prima ancora che sul piano della colpevolezza, già su quello della tipicità, trattandosi di un limite logico alla stessa configurabilità dell'omissione. Ne consegue che, per questo verso, un insieme di situazioni, rilevanti come "giustificato motivo" in rapporto al reato di inottemperanza all'ordine di allontanamento, ben possono venire in considerazione anche ai fini di escludere la configurabilità della contravvenzione di cui all'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 (si pensi, ad esempio, all'indisponibilità dello straniero, per cause indipendenti dalla sua volontà, dei documenti necessari al fine di lasciare legalmente il territorio nazionale)".

<sup>47</sup> *Ex multis*, Cass. Pen., Sez. VI, 2 aprile 1993, n. 973; Cass. Pen., Sez. III, 8 maggio 1985, n. 8271.

<sup>48</sup> Analoga conclusione si rinviene anche in Cass. Pen., Sez. V, 21 gennaio 1998, n. 1245, in cui si segnala l'eccezionalità dell'istituto di cui all'art. 384 c.p., sconfessando la tesi di chi aveva cercato di agganciare la teoria dell'inesigibilità a tale dato normativo, quale aggancio di diritto positivo della scusante.

<sup>49</sup> V., tra le tante Cass. Pen., Sez. III, 28 novembre 1990, n. 16816; Cass. Pen., Sez. III, 27 febbraio 1991, n. 4342.

<sup>50</sup> L'unica via per escludere la responsabilità dell'agente sarebbe quella di "rinvenire una determinata causa di giustificazione tra quelle positivamente disciplinate dall'ordinamento, non essendo invocabile un inesistente principio generale di inesigibilità della condotta", Cass. Pen., Sez. III, 6 marzo 1996, n. 4441. Per un approfondimento dottrinale, AMENDOLA, *La tutela penale dell'inquinamento idrico*, Milano, 1996, pp. 228 ss.

<sup>51</sup> La tutela dell'ambiente affonda le proprie radici nell'art. 32 Cost., laddove richiama "la salvaguardia della salute umana", e nell'art. 9, comma 2, Cost., che esplicitamente prevede "la protezione dell'ambiente in cui l'uomo vive". La ragione del collegamento tra le due disposizioni è di chiara evidenza se si considera lo stretto legame tra la persona e l'ambiente in cui vive, con la conseguenza che ogni attentato all'integrità e alla salubrità dell'ambiente incide, inevitabilmente, anche sugli aspetti relativi alla salute umana. Per un approfondimento in merito, CORDINI, *Principi*



la Corte di Cassazione esclude che possa assumere rilievo l'insufficienza delle risorse economiche e finanziarie dell'ente consortile tenuto alla bonifica, stante il dovere degli enti locali e delle loro promozioni di dare rilevanza alle spese necessarie per gli adempimenti relativi alle attività di gestione dei rifiuti e dell'inquinamento, dovendo le stesse avere priorità rispetto a tutte le altre<sup>52</sup>.

Così chiarite le argomentazioni dei giudici di legittimità, pare opportuno evidenziare che, se da un lato il principio giuridico contenuto in tale decisione affonda le proprie radici in una giurisprudenza ormai nota, dall'altro la dottrina esprime ancora oggi pareri contrastanti sul tema dell'inesigibilità. In particolare, si deve evidenziare che il principio di inesigibilità, elaborato in Germania per estendere l'area di applicazione delle cause di esclusione della colpevolezza anche ai casi non espressamente tipizzati, ha subito un percorso travagliato nella dottrina italiana ed è stato da più parti criticato.

Per meglio comprendere, giova premettere che si tratta di un principio che, non senza divergenze<sup>53</sup>, viene solitamente ricondotto al più ampio tema della colpevolezza con l'obiettivo di postulare una causa generale e autonoma preterlegale di esclusione della colpevolezza<sup>54</sup>. Più precisamente, si muove dall'assunto che il principio di colpevolezza, oltre ad imporre l'esistenza di un legame psichico tra l'agente e il reato, richieda anche che il soggetto "sia in grado di tenere un determinato comportamento dovuto"<sup>55</sup>.

---

*costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2009, 5, pp. 611 ss.

<sup>52</sup> In tal senso anche Cass. Pen., Sez. III, 10 gennaio 2000, n. 2109, in cui si precisa che la gestione dei rifiuti costituisce per i Comuni una assoluta priorità, perché tocca in modo grave la salute dei cittadini e la protezione delle risorse naturali, interessi di rango costituzionale; pertanto, è da ritenere responsabile del reato di cui all'art. 25 d.P.R. n. 915 del 1982 il Sindaco di un Comune che non richieda l'autorizzazione regionale per la gestione dei rifiuti urbani, lamentando l'insufficienza delle risorse economiche da destinare all'impianto.

<sup>53</sup> Non manca chi prova a ricollegare l'inesigibilità alla categoria dell'antigiuridicità, definendola come "causa di esclusione dell'antigiuridicità del fatto" con riguardo a situazioni in cui non sembri coerente ravvisare un dovere giuridico dell'agente di uniformare la condotta al precetto penale; il momento di determinazione dell'antigiuridicità diviene la sede di una valutazione – operata dal legislatore in astratto e dal giudice in concreto che si fonda su una sorta di "bilanciamento di valori in termini di scopo". ROMANO, *Commentario sistematico*, cit., pp. 442 ss. Vi è, poi, chi ritiene che l'inesigibilità possa assumere una doppia valenza: sia nel momento oggettivo dell'antigiuridicità (come limite al dovere di diligenza) sia in sede di valutazione della colpevolezza individuale (quale criterio regolatore del giudizio di colpevolezza). FORNASARI, *Il principio di inesigibilità nel diritto penale*, Padova, 1990. BORSATTI, *La soggettivizzazione della colpa: profili dogmatici e pratico-applicativi*, in *Indice penale*, 2005, pp. 75 ss. Anche in giurisprudenza l'inesigibilità viene definita come "causa di esclusione della colpevolezza o causa di esclusione dell'antigiuridicità del fatto", Cass. Pen., Sez. III, 28 novembre 1990, n. 16816.

<sup>54</sup> MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., pp. 364 ss.

<sup>55</sup> Da ciò discende che il giudice debba accertare, prima della condanna, che l'autore del reato sia stato effettivamente in grado di tenere il comportamento dovuto, sia nel senso di potersi rendere conto della pretesa, sia nel senso che disponeva dei mezzi fisici per ottemperarvi. BARTOLI, *Colpevolezza: tra personalismo e prevenzione*, Giappichelli, 2005, p. 133. Così costruito il concetto di inesigibilità si addivene alla conclusione che esso postuli un rapporto tra l'agente alla norma, che si aggiunge a quello sussistente tra il fatto e l'agente; in tali termini, FORNASARI, *Il principio di inesigibilità*, cit., pp. 34 ss.



Detto diversamente, il principio di colpevolezza, nella prospettazione normativa, pare presupporre l'esigibilità del comportamento conforme al dovere<sup>56</sup>, richiedendo che la volontà si formi in assenza di "circostanze concomitanti anormali" che rendano psicologicamente necessitato il comportamento delittuoso<sup>57</sup>. Si ritiene, cioè, necessario tener conto dell'influenza che tali circostanze esercitano sul processo motivazionale di un soggetto perché, se il comportamento difforme, posto in essere dall'agente, deriva da cause sopravvenute che rendano "umanamente" impossibile il rispetto del precetto normativo, quel comportamento non potrà essere considerato colpevole e, quindi, fonte di punizione.

Muovendo da un'esigenza di giustizia sostanziale, il principio di inesigibilità sembra rappresentare il volano per escludere la punibilità di un soggetto che, dinanzi a circostanze estrinseche obiettivamente apprezzabili<sup>58</sup>, sia stato privato della possibilità di scegliere se conformarsi al precetto o discostarsene<sup>59</sup>. Più specificamente, in tali ipotesi, oltre a difettare la colpevolezza dell'agente e la possibilità di muovere in capo a questi un valido ed efficace rimprovero, parrebbe irragionevole pervenire ad una condanna, sull'assunto che si violerebbe il principio di non contraddizione. Alla stregua di tale criterio, non risulterebbe logico pretendere da un soggetto un determinato comportamento conforme a precetto, quando vi siano circostanze concrete e anormali che rendano lo stesso inesigibile<sup>60</sup>.

Il principio, così teorizzato e definito quale "valvola che permette ad un sistema di norme di respirare in termini umani", sembra porsi come canone extra-legislativo di giudizio<sup>61</sup>, che consente di escludere la colpevolezza anche a fronte di ipotesi che non sono espressamente tipizzate dalla legge. Tuttavia, numerose censure sono state rivolte nei confronti di tale teoria dell'inesigibilità,

---

<sup>56</sup> Si parla, al proposito, di una "costituzionalizzazione" del principio di inesigibilità sulla scorta dei principi di cui all'art. 27 Cost., così imponendosi di "valutare attentamente l'eventuale presenza di situazioni in cui il comportamento conforme alla norma, pur sottraendosi (in misura maggiore o minore) ai poteri naturalistici dell'agente, sia umanamente inesigibile", così da escludere la sanzione che sarebbe altrimenti ingiusta e immeritata, FORNASARI, *Il principio di inesigibilità*, cit., pp. 338. Si veda sul punto VIGANÒ, *Stato di necessità e conflitti di doveri. Contributo alla teoria delle cause di giustificazione e delle scusanti*, Milano, 2000 che, dopo averne delineato un quadro completo, esprime un'opinione contraria all'inesigibilità quale criterio limitativo della responsabilità penale con riguardo ad alcuni settori specifici.

<sup>57</sup> FIANDACA- MUSCO, *Diritto penale, parte generale*, Bologna, 2019, pp. 369 ss.

<sup>58</sup> È chiaro che tali circostanze debbano avere una particolare pregnanza e debbano essere tali da incidere "sulla stessa possibilità, oggettiva o soggettiva, di adempiere all'intimazione, escludendola ovvero rendendola difficoltosa o pericolosa", Corte Cost., 13 gennaio 2004, n. 5. In dottrina GROTTO, *Principio di colpevolezza, rimproverabilità soggettiva e colpa specifica*, Torino, 2012, p. 333, in cui si dice che le circostanze che giustificano l'inesigibilità attengono a fatti eccezionali, a situazioni che rendono problematica una perfetta sovrapposizione tra fattispecie normativa e reale. In senso analogo, FORNASARI, *Il principio di inesigibilità*, cit., p. 204, che qualifica l'inesigibilità come "funzione di delimitazione degli obblighi sanciti dall'ordinamento qualora si presentino situazioni caratterizzate da una sensibile anomalia".

<sup>59</sup> FIORELLA, *Responsabilità (voce)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, pp. 1327 ss.

<sup>60</sup> MONCALVO, *L'esclusione del dolo nei reati tributari di omesso versamento Iva e ritenute certificate*, in [www.aodv231.it](http://www.aodv231.it).

<sup>61</sup> FIANDACA- MUSCO, *Diritto penale*, cit., pag. 370.



muovendo anzitutto dalla mancanza di una norma idonea a positivizzare<sup>62</sup> il principio in esame e a munirlo di legittimazione<sup>63</sup> e argomentando sulla configurazione delle ipotesi di esclusione del reato nei termini di un *numerus clausus*<sup>64</sup>.

In secondo luogo, tale principio rischia di risolversi in una “clausola vuota”<sup>65</sup>, che non indica i criteri concreti<sup>66</sup> in base ai quali valutare, di volta in volta, l'esigibilità di un dato comportamento, rimettendo alla discrezionalità del giudice l'individuazione di quelle circostanze eccezionali e pregnanti che rendono non colpevole l'inottemperanza agli obblighi legislativi.

Sulla scorta delle considerazioni sinora svolte, appare coerente e condivisibile il punto di approdo della sentenza in esame con riguardo all'inesistenza di un principio generale di inesigibilità della condotta e alla possibilità di escludere la responsabilità di un soggetto solo a fronte di una positivizzata causa di esclusione di punibilità oggettiva o soggettiva; si ritiene, quindi, che le eventuali “circostanze concomitanti e anormali”, incidenti sul processo motivazionale dell'agente, non possano essere idonee ad escludere la colpevolezza ma debbano, al più, essere considerate in sede di commisurazione della pena, al fine di attenuare la misura del rimprovero<sup>67</sup>.

---

<sup>62</sup> In tal senso, ben argomenta PALAZZO, *Corso di diritto penale, Parte generale*, Torino, 2018, p. 451.

<sup>63</sup> Ammettere l'operatività del principio di inesigibilità significherebbe violare il principio di legalità e, al contempo, consentire al giudice, in sede interpretativa, di “un grimaldello per arrivare ad esiti di deresponsabilizzazione, al di fuori delle scusanti che il legislatore ha espressamente riconosciuto” (così PULITANÒ, *Diritto penale*, Torino, 2019, p. 370).

<sup>64</sup> FIORELLA, *Le strutture del diritto penale, questioni fondamentali di parte generale*, Torino, 2018.

<sup>65</sup> FIANDACA- MUSCO, *Diritto penale*, cit., pag. 372.

<sup>66</sup> MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., pag. 366, in cui si evidenzia come il vizio fondamentale della teoria sia stato quello di non riuscire ad individuare un adeguato parametro, alla stregua del quale commisurare l'inesigibilità, al di fuori delle vaghe espressioni “umanamente” e “ragionevolmente” e simili.

<sup>67</sup> In tal senso può rinvenirsi una conferma in FIANDACA- MUSCO, *Diritto penale*, cit., pag. 374.