

Bonifica dei siti contaminati e sanzioni penali. Il reato di omessa bonifica

di *Emiliano Pelagalli*

1. Quadro generale dei reati contro l'ambiente. Gli Ecoreati dopo la legge n. 68 del 2015. - 2. La configurabilità del reato di omessa bonifica previsto dall'art. 257 del Codice dell'ambiente e dall'art. 452 *terdecies* del codice penale. - 2.1. La natura giuridica del reato di omessa bonifica dei siti inquinati. - 3. La responsabilità del privato che non ha causato la contaminazione. Il proprietario o il gestore del sito. - 4. Il ravvedimento operoso: un modo per diminuire le conseguenze dannose del reato. - 5. L'art. 452 *terdecies* del codice penale e l'art. 257 del Codice dell'ambiente. Due fattispecie penali a confronto.

1. - *Quadro generale dei reati contro l'ambiente. Gli Ecoreati dopo la legge n. 68 del 2015.* L'ordinamento giuridico italiano non si premura di trattare il diritto penale dell'ambiente in un'unica fonte normativa ma lascia che le fattispecie che integrano reati contro l'ambiente siano disciplinate in diverse fonti.

Oggi le norme che regolano gli illeciti contro l'ambiente sono da rinvenirsi in parte nel codice penale e per altra parte in quell'insieme di disposizioni, contenute in leggi speciali, che formano quello che possiamo definire un diritto penale complementare.

Le fonti a cui fare riferimento, quindi, sono il codice penale e il Codice dell'ambiente nel quale sono disciplinati tutti i reati di natura contravvenzionale.

Il Codice dell'ambiente prevede una serie di contravvenzioni che possono essere riassunte in quattro gruppi di fattispecie criminose che hanno come tratto comune quello di nascere dal non aver ottemperato ad un ordine dato dalla Pubblica Amministrazione¹.

Un primo gruppo si compone di quegli illeciti che si originano in un esercizio non autorizzato o non segnalato all'Autorità competente di attività che presentano un particolare rischio per l'ambiente.

In questo caso, il diritto penale appare in qualche modo servente rispetto alla necessità di sanzionare un'eventuale inosservanza a un comando della Pubblica Amministrazione oppure una mancata comunicazione o richiesta di autorizzazione di svolgere una determinata attività.

Un secondo gruppo ricomprende quei reati che si hanno quando vi è un'inosservanza degli ordini impartiti dalla Pubblica Amministrazione.

Il fatto penalmente rilevante si ha nel momento in cui il soggetto viola una disposizione impartita dall'Autorità amministrativa secondo il modello della norma penale in bianco.

Appare, infatti, condivisibile in questa materia un siffatto sistema in quanto la legge ordinaria deve essere necessariamente integrata da fonti tecniche, derivanti da autorità dotate di specifiche competenze, che aggiornano periodicamente la rilevanza penale di certe condotte che possono cagionare un nocimento all'ambiente.

Un diverso nucleo di reati contravvenzionali è rappresentato da quelli che vengono ad esistenza quando vi è una condotta che porta ad un superamento di limiti di emissione o di immissione di sostanze nocive nell'ambiente. Detti valori vengono indicati in norme extrapenalistiche richiamate dalla disposizione incriminatrice.

¹ La categorizzazione in esame si rinviene nel contributo di D. FRANZIN, *La tutela penale dell'ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, G. ROSSI (a cura di), Torino, 2017, 452-454. Per meglio comprendere l'evoluzione della materia si veda anche A. GALANTI, *I delitti contro l'ambiente - Analisi normativa e prassi giurisprudenziale*, Pisa, 2021.

L'ultimo insieme di reati previsti dal Codice dell'ambiente si può riscontrare in quelle fattispecie che nascono da un'opposizione del privato a collaborare con la Pubblica Amministrazione.

Il quadro in materia di ecoreati è stato significativamente modificato dall'entrata in vigore della l. 22 maggio 2015, n. 68 recante *Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*² che ha introdotto nel Capo III del Titolo VI del codice penale, rubricato «Delitti contro l'incolumità pubblica», il Titolo VI *bis* sotto la rubrica «Delitti contro l'ambiente».

Detto titolo viene posto subito dopo quello avente ad oggetto i delitti contro l'incolumità pubblica. Questa scelta non ha una natura casuale ma mette in luce la stretta correlazione tra l'esigenza di tutelare la persona e quella di garantire la protezione dell'ambiente³.

La legge in esame è il prodotto dell'esigenza riconosciuta sia a livello eurounionale sia a livello nazionale di prevedere delle misure maggiormente incisive in materia penale funzionale a dissuadere dal commettere fatti che potessero essere lesivi dell'ambiente⁴.

Le novità principali introdotte sono da ravvisare nella previsione delle ipotesi di reato che vanno dall'art. 452 *bis* all'art. 452 *terdecies* e che prevedono le fattispecie dell'inquinamento ambientale (art. 452 *bis*), del disastro ambientale (452 *quater*), del traffico ed abbandono di materiale radioattivo (art. 452 *sexies*), dell'impedimento del controllo (452 *septies*) e dell'omessa bonifica (452 *terdecies*).

Tutte le fattispecie di reato appena citate, fatta esclusione per l'omessa bonifica, prevedono la pena accessoria dell'incapacità di contrarre con la Pubblica Amministrazione, alla lista si aggiunge il traffico illecito di rifiuti che però era già presente nel Codice dell'ambiente.

La nuova normativa prevede anche la confisca obbligatoria delle cose che costituiscono il prodotto o il profitto del reato o che servirono a commetterlo.

Essa è esclusa qualora l'imputato abbia provveduto alla messa in sicurezza e, se necessario, alla bonifica e al ripristino dello stato dei luoghi, oppure nel caso in cui questi siano di terzi che si dimostrano estranei al reato⁵.

Nel caso in cui si arrivi ad una sentenza di condanna o di applicazione della pena si potrà ordinare il recupero e, qualora materialmente possibile, il ripristino dello stato dei luoghi.

In questo caso, i costi saranno a carico del condannato oppure delle persone giuridiche obbligate al pagamento delle pene pecuniarie in caso di insolvibilità del primo.

Un'altra importante novità introdotta dalla legge è una circostanza attenuante prevista dall'art. 452 *decies* che va sotto il nome di ravvedimento operoso.

Essa prevede una riduzione della pena dalla metà a due terzi, ovvero da un terzo alla metà a vantaggio di chi, rispettivamente, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, eviti che l'attività illecita sia portata a conseguenze ulteriori, provveda alla messa in sicurezza, alla bonifica o al ripristino dello stato dei luoghi, ovvero collabori concretamente con l'Autorità di polizia o giudiziaria alla

² La l. 22 maggio 2015, n. 68 recepisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE. Per un'analisi della direttiva 2008/99/CE si veda A. ALBERICO, *Obblighi di incriminazione e «controlimiti» nell'adempimento della direttiva 2008/99/CE in materia di tutela penale dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2014, 2, 233 e ss. Non meno importante appare il contributo di A. MADEO, *Un recepimento solo parziale della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, 9, 1055-1065. Qui l'autrice evidenzia come il legislatore italiano, con l'emanazione del d.lgs. 7 luglio 2012, n. 121 non abbia dato da subito piena attuazione alle fattispecie di reato contemplate dalla direttiva non garantendo così una più incisiva tutela dell'ambiente.

³ M. TELESCA, *Osservazioni sulla L. 68/2015 recante: "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente": ovvero i chiaroscuri di un'agognata riforma*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, 6 ss.

⁴ La legge arriva all'indomani della oramai nota sentenza Eternit (Cass. Sez. I Pen. 23 febbraio 2015, n. 7941, P.C., R.C. e Schmidheiny, in *Giur. it.*, 2015, 1219, rv. 26788-91) tramite la quale la Corte di cassazione, davanti alle molteplici morti e allo sviluppo di molte malattie *asbesto* correlate nella zona di Casal Monferrato, aveva dovuto concludere che, non esistendo nel nostro ordinamento una fattispecie che integrasse il caso del disastro ambientale non si poteva dar tutela alle centinaia di vittime. Né tantomeno poteva essere applicato il reato di disastro innominato (contemplato all'art. 434, comma 2) in quanto le imputazioni da esso nascenti dovevano considerarsi prescritte.

⁵ Per una panoramica completa sull'applicazione dell'istituto della confisca ai reati contro l'ambiente si veda: M. PIERDONATI - C. RUGA RIVA - L. FOFFANI - M. CERESA GASTALDO - N. PISANI, *La confisca nel sistema dei delitti contro l'ambiente*, Milano, 2020.

ricostruzione dei fatti e all'individuazione dei colpevoli⁶.

Un ulteriore elemento importante è rappresentato dall'inserimento dell'art. 452 *octies* che prevede un inasprimento del regime sanzionatorio qualora il fatto venga commesso da associazioni criminali.

L'intento del legislatore è quello di porre un freno alle infiltrazioni mafiose nel settore ambientale⁷ tramite la previsione di un'aggravante speciale.

Bisogna notare come tutte le fattispecie appena descritte presentino una formulazione particolarmente elastica utilizzata per permettere all'interprete di adattare meglio la figura di reato legalmente prevista alla cangiante realtà concreta.

Si parte quindi dal presupposto che non è possibile realizzare un catalogo dettagliato di tutte le condotte che di volta in volta vanno ad integrare la condotta astratta prevista nel codice penale⁸.

Il merito principale della legge sugli ecoreati è quello di aver affiancato alle fattispecie contravvenzionali presenti nel Codice dell'ambiente delle ipotesi di delitti che puniscono in modo più deciso le fattispecie più gravi.

Tuttavia, la legge n. 68/2015 porta con sé alcune carenze che stanno pian piano emergendo.

Si può rilevare come, anche in questo caso, si sia persa l'occasione di fornire una definizione chiara di cosa si intenda per ambiente.

L'unico elemento che ci permette di definire in senso generale il concetto di ambiente si ritrova nella Relazione di accompagnamento al d.d.l. n. 1345⁹, tramite la quale si induce il legislatore ad «adottare una nozione ampia del bene ambiente, non limitata soltanto ai tradizionali elementi dell'aria, dell'acqua o del suolo, ma estesa anche al patrimonio naturale»¹⁰.

Guardando alla storia di questa proposta normativa già si può rilevare come il fatto che essa sia stata votata all'unanimità presuppone che è rivolta a soddisfare tutti e che quindi è il prodotto di un'opera di mediazioni, che sicuramente l'ha resa meno incisiva di quanto ci si aspettasse.

Un altro elemento che la contraddistingue e che fa capire la direzione verso cui punta è il fatto che la sua approvazione è giunta poco dopo il deposito delle motivazioni della sentenza di legittimità sul «caso Eternit»¹¹ e in seguito ad altri recenti casi di disastri ambientali, particolarmente importanti, che presentavano il rischio di rimanere impuniti¹².

Quello che sicuramente ha portato di buono la legge è da riscontrarsi nel superamento dell'utilizzo delle sole contravvenzioni, a vantaggio dello strumento del delitto con il quale da un lato si riconosce il maggiore disvalore di tali condotte, dall'altro si evita che il sistema prescrizione, previsto per le contravvenzioni, possa entrare in gioco, riducendo le aspettative punitive.

La l. 22 maggio 2015 n. 68, ha anche risposto alle richieste che la dottrina avanzava poiché ha messo in

⁶ G. AMENDOLA, *Legge ecoreati: la Cassazione riscrive le condizioni per la estensione delle contravvenzioni ambientali*, in *Dir. giur. agr. al amb.*, 2020, 2, 1-5.

⁷ Per comprendere la portata del fenomeno basta fare riferimento al rapporto di Legambiente sull'Ecomafia che viene pubblicato annualmente. Nel Rapporto Ecomafia 2023 i reati ambientali accertati, commessi nel 2022, hanno raggiunto il numero record di 30.686, con una crescita rispetto al 2021 che segna un +0,3% e con una media di 84 reati al giorno. Si veda in questo senso il *Rapporto Ecomafia 2023 - Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, Milano, 2023.

⁸ M.L. PARLANGELI, *Dall'inquinamento al disastro: alla ricerca dei confini applicativi dei principali ecoreati, mediante l'ausilio dei recentissimi interventi della Suprema Corte di cassazione*, in *Riv. pen.*, 2018, 5, 436-441.

⁹ https://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/44045_testi.htm.

¹⁰ Relazione a Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente e l'azione di risarcimento del danno ambientale, nonché delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni riguardanti gli illeciti in materia ambientale, C. 957 Micillo e C. 342 Realacci, in <http://www.camera.it>. Dalla lettura della Relazione si può notare come la concezione dell'ambiente che è stata adottata sia a metà strada fra quella antropocentrica, che vede l'uomo come dominus della natura e quella ecocentrica che impone all'uomo di istaurare un rapporto equilibrato con la natura.

¹¹ Il caso Eternit si conclude con la sentenza Cass. Sez. I Pen. 23 febbraio 2015, n. 7941, cit. Nonostante le pesantissime condanne che erano state inflitti agli imputati sia in primo grado che in secondo, la Cassazione ha dovuto proscioglierli tutti per intervenuta prescrizione.

¹² Sul punto L. SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli "ecodelitti": una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen.*, 2015, 2, 2 ss.

pie di un sistema che ha permesso di superare il legame con il diritto amministrativo.

Le nuove fattispecie previste dal codice penale hanno, inoltre, il merito di restituire effettività alla tutela sanzionatoria penalistica attraverso la previsione di illeciti realizzati secondo la forma del delitto di evento o di pericolo concreto, volti a punire fatti che possono cagionare nocimento alle matrici ambientali.

2. - La configurabilità del reato di omessa bonifica previsto dall'art. 257 del Codice dell'ambiente e dall'art. 452 *terdecies* del codice penale. La normativa relativa al reato di omessa bonifica viene introdotta per la prima volta con il d.lgs. 22 maggio del 1999, n. 152 che all'art. 58 sanzionava chi, tramite una condotta commissiva o omissiva, avesse provocato un danno alle acque, al suolo, al sottosuolo e alle altre risorse ambientali o avesse determinato un pericolo concreto e attuale di inquinamento ambientale ed imponeva un obbligo di realizzare interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale del sito contaminato.

Qualora il soggetto non avesse adempiuto a tale obbligo si prevedeva che lo stesso potesse essere passibile di arresto oppure potesse essere punito tramite ammenda.

Successivamente tramite l'art. 51 *bis* del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, si introdusse la possibilità di sanzionare chi si fosse reso responsabile del superamento dei limiti di cui al comma 1, lett. a) dell'art. 17 del medesimo decreto o chi avesse determinato l'inquinamento o un pericolo di inquinamento concreto e attuale, ai sensi dell'art. 17, comma 2, configurando un obbligo di provvedere alla bonifica nel rispetto della procedura di cui al citato art. 17.

L'art. 51 *bis* appariva più specifico rispetto all'art. 58 in quanto non legava la punibilità a un qualsiasi danno all'ambiente o a un pericolo di inquinamento ambientale ma al superamento dei limiti di accettabilità previsti dal d.lgs. n. 22/1997.

Oggi questi due regimi sono stati superati dall'introduzione prima dell'art. 257 nel Codice dell'ambiente e poi mediante la legge n. 68/2015 che con l'art. 452 *terdecies* ha configurato il delitto di omessa bonifica. Prima di esaminare la figura del reato di omessa bonifica bisogna precisare cosa si intende per bonifica nel nostro ordinamento.

L'attività di bonifica è definita dall'art. 240, comma 1, lett. p) del Codice dell'ambiente come «l'insieme degli interventi atti a eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle contaminazioni soglia di rischio».

Va anche ricordato che la responsabilità per danno ambientale è configurata dalla direttiva 2004/35/CE che ha enucleato all'art. 1 il principio «chi inquina paga» funzionale sia alla prevenzione che alla riparazione di eventuali nocimenti all'ambiente.

La stessa direttiva citata ha suddiviso le attività che possono originare una contaminazione in due categorie.

Il primo gruppo è contenuto nell'Allegato III che racchiude le attività professionali che sono considerate di maggior impatto ambientale e che generano una responsabilità oggettiva.

Il secondo insieme comprende tutte quelle attività che non sono citate nell'Allegato III e dalle quali sorge una responsabilità in capo al soggetto solo se questo ha commesso il fatto con colpa o con dolo¹³.

Da ciò appare evidente come l'attività di bonifica può, in certi casi, diventare un dovere che prescinde dal fatto che il soggetto abbia cagionato un danno e al quale deve adempiere necessariamente, altrimenti si vedrà addossate delle conseguenze penali.

Il mancato ottemperare a un obbligo di bonifica può generare l'emergere di due diverse fattispecie di reato una rinvenibile nell'omessa bonifica di natura contravvenzionale di cui all'art. 257 del Codice dell'ambiente e l'altra nell'omonimo delitto previsto dall'art. 452 *terdecies* del codice penale.

Per comprendere la natura e la configurabilità della fattispecie contravvenzionale prevista dall'art. 257 è

¹³ A.R. DI LANDRO, *La funzione ripristinatoria nel diritto penale ambientale- La bonifica ed il ripristino ambientale. Uno studio de iure condito e de iure condendo*, Torino, 2020, 7-9.

utile far riferimento alla sentenza della Corte di cassazione, Sez. III Pen. 30 aprile 2019, n. 17813¹⁴, la quale afferma che: «la struttura del reato richiede, quale indefettibile presupposto, la sussistenza dell'evento di danno dell'inquinamento, la cui configurazione implica l'accertato superamento (attraverso la complessa procedura stabilita dall'articolo 242 del T.U.A.) della concentrazione soglia di rischio (CSR) [che è un livello di rischio superiore ai livelli delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC)]».

La Suprema Corte continua, notando, che: «rispetto alla previgente fattispecie di cui all'art. 51 *bis* del d.lgs. n. 22/97, quella nuova di cui all'art. 257, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è meno grave, essendo stata ridotta l'area dell'illecito ed attenuato il trattamento sanzionatorio. In particolare: *a*) mentre in precedenza l'evento del reato poteva consistere nell'inquinamento del sito o nel pericolo concreto ed attuale di inquinamento, l'art. 257 fa riferimento al solo evento di danno dell'inquinamento; *b*) per aversi inquinamento è ora necessario il superamento della concentrazione soglia di rischio (CSR), che costituisce un livello di rischio superiore rispetto ai livelli delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC); *c*) la sanzione penale è ora prevista con pena pecuniaria o detentiva alternativa, diversamente dalla precedente disposizione che prevedeva la pena congiunta»¹⁵.

La pronuncia in esame porta a considerare la contravvenzione di omessa bonifica come un reato di evento a condotta libera.

Esso appare caratterizzato da due elementi essenziali che si sostanziano nella causazione dell'inquinamento, che si ha quando vi è il superamento delle concentrazioni soglia di rischio (CSR), e nella mancata realizzazione del piano di bonifica, che dovrebbe essere portato a termine in collaborazione con l'Amministrazione competente, tramite la procedura di cui all'art. 242 del Codice dell'ambiente.

Realizzate queste due condizioni, il reato di omessa bonifica si potrà configurare solo in capo a chi, autore dell'inquinamento, non ha ottemperato a quando previsto nel piano di bonifica approvato dall'Amministrazione responsabile.

Va precisato come, secondo la medesima sentenza della Corte di cassazione¹⁶, non solo il reato di omessa bonifica sia configurabile laddove il responsabile della contaminazione non provveda ad attuare gli interventi previsti nel progetto di bonifica approvato dall'autorità amministrativa competente ma anche nel caso in cui si impedisca la formazione stessa del progetto, circostanza che si può verificare quando si omette di attuare il piano di caratterizzazione o uno degli adempimenti formali prodromici alla realizzazione dello stesso¹⁷.

Nel sistema della riforma apportata con la legge n. 68/2015 trova posto anche il delitto di omessa bonifica che è previsto dall'art. 452 *terdecies* e che trova sistemazione nel codice penale. Esso mira a punire chiunque, essendovi obbligato, non provvede alla bonifica, al ripristino e al recupero dello stato dei luoghi.

I soggetti attivi e quindi coloro che possono essere considerati responsabili del delitto sono gli obbligati per legge, oppure in forza di un provvedimento del giudice o dalla pubblica autorità alla bonifica o al ripristino dello stato dei luoghi colpiti da danni ambientali.

Vale la pena precisare che questi obblighi possono essere imposti anche a chi cagiona il danno in modo incolpevole.

¹⁴ Leonardi, in www.osservatorioagromafie.it.

¹⁵ Per un interessante commento alla sentenza in esame si veda: F. POMES, *Omessa bonifica dei siti inquinati ex art. 257 TU ambiente e predisposizione del progetto di bonifica: la Cassazione torna sul tema*, in *Lexambiente - Riv. trim. dir. pen. amb.*, 2019, 3, 113-130.

¹⁶ In contrasto con questa pronuncia si può citare un precedente orientamento della Cassazione consacrato nella sentenza Cass. Sez. III Pen. 9 giugno 2016, n. 22006, in *Dir. pen. cont.*, 2016, con nota di C. RUGA RIVA, *Il delitto di inquinamento ambientale al vaglio della cassazione: soluzioni e spunti di riflessione*, che sancisce quanto segue: «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, stante il chiaro disposto normativo, 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.lgs. 22/97 non è esattamente sovrapponibile a quella dell'art. 257 TUA».

¹⁷ Così F. POMES, *Omessa bonifica dei siti inquinati ex art. 257 TU ambiente e predisposizione del progetto di bonifica: la Cassazione torna sul tema*, cit.

Riassumendo, possiamo evidenziare come la previsione dell'obbligo di porre rimedio ad un evento dannoso può derivare direttamente dalla legge, da un ordine del giudice o della Pubblica Autorità¹⁸.

2.1. - La natura giuridica del reato di omessa bonifica dei siti inquinati. Il reato di omessa bonifica è una fattispecie criminosa che risulta di difficile inquadramento e che, quindi, lascia spazio a diverse interpretazioni.

Si discute, infatti, se esso possa essere considerato un reato omissivo proprio o di mera condotta oppure un reato commissivo mediante omissione di evento.

Il reato potrà essere considerato omissivo proprio se si vede la contaminazione come un presupposto antecedente che resta slegato dalla condotta criminosa.

Qualora si voglia considerare l'omessa bonifica quale reato commissivo allora la contaminazione dovrà essere considerata quale parte necessaria dello stesso.

Si potrà anche parlare di reato a condotta mista ovvero commissivo mediante omissione o come reato commissivo di evento nel quale la mancata bonifica è un elemento del reato ma non necessario al suo perfezionarsi.

Per i sostenitori della tesi che vede tale reato come un reato omissivo, esso discende dal mancato ottemperamento all'ordine della Pubblica Amministrazione che ha disposto di procedere alla bonifica di un sito contaminato da parte del privato considerato responsabile dello stesso¹⁹.

L'assunto che l'omessa bonifica sia un reato commissivo di evento causale trova giustificazione nel fatto che quello che si punisce è il verificarsi di un inquinamento nei confronti di una qualsiasi delle matrici ambientali tutelate mediante superamento delle soglie di contaminazione consentite.

In questo sistema la bonifica interverrebbe solo in un momento successivo, quando in realtà il reato è già stato integrato, e rappresenterebbe semplicemente un elemento che impedisce la punibilità nella logica di un diritto penale ripristinatorio.

La funzione della bonifica in questo senso sarebbe quella di permettere una rimessione in pristino dello *status quo ante* dei luoghi superando un fine puramente punitivo del precetto penale.

All'interno della stessa corrente di pensiero si rileva come vi siano due altri opposti orientamenti che si contrappongono nella qualificazione dell'omessa bonifica.

Ci sono alcuni autori che la ritengono configurabile come una condizione obiettiva di punibilità altri, invece, la ritengono una causa sopravvenuta di non punibilità.

Anche in questo caso optare per l'una o l'altra tesi non è indifferente.

Infatti, se consideriamo l'omessa bonifica quale condizione obiettiva di punibilità, avendo il reato come condotta che lo integra la contaminazione, nel momento in cui viene realizzata la bonifica il reato è perfezionato ma non è più oggettivamente punibile in quanto ha perso di offensività.

Questa condizione varrebbe, però, solo per il soggetto che ha realizzato la bonifica; infatti, in caso di più corresponsabili l'eventuale realizzazione da parte di uno di essi degli interventi di bonifica non libera gli altri dai loro obblighi.

Se andassimo a considerare l'omessa bonifica quale condizione obiettiva di punibilità allora dovremmo vedere questo reato come un reato permanente.

In questo caso il *dies a quo* di inizio della condotta criminosa sarà rappresentato dal giorno in cui scade il termine per la realizzazione degli interventi contenuti nel progetto di bonifica²⁰.

Il reato cesserà con la realizzazione della bonifica in ottemperanza al progetto previsto o con la pronuncia da parte del giudice della sentenza penale di primo grado.

In poche parole, la consumazione del reato si concretizza quando scade inutilmente il termine per la

¹⁸ C. BERNASCONI, *Il "bastone" e la "carota" nella nuova disciplina dei reati ambientali*, in *Stud. iur.*, 2015, 12, 1407-1408.

¹⁹ Così G. BONFISSUTO, *L'eco-delitto di "omessa bonifica" e le sue prime applicazioni nelle aule di giustizia. Brevi note a margine di GUP, Trib. di Fermo 21 gennaio 2021*, in *Lexambiente - Riv. trim. dir. pen. amb.*, 2021, 2, 35-47.

²⁰ Sulla centralità del progetto di bonifica si veda I. BAIOCCHI, *La configurabilità del reato di omessa bonifica tra "favor" della disciplina e "ratio" della norma*, in questa Riv., 2011, 67-69.

realizzazione degli interventi di bonifica.

Al contrario, se considerassimo la figura di reato dell'omessa bonifica come causa soggettiva di non punibilità sopravvenuta allora il reato sarebbe di tipo istantaneo e verrebbe integrato nel momento in cui si ha il superamento delle concentrazioni soglie di contaminazione.

In questo caso, bisogna distinguere fra due tipologie di inquinamento: quello statico e quello dinamico.

Se siamo davanti ad un caso di inquinamento statico allora il reato si intende consumato e il termine prescrizione comincerà a decorrere dal momento in cui si è conclusa l'attività inquinante.

Nell'ipotesi dell'inquinamento dinamico bisognerà, invece, valutare caso per caso in quanto l'offesa all'ambiente è attuale e produttiva di effetti.

La giurisprudenza ha, in definitiva, qualificato l'omessa bonifica come una condizione obiettiva di punibilità e, in particolare, ha precisato come il reato previsto dall'art. 257 del Codice dell'ambiente sia da considerarsi permanente²¹.

3. - *La responsabilità e gli obblighi del privato che non ha causato la contaminazione. Il proprietario o il gestore del sito.*

Uno dei punti più spinosi che bisogna affrontare quando si parla del delitto di omessa bonifica è sicuramente relativo alla questione della configurabilità della responsabilità in capo al privato che non ha causato il danno.

Allo stato attuale, si possono individuare diverse fonti da cui far derivare l'obbligo di bonificare un'area in capo ad un soggetto non colpevole.

Per esempio, il Codice dell'ambiente all'art. 245, comma 2, prevede la facoltà per il proprietario o per altro soggetto interessato di realizzare volontariamente gli interventi di bonifica necessari a decontaminare il sito²².

Altro caso si verifica quando il proprietario o il gestore del sito assumono mediante contratto l'obbligo di bonificare l'area²³.

In questo caso, qualora essi non adempiano agli impegni contrattualmente stabiliti potrebbero essere condannati per tale ragione.

Il delitto di cui all'art. 452 *terdecies* può essere integrato anche in seguito ad una sentenza pronunciata sia in sede penale sia in sede civile.

Tale obbligo potrebbe nascere anche da una sentenza di primo grado per la quale però è necessario l'essere divenuta definitiva.

Un'altra ipotesi è rappresentata dal caso in cui un soggetto sia tenuto in forza di un contratto di compravendita a eliminare i vizi della cosa venduta.

Nello specifico, si può avere una situazione in cui il proprietario non colpevole di un evento di inquinamento voglia alienare il sito contaminato e, per questo, debba procedere alla sua bonifica o ripristino.

Inoltre, va segnalata l'esistenza di obblighi comunque ascrivibili al proprietario del sito o al gestore dello stesso previsti dall'art. 245 del Codice dell'ambiente.

Tale norma prevede che, qualora uno di questi soggetti rilevi il superamento o il pericolo di superamento attuale e concreto delle concentrazioni soglia di contaminazione, c.d. CSC, deve darne immediata comunicazione alla Regione, alla Provincia e al Comune competenti *ratione loci* e deve attuare le misure di prevenzione previste dall'art. 242 del Codice dell'ambiente.

Questa soluzione normativa, che obbliga il proprietario o il gestore di un sito contaminato alla sola comunicazione o a interventi di sola prevenzione, rappresenta la volontà del legislatore di bilanciare il dettato del principio «chi inquina paga» con i principi dell'azione preventiva, di precauzione e di correzione,

²¹ Sono molte le sentenze che vanno in questo senso. Si cita, in quanto più recente e più importante, la sentenza Cass. Sez. III Pen 14 aprile 2015, n. 15246, B.B.G., in *Cass. pen.*, 2015, 11, 4099.

²² In base all'art. 253, comma 4, del Codice dell'ambiente resta fermo il diritto di rivalsa, connesso a tale facoltà, nei confronti del soggetto responsabile dell'inquinamento sia per le spese sostenute e sia per il maggior danno cagionato.

²³ È il caso, per esempio, di un privato che si assuma l'obbligo di procedere alla bonifica di un sito mediante un accordo con la Pubblica Amministrazione in cambio di vantaggi sull'uso futuro dell'area.

in via prioritaria alla fonte.

Sicuramente, questa scelta trova ragione anche in esigenze di natura pratica in quanto, l'aver configurato un obbligo di notifica e di prevenzione in capo ad un novero ampio di soggetti, permette di agire in modo celere sfruttando attori che, seppure non responsabili dell'inquinamento, hanno il vantaggio di conoscere meglio lo stato dei luoghi²⁴.

Il mancato adempimento degli obblighi stabiliti dall'art. 245 del Codice dell'ambiente non fa sorgere in capo al proprietario o al gestore del sito incolpevoli una responsabilità penale capace di integrare il fatto di reato rientrante nella figura dell'omessa bonifica.

Quello che genera è l'applicazione di una sanzione amministrativa, prevista dall'art. 304, comma 2, del Codice dell'ambiente, che può essere irrogata o dall'Autorità preposta al controllo o dal Ministero della transizione ecologica e della sicurezza energetica, e che si sostanzia in una pena pecuniaria. Tale pena va da un minimo di mille euro a un massimo di tremila per ogni giorno di ritardo nell'adempimento.

Questa fattispecie va immediatamente distinta dalla contravvenzione prevista dall'art. 257, comma 1, ultimo periodo, nel quale si sanziona la mancata comunicazione dell'evento inquinante da parte del soggetto responsabile alle autorità competenti, secondo le modalità indicate dall'art. 242 del Codice dell'ambiente. Questa fattispecie di reato vede come suo autore il responsabile dell'inquinamento.

L'omessa comunicazione è obblazionabile *ex art. 162 bis* e si configura a prescindere dalla natura pericolosa o meno delle sostanze dalle quali è derivato l'evento di danno che ha cagionato l'inquinamento²⁵.

4. - Il ravvedimento operoso: un modo per diminuire le conseguenze dannose del reato. La legge n. 68/2015 ha portato a un importante cambio di passo nella concezione del ripristino ambientale facendolo diventare uno strumento attraverso il quale il responsabile del danno può essere portato a mettere in campo iniziative rivolte a riparare le lesioni riportate dalle matrici ambientali offese.

Le due fattispecie principali che prevedono la possibilità per un soggetto sottoposto a procedimento penale di vedersi riconosciuto un trattamento sanzionatorio *in melius* in caso di ripristino dei luoghi vanno ricercate nell'art. 452 *decies*, che introduce il ravvedimento operoso, e nell'art. 425 *undecies*, che permette di non applicare la confisca quando l'imputato abbia proceduto alle operazioni di messa in sicurezza, di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi.

Il ravvedimento operoso introduce nel codice penale una nuova figura di circostanza attenuante ad effetto speciale in quanto permette la riduzione della pena a due terzi per coloro che si adoperano «per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, ovvero, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, provvede concretamente alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi»²⁶.

La norma contempla anche la diminuzione della pena da un terzo alla metà per quel soggetto che: «aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella ricostruzione del fatto, nell'individuazione degli autori o nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti.»²⁷.

Nel primo caso, la circostanza attenuante si attiva quando o vi è stata la cessazione della condotta che ha generato l'offesa o il soggetto si è attivato al fine di reintegrare le conseguenze dannose dell'offesa già consumata, provvedendo al ripristino dello *status quo ante* dei luoghi danneggiati.

Si vede, sin da subito, come l'intento del legislatore sia quello di spronare il *reo*, attratto dalla possibilità di evitare pene severe, a porre in essere delle condotte riparatorie che evitino che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori²⁸.

La norma parla della possibilità di applicare il regime premiale in essa contenuto anche alla messa in

²⁴ A.R. DI LANDRO, *op. cit.*, 12-18.

²⁵ M. LAMANTEA, *Il reato di omessa bonifica tra vecchia e nuova disciplina*, in questa Riv., 2013, 466-468.

²⁶ Art. 452 *decies*, c.p.

²⁷ Art. 452 *decies*, c.p.

²⁸ In realtà già l'art. 257 del Codice dell'ambiente prevedeva che il soggetto che avesse proceduto a bonificare l'area interessata dalla contaminazione non sarebbe stato sottoposto ad alcuna conseguenza penale.

sicurezza.

Tuttavia, vale la pena specificare come l'ipotesi di messa in sicurezza alla quale si applica l'art. 452 *decies* sia quella di tipo permanente in quanto nel caso della messa in sicurezza di emergenza od operativa ci troviamo di fronte a misure che hanno una natura emergenziale e non sono risolutive di eventuali situazioni di inquinamento per le quali quindi non sarebbe plausibile l'applicazione di alcuna misura premiale²⁹. Per permettere la realizzazione delle attività volte a riparare la situazione di contaminazione, sempre l'art. 452 *decies*, comma 2, prevede la possibilità di sospendere il procedimento, su richiesta dell'imputato, prima dell'apertura del dibattimento di primo grado «per un tempo congruo non superiore a due anni».

Questa sospensione è applicabile solo nel caso in cui le attività di bonifica siano già iniziate e non siano nelle fasi iniziali previste dall'art. 239 e s. del Codice dell'ambiente³⁰.

La seconda parte della norma fa riferimento ad un'ipotesi di ravvedimento operoso che si sostanzia in una collaborazione processuale che va a vantaggio del soggetto che coadiuva l'Autorità di polizia o quella giudiziaria «nella ricostruzione del fatto, nell'individuazione degli autori o nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti».

Per questa attenuante, a differenza di quella appena citata, non vale il limite dell'apertura del dibattimento di primo grado per cui potranno essere prese in considerazione anche le dichiarazioni rese successivamente.

Quindi, qualora l'imputato proceda a bonificare l'area contaminata e, in sede processuale, adoperi una condotta collaborativa con l'Autorità di polizia o con quella giudiziaria potrà vedersi riconosciuta la doppia attenuante sempre nel rispetto di quanto previsto dall'art. 67 del codice penale.

Va notato come la circostanza attenuante del ravvedimento operoso non si applichi anche a favore degli enti che, quindi, restano sprovvisti di una disciplina premiale *ad hoc* che possa giovargli nel caso in cui abbiano adottato delle misure volte a eliminare le conseguenze dannose o pericolose del reato.

Le persone giuridiche, che procederanno a dar corso ad opere di bonifica o ripristino, potranno vedersi applicare solo l'attenuante contemplata dall'art. 12 del d.lgs. n. 231/2001³¹ che riduce la pena in misura minore rispetto a quanto previsto nell'ipotesi di applicazione del regime del ravvedimento operoso.

La mancata estensione di questo trattamento premiale alle persone giuridiche appare sicuramente irrazionale in quanto, guardando alla pratica, si vede come il più delle volte le contaminazioni avvengono nell'ambito dell'attività di impresa e, quindi, come le successive opere di messa in sicurezza, bonifica o ripristino vengano realizzate spesso da enti.

Si potrebbe cercare di risolvere il problema tramite un'applicazione analogica *in bonam partem* del ravvedimento operoso anche agli enti.

Tuttavia, dopo un'attenta analisi del quadro normativo ci si rende conto come ciò risulti di difficile applicazione in quanto sarebbe in contrasto con la previsione dell'art. 35 del d.lgs. n. 231/2001 che permette di utilizzare per l'ente le sole norme processuali che sono applicabili anche all'imputato³².

Detto ciò, è chiaro che il legislatore debba intervenire urgentemente sulla questione per evitare applicazioni difformi sul territorio nazionale della normativa in materia e soprattutto per creare un substrato normativo che possa favorire un impegno anche delle persone giuridiche nella realizzazione di opere di

²⁹ C. RUGA RIVA, *La legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza*, C. RUGA RIVA (a cura di), 2018, 57-58.

³⁰ A.R. DI LANDRO, *La funzione ripristinatoria nel diritto penale ambientale. La bonifica ed il ripristino ambientale. Uno studio de iure condito e de iure condendo*, cit., 57.

³¹ Recita il comma 2 dell'art. 12: «La sanzione è ridotta da un terzo alla metà se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado: a) l'ente ha risarcito integralmente il danno e ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero si è comunque efficacemente adoperato in tal senso; b) è stato adottato e reso operativo un modello organizzativo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi». Sempre l'art. 12 nei successivi commi 3 e 4 prevede che: «Nel caso in cui concorrono entrambe le condizioni previste dalle lettere del precedente comma, la sanzione è ridotta dalla metà ai due terzi. 4. In ogni caso, la sanzione pecuniaria non può essere inferiore a euro 10.329 (lire venti milioni)».

³² R. LOSENGO, *Confisca, recupero e ripristino - Parte II: bonifiche e ripristino*, in C. RUGA RIVA (a cura di), *La legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza*, cit., 79-87.

bonifica.

In chiusura, possiamo rilevare come il ravvedimento operoso faccia svolgere alla bonifica ed al ripristino nel panorama del diritto penale dell'ambiente il ruolo di una circostanza attenuante ad effetto speciale.

5. - *L'art. 452 terdecies del codice penale e l'art. 257 del Codice dell'ambiente. Due fattispecie penali a confronto.* A seguito dell'emanazione della legge n. 68/2015 è risulta *ictu oculi* evidente la necessità di armonizzare il neo-introdotta delitto di cui all'art. 452 *terdecies* e la preesistente contravvenzione prevista dall'art. 257 del Codice dell'ambiente.

L'eventuale conflitto fra le due norme può sorgere solo quando siamo in presenza di una bonifica ordinata alla Pubblica Amministrazione in seguito alla redazione di un progetto di bonifica³³.

Anche in questo caso, la dottrina e la giurisprudenza hanno elaborato diverse teorie per superare possibili problematiche applicative delle due discipline.

Una prima posizione vede l'art. 452 *terdecies* del codice penale e l'art. 257 del Codice dell'ambiente protagonisti di un concorso apparente fra norme.

Tale situazione viene risolta dal punto di vista soggettivo tramite la clausola di riserva prevista dall'art. 275 che esclude la sua applicazione in casi in cui «il fatto costituisca più grave reato».

Per tale ragione, prevarrebbe sempre la fattispecie prevista dal codice penale ogniqualvolta l'omessa bonifica sia dolosa; mentre troverebbe applicazione l'art. 257 del codice dell'ambiente nei casi di un'omissione colposa o di una bonifica avvenuta in modo errato per negligenza o imprudenza del soggetto tenuto a realizzarla.

Seguendo l'impostazione di altra parte della dottrina il concorso apparente fra le due norme andrebbe risolto sul piano oggettivo tenendo conto di quanto previsto dall'art. 15 del codice penale che esprime il principio di specialità.

Secondo questo orientamento, rientrerebbero nel disposto dell'art. 452 *terdecies* tutti quei casi in cui il reato derivi dall'omissione di una o di più fasi procedurali previste per la redazione del progetto di bonifica secondo quanto stabilito dall'art. 242 del Codice dell'ambiente.

Si integrerà, al contrario, la fattispecie di cui all'art. 257 del Codice dell'ambiente quando il reato nasce dalla inesatta o mancata decontaminazione in contrasto con quanto previsto dal progetto di bonifica condiviso con l'Amministrazione³⁴.

Nel caso in cui vengano, invece, omesse alcune delle fasi procedurali, previste dall'art. 242 e funzionali alla redazione del progetto di bonifica, potrà essere integrato il nuovo delitto di omessa bonifica solo qualora il danno ambientale o la contaminazione dell'area siano stati dimostrati attraverso altre modalità. Altra importante differenza che si può riscontrare nello studio della fattispecie delittuosa di cui all'art. 452 *terdecies* e della contravvenzione prevista dall'art. 257 è relativa al fatto che il primo ha a oggetto e mira a perseguire più condotte fra loro alternative.

Si punisce, infatti, non solo chi omette di bonificare un sito ma anche chi non procede al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi³⁵.

Si può affermare, senza timore di essere smentiti, che entrambe le previsioni disegnano degli illeciti a carattere sussidiario che troveranno applicazione lì dove non si possa configurare un reato più grave.

Il delitto di cui all'art. 452 *terdecies* del codice penale ha una natura formale poiché si impegna a punire la condotta omissiva di chi è tenuto a procedere alla bonifica o al ripristino e non vi ha dato corso.

Questa conclusione ci porta a dire che autore del reato può anche essere considerato chi non si sia reso

³³ R. AFFINITO, *I reati di omessa bonifica*, in *Stud. giur. prof.*, 2018, 3, 50.

³⁴ In questo senso si veda la sentenza Cass. Sez. III Pen. 9 giugno 2016, n. 22006, cit., nella quale si afferma che: «In assenza di un progetto di bonifica definitivamente approvato, non può configurarsi il reato di cui all'art. 257 TUA».

³⁵ A.R. DI LANDRO, *I problemi relativi al delitto di omessa bonifica-ripristino. In particolare, quale responsabilità per l'autore del danno ambientale e quali per gli altri soggetti?*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2018, 1-2, 355.

responsabile dell'inquinamento ma sia comunque legalmente tenuto a realizzare gli interventi di bonifica³⁶.

Concludendo, possiamo rilevare come il delitto di omessa bonifica appaia più ampio della contravvenzione prevista dall'art. 257 del Codice dell'ambiente in quanto, oltre a sanzionare la mancata attuazione della bonifica disposta dalla Pubblica Amministrazione, punisce anche quella derivante da un ordine del giudice o dalla legge.

Inoltre, relega la fattispecie contravvenzionale ad essere residuale in quanto essa è limitata ai soli casi di omessa bonifica ascrivibili al soggetto per imprudenza negligenza o imperizia³⁷.

³⁶ G. GALLONE, *L'individuazione del responsabile della bonifica: giudice amministrativo e giudice penale a confronto*, in *Urb. app.*, 2020, 4, 449 ss. In questo contributo l'autore, analizzando vari orientamenti tanto della giurisprudenza amministrativa quanto di quella penale, realizza un quadro chiaro sugli ambiti di applicazione e sulla natura delle due fattispecie di omessa bonifica.

³⁷ C. RUGA RIVA, *I nuovi ecodelitti - Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015, 44-47.