



UNIVERSITÀ  
degli STUDI  
di CATANIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
MASTER DI II LIVELLO  
DIRITTO DELL'AMBIENTE E GESTIONE DEL TERRITORIO

---

*Marianna Cangialosi*

LA RESPONSABILITÀ DEL PROPRIETARIO NON COLPEVOLE IN  
TEMA DI BONIFICA DI SITI CONTAMINATI:  
TRA PRINCIPIO DEL CHI INQUINA PAGA E PRINCIPIO DELLA  
PERSONALITÀ DELLA RESPONSABILITÀ PENALE.

---

Relatore:  
Chiar.ma Prof.ssa Marisa Meli

---

Anno Accademico 2022/2023

*Alla mia famiglia, un vero e proprio faro nel caos della vita, che mi ha sempre sostenuto nella realizzazione dei miei sogni e senza la quale sarei smarrita.*

*Grazie.*

*A Rossella, Maestra, Tutor e Guida, che mi ha teso la mano senza conoscermi e mi dato una grande opportunità: quella di imparare e di sviluppare autonomia e identità.*

*Fonte quotidiana di ispirazione e motivazione nella professione e nella vita.*

*Grazie.*

*La responsabilità del proprietario non colpevole in tema di bonifica di siti contaminati: tra principio del chi inquina paga e principio della personalità della responsabilità penale.*

## **INDICE**

### **CAPITOLO I**

#### ***LA RESPONSABILITA' DEL PROPRIETARIO NON COLPEVOLE ALLA LUCE DEL PRINCIPIO DI CHI INQUINA PAGA.***

1. La bonifica dei siti contaminati e il principio di chi inquina paga. pag. 1
2. La procedura di bonifica ordinaria e semplificata. pag. 4
3. L'aderenza della responsabilità del proprietario incolpevole al principio di chi inquina paga: tra disposizioni normative e sviluppi giurisprudenziali. pag. 8
4. La responsabilità civile del proprietario incolpevole. Cenni. pag. 12

### **CAPITOLO II**

#### ***LA RESPONSABILITA' PENALE DEL PROPRIETARIO NON COLPEVOLE ALLA LUCE DEL PRINCIPIO DELLA PERSONALITA' DELLA RESPONSABILITA' PENALE.***

1. Premessa pag. 14
2. Il reato di omessa bonifica: tra ipotesi delittuosa e contravvenzionale. pag. 15
3. La responsabilità penale del proprietario incolpevole per l'omessa bonifica e l'eventuale obbligo di impedire il reato altrui. pag. 21
4. La contravvenzione di omessa comunicazione dell'evento potenzialmente inquinante. pag. 24
5. L'Ente e il reato di omessa bonifica. Cenni pag. 26
6. La tutela del bene giuridico in fase postuma alla contaminazione: profili ripristinatori pag. 27

### **CAPITOLO III:**

#### ***L'INCONTRO DEGLI ASSETTI TEORICI SUL PIANO PRATICO. CONSIDERAZIONI PERSONALI.***

1. L'estensione della materia penale al diritto ambientale pag. 34
2. L'aderenza dell'assenza di responsabilità del proprietario non colpevole ai principi cardine del *chi inquina paga* e della personalità della responsabilità penale pag. 35
3. L'accertamento del soggetto responsabile della contaminazione in fase di indagine pag. 37

4. Conclusioni e considerazioni personali

pag. 39

**BIBLIOGRAFIA**

pag. 42

# CAPITOLO I

## LA RESPONSABILITA' DEL PROPRIETARIO NON COLPEVOLE ALLA LUCE DEL PRINCIPIO DI CHI INQUINA PAGA.

SOMMARIO: 1. La bonifica dei siti contaminati e il principio di chi inquina paga. – 2. La procedura di bonifica ordinaria e semplificata. – 3. L'aderenza della responsabilità del proprietario incolpevole al principio di chi inquina paga: tra disposizioni normative e sviluppi giurisprudenziali. – 4. La responsabilità civile del proprietario incolpevole. Cenni.

### *1. La bonifica dei siti contaminati e il principio di chi inquina paga.*

Il tema della bonifica dei siti inquinati trova disciplina nel Titolo V, della parte quarta, del Codice dell'Ambiente, il quale ha positivizzato i criteri, le modalità e le procedure relative agli interventi di bonifica nonché il ripristino dei siti contaminati.

In particolar modo, il legislatore ha inteso predefinire le procedure volte a eliminare le sorgenti di inquinamento e la riduzione delle concentrazioni delle sostanze inquinanti nel rispetto dei principi e delle norme comunitarie con una specifica attenzione al principio del *chi inquina paga*.<sup>1</sup>

Le procedure di bonifica si scandiscono in una serie di interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nelle matrici ambientali (suolo, sottosuolo e acque sotterranee) ad un livello uguale o

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento in tal senso, SALOMONE, R., *Principi generali del diritto penale ambientale*, in P. D'AGOSTINO, R., SALOMONE, (a cura di), *La tutela dell'ambiente. Profili penali e sanzionatori*, Padova, 2011, 220 ss.; TADDEI, G., *Responsabilità, nesso causale e giusto procedimento*, in *Amb. & Svil.*, 2010, 439 ss.

Una analisi compiuta sul principio in esame si rinviene in MELI, M., *Il principio comunitario "chi inquina paga"*, Milano, 1996.

inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR). Alle procedure di bonifica possono essere affiancati gli interventi di ripristino ambientale, volti alla riqualificazione ambientale e paesaggistica, che consentono la ricostituzione dello *status quo ante*.

Di norma, al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera, immediatamente, le misure necessarie di prevenzione volte a contrastare il danno o il pericolo che rappresenta una minaccia per la salute o per l'ambiente e ne dà immediatamente comunicazione alle autorità competenti, avviando la procedura di intervento maggiormente adeguata.

Nel momento in cui vengono superati i valori delle concentrazioni soglie di contaminazione (CSC), il sito, che acquista lo *status* di sito potenzialmente contaminato, deve essere sottoposto a una caratterizzazione e a una analisi del rischio.

Se dall'esito delle analisi le matrici ambientali hanno un valore inferiore rispetto ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC) ovvero compresi tra le CSC e le concentrazioni soglia rischio (CSR), il sito risulta non contaminato. Mentre, qualora i valori delle concentrazioni soglia superano i valori rischio (CSR), il sito è contaminato ed è necessario avviare le misure di sicurezza e la bonifica, in quanto i valori rappresentano un rischio per la salute umana.

Dunque, nel momento in cui le matrici ambientali risultano positive all'indagine di rischio sanitario e ambientale si attivano le procedure di bonifica o di ripristino ambientale.

Nell'ottica di un sistema ambientale internazionale improntato all'attuazione concreta del principio di sviluppo sostenibile si inserisce il principio del *chi inquina paga*, uno dei principi cardine del diritto dell'Unione Europea<sup>2</sup> in materia ambientale, il quale sancisce un obbligo generale di correzione e riparazione dei danni ambientali in capo al soggetto che, con la sua azione od omissione, li abbia cagionati.

In via generale, il principio del *chi inquina paga* svolge quella funzione social-preventiva, tipica della sanzione, che previene l'agire che potrebbe mettere in pericolo il bene ambiente e il bene salute.

Questo principio compare per la prima volta nella legislazione comunitaria nel 1972, dapprima nel *Recommendation of the Council*, n. C (72) 128 del 26 febbraio 1972 e in

---

<sup>2</sup> Principio positivizzato dall'art 191 del TFUE (precedentemente art. 174, comma 2, del Trattato CE).

seguito nel punto 16 della *Dichiarazione di Rio de Janeiro* del 05 giugno del medesimo anno.<sup>3</sup>

Se in una prima fase questo principio venne recepito in modo restrittivo, sebbene venne usato per una finalità di prevenzione e riduzione e non al fine di ottenere un risarcimento del danno, solo negli anni ottanta del secolo scorso ci si aprì a una lettura estensiva fino a quando, con la risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri del 19 ottobre 1987, il principio divenne il riferimento anche per la costruzione di una responsabilità civile in relazione a danni cagionati all'ambiente. *“L'imputazione dei costi al soggetto responsabile dell'inquinamento deriva quindi da una esigenza economica, fino a divenire uno strumento giuridico di responsabilità civile e di riparazione del danno causato.”*<sup>4</sup>

La sua evoluzione transnazionale, confluita per ultimo nell'art. 191, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, è divenuta pregnante anche per l'ordinamento interno e il legislatore lo ha inserito sia in chiave generale e astratta all'interno del codice dell'ambiente l'art. 3ter, quale principio ispiratore della tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale,<sup>5</sup> sia in una formulazione specifica in tema di inquinamento idrico e in tema di rifiuti (si vedano gli artt. 119, 154, 155, 178, 219 e 239 D. Lgs. 152/2006).

Infine, in tema di bonifica, il Testo unico ambientale, applicando in via diretta e concreta tale principio ha formulato e scandito un principio di responsabilità a carico del responsabile che ricalca il principio della personalità della responsabilità penale di cui all'art. 27 Cost. prevedendo espressamente un onere di attivazione a carico del responsabile della contaminazione (art. 242), la possibilità per le Amministrazioni di emettere ordinanza di bonifica a carico del responsabile (art. 244), l'azione di rivalsa nei

---

<sup>3</sup> Successivamente compare nella raccomandazione europea n. 436/1975 e nell'Atto Unico Europeo del 1986 per poi essere successivamente confluito nell'art. 174, comma 2, TUE ove attualmente risulta trasfuso nell'art. 191 del TFUE; anche la Direttiva 2004/35/CE, ai sensi del suo articolo 1, istituisce un quadro per la responsabilità ambientale basato sul principio del “chi inquina paga”.

<sup>4</sup> AA.VV., Ambiente 2023, manuale normo-tecnico, IPSOA, pag. 34.

<sup>5</sup> Art. 3ter D. Lgs 152/2006 *“La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio “chi inquina paga” che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale.”*



confronti del responsabile da parte di chi ha spontaneamente eseguito gli interventi di bonifica (art. 253) e infine la previsione di una sanzione amministrativa nei confronti del soggetto che ha cagionato l'inquinamento (art. 257).

Proprio in relazione a queste ultime disposizioni la Corte di Giustizia dell'Unione europea<sup>6</sup> ha affermato che i principi dell'Unione europea in materia ambientale, sanciti dall'art. 191, par. 2, TFUE<sup>7</sup> e dalla Direttiva n. 2004/35/CEE del 21 aprile 2004, in particolare il *principio chi inquina paga*, il *principio di precauzione*, il *principio dell'azione preventiva*, il *principio della correzione*, non ostano alla normativa italiana che in caso di accertata contaminazione di un sito ed impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o l'impossibilità di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione non consente all'autorità amministrativa di porre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile

---

<sup>6</sup> CGUE, III sez., 534/2015, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e altri c. Fipa Group S.R.L. e altri.

<sup>7</sup> Principio di *chi inquina paga*, principio di precauzione, principio dell'azione preventiva principio, della correzione, art. 191 TFUE:

1. *La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:*
  - *salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,*
  - *protezione della salute umana,*
  - *utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,*
  - *promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.*
2. *La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga». In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione. IT C 83/132 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 30.3.2010.*
3. *Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto:*
  - *dei dati scientifici e tecnici disponibili,*
  - *delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione,*
  - *dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione,*
  - *dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni.*

dell'inquinamento, ma prevede a carico di quest'ultimo soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifico.

Si potrebbe concludere che il legislatore italiano ha adeguatamente previsto e strutturato il principio del *chi inquina paga* nel solco delle sue origini e di quello che è stato il cammino europeo, tuttavia, nella prassi abbiamo assistito e si assiste a una alterazione del principio, da cui scaturiscono molteplici criticità, di cui si parlerà nel prosieguo dell'elaborato.

## ***2. L'iter di bonifica dei siti inquinati: procedura ordinaria e semplificata.***

Il codice dell'ambiente prevede una procedura di bonifica ordinaria, positivizzata dall'art. 242, e una semplificata, disciplinata dall'art. 242*bis*, di più recente introduzione.<sup>8</sup>

Le due procedure sviluppano due *iter* differenti la cui scriminante non va individuata solamente sotto un profilo squisitamente endoprocedimentale più snello, in quanto la differenza sostanziale attiene alla tipologia della matrice da bonificare e di fatto si applica solamente alla bonifica del suolo e ai casi che riguardano i livelli di concentrazione soglia di contaminazione (CSC).

La procedura ordinaria può essere suddivisa in tre macro-fasi: la fase di avvio, la fase dell'indagine preliminare e, infine, la fase di analisi di rischio e di valutazione delle risultanze.

Il procedimento amministrativo di bonifica si apre nel momento in cui il responsabile del sito, rilevata la presenza di un evento potenzialmente pericoloso ovvero la presenza di una contaminazione storica, dà immediata comunicazione al Comune, alla Provincia e alla Regione (art. 242, comma 1).

Dopo aver allertato le autorità, il responsabile deve avviare un'indagine preliminare volta a ad analizzare campioni del sito al fine di individuare le eventuali fonti attive dell'inquinamento (art. 242, comma 2). I risultati delle indagini consentono di determinare se siano state superate o meno le soglie di contaminazione (CSC) e, quindi, se l'area interessata è un "*sito non inquinato*" o un "*sito potenzialmente contaminato*".

---

<sup>8</sup> La nuova procedura semplificata di cui all'art. 242*bis* D. Lgs. 152/2006 è stato introdotto dal D. L. 91/2014, successivamente conv. con L. 116/2014.

Nel primo caso, l'interessato provvede a definire la procedura avviata mediante l'invio al Comune o alla Provincia di un'autocertificazione che attesti che l'area è qualificabile come sito non inquinato e al contestuale ripristino della zona.

L'autocertificazione conclude il procedimento, ferme restando le attività di controllo e verifica da parte delle autorità competenti da effettuarsi nei successivi quindici giorni.

Laddove, invece, l'indagine preliminare ravvisi l'avvenuto superamento delle CSC, anche con riguardo ad un solo parametro, il responsabile dell'inquinamento è tenuto a darne notizia al Comune e alle Province, unitamente alla descrizione delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza adottate, e a presentare, nei trenta giorni successivi, un piano di caratterizzazione, che deve essere poi valutato e approvato dalla Regione in sede di Conferenza dei Servizi (art. 242, comma 3).

A seguito dell'approvazione da parte della Regione si apre la fase centrale del procedimento, quella in cui si accerta o meno l'esistenza della contaminazione e, quindi, di un reale pericolo per l'ambiente e per la salute dell'uomo.

Il responsabile è tenuto a eseguire la caratterizzazione e a sviluppare l'analisi specifica del sito entro sei mesi.

Qualora gli esiti dell'analisi del rischio rivelino una concentrazione contenuta tra i valori delle CSC e i valori delle CSR, la Conferenza dei Servizi, con l'approvazione del documento dell'analisi del rischio, dichiara concluso positivamente il procedimento, ma può prescrivere lo svolgimento di un programma di monitoraggio al fine di valutare la stabilizzazione della situazione riscontrata. Se l'attività di monitoraggio rivela nuovamente il superamento delle CSR, il responsabile dovrà avviare la bonifica.

Nel caso in cui la fase delle indagini, espletata dopo le comunicazioni iniziali, rivela che i valori di inquinamento risultino superiori alle CSR, il responsabile sottopone alla Regione, nei successivi sei mesi, il piano di caratterizzazione.

Qualora il sito necessiti di interventi di bonifica o di messa in sicurezza che presentino particolari complessità, che derivano dalla natura della contaminazione ovvero dalle caratteristiche morfologiche dell'area, il progetto può essere articolato per fasi progettuali distinte.

Trasmesso il progetto, la Regione convoca la Conferenza dei Servizi e, sentiti Comune e Provincia, si passa alla sua approvazione.

Il provvedimento di approvazione stabilisce i tempi di esecuzione, le verifiche intermedie e le attività di verifica del completamento degli interventi.

Ad avvenuto completamento di tutta la procedura, si aziona la fase di osservazione che consente di verificare la stabilizzazione dei parametri e solo dopo si procede alla chiusura dell'*iter*.

La mancata attuazione del progetto approvato dalla Regione determina la configurazione del reato di omessa bonifica, il quale, come vedremo *infra*, nel nostro ordinamento ha sia natura delittuosa che contravvenzionale.

Per quanto concerne la procedura semplificata si applica nel caso in cui la matrice inquinata sia un suolo che presenti alterazioni delle sole CSC.

In questo caso, l'operatore interessato presenta all'amministrazione competente uno specifico progetto, completo degli interventi programmati, nonché un cronoprogramma di svolgimento dei lavori, in cui devono esplicitare gli interventi per la bonifica e le misure di prevenzione e messa in sicurezza, relativi all'intera area, comprese le acque di falde.

In questa procedura la Caratterizzazione e il progetto non vengono sottoposti a una fase di approvazione ma solo a una fase di controllo.

Per passare alla fase esecutiva, il responsabile presenta gli elaborati esecutivi alla Regione, successivamente viene convocata la Conferenza dei Servizi e, una volta approvati i progetti, la determinazione conclusiva sostituisce tutti i provvedimenti autorizzativi.

A questo punto, il responsabile deve comunicare alla Regione e all'ARPA la data di avvio della bonifica e presentare, alla sua conclusione, il Piano di Caratterizzazione da sottoporre ad approvazione.

Se il Piano viene approvato, l'ARPA, constatata la regolarità della procedura, valida i risultati del Piano di campionamento e certifica l'avvenuta bonifica del suolo.

Nel caso in cui i valori delle CSC non siano idonei, l'ARPA comunica all'Amministrazione e al soggetto responsabile le difformità del Piano di Caratterizzazione ed entro i successivi quarantacinque giorni il soggetto interessato presenta dei progetti integrativi.

Resta fermo l'obbligo di adottare misure di prevenzione, messa in sicurezza e bonifica delle acque di falda, se necessarie.

### 3. *L'aderenza della responsabilità del proprietario incolpevole al principio di chi inquina paga: tra disposizioni normative e sviluppi giurisprudenziali.*

La disamina appena esposta fa emergere che il principio del *chi inquina paga* pone l'onere della bonifica di un sito inquinato solo in capo al soggetto effettivamente responsabile della contaminazione, evitando che il costo delle opere di bonifica e messa in sicurezza ricadano sull'Amministrazione e, in ultima istanza, sul cittadino.<sup>9</sup>

Il principio del *chi inquina paga*, così formulato, esprime la sua *ratio* di "internalizzazione"<sup>10</sup> dei costi ambientali, espressa dal nostro legislatore, ma altresì dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, la quale, in diverse pronunce, ha evidenziato la portata precettiva principio specificando che il costo economico del danno ambientale trasla dalla collettività che lo subisce al soggetto cui è riconducibile la responsabilità.<sup>11</sup>

In questa prospettiva il principio del *chi inquina paga* ha un duplice compito. Da un lato, svolge una funzione riparatoria, tale per cui il soggetto che abbia cagionato il danno deve ripararlo, dall'altro assolve una funzione repressiva, in un'ottica social-preventiva, in quanto "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."<sup>12</sup>

È bene sottolineare che questi obblighi procedurali risultano posti solo in capo al soggetto responsabile della contaminazione e non anche nei confronti del proprietario ovvero del soggetto gestore dell'area inquinata che non è responsabile del danno.

Sul punto è granitico l'orientamento del Consiglio di Stato il quale ha affermato che *l'Amministrazione mentre ben può, sulla base della normativa specifica di riferimento, vigilare sui privati proprietari perché si attengano al puntuale rispetto di tale normativa*

---

<sup>9</sup> Sul punto GATTI, M., *Paga (solo) chi inquina? L'attribuzione della responsabilità ambientale nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in M.A. LUPOI, *Emergenza ambientale e tutela giuridica*, Sanarcangelo di Romagna, 2017, 151 ss.

<sup>10</sup> Sul punto v. anche Commissione europea, *Libro bianco sulla responsabilità ambientale*, 9 febbraio 2000, COMM (2000) 66, def., par. 3.1;

<sup>11</sup> CGUE, Sez. III, 22 dicembre 2008, n. 408.

<sup>12</sup> Cit. RENNA, M., *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in Riv. Quadr. Dir. Ambiente, 1-2, 2012, 82 e ss; In senso analogo, GATTI, M., *Paga (solo) chi inquina? L'attribuzione della responsabilità ambientale nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, cit.

*per evitare ogni forma di inquinamento dei terreni, non può certamente – fondandosi sull’erronea applicazione dei generali principi civilistici (artt. 2050 e 2051 c.c.) – imporre ai privati medesimi, che non hanno alcuna responsabilità diretta sull’origine del fenomeno contestato ma che vengono individuati solo in quanto proprietari del bene, lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento.*<sup>13</sup>

Il proprietario non colpevole, così come previsto dall’art. 245, comma 2, D. Lgs. 152/2006, ha solo l’obbligo di comunicazione alle Amministrazioni competenti di adottare le misure di prevenzione nel caso in cui rilevi il superamento delle concentrazioni soglia rischio, difatti, autorevole dottrina ha qualificato tale obbligo come “*obbligo di allarme*”<sup>14</sup> in quanto finalizzato esclusivamente a mettere la Pubblica Amministrazione nelle condizioni di conoscere la situazione di pericolo. Solo in via autonoma, il proprietario non colpevole ovvero gli interessati non responsabili possono attivare volontariamente le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale.

Diverso, invece, è stato il risvolto nella prassi, in quanto spesso è accaduto che, a fronte dell’impossibilità di individuare il soggetto responsabile o in assenza di risanamenti volontari, l’Amministrazione ha cercato di estendere le maglie degli obblighi esigibili dal proprietario, coinvolgendolo nella procedura di risanamento ambientale e imponendogli prescrizioni dirette di bonifica e di messa in sicurezza.<sup>15</sup>

Questa tendenza dell’Amministrazione ha dato vita a un dibattito giurisprudenziale sulla posizione del proprietario incolpevole e sugli obblighi da questi esigibili-che, in ultima istanza, ha coinvolto anche il rilievo da attribuire all’elemento soggettivo della colpa nell’inquadramento della responsabilità in esame, posto che è proprio il dato normativo

---

<sup>13</sup> Ex multis, Cons. Stato, Sez. V, n. 3971/2002.

<sup>14</sup> DE SANTIS G., *Bonifica dei siti inquinati. Profili di responsabilità penale, I parte*, in *Resp. civ. e prev.*, 7-8, 2009, 1478.

<sup>15</sup> GRASSI, F., La Corte di Giustizia conferma che sul proprietario “incolpevole” non grava l’obbligo di effettuare le attività di bonifica, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2015, 1, 211. È bene sottolineare che, quando l’Amministrazione dispone tali interventi di risanamento, essa ha la possibilità di rivalersi, ex art. 253, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nei confronti del responsabile ma anche nei confronti del proprietario incolpevole, nei limiti del valore di mercato del dito, a seguito di un provvedimento motivato dell’autorità competente. Sul punto DI GERONIMO, P., Il principio “chi inquina paga” alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia, cit., 675 ss.

interno<sup>16</sup> che impone una siffatta ricerca della qualifica dell'elemento psicologico di chi ha procurato l'inquinamento.

Muovendo dal quadro normativo e dalla netta distinzione tra il soggetto responsabile della contaminazione e il proprietario del sito incolpevole, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato si è pronunciata escludendo la possibilità per la Pubblica Amministrazione di imporre al proprietario non responsabile misure di messa in sicurezza d'emergenza o di bonifica.

In particolare, il Consiglio di Stato ha ribadito che il proprietario incolpevole risulti gravato solo dell'obbligo di sostenere il costo degli interventi realizzati d'ufficio dall'Amministrazione nei limiti del valore di mercato della sua area, in forza dell'onere reale prescritto dal legislatore, e di quello di adottare volontariamente misure di prevenzione in presenza delle descritte condizioni, precisando come su di esso non gravino altri obblighi *di facere*.

Per dirimere l'annoso conflitto generatosi nella giurisprudenza interna sulla responsabilità del proprietario incolpevole, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>17</sup> ha rimesso la questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia al fine di dirimere i dubbi circa la compatibilità tra il dibattito interno e i principi dell'ordinamento dell'Unione Europea, positivizzati dall'art. 191, par. 2, TFUE.

La Corte di Giustizia<sup>18</sup>, nella sua pronuncia, ha confermato che la normativa italiana è aderente ai principi comunitari e, difatti, pone una responsabilità del proprietario incolpevole limitata al prescritto onere reale sul bene.

I Giudici hanno ribadito, inoltre, la necessità di un nesso causale tra l'azione di un operatore e il danno ambientale, al fine di legittimare l'imposizione delle misure di riparazione ed esclude, in maniera netta, la configurabilità di forme di responsabilità da "*mera posizione*", come quelle ipotizzate nell'ambito dell'ordinanza di rimessione.

Infine, la Corte di Giustizia ha chiarito il significato del principio del *chi inquina paga* e ha precisato come la sua *ratio* ultima consista proprio nell'internalizzazione dei costi e delle diseconomie ambientali a carico di chi le causa.

Si tratta, dunque, di una componente essenziale al fine di evitare di addossare i costi in questione sulla collettività e di ottenere anche un controllo e una vigilanza da parte

---

<sup>16</sup> Si vedano gli artt. 242 e 311 D. Lgs. 152/2006.

<sup>17</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., 13 novembre 2013, n. 25, par. 26.

<sup>18</sup> CGUE, 4 marzo 2015, C-534/13.

dell'operatore il quale, in caso contrario dovrebbe sopportare i costi degli effetti negativi sull'ambiente.

Questo consente di riconoscere una doppia funzione al principio del *chi inquina paga* poiché, oltre a istituire un criterio soggettivo di imputazione della responsabilità in capo a chi abbia commesso un illecito e alterato l'equilibrio ambientale, opera anche come “*strumento di regolazione economica*”.<sup>19</sup>

Una diversa ed estensiva interpretazione del principio *chi inquina paga*, che rappresenta una tesi minoritaria interna, si pone in contrasto con l'ordinamento europeo perché comporterebbe la responsabilità dei soggetti incolpevoli. Questa impostazione interpretativa è categoricamente esclusa dalla Corte europea, la quale è chiara nell'escludere un ruolo del proprietario incolpevole in quanto una siffatta ricostruzione della responsabilità, non solo sarebbe incompatibile con il sistema appena delineato, ma creerebbe doglianze non indifferenti all'atto dell'individuazione del soggetto attivo del reato di omessa bonifica (sia formulato dall'art. 257 D. Lgs. 152/2006, che dall'art. 452<sup>terdecies</sup> c.p.) nonché in via generale con l'intero ordinamento penale.

In ultimo, a completamento, dell'analisi effettuata, non ci si può esimere dal richiamare le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione le quali recentemente, con la pronuncia 3077/2023, sono intervenute sulla portata del principio del *chi inquina paga* e sul sistema distributivo delle responsabilità ambientali.

La sentenza conferma quanto sinora asserito e può ritenersi apprezzabile in quanto, valorizzando una lettura sistematica ed integrata della normativa europea e nazionale, afferma che il criterio di imputazione della responsabilità per danno ambientale, secondo il principio del *chi inquina paga*, non può prescindere dall'accertamento del nesso causale tra l'attività posta in essere dall'operatore e l'inquinamento, nonché dall'accertamento del necessario elemento psicologico.

La conclusione delle Sezioni Unite non poteva essere differente sebbene non manchino nel nostro ordinamento e nel diritto europeo ragioni per avallare la tesi secondo cui il proprietario non responsabile non può essere assoggettato ad obblighi di bonifica, alla luce di inesistenti doveri di cooperazione verso la Pubblica Amministrazione o in quanto detentore del sito o dei rifiuti contaminanti.

---

<sup>19</sup> SALVEMINI, P., La parola fine della Corte di Giustizia sui confini della responsabilità per danno ambientale del proprietario incolpevole del sito inquinato. Nota a Corte Giustizia UE, sentenza 4 marzo 2015, C-534/13, in Rivista ass. it. costituzionalisti, 2015.



#### **4. La responsabilità civile del proprietario incolpevole. Cenni.**

Le considerazioni sinora svolte hanno consentito di delineare il quadro della responsabilità del proprietario non responsabile sul piano amministrativo, per cui si può pacificamente affermare che all'interno del nostro ordinamento è escluso l'addebito di colpevolezza in capo a un soggetto che con la sua condotta commissiva od omissiva non abbia cagionato alcuna forma di inquinamento, inteso in senso lato, e pertanto l'Amministrazione non può né onerare il soggetto non colpevole ad effettuare le opere di bonifica né può irrogare sanzioni amministrative.

Tuttavia, la medesima conclusione non può delinarsi in ordine alla sussistenza di una responsabilità civile, in quanto il Testo unico ambientale profila una responsabilità civilistica sussidiaria rispetto a quella dell'autore della contaminazione.

L'art. 253 D. Lgs. 152/2006, rubricato *oneri reali e privilegi speciali*, afferma che “*gli interventi di cui al presente titolo costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 250. L'onere reale viene iscritto a seguito della approvazione del progetto di bonifica e deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica*”.

Secondo la definizione comunemente accolta, l'onere reale è un istituto affine alla obbligazione *propter rem* sebbene si tratti di un peso che grava su un immobile. Pertanto, qualunque proprietario o titolare di altro diritto reale dell'immobile medesimo è tenuto ad eseguire prestazioni positive (di *facere* o di *dare*) a favore di un altro soggetto. Ne discende che la caratteristica dell'onere reale è l'ambulatorietà, consistente nel fatto che, se la titolarità del diritto principale passa ad un altro soggetto, passa anche l'obbligazione accessoria. Dunque, chi subentra nel diritto reale subentra anche negli obblighi connessi all'onere reale indipendentemente dal fatto che ne abbia avuto effettiva conoscenza.

L'esigenza di tutelare gli acquirenti di beni immobili è pertanto alla base della previsione secondo cui l'onere reale deve risultare dal certificato di destinazione urbanistica, ai sensi e per gli effetti dell'art. 253 D. Lgs 152/2006.<sup>20</sup>

A essere grato dell'onere reale è il proprietario del sito il quale è tenuto a corrispondere alla P.A. precedente le spese di bonifica nei limiti del valore del fondo, salva la facoltà di

---

<sup>20</sup> Cfr. BIGATTI S., Rifiuti. Disciplina dell'onere reale nella normativa sui siti contaminati, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).

rivalersi nei confronti del soggetto responsabile dell'inquinamento (art. 253, comma 4, D. Lgs. 152/2006).

Questa norma è importante in quanto ha chiarito definitivamente che il proprietario incolpevole è tenuto a rimborsare la P.A. procedente nei limiti del valore di mercato del sito interessato determinato a seguito degli interventi di bonifica.

Tuttavia, a differenza della *obligatio propter rem*, nel caso in cui gravi un onere reale in capo al proprietario incolpevole, egli ne risponde con tutto il patrimonio in base all'art. 2740 del c.c..

Sul punto, il Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto, già nel lontano 2002 affermava che *“l’obbligo del proprietario di un’area inquinata al quale la Pubblica autorità – che ha emanato un provvedimento di messa in sicurezza, bonifica, ripristino ambientale dell’area stessa – non abbia contestato alcun coinvolgimento nella contaminazione del sito, è meramente sussidiario rispetto a quello dell’autore della contaminazione e, comunque, fermo restando che il proprietario suddetto non può essere colpito da un’ordinanza che prescriva la presentazione di un piano di bonifica e di ripristino ambientale, la responsabilità stessa va circoscritta all’onere di risarcire l’ente pubblico che abbia provveduto d’ufficio a bonificare l’area, nei limiti del valore dell’area stessa”*. (Cfr. TAR Veneto, Sez. III, 18 marzo 2002, n. 1104).

Dunque, la *ratio* espressa dal legislatore è indubbia e pone dei principi chiari in base ai quali è possibile affermare che l’obbligo di bonifica può essere imposto solo al soggetto che con la sua azione od omissione si è reso responsabile dell’inquinamento, con la precisazione che l’onere di ricercare e individuare tale soggetto gravi sulla Pubblica Amministrazione, mentre non può addossarsi l’obbligo di bonifica o di messa in sicurezza in capo al proprietario incolpevole, ove manchi ogni responsabilità dello stesso.<sup>21</sup>

L’Amministrazione, in ogni caso, d’ufficio, ai sensi dall’art. 250, D. Lgs. 152/2006, può realizzare le opere di bonifica e di ripristino ambientale qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente ai loro obblighi ovvero nel caso in cui non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati. In questo caso le procedure di bonifica e gli interventi di ripristino sono realizzati d’ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione, secondo l’ordine di priorità fissati dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate.

---

<sup>21</sup> Cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 20 dicembre 2011, n. 1587.

## CAPITOLO II

### LA RESPONSABILITA' PENALE DEL PROPRIETARIO NON COLPEVOLE ALLA LUCE DEL PRINCIPIO DELLA PERSONALITA' DELLA RESPONSABILITA' PENALE.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il reato di omessa bonifica: tra ipotesi delittuosa e contravvenzionale. – 3. La responsabilità penale del proprietario incolpevole per l'omessa bonifica e l'eventuale obbligo di impedire il reato altrui. – 4. La contravvenzione di omessa comunicazione dell'evento potenzialmente inquinante. – 5. L'Ente e il reato di omessa bonifica. Cenni. – 6. La tutela del bene giuridico in fase postuma alla contaminazione: profili ripristinatori.

#### *1. Premessa.*

Il perimetro della tutela penale dell'ambiente è rappresentato dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, n. 2008/99/CE, la quale prevede un elenco dettagliato di illeciti per i quali gli Stati membri devono apprestare la loro tutela penale.<sup>22</sup>

Questa direttiva, recepita dal nostro ordinamento con il D. Lgs. 121/2011 ed attuata con la Legge 68/2015 che ha introdotto i delitti ambientali all'interno del titolo VI *bis* all'interno del secondo libro del codice penale, circoscrive l'ambito di applicabilità ai fenomeni nei quali risulta compromessa o messa in pericolo la salubrità ambientale, nel duplice profilo di aggressione, causata dall'attività umana, a specifiche componenti naturalistiche meritevoli di tutela – specie ed *habitat* naturali protetti ovvero aree naturali protette – ovvero agli elementi fondamentali delle acque e del suolo.

---

<sup>22</sup> Cfr. FIMIANI P., *La tutela penale dell'ambiente*, GIUFFRÈ, 2022, p. 1.

Dunque, l'oggetto in senso stretto della tutela penale dell'ambiente può individuarsi in un quadro unitario incentrato sull'endiadi compromissione della salubrità ambientale–inquinamento, che già autorevole dottrina aveva individuato nell'ambiente, inteso come equilibrio ecologico di acque, aria e suolo.<sup>23</sup>

La materia del paesaggio, invece, appare estranea alla tutela ambientale in senso stretto, tuttavia, tenendo presente la nozione complessa e plurivoca di paesaggio, la quale secondo la recente giurisprudenza “*non è più riconducibile al solo ambiente naturale e statico, ma è concepibile quale frutto dell'interazione tra uomo e ambiente che, valorizzando gli aspetti identitari e culturali, si fonda sulla sintesi dell'azione di fattori naturali, umani e delle loro interrelazioni.*”<sup>24</sup> La materia quindi va inclusa in un'accezione più ampia di ambiente.

Nella materia ambientale sono numerose le fattispecie la cui configurabilità dipende dalla disciplina amministrativa che regola l'attività di riferimento, difatti le due discipline non sono strettamente e necessariamente sovrapponibili in quanto l'estensione *sic et simpliciter* del diritto penale al diritto ambientale si tradurrebbe nella violazione del principio del *favor rei*.

## **2. Il reato di omessa bonifica: tra ipotesi delittuosa e contravvenzionale.**

Il reato di omessa bonifica è un illecito di tipo omissivo, nel quale l'obbligo giuridico di procedere alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi può discendere dalla legge, dall'ordine del giudice o da un provvedimento di un'autorità pubblica.

Nel nostro ordinamento, il legislatore ha formulato l'ipotesi di reato di omessa bonifica sia nella previsione delittuosa che nella previsione contravvenzionale, pertanto, per comprendere la *ratio* di entrambe le norme incriminatrici, si ritiene opportuno delineare brevemente l'*excursus* storico che ha condotto all'attuale assetto normativo.

La disciplina in tema di bonifica ambientale, prima dell'entrata in vigore del Testo unico ambientale, si basava su due diversi dati normativi: da un lato, l'art. 58 del D. Lgs.

---

<sup>23</sup> Cfr. CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente*, Padova, 1996, p. 17.

<sup>24</sup> Cons. Stato, Sez. IV, n. 624/2022.

152/1999<sup>25</sup>, afferente al trattamento delle acque reflue urbane, 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. 51bis del D. Lgs. 22/1997<sup>26</sup>, relativo agli imballaggi e ai rifiuti sugli imballaggi, che sanzionava chi avesse cagionato il superamento dei limiti di cui al medesimo decreto o chi avesse determinato l'inquinamento o un pericolo di inquinamento concreto, sancendo poi un obbligo di provvedere alla bonifica.

Questo quadro normativo veniva radicalmente mutato, *in prima facie*, dall'emanazione del D. Lgs. 152/2006, il quale, abrogando la normativa previgente, ha introdotto all'art. 257, una nuova ipotesi di reato contravvenzionale di omessa bonifica, rubricata "*bonifica dei siti*", che sanziona chiunque cagioni l'inquinamento delle tre matrici ambientali (suolo, sottosuolo e acque) con il superamento delle concentrazioni soglie di rischio e non provvede all'attuazione del progetto di bonifica approvato a seguito dell'attivazione della procedura di cui agli articoli 242 e seguenti, prevedendo la pena dell'arresto da sei mesi a un anno e la multa da € 2.600,00 a € 26.000,00.

L'evento incriminato dalla fattispecie in esame è l'inquinamento, cagionato da una condotta colposa o dolosa, la cui punizione è subordinata all'omessa bonifica<sup>27</sup> quale condizione a contenuto negativo.

Se nelle prime decisioni la Suprema Corte di Cassazione accoglieva la tesi del reato di danno, con la speciale causa di non punibilità, consistente nella bonifica, successivamente ha mutato indirizzo affermando che l'interpretazione preferibile è quella di reato di evento

---

<sup>25</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>26</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>27</sup> Orientamento inaugurato da Cass. Pen., III sez., n. 9794/2007; ripreso da Cass. Pen., III sez., n. 26479/2007; e confermato *ex plurimis* da Cass. Pen., III sez., n.22006/2010, 35774/2010, 9214/2013 e n. 15246/2015.

a condotta libera o reato causale puro, sottoposto a condizione obiettiva di punibilità negativa.<sup>28</sup>

L'art. 257 D. Lgs. 152/2006 ha una portata ridimensionata, rispetto alle norme abrogate, a sia in termini di dosimetria sanzionatoria sia in termini di qualificazione dell'illecito sebbene il Testo unico ambientale configuri solamente l'evento di danno dell'inquinamento, in luogo della previgente impostazione che si incentrava sull'inquinamento del sito o del pericolo concreto e attuale di inquinamento, e questo si traduce, in altre parole, nell'esclusiva incriminazione del superamento della concentrazione soglia di rischio (CSR) con una maggiore attenzione agli effetti concreti sulla salute umana<sup>29</sup>.

Il superamento delle soglie di rischio, allora, in un'ottica antropica, si qualifica come evento di pericolo in quanto la nocività dell'inquinamento deve essere rapportata alla salute dell'uomo, invece, che all'ambiente in via diretta, e questo trova conferma anche nel dato letterale dell'art. 240 D. Lgs. 152/2006, il quale impone una valutazione degli effetti sulla salute umana posto che, in alcuni casi, la contaminazione possa verificarsi in una fase postuma alle indagini sull'analisi di rischio, nella c.d. fase di monitoraggio delle condizioni ambientali.

A ben guardare, il superamento dei parametri di cui all'art. 257 D. Lgs. 152/2006, che determinano *ope legis* la condotta antigiuridica omissiva in analisi, si basa su un "giudizio bifasico"<sup>30</sup> al centro del quale si pone il confine del penalmente rilevante che tutela il bene ambiente nell'ottica degli effetti sulla salute pubblica.

Questo giudizio è ancorato a due parametri, da un lato le concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), che individuano un sito potenzialmente contaminato e determinano l'avvio di un piano di caratterizzazione nonché l'irrogazione di una sanzione amministrativa. Dall'altro le concentrazioni soglia di rischio (CSR), che consentono di determinare se ci sia o meno uno stato di contaminazione del sito<sup>31</sup> e per l'effetto un

---

<sup>28</sup> Cfr. FIMIANI P., *La tutela penale dell'ambiente*, GIUFFRÉ, 2022, p. 392.

<sup>29</sup> Per un accurato approfondimento v. Cass. Pen., IV sez., 21 aprile 2016, n. 29627.

<sup>30</sup> L'espressione è di MICHELETTI D., Sub art. 257, d.gs. 3 aprile 2006, n. 152, *Bonifica dei siti*, in MICHELETTI D., GIUNTA, F. (a cura di), *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Padova, 2007, p. 334.

<sup>31</sup> DE SANTIS G., *Diritto penale dell'ambiente, un'ipotesi sistematica*, Milano, Giuffrè, 2012, 270 ss.

obbligo, penalmente rilevante, di bonifica, che se non adempiuto determina la configurazione della contravvenzione di omessa bonifica.<sup>32</sup>

La configurazione del reato, inoltre, non può prescindere dall'adozione del progetto di bonifica ex art. 242, del medesimo testo di legge. Sul punto, le interpretazioni della giurisprudenza di legittimità, succedutesi nel tempo, sono state sempre contrastanti, tuttavia l'orientamento predominante ha inteso sancire che *“ Ai fini della punibilità della condotta di inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglie del rischio, di cui all'art. 257 D. Lgs., la condizione negativa dell'omessa bonifica è integrata in caso di intervento eseguito in difformità da quanto formalmente pianificato e approvato dall'autorità competente ovvero anche quando il soggetto non dando attuazione al piano di caratterizzazione impedisce la stessa formazione al progetto di bonifica e quindi la sua realizzazione.”*<sup>33</sup>

Il rispetto del progetto di bonifica rappresenta, in altre parole, elemento oggettivo della fattispecie in esame e, dunque, il presupposto della configurabilità della contravvenzione in esame. Pertanto, deve ritenersi meritevole di accoglimento l'orientamento secondo cui *“essendo la condotta sanzionata e individuata nella mancata esecuzione della bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente, [...] l'intervento deve avvenire in perfetta aderenza a quanto previsto nel progetto con la conseguenza che la violazione possa ritenersi perfezionata anche in caso di intervento eseguito in difformità rispetto a quanto formalmente pianificato.”*<sup>34</sup>

Non sembra, dunque, accoglibile la scriminante dell'ottimale risultato conseguito in esecuzione di un differente progetto, in quanto quest'ultimo è il risultato di un procedimento amministrativo partecipato, in cui le diverse soluzioni possono preventivarsi in sede di progettazione.<sup>35</sup> Inoltre, la mancata osservanza delle prescrizioni, imposte in seno al progetto di bonifica, qualifica la condotta come abusiva e legittima, altresì, la qualificazione della diversa condotta del delitto di inquinamento ambientale, di cui all'art. 452bis c.p.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Cfr. BERNASCONI, C., *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antiggiuridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008, p. 73 e ss.

<sup>33</sup> Cass. Pen., IV sez., n. 29627/2016.

<sup>34</sup> RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Piacenza, 2021, p. 325.

<sup>35</sup> Cfr. FIMIANI P., *La tutela penale dell'ambiente*, GIUFFRÈ, 2022, p. 943.

<sup>36</sup> Cass. Pen., III sez., n. 29417/2019.

In ultimo, non resta che analizzare la qualifica del soggetto attivo della contravvenzione, atteso che la norma fa riferimento a chiunque cagiona l'inquinamento.

In merito, deve ritenersi che si tratta di reato proprio e non comune, in quanto colui che risponde è il responsabile dell'inquinamento, a prescindere dalla disponibilità dell'area contaminata. L'obbligo di bonifico si collega solo alla condotta che ha causato l'inquinamento, per cui il responsabile è tenuto al ripristino indipendentemente dal rapporto giuridico con i beni contaminati.

Il reato può essere commesso in concorso con altri soggetti nella realizzazione dell'evento di contaminazione, tuttavia in tema di qualifica del soggetto agente, va precisato che il nostro ordinamento esclude la responsabilità penale del proprietario del sito incolpevole, di cui si parlerà *infra*.

Il quadro normativo viene ulteriormente rimodulato dalla modifica introdotta dalla L. 68/2015, la quale ha inserito nel nostro ordinamento i delitti ambientali all'interno del titolo VI *bis* del secondo libro del codice penale.

La Legge 68/2015, in realtà, attua il D. Lgs. 121/2011, norma di recepimento della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, n. 2008/99/CE, che prevede un elenco dettagliato di illeciti per i quali gli Stati membri devono apprestare la loro tutela penale. Dunque, la riforma ha introdotto nel nostro ordinamento, tra i tanti, anche il delitto di omessa bonifica di cui all'art. 452 *terdecies* c.p. e ha modificato l'art. 257 D. Lgs. con l'inserimento della clausola di riserva "*salvo che il fatto costituisca più grave reato*", la quale, oltre a garantire la complementarietà delle due fattispecie incriminatrici<sup>37</sup>, limita l'ambito di applicazione della contravvenzione ambientale alle sole ipotesi in cui, pur essendosi superate le soglie di rischio, non possano dirsi integrati gli estremi dell'inquinamento, di cui all'art. 452 *bis* c.p.<sup>38</sup>.

Inoltre, la citata riforma ha mitigato l'art. 257 D. Lgs. 152/2006, laddove, al comma 4, ha previsto che l'aver osservato i progetti approvati ai sensi degli artt. 242 ss. costituisce condizione di non punibilità per le contravvenzioni ambientali, restando esclusi i delitti.

---

<sup>37</sup> *Ibidem* p. 1.

<sup>38</sup> Cfr. MOLINO, P., (Ufficio Massimario della Cassazione), relazione n. III, Roma 29 maggio 2015, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)



A conferma di tale impostazione, il legislatore ha statuito che, rispetto ai delitti la bonifica e il ripristino ambientale rilevano sotto forma di “*ravvedimento operoso con effetto di circostanza attenuante*”<sup>39</sup> ex art. 452decies c.p.

Quindi, a seguito della riforma del 2015, la contravvenzione di cui all’art. 257 D. Lgs. 152/2006, deve considerarsi operante solo rispetto alle violazioni formali<sup>40</sup> e, cioè, al superamento delle soglie di rischio che non abbiano cagionato l’inquinamento nel senso sopra specificato, anche se il rapporto tra l’ipotesi contravvenzionale e delittuosa, tuttavia, va soprattutto improntato sotto il profilo soggettivo, nel senso che il delitto copre le condotte dolose di omessa bonifica, mentre la contravvenzione attiene solo alla omissione colposa di provvedere alla bonifica in conformità al progetto approvato.<sup>41</sup>

Il nuovo delitto di omessa bonifica, di cui all’art. 452terdecies c.p., punisce *chiunque, essendovi obbligato per legge, per ordine del giudice o di una pubblica autorità, non provveda alla bonifica, al ripristino e al recupero dello stato dei luoghi* prevedendo la pena della reclusione da uno a quattro anni e con la multa da euro 20.000 a euro 80.000. Il dato letterale sancisce una sanzione penale a fronte dell’inadempimento di un obbligo, che può discendere da una legge, da un provvedimento giudiziario ovvero da un provvedimento amministrativo, che sia funzionale al recupero dello *status quo ante* di un sito affetto da grave contaminazione.

Si tratta di una fattispecie di portata più ampia rispetto all’ipotesi contravvenzionale in quanto, oltre all’omessa bonifica, la nuova norma sanziona l’ipotesi di omessa esecuzione del progetto di bonifica, la mancata ottemperanza di un ordine prescritto dalla legge o imposto dal giudice nonché il mancato recupero o ripristino dello stato dei luoghi.

In generale si può affermare che il punto di contatto tra le due norme può individuarsi tanto nella *ratio* ispiratrice che si individua nella conservazione e nel ripristino delle risorse naturali tanto nel soggetto agente che, nel rispetto del principio del *chi inquina paga*, coinciderebbe con chi ha previamente determinato l’inquinamento<sup>42</sup>, rimanendo, in

---

<sup>39</sup> IAGNEMMA, C., La contravvenzione di omessa bonifica, in PISANI, N., CORNACCHIA, L. (a cura di), Il nuovo diritto penale dell’ambiente, cit., 578 ss.

<sup>40</sup> MOLINO, P., (Ufficio Massimario della Cassazione), relazione n. III/04/2015, cit.

<sup>41</sup> Cfr. FIMIANI P., *La tutela penale dell’ambiente*, GIUFFRÈ, 2022, p. 958.

<sup>42</sup> BERNASCONI, C., Sub art. 452terdecies, in PADOVANI, T. (a cura di), Codice penale, Milano, 2019, pag. 3087.

questo modo, immutato, per entrambi i reati che il presupposto della condotta di omessa bonifica, rimanga l'aver inquinato.<sup>43</sup>

Il delitto di omessa bonifica, tuttavia, non si applica quando l'omissione non dipende dalla mancata esecuzione del progetto approvato.

### ***3. La responsabilità penale del proprietario incolpevole per l'omessa bonifica e l'eventuale obbligo di impedire il reato altrui.***

La responsabilità penale per l'omessa bonifica del proprietario del sito incolpevole di avere cagionato l'inquinamento è categoricamente esclusa dal nostro ordinamento normativo.

Tuttavia, se, da un lato, è vero che in capo al proprietario incolpevole si individua solo una facoltà di bonifica, escludendosi automaticamente una responsabilità amministrativa e penale diretta, dall'altro ci si è chiesti, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, se il proprietario incolpevole possa rispondere a titolo omissivo per i reati ambientali commessi da altri sull'area di sua proprietà.

La questione rappresenta il punto nevralgico dell'intera materia, in quanto, una risposta affermativa solleverebbe l'Amministrazione prima e il cittadino in seconda battuta dalle conseguenze economiche delle esose operazioni di bonifica nel caso in cui non si pervenga a individuare colui che con la sua condotta, commissiva od omissiva, ha cagionato l'inquinamento. Per tale ragione, quest'argomento è diventato il baricentro di un annoso dibattito sulla configurabilità o meno, in capo al proprietario del fondo di una posizione di garanzia dalla quale far discendere la responsabilità omissiva del proprietario non colpevole.

Il punto di partenza della questione è il combinato disposto tra l'art. 40 cpv. c.p. e la norma incriminatrice sull'omessa bonifica.

Invero, l'art. 40 cpv. c.p. pone una clausola di equivalenza tra una condotta commissiva e una condotta omissiva e, di fatto, sancisce che *non impedire un evento, che si ha*

---

<sup>43</sup> BUTTI, L., PERES, F., Sul nuovo delitto di omessa bonifica ancora tanti punti da chiarire, in *Ambiente & Sicurezza*, 2015, p. 79.

*l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo*<sup>44</sup>, con la conseguenza che l'inadempimento dell'obbligo giuridico di impedire l'altrui reato determina l'insorgere di una responsabilità penale per concorso nel medesimo reato.

Precisata l'equivalenza normativa tra condotta commissiva ed omissiva, va chiarito che non si ravvisa una definizione codicistica della "*posizione di garanzia*" e che, quindi, l'individuazione delle fonti e degli obblighi impeditivi che da essa discendono sono rimessi all'attività ermeneutica della dottrina e della giurisprudenza.

Muovendo da tale premessa, ben si comprende come, nel verificare se nelle varie ipotesi applicative sussista o meno una posizione di garanzia, si possa pervenire a risposte differenti a seconda della teoria che si segua.

Il dato intangibile da cui partire per dirimere la questione è l'assenza di un obbligo giuridico che imponga al proprietario non colpevole il dovere di impedire l'evento inquinante, difatti, nessuna delle teorie o delle interpretazioni paventate in dottrina e giurisprudenza appare perseguibile in quanto stridrebbe con la norma dell'art. 40 cpv. c.p. che impone la sussistenza di un obbligo giuridico di impedire un evento, pertanto, si deve concludere per l'impossibilità di addivenire alla individuazione di un profilo di responsabilità a titolo omissivo nei confronti del proprietario del sito, la cui condotta non è eziologicamente riconducibile all'evento incriminato.

Quindi, in capo al proprietario incolpevole non si può formulare una imputazione per il reato di omessa bonifica in quanto mancando una norma giuridica che imponga a tale soggetto il dovere e, contestualmente, il potere di agire e impedire la contaminazione avviata da terzi si addiverrebbe a una grave violazione tanto dell'art. 40, cpv., c.p., tanto del principio della personalità della responsabilità penale di cui all'art. 27 Cost., poiché si tratterebbe di assumere un evento a un soggetto con cui non sussiste alcuna connessione eziologica, sganciandolo di fatto dalla condotta che vi ha dato causa.

Ciò non toglie, tuttavia, che il proprietario possa rispondere penalmente per la diversa ipotesi in cui sia ravvisabile un suo concorso morale o materiale ai sensi dell'art. 110 c.p., riferendosi al caso in cui l'inerzia del proprietario costituisca non l'omissione di un obbligo legalmente prescritto ma "*la prestazione cui egli si è impegnato nei confronti di chi ha inquinato il proprio sito*".<sup>45</sup> Quindi, il proprietario che, avendo contezza dell'attività inquinante di un terzo, deliberatamente si astiene dall'intervenire, di fatto

---

<sup>44</sup> FIANDACA, G., MUSCO, E., Diritto penale, parte generale, Zanichelli, 2023, p. 598 e ss.

<sup>45</sup> MICHELETTI, D., Sub art. 257, d.gs. 3 aprile 2006, n. 152, Bonifica dei siti, cit., 365 ss.

pone in essere *“una condotta omissiva che condiziona, rendendola possibile, l’azione esecutiva”*<sup>46</sup> di contaminazione, per cui questa diviene conseguenza diretta anche della sua omissione.

Un’ultima considerazione deve essere effettuata in merito alle “contaminazioni storiche” preesistenti all’acquisto del terreno o all’immissione in possesso dello stesso da parte di un terzo incolpevole.

Il tema è stato ampiamente trattato nella nota vicenda giudiziaria di Porto Marghera che si è conclusa, sulla scia delle argomentazioni sinora svolte, escludendo la responsabilità dell’acquirente per l’insussistenza, nel nostro ordinamento, di una norma che imponga un obbligo di attivazione in tal senso.<sup>47</sup>

E, invero, del pari, non può ammettersi la configurabilità di una posizione di garanzia in capo a chi succeda nella disponibilità, giuridica o di fatto, di un sito contaminato da terzi antecedenti in data antica, in quanto la pretesa responsabilità del nuovo proprietario sarebbe strutturalmente incompatibile<sup>48</sup> con i principi generali in materia di reato omissivo e determinerebbe, altresì, la violazione del principio di personalità della responsabilità penale, sancito dall’art. 27 Cost.

L’unico obbligo che si ritiene esistente, in capo al nuovo proprietario, è quello di comunicazione previsto dall’art. 242, comma 11, D. Lgs. 152/2006, alla stregua del quale: *“nel caso di eventi avvenuti anteriormente all’entrata in vigore della parte quarta del presente codice che si manifestino successivamente a tale data, in assenza di rischio immediato per l’ambiente e per la salute pubblica, il soggetto interessato comunica alla Regione, alla Provincia e al Comune competenti l’esistenza di una potenziale contaminazione unitamente al piano di caratterizzazione del sito, al fine di determinarne l’entità e l’estensione con riferimento ai parametri indicati nelle CSC ed applica le procedure di cui ai commi 4 e seguenti”*.

In merito, tuttavia, sussiste un’unica e rilevante eccezione che attiene alla differenza tra contaminazione “statica” e “attiva”, in quanto le contaminazioni “statiche” sono quelle che si sono stabilizzate, mentre quelle “attive” sono le contaminazioni ancora in atto che

---

<sup>46</sup> Cass. Pen., III sez., 859/1999.

<sup>47</sup> MICHELETTI, D., Sub art. 257, d.gs. 3 aprile 2006, n. 152, Bonifica dei siti, cit., 362.

<sup>48</sup> Cass. Pen., IV sez., n. 4675/2007, Porto Marghera.

possono aggravare l'intensità e i livelli della contaminazione stessa e, cioè, ancora in grado di comportare rischi di aggravamento della situazione di inquinamento.<sup>49</sup>

In virtù di tale differenza, si radicherebbe una posizione di garanzia che si poggia sul combinato disposto dell'art. 242, comma 1, e dell'art. 304, comma 2, D. Lgs. 152/2006, con la conseguenza che l'inerzia del nuovo proprietario equivarrebbe come concorso all'eventuale amplificazione della contaminazione o al peggioramento del degrado ambientale già esistente.

Volendo sintetizzare, si può affermare che nel caso in cui il proprietario del sito non ha cagionato la condotta che dà origine alla bonifica, la legge pone l'obbligo di bonifica esclusivamente in capo al responsabile dell'inquinamento, che le Autorità amministrative hanno l'onere di ricercare e individuare, ai sensi degli artt. 242 e 244, D. Lgs. 152/2006. Mentre il proprietario del sito che non ha cagionato l'inquinamento ha solo la mera facoltà di effettuare, volontariamente, interventi di bonifica (art. 245 D. Lgs. 152/2006).

Nel caso di mancata individuazione del responsabile o di assenza di interventi volontari, le opere di bonifica devono essere realizzate dalle Amministrazioni competenti (art. 250 D. Lgs. 152/2006), salvo, a fronte delle spese da esse sostenute, l'esistenza di un privilegio speciale immobiliare sul fondo, a tutela del credito per la bonifica e la qualificazione dagli interventi relativi come onere reale sul fondo stesso onere destinato pertanto a trasmettersi unitamente la proprietà nel terreno (art. 253 D. Lgs. 152/2006).

Emerge, quindi, che l'Amministrazione è tenuta ad accertare la responsabilità dell'inquinamento e, in caso di accertamento infruttuoso, dovrà procedere alla bonifica per operare il recupero delle somme a carico del proprietario incolpevole del fondo, fermo restando, comunque, che a carico del suddetto proprietario il recupero degli oneri della bonifica potrà avvenire solo nel limite dell'arricchimento di valore che il disinquinamento avrà portato al suo fondo. Dunque, l'unica responsabilità imputabile al proprietario non colpevole è una responsabilità di natura civilistica, garantita dall'onere e dal privilegio speciale.

---

<sup>49</sup> DE SANTIS G., *Bonifica dei siti inquinati. Profili di responsabilità penale*, II parte, in *Resp. civ. e prev.*, 2009, 9, 1727 ss., in cui l'Autore specifica che le contaminazioni "statiche" sono quelle che si sono stabilizzate, mentre quelle "attive" sono le contaminazioni ancora in atto che possono aggravare l'intensità e i livelli della contaminazione stessa.

#### ***4. La contravvenzione di omessa comunicazione dell'evento potenzialmente inquinante.***

L'articolo 257, comma 1, D. Lgs. 152/2006 prevede, altresì, un'ulteriore ipotesi contravvenzionale, l'omessa comunicazione dell'evento potenzialmente inquinante che si configura allorquando viene meno l'obbligo della comunicazione di quell'articolo 242 del medesimo testo di legge, e in questo caso il trasgressore è punito con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da € 1.000 ad € 26.000,00.

La norma richiamata è dettata in materia di danno ambientale e prevede, nell'ipotesi in cui un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente, che si verifichi l'obbligo per l'operatore interessato di far procedere gli interventi di prevenzione e di messa in sicurezza da apposita comunicazione all'Amministrazione competente.

La comunicazione, seppure ritenuta generica da autorevole dottrina, che aveva spostato l'obbligo di comunicazione al momento dell'accertamento dell'avvenuto superamento delle concentrazioni soglie di cui all'art. 242, comma 3,<sup>50</sup> in luogo della previsione di cui al comma 1, deve ritenersi che va intesa ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 242 e 344 D. Lgs. 152/2006. Dunque, la comunicazione è obbligatoria al manifestarsi della situazione di pericolo e non quando, successivamente, si accerti, l'avvenuto superamento delle CSC, anche per un solo parametro.

Stante la sua obbligatorietà, la comunicazione va fatta a prescindere dal superamento delle soglie di contaminazione<sup>51</sup> e, per valutare se la stessa fosse dovuta in ragione della pericolosità dell'evento inquinante, occorre fare riferimento al criterio dell'agente modello, ossia il modello dell'uomo che svolge paradigmaticamente una determinata attività che importa l'assunzione di certe responsabilità nelle comunità, la quale esige che l'operatore concreto si ispiri a quel modello a quel modello in faccia tutto ciò che da questo ci aspetta.<sup>52</sup>

Non è idoneo al suo scopo una comunicazione incompleta, priva dei requisiti minimi indicati dall'articolo 304, comma 2, D. Lgs. 152/2006. Siffatta situazione è equiparabile

---

<sup>50</sup> PAONE, *Responsabilità penali e contaminazione dei siti*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2012, VI, p. 520.

<sup>51</sup> Cass. Pen., III sez., n. 20237/2017.

<sup>52</sup> Cass. Pen., IV sez., n. 22249/2014.

alla sua missione salvo che dal complessivo tenore della comunicazione possa desumersi che la stessa ha raggiunto il proprio scopo.<sup>53</sup>

Se da un lato è facile individuare l'obbligo di comunicazione in capo il soggetto responsabile dell'evento potenzialmente inquinante, dall'altro non è così agevole delineare l'obbligo della comunicazione in capo al proprietario o gestore del sito che non è responsabile dell'evento, ma che, essendo a conoscenza della problematica, non è abbia dato comunicazione.

La Suprema Corte di Cassazione<sup>54</sup>, con riferimento all'omessa comunicazione nell'accertamento di inquinamento storico provocato da sostanze pericolose, ha escluso la configurabilità del reato a carico del proprietario del terreno incolpevole. E, in una pronuncia successiva<sup>55</sup>, ha stabilito il principio secondo cui il reato di mancata effettuazione della comunicazione prevista in caso di imminente minaccia di danno ambientale di un sito inquinato, nato dal combinato disposto degli articoli 242 e 257 D. Lgs. 152/2006, è configurabile soltanto nei confronti del responsabile dell'inquinamento. Al quale è addebitabile la sanzione di carattere non penale, cui la Cassazione fa riferimento, peraltro senza indicarla, che si individuerrebbe nella sanzione amministrativa prevista dall'art. 304, comma 2, D. Lgs. 152/2006, per l'operatore che non provvede alla comunicazione.

##### ***5. L'Ente e il reato di omessa bonifica. Cenni.***

La responsabilità degli Enti per gli illeciti ambientali è una tematica tortuosa, che deve essere analizzata alla luce dei vari interventi legislativi succedutisi nel tempo e dettati dalla necessità di adattare il sistema interno ai principi stabiliti dalle direttive eurounitarie. Nell'analisi di tale tema, una prima questione meritevole di attenzione concerne la possibilità di contestare all'ente il delitto di omessa bonifica di cui all'art. 452-terdecies c.p., oltre che la correlata fattispecie contravvenzionale disciplinata dall'art. 257 del D. Lgs. 152/2006.

---

<sup>53</sup> Cass. Pen., IV sez., n. 2374/2015.

<sup>54</sup> Cass. Pen., III sez., 18503/2011.

<sup>55</sup> Cass. Pen., III sez., 38674/2017, confermata da Cass. Pen., III sez., 2826/2020.

La disciplina originaria, tratteggiata dal D. Lgs. 231/2001, non contemplava i delitti ambientali, tuttavia, nel tempo, si andava consolidando l'idea che la più pericolosa forma di criminalità ambientale fosse la criminalità d'impresa, organizzata cioè in strutture societarie che non potevano essere punite.<sup>56</sup>

Il legislatore, quindi, con il Decreto legislativo n. 121/2011, è intervenuto *ex post* al fine di introdurre nel *corpus* normativo del D. Lgs. 231/2001 la responsabilità degli enti da delitti ambientali, tramite la previsione dell'art. 25<sup>undicies</sup>, rubricata "*Reati ambientali*". Tale decreto, che inseriva anche con l'intento di attuare le direttive 2008/99/CE371 e 2009/123/CE372, ha mostrato sin da subito la sua inadeguatezza<sup>57</sup>, quantunque si limitava a prevedere, tra i reati presupposto, solo alcune contravvenzioni ambientali e non anche le fattispecie delittuose più gravi.<sup>58</sup>

Un' opera di riordino del diritto penale ambientale è stata compiuta dalla citata L. 68/2015, che ha ampliato il novero delle figure di reato in materia ambientale e ha esteso, significativamente, il perimetro della responsabilità degli Enti.

Tuttavia tale modifica, pur essendo lodevole sotto molti aspetti, risulta per alcuni versi insoddisfacente perché, da un lato, presenta irrazionali lacune nel catalogo dei reati presupposto, dall'altro si connota per una inadeguata e sproporzionata risposta punitiva, prevedendo talvolta identica cornice edittale per illeciti sostanzialmente diversi.

Con riferimento al primo profilo di criticità tra le tante esclusioni, si osserva come venga escluso dal catalogo dei reati presupposto il delitto di omessa bonifica di cui all'art. 452<sup>terdecies</sup> c.p., pur essendo applicabile agli Enti la contravvenzione extra-codicistica di cui all'art. 257 D. Lgs. 152/2006.

Si tratta di una incoerenza sistematica, in base alla quale ad una violazione più grave sembra corrispondere una reazione meno grave dell'ordinamento, con ciò rischiando di alterare il sistema, producendo nella pratica notevoli violazioni di elevata caratura.

---

<sup>56</sup> SCOLETTA M., *Obblighi europei di criminalizzazione e responsabilità degli enti per reati ambientali*, in Riv. Giur. Ambiente, 2012, 1, 32.

<sup>57</sup> DI FRESCO P., *Responsabilità da reato degli enti*, in MANNA, A., *Il nuovo diritto ambientale* (legge 22 maggio 2015, n. 68), Roma, 2016, 173.

<sup>58</sup> PERINI C., *La responsabilità dell'ente per reati ambientali: un sistema necessariamente imperfetto?* in Le società, 2018, 2, 223.



## **6. La tutela del bene giuridico in fase postuma alla contaminazione: profili ripristinatori.**

La L. 68/2015 ha introdotto all'interno del Testo unico ambientale la parte VI bis, artt. 318 e ss, relativa alle procedure di estinzione delle contravvenzioni ambientali, presenti nel medesimo testo di normativo, tramite l'adempimento di prescrizioni impartite da un organo di vigilanza.

Se da un lato rimane chiaro che tali procedure si applichino esclusivamente alle fattispecie previste dal Testo unico, di più difficile interpretazione è l'ulteriore esperto tecnico inerente all'applicazione delle procedure ex artt. 318bis e ss a tutte le fattispecie contravvenzionali presenti all'interno del D. Lgs. 152/2006.

Da un lato, vi sono i fautori di una interpretazione estensiva che ritiene sufficiente che tali procedure siano applicabili alle sole pene edittali in cui sia prevista l'ammenda e, quindi, comprende tutte le contravvenzioni punite con ammenda sola, alternativa o concorrente con quella dell'arresto, escludendo solo le contravvenzioni punite con la pena dell'arresto. Dall'altro canto, invece, si contrappone una teoria restrittiva di chi ritiene l'applicabilità della procedura estintiva alle sole contravvenzioni punite con pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda.

Sul punto appaiono più convincenti gli argomenti a favore della seconda tesi seguita dalla maggior parte degli uffici giudiziari e dalla dottrina di gran lunga maggioritaria, consistenti nella neutralità del dato legislativo, nell'assenza di indicazioni nei lavori preparatori, nella circostanza che il legislatore prevede l'art. 318septies, comma 3, la facoltà per l'autore del reato, in caso di adempimento in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, ma congruo, oppure in caso di eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quella indicata dall'organo di vigilanza, di essere ammesso all'oblazione di quell'articolo 162bis del c.p., non applicabile alle sole contravvenzioni punite con l'ammenda alternativa all'arresto.

Secondo la procedura di cui all'art. 318ter, comma 1, D. Lgs. 152/2006, *allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 del c.p.p. ovvero la polizia giudiziaria impartisce al contravventore un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente dall'Ente specializzato competente nella materia trattata fissando per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario.*

Il codice ambientale non si esprime sulle modalità della notificazione o della comunicazione del verbale di prescrizioni, tuttavia la giurisprudenza di legittimità<sup>59</sup> ritiene che non siano applicabili le norme del codice di rito (codice di procedura penale), in quanto si tratta di un procedimento amministrativo che si inserisce all'interno del procedimento penale. Mentre si ritengono applicabili, in quanto espressive di un principio generale valido in tutte le branche del diritto, le

---

<sup>59</sup> *Ex plurimis*, Cass. Pen., III sez., 4701/2020.

regole dettate dagli articoli 1334 e 1335 c.c., in base al quale si presume conosciuto al destinatario il contenuto dell'atto ricettizio che sia pervenuto presso il suo domicilio, a meno che il soggetto interessato non fornisca la prova del contrario.

Sovente accade nella pratica che gli organi di P.G. effettuino una notifica a mani presso il domicilio del destinatario delle prescrizioni e redigano apposita relata di notifica al fine di fuorviare i dubbi circa l'assolvimento della comunicazione.

Le prescrizioni vengono impartite dall'organo di vigilanza, un organo che soggiace alle norme relative ai poteri e obblighi della polizia giudiziaria, che troviamo all'interno del codice procedurale, e che ha l'obbligo di comunicare la notizia di reato al pubblico ministero ai sensi e per gli effetti dell'art. 347 c.p.p., richiamato espressamente dall'art. 318<sup>ter</sup>, comma 4, D. Lgs. 152/ 2006.

La prescrizione consiste in un atto, necessariamente scritto, emanato dall'organo di vigilanza, con il quale si impartiscono le direttive per porre rimedio all'irregolarità riscontrata.

Essa deve quindi indicare nel modo più completo e specifico possibile, le operazioni da eseguire allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata. Quindi, ha la funzione di esigere la pronta reintegrazione dell'ordine giuridico violato e la soppressione degli effetti negativi conseguenti alla violazione.

Nonostante il silenzio dell'art. 318<sup>ter</sup>, deve ritenersi consentita all'organo di vigilanza anche l'indicazione, in positivo, specificandole, delle misure atte a garantire la regolarizzazione.

Tale possibilità si evince in primo luogo dalla circostanza che, tale norma nel prevedere l'ipotesi di eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quella indicata dall'organo di vigilanza, implicitamente riconosce che quest'ultimo possa stabilire in quale modo si debba procedere alla rimozione della situazione anti-giuridica.

La circolare del 27 Febbraio 1996, n. 25, aveva d'altra parte sottolineato l'ampiezza degli spazi operativi degli organi di vigilanza in presenza di violazioni di norme che presentavano una struttura elastica. In tal caso la prescrizione si sovrappone e si sostituisce agli obblighi genericamente contemplati dalla norma e la sua emanazione comporta indubbiamente da parte dell'organo di vigilanza l'uso di un evidente potere discrezionale circa le misure cautelari da adottare in concreto.

L'ampio potere dell'organo di vigilanza si evince altresì dal dato letterale dell'art. 318<sup>ter</sup> il quale afferma che *con la prescrizione l'organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare le situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose.*

Per quanto concerne il termine per l'adempimento delle prescrizioni, il Codice ambientale sancisce che il termine viene stabilito dall'organo di vigilanza, il quale lo valuta in relazione al tempo tecnicamente necessario per l'eliminazione dallo stato di pericolo.

Si tratta di un termine perentorio, nel senso che l'adempimento della prescrizione dopo la scadenza impedisce di accedere all'oblazione in forma agevolata, tuttavia, il soggetto destinatario delle prescrizioni ha la possibilità di chiedere tempestivamente, quindi ancor prima della scadenza del termine, una proroga.

La prescrizione è impartita al contravventore che di regola si identifica nell'imprenditore o nel legale rappresentante della società se è contravventore è una persona diversa da quest'ultimo una copia della prescrizione viene notificata anche al rappresentante legale dell'ente nell'ambito o al servizio del quale opera il contravventore ai sensi e per gli effetti dell'art. 318<sup>ter</sup>, comma 2, D. Lgs. 152/2006.

Tale previsione fa sì che l'eventuale delega di funzioni, pur se idonea fondare l'esclusiva responsabilità del delegato ed elidere la responsabilità del legale rappresentante, non rileva, essendo stato quest'ultimo ormai personalmente sollecitato ad intervenire per predisporre misure di prevenzione lasciate inattuato dal delegato. Situazione, questa, che determina la responsabilità del delegante *ex art. 40, comma 2, c.p.*, per la commissione della violazione che viene conoscere e che, pur potendo, non provvede ad impedire.<sup>60</sup> Pertanto, in caso di inosservanza e perdurante sussistenza della violazione anche dopo l'imposizione di prescrizioni, oltre che al contravventore anche al legale rappresentante, quest'ultimo non può invocare delega per escludere la propria responsabilità, essendo stato direttamente interessato della necessità di adottare misure di regolarizzazione.

Inoltre, si è ritenuto che il pagamento della sanzione amministrativa effettuato dalla società riverbera l'effetto estintivo anche a favore del contravventore amministratore in carica all'epoca dell'accertamento, in quanto *“il contravventore rimane in via principale obbligato ad eseguire sia la prescrizione che il pagamento, anche se sia l'una che l'altra possono essere eseguite anche da un terzo e giovano al contravventore eseguite anche da un terzo e giovano al contravventore”*, atteso che *“la fattispecie legale non richiede la spontaneità del pagamento o la respiscenza del colpevole e neppure che l'importo sia corrisposto dall'imputato, facendo scattare la causa estintiva del reato alla sola condizione che la prescrizione sia stata eseguita e che il pagamento sia dotato dei requisiti della completezza e della tempestività, cioè che l'importo corrisponda alla sanzione amministrativa determinata dall'organo di vigilanza e che il pagamento avvenga nel termine di trenta giorni, con la conseguenza che, soddisfatta pieno iure la*

---

<sup>60</sup> Cass. Pen., III sez., 3844/1992.

*pretesa amministrativa, verrebbe meno, pur in costanza di pagamento non eseguito dall'imputato, l'interesse dello Stato ad esercitare la pretesa punitiva.*"<sup>61</sup>

Invece, nell'ipotesi in cui sorgano dubbi sulla individuazione del soggetto responsabile della violazione accertata, le esigenze di immediata attivazione del meccanismo e di urgenza dell'intervento a fronte di una situazione pericolosa devono ritenersi prevalenti rispetto alla piena e definitiva cognizione dei vari profili di responsabilità in seno all'azienda.

L'organo di vigilanza potrà quindi svolgere i primi accertamenti ed emettere la prescrizione sulla base della situazione (di fatto e documentale) verificata nell'immediatezza e il P.M. potrà, successivamente, sollecitare una più approfondita verifica, con possibilità di successive integrazioni o modifiche dei destinatari della prescrizione stessa.

Per quanto concerne la fase dell'accertamento delle prescrizioni, l'art. 318<sup>quater</sup> sancisce che la verifica da parte dell'organo accertatore debba avvenire entro sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nelle prescrizioni.

In questa fase, gli organi di vigilanza accertano se la violazione è stata eliminata in conformità alle modalità e alle tempistiche indicate nel verbale di prescrizioni.

Qualora venga accertata la positiva esecuzione delle prescrizioni, l'organo accertatore, ai fini dell'estinzione del reato, ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa, nonché l'eventuale somma da corrispondere ai sensi dell'art. 318<sup>ter</sup>, comma 4<sup>bis</sup>, per la redazione della prescrizione o in alternativa per il rilascio dell'asseverazione tecnica.

Nei successivi 120 giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, comunica al PM l'adempimento della prescrizione nonché l'eventuale pagamento della predetta somma.

Quando risulta l'inadempimento della prescrizione, l'organo accertatore ne dà comunicazione al PM e al contravventore entro novanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella stessa prescrizione.

---

<sup>61</sup> Cass. Pen., III sez., 29238/2017.

Il procedimento può dirsi estinto allorché si verificano le due condizioni dell'adempimento tempestivo alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza e del pagamento amministrativo nel termine di trenta giorni della somma precettata.<sup>62</sup>

Il mancato rispetto anche di una sola delle due condizioni impedisce la realizzazione dell'effetto estintivo.<sup>63</sup>

Nell'ipotesi di ottemperanza delle prescrizioni ma di mancato pagamento dell'oblazione va quindi esercitata l'azione penale e in giudizio non è invocabile la circostanza attenuante prevista dall'art. 62 n. 6 c.p., relativa alla riparazione del danno prima del giudizio. Ciò in quanto, essendo una circostanza avente natura soggettiva, trova fondamento, secondo l'interpretazione di legittimità maggioritaria, nella minore capacità a delinquere del colpevole, il quale per ravvedimento, dopo la consumazione del reato ma prima del giudizio, si adopera per elidere o attenuare le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito penale. Pertanto, l'attenuante è ravvisabile solo quando l'azione sia spontanea e cioè determinata dai motivi interni dell'agente e non sia ispirata o imposta fattori esterni che operino come pressione. Nel caso del meccanismo estintivo in esame, invece, è impartito tassativamente al contravventore di adempire la prescrizione impartita dall'organo di vigilanza, per cui difetta, *ex lege*, il requisito della spontaneità dell'adempimento.<sup>64</sup>

Alla luce di quanto analizzato appare conseguenziale ritenere che le prescrizioni si inseriscono all'interno di un procedimento penale che prende avvio, ai sensi dell'art. 318*quater*, con la ricezione da parte del PM della notizia di reato.

Il procedimento, tuttavia, ai sensi dell'art. 318*sexies*, comma 1, è sospeso per la durata di un periodo che ha inizio dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'art. 335 c.p.p. fino al momento in cui il PM riceve una delle comunicazioni di cui all'art. 318*quater*, commi 2 e 3. E cioè la comunicazione inerente all'adempimento della prescrizione e all'ammissione del contravventore al pagamento della ammenda ovvero la comunicazione dell'inottemperanza delle prescrizioni.

Questa sospensione vale solo per la contravvenzione ambientale e non produce effetti anche per i delitti ambientali eventualmente connessi alle ipotesi contravvenzionali, quali ad esempio il disastro l'inquinamento ambientale.

---

<sup>62</sup> *Ex plurimis*, Cass. Pen., III sez., 11265/2010.

<sup>63</sup> Cass. Pen., III sez., 24418/2016.

<sup>64</sup> Cass. Pen., III sez., 37166/2014, confermata dalla pronuncia n. 10083/2017.

Sul punto è necessario precisare che la sospensione del procedimento non è assoluta e il testo unico ambientale non prevede una sorta di pregiudiziale amministrativa rispetto al procedimento penale, si tratta piuttosto di una parentesi che si apre nell'ambito dell'indagine penale con una duplice finalità: stimolare il contravventore all'eliminazione dell'illecito e deflazionare il carico degli uffici giudiziari attraverso la possibilità di estinzione in via amministrativa della contravvenzione.

La sospensione del procedimento non preclude la richiesta di archiviazione e non impedisce l'assunzione delle prove con incidente probatorio ovvero il compimento di atti urgenti di indagini preliminari o, ancora, l'applicazione della misura cautelare patrimoniale del sequestro preventivo, ai sensi degli artt. 321 e ss c.p.p.

Ciò significa che il PM, al fine di acquisire elementi probatori necessari e urgenti, può compiere gli atti tipici di ricerca della prova purché non utilmente differibile un momento successivo.

La compatibilità di tale previsione si desume anche dalla circostanza che il PM può autorizzare il contravventore ad accedere al sito, sia pure sottoposto a sequestro, al fine di consentirgli di regolarizzare le violazioni riscontrate.

La compatibilità opera, altresì, anche nel senso opposto, essendo consentito all'organo di vigilanza di non limitarsi a impartire la prescrizione e di applicare, laddove necessario e urgente, le misure cautelari, come un sequestro probatorio o preventivo, che in seguito verrà convalidato dall'autorità giudiziaria competente.

È consequenziale, infine, ritenere che laddove le prescrizioni non vengano adempiute il procedimento penale fa il suo corso e quindi una volta concluse le indagini preliminari, il PM può decidere se archiviare il procedimento ovvero esercitare l'azione penale nei confronti del contravventore.

## CAPITOLO III

### ***L'INCONTRO DEGLI ASSETTI TEORICI SUL PIANO PRATICO. CONSIDERAZIONI PERSONALI.***

SOMMARIO: 1. L'estensione della materia penale al diritto ambientale. – 2. L'aderenza dell'assenza di responsabilità del proprietario non colpevole ai principi cardine del *chi inquina paga* e della personalità della responsabilità penale. – 3. L'accertamento del soggetto responsabile della contaminazione in fase di indagine. – 4. Conclusioni e considerazioni personali.

#### ***1. L'estensione della materia penale al diritto ambientale.***

Il tema della responsabilità del proprietario incolpevole è solo uno dei tanti argomenti che fa da *trait d'union* tra il diritto ambientale e il diritto penale e consente di effettuare una puntuale analisi su quelli che sono i punti di aderenza e i punti di incompatibilità tra le due discipline.

Per prima cosa è fondamentale mettere in rilievo come sia impossibile estendere, *sic et simpliciter*, gli istituti del diritto penale all'intera disciplina ambientale e come la seconda non perda la propria identità allorquando fa il suo ingresso nell'ambito sostanziale della materia ovvero quando il procedimento amministrativo si intreccia con quello del processo penale.

Come noto, il diritto ambientale è una materia giovane rispetto al diritto penale, da sempre esistito. Difatti, i principi sui quali poggia la materia ambientale, oltre a essere emersi nella seconda parte del secolo scorso, sia pure a seguito di una massima estensione del boom economico che non ha risparmiato lo sfruttamento delle matrici ambientali, individuano il loro baricentro nel cammino legislativo e giurisprudenziale europeo e non in un diritto codificato, *ab origine*.

A conferma di ciò abbiamo un dato normativo: la legge 68/2015, già analizzata, altro non è che il testo normativo di attuazione del D. Lgs. 121/2011, che a sua volta ha

recepito la Direttiva 2008/99/CE, la quale delimita il c.d. perimetro della tutela penale dell'ambiente. Ma abbiamo anche l'evoluzione del principio *del chi inquina paga* che solo in seguito al lungo cammino interpretativo trova la sua positivizzazione e diviene il principio ispiratore delle politiche europee e degli ordinamenti normativi degli Stati membri.

Ne discende, a parere della scrivente, che il diritto penale dell'ambiente sia definibile come una disciplina autonoma in quanto sono numerosi gli istituti del diritto penale generale la cui configurabilità dipende dalla disciplina amministrativa che regola l'attività di riferimento. Questa implicazione, tuttavia, non vuole far venire meno i dogmi del diritto penale, che devono essere necessariamente rispettati, ma si pone l'obiettivo di rimarcare che la tutela penale dell'ambiente, per la poliedricità e la delicatezza degli interessi in gioco, non può adeguarsi meccanicamente alla branca penalistica, ma al contrario deve porsi nel solco del rispetto del peso e della caratura dei diversi beni che devono essere tutelati differenziandosi, per una più efficace tutela.

## ***2. L'aderenza dell'assenza di responsabilità del proprietario non colpevole ai principi cardine del chi inquina paga e della personalità della responsabilità penale.***

La lunga disamina effettuata, sulla tematica dei profili di responsabilità amministrativa e penale del proprietario incolpevole di un sito contaminato a causa della condotta altrui, conduce ad affermare, con assoluta certezza, che il proprietario del sito o dell'impianto non solo non ha alcuna responsabilità amministrativa e penale per la diffusione dell'inquinamento ma non ha alcuna responsabilità connessa alla condotta altrui. In altre parole, sul soggetto non responsabile non si può profilare una responsabilità da posizione di garanzia, fatta discendere nel caso di specie, in via esclusiva, dal diritto reale di cui gode.

L'analisi sulla responsabilità del proprietario non colpevole non poteva non confrontarsi con i principi cardine del diritto ambientale e del diritto penale, in quanto da un lato rappresentano il punto di partenza dell'interprete con cui orientarsi nell'opera di esegesi della norma, dall'altro pongono un limite alla degenerazione della casistica.

In relazione al principio del *chi inquina paga* è emerso che lo stesso è al contempo *ratio* ispiratrice delle politiche ambientali sovranazionali e interne e principio fondamentale



della materia ambientale con una speciale funzione deterrente e social preventiva che limita l'agire del soggetto agente, il quale avendo contezza *ex ante* della circostanza che le conseguenze economiche della condotta illecita, che causano un danno ambientale, ricadano su di lui, si astiene dal porle in essere.

Inoltre, consente di orientare gli operatori del diritto nella individuazione della responsabilità amministrativa, con tutte le conseguenze che ne discendono, esclusivamente in capo al responsabile effettivo dell'inquinamento, in modo analogo a quanto accade in ambito penale con il principio della personalità della responsabilità penale, che nel nostro ordinamento trova allocazione all'interno dell'art. 27 della Carta Costituzionale.

Dunque, per individuare il soggetto responsabile al quale attribuire le conseguenze del superamento delle concentrazioni soglie rischio (CSR) delle matrici ambientali si necessita di una indagine volta a individuare l'effettivo nesso eziologico tra condotta ed evento, alla stregua del dettato penalistico di cui all'art. 40 c.p. che consente di ritenere colpevole un soggetto solo allorché si riesce a provare che l'evento dannoso o pericoloso manifestatosi sia il frutto della sua condotta commissiva od omissiva.

Questa impostazione interpretativa, che non si assesta solo su un piano teorico, ma trova riscontro nel dato normativo, consente di affermare che essendo il principio del *chi inquina paga* aderente ai principi del diritto penale, di riflesso tutta la disciplina della responsabilità del proprietario incolpevole aderisce ai principi dell'ordinamento penalistico.

Una differente ricostruzione, tanto in ordine al profilo amministrativo che penale, sarebbe risultata non solo incostituzionale ma lesiva dei principi generali della certezza del diritto.

Dunque, è intuitivo che procedere ad acclarare, in termini penalistici, la colpevolezza di un soggetto che non ha commesso il fatto di reato risulterebbe maggiormente pericoloso in quanto si arriverebbe a ledere contemporaneamente il principio della personalità della responsabilità penale ma, altresì, i principi di legalità e del giusto processo nonché tutti i corollari che ne discendono.

Sul punto è bene rimarcare che il proprietario non colpevole ha la facoltà di attivare la procedura di bonifica, ma l'obbligo di comunicare il superamento dei parametri di contaminazioni alle Amministrazioni competenti, al fine di preservare la tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

L'unica implicazione penale del proprietario incolpevole si ravvisa allorché non si attiva comunicando la presenza di un pericolo o di un potenziale pericolo, ai sensi dell'art. 242 D. Lgs. 152/2006, rischiando la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o l'ammenda da € 1.000 a € 26.000, e favorendo, sia pure in via indiretta, la condotta di chi effettivamente ha cagionato il danno ambientale.

In questo caso, la prova effettiva della omessa comunicazione, oltre a rappresentare il reato omissivo di omessa comunicazione, qualifica, altresì, un effettivo apporto causale, ex art. 110 c.p., al danno ambientale, da cui discende necessariamente la responsabilità penale del proprietario, in questo caso colpevole.

L'unico dato preoccupante che faceva perdere l'aderenza della posizione del proprietario incolpevole dai principi del *chi inquina paga*, della personalità della responsabilità penale nonché dal principio di legalità, era rappresentato dal risvolto pratico delle Amministrazioni che, contrariamente alle interpretazioni della Corte di Giustizia, del Consiglio di Stato e in ultimo della Suprema Corte di Cassazione, hanno imposto al proprietario del sito di attivare le procedure di bonifica ex artt. 242 e ss. D. Lgs. 152/2006. Riversando *per saltum* e in via diretta tutti i costi della bonifica direttamente al proprietario del sito, in caso di impossibile individuazione dell'effettivo responsabile, al fine di preservare le Casse dell'Erario e in ultimo la collettività, con il rischio concreto di disincentivare l'iniziativa economica e di comprimere la capacità economica di un cittadino incolpevole.

Tuttavia, l'opera esegetica in esame rimane salda e sul piano processuale le Amministrazioni perdono il conflitto in quanto il criterio usato è disancorato dai dati legislativi e non aderente ai principi del nostro ordinamento.

### ***3. L'accertamento del soggetto responsabile della contaminazione in fase di indagine.***

Se sul piano teorico risulta semplice effettuare un'opera interpretativa, sia pure tenendo in considerazione i numerosi conflitti dottrinali e giurisprudenziali, che raramente trovano un comune punto di incontro, la questione diventa assai meno agevole sul piano pratico-processuale.

La trasfusione degli assetti teorici sul piano pratico, in tema di individuazione del soggetto effettivamente responsabile della condotta, si scontra con numerose circostanze che ne

rallentano la individuazione, soprattutto allorché l'opera di inquinamento ha origini risalenti nel tempo e si parla di contaminazioni storiche.

Partendo da un dato interpretativo della Suprema Corte di Cassazione, reso in ambito di procedure di estinzione delle contravvenzioni ambientali, che le classifica come procedimenti amministrativi che si insinuano nel processo penale, ma non soggiacciono automaticamente alle norme del codice di rito, bisogna tenere a mente che i procedimenti amministrativi che troviamo all'interno del Codice dell'ambiente hanno risvolti sul piano dell'irrogazione di una pena, si intrecciano quasi sempre con gli istituti processuali penalistici e molto spesso non perdono la loro identità e natura.

Accade spesso, però, nella prassi e, purtroppo, nei Palazzi di Giustizia, che l'operatore del diritto non ha una buona conoscenza del diritto ambientale e del diritto penale dell'ambiente, traducendosi in numerosi danni che inevitabilmente hanno ripercussioni sulla collettività sebbene, molto spesso, i soggetti coinvolti in procedimenti penali che hanno ad oggetto la tematica ambientale, sono anche coloro che offrono un pubblico servizio. Quindi, inevitabilmente, una inesatta interpretazione delle norme processuali e procedurali produce un danno alla collettività.

La difficoltà vera e propria si riscontra soprattutto quando si intrecciano procedure di caratterizzazione e procedure di estinzione delle contravvenzioni con le misure cautelari.

La questione accresce, ulteriormente, quando il procedimento penale, in fase di indagine, ha ad oggetto da un lato la formulazione di una ipotesi accusatoria in ordine a fattispecie contravvenzionali, per cui si attivano le procedure di estinzione di cui agli artt. 318*bis* e ss. D. Lgs. 152/2006, dall'altro lato ipotesi accusatorie in ordine a fattispecie delittuose. O, ancora, allorché su un sito sottoposto alla misura cautelare del sequestro preventivo, interviene l'attivazione della Caratterizzazione e la procedura dell'estinzione delle contravvenzioni, cui consegue la verifica delle prescrizioni.

In questo caso, necessariamente occorre tenere presente che la verifica dell'ottemperanza delle prescrizioni, impartite dagli organi di PG, non può interferire con la verifica dell'adeguata procedura della Caratterizzazione.

Circostanza, questa, che potrebbe essere superata mediante la richiesta di un incidente probatorio, condotto da periti esperti, nominati da tutte le parti del procedimento, al fine di provare la corretta o l'inesatta esecuzione delle diverse procedure amministrative, posto che la ricerca probatoria risulti non agevole e potrebbe rendersi necessario cristallizzare la prova sin dalla fase delle indagini preliminari, una fase in cui lo svolgimento dell'intero processo è solo eventuale. Ovvero, ulteriormente, in ossequio al principio del *favor rei*, nel caso in

cui venga comprovata la conformità dell'esecuzione delle procedure di Caratterizzazione ovvero la conformità dell'adempimento delle prescrizioni – in ordine al procedimento *ex artt. 318bis D. Lgs. 152/2006* – e, per l'effetto, della rimozione o riduzione del pericolo di procedere a ritenere conclusa l'intero *iter* e quindi all'archiviazione del procedimento penale, senza la necessità di individuare quale delle due procedure sia stata tempestivamente più efficace.

Inoltre, l'intervento di tecnici esperti in materia ambientale si rende necessaria per il tecnicismo della materia e potrebbe agevolare gli interpreti, anche nei casi più farraginosi in cui ci si trova innanzi all'applicazione di misure cautelari reali e nella valutazione della sussistenza o meno delle esigenze cautelari che ne avevano giustificato, *ab origine* l'applicazione, strettamente connessa ai procedimenti amministrativi.

Un ulteriore dato che emerge sul piano pratico con riferimento alla posizione del proprietario incolpevole attiene alla circostanza che raramente la sua incolpevolezza emerge nelle primissime fasi dell'accertamento e che sovente capita che occorre arrivare a una pronuncia passata in giudicato, in quanto la scriminante risiede nella prova delle origini delle contaminazioni ovvero da una errata considerazione e valutazione delle matrici ambientali che si riesce a provare in sede processuale.

Dunque, nella pratica può accadere, che l'individuazione della responsabilità o della non responsabilità del proprietario arrivi in una fase postuma alle procedure amministrative analizzate, con l'aggravante che, in caso di assenza di colpevolezza, i danni economici effettivi, sarebbero sempre maggiori rispetto all'ipotesi di un risarcimento danni, di fatto inadeguato all'effettivo danno prodotto.

#### ***4. Considerazioni personali e conclusioni.***

A conclusione della dissertazione in ordine alla tematica della responsabilità amministrativa e penale del proprietario non colpevole in tema di bonifica, preme effettuare la chiusura rappresentando quelle che sono le considerazioni personali e le conclusioni anche alla luce dei casi pratici esaminati durante la fase dello *stage*, il quale è stato svolto all'interno di uno studio legale che si occupa della tematica della tutela penale dell'ambiente.

Nel paragrafo precedente non ci si è sottratti dall'evidenziare quelle che sono le problematiche relative all'applicazione pratica degli assetti teorici, in ordine in ordine ad

alcune delle problematiche che emergono quotidianamente tra gli operatori del diritto all'interno dei Palazzi di Giustizia.

Se da un lato l'interprete sbanda e perde l'aderenza rispetto ai connotati processuali penali e ai connotati procedurali amministrativi confondendo indebitamente i due *iter* procedimentali, dall'altro preme evidenziare che quantomeno dal sotto il profilo dell'operatore che rappresenta il pubblico potere si rende necessario iniziare a ipotizzare di istituire sezioni *ad hoc*, alla stregua delle sezioni relative alle Misure di Prevenzione antimafia, formate da Magistrati specializzati nella disciplina del Diritto Penale dell'Ambiente al fine di evitare conseguenze dannose e pericolose per la collettività.

Inoltre, il legislatore dovrebbe codificare, in maniera puntuale e dettagliata, le corrette procedure in ordine alla verifica delle prescrizioni atteso che ci si è trovati di fronte a organi di controllo e vigilanza che si sono limitati a effettuare una verifica cartolare, analizzando le relazioni dei tecnici di parte, e hanno ritenuto la documentazione infruttuosa per la valutazione dell'avvenuta adeguatezza e sulla base di tale ragionamento emettevano parere negativo, prolungando il perdurare di una misura cautelare che sul piano pratico ha compresso i diritti e gli interessi della collettività.

Per una questione di onestà intellettuale, al fine di garantire un eloquio paritario e di interagire nell'interesse di tutte le parti, la medesima preparazione tecnica si renderebbe necessaria anche per gli operatori del diritto che operano la difesa tecnica.

Il presente elaborato è strettamente connesso al lavoro svolto durante lo *stage*, il quale ha consentito di maturare nuovi profili di riflessione in ordine alla professione forense in quanto lo studio effettuato nella prima fase del master ha consentito di avere un approccio mediato con la materia penale ambientale, la quale non è stata affrontata solo con il bagaglio di esperienza raccolto durante il percorso professionale, ma è stata supportata da un rilevante *quid pluris* che ha consentito di sviluppare un profilo critico maggiormente affinato rispetto a chi si avvicina alla tutela penale dell'ambiente venendo da un percorso prettamente penalistico.

Inoltre, preme precisare che in ossequio alle norme dell'ordinamento deontologico forense e al segreto professionale, che in automatico si estende dai titolari dei procedimenti anche ai colleghi, ai praticanti e ai tirocinanti, il presente elaborato non riporta volutamente dati sensibili che consentano di individuare il caso pratico che ha dato spunto alla disamina e alla riflessione, al fine di evitare di esporre il tutor aziendale e la scrivente a profili di responsabilità professionale.

Il *Project Work* nasce effettivamente dalla delineazione di una strategia difensiva in ordine a un procedimento penale, in fase di indagini preliminari, in cui si intrecciano contaminazioni storiche, successione di proprietari nella conduzione di un sito, procedimenti amministrativi *ex artt. 242 e ss D. Lgs. 152/2006* e misure cautelari, che hanno consentito alla scrivente di approfondire la tematica dei profili di responsabilità amministrativi e penali e di addivenire alla valutazione di quelli che sono gli elementi armonici e disarmonici.

# BIBLIOGRAFIA

## *DOTTRINA*

AA.VV., *Ambiente 2023*, manuale normo-tecnico, IPSOA, pag. 34

BERNASCONI, C., *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antigiridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008, p. 73 e ss.

BERNASCONI, C., Sub art. 452*terdecies*, in PADOVANI, T. (a cura di), *Codice penale*, Milano, 2019, pag. 3087.

BIGATTI S., *Rifiuti. Disciplina dell'onere reale nella normativa sui siti contaminati*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).

BUTTI, L., PERES, F., *Sul nuovo delitto di omessa bonifica ancora tanti punti da chiarire*, in *Ambiente & Sicurezza*, 2015, p. 79.

CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente*, Padova, 1996, p. 17.

DE SANTIS G., *Diritto penale dell'ambiente, un'ipotesi sistematica*, Milano, Giuffré, 2012, 270 ss.

DE SANTIS G., *Bonifica dei siti inquinati. Profili di responsabilità penale, I parte*, in *Resp. civ. e prev.*, 7-8, 2009, 1478.

DE SANTIS, G., *Bonifica dei siti inquinati. Profili di responsabilità penale, II^ parte*, in *Resp. civ. e prev.*, 2009, 9, 1727 ss.

DI FRESCO P., *Responsabilità da reato degli enti*, in MANNA, A., *Il nuovo diritto ambientale (legge 22 maggio 2015, n. 68)*, Roma, 2016, 173.

DI GERONIMO, P., *Il principio "chi inquina paga" alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia, cit.*, 675 ss.

FIANDACA, G., MUSCO, E., Diritto penale, parte generale, Zanichelli, 2023, p. 598 e ss.

FIMIANI P., *La tutela penale dell'ambiente*, GIUFFRÈ, 2022, p. 392.

GATTI, M., *Paga (solo) chi inquina? L'attribuzione della responsabilità ambientale nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in M.A. LUPOI, *Emergenza ambientale e tutela giuridica*, Sanarcangelo di Romagna, 2017, 151 ss.

GRASSI, F., *La Corte di Giustizia conferma che sul proprietario "incolpevole" non grava l'obbligo di effettuare le attività di bonifica*, in Riv. quadr. dir. amb., 2015, 1, 211.

IAGNEMMA, C., *La contravvenzione di omessa bonifica*, in PISANI, N., CORNACCHIA, L. (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, cit., 578 ss.

MICHELETTI, D., Sub art. 257, d.gs. 3 aprile 2006, n. 152, MICHELETTI, D., GIUNTA, F. (a cura di), *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Padova, 2007, p. 334.

MICHELETTI, D., Sub art. 257, d.gs. 3 aprile 2006, n. 152, *Bonifica dei siti*, cit., 365 ss.

MICHELETTI, D., Sub art. 257, d.gs. 3 aprile 2006, n. 152, *Bonifica dei siti*, cit., 362.

MOLINO, P., (Ufficio Massimario della Cassazione), relazione n. III, Roma 29 maggio 2015, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

PAONE, *Responsabilità penali e contaminazione dei siti*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2012, VI, p. 520.

PERINI C., *La responsabilità dell'ente per reati ambientali: un sistema necessariamente imperfetto?* in *Le società*, 2018, 2, 223.

RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Piacenza, 2021, p. 325.



RENNA, M., *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in Riv. Quadr. Dir. Ambiente, 1-2, 2012, 82 e ss;

SALOMONE, R., *Principi generali del diritto penale ambientale*, in P. D'AGOSTINO, R., SALOMONE, (a cura di), *La tutela dell'ambiente. Profili penali e sanzionatori*, Padova, 2011, 220 ss.;

SALVEMINI, P., *La parola fine della Corte di Giustizia sui confini della responsabilità per danno ambientale del proprietario incolpevole del sito inquinato. Nota a Corte Giustizia UE, sentenza 4 marzo 2015, C-534/13*, in Rivista ass. it. costituzionalisti, 2015.

SCOLETTA M., *Obblighi europei di criminalizzazione e responsabilità degli enti per reati ambientali*, in Riv. Giur. Ambiente, 2012, 1, 32.

TADDEI, G., *Responsabilità, nesso causale e giusto procedimento*, in Amb. & Svil., 2010, 439 ss.

## **GIURISPRUDENZA**

CGUE, III sez., 534/2015, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e altri c. Fipa Group S.R.L. e altri.

CGUE, III sez., n. 408/2008.

Cons. Stato, Ad. Plen., 25/2013.

Cons. Stato, V Sez., n. 3971/2002.

Cons. Stato, IV Sez., n. 624/2022.

Cass. Pen., III sez., 3844/1992.

Cass. Pen., III sez., n. 859/1999.

Cass. Pen., III sez., n. 9794/2007.

Cass. Pen., III sez., n. 26479/2007.

Cass. Pen., IV sez., n. 4675/2007, Porto Marghera

Cass. Pen., III sez., n.22006/2010.

Cass. Pen., III sez., n. 35774/2010.

Cass. Pen., III sez., 11265/2010.

Cass. Pen., III sez., 18503/2011.

Cass. Pen., III sez., n. 9214/2013.

Cass. Pen., IV sez., n. 22249/2014.

Cass. Pen., III sez., 37166/2014.

Cass. Pen., IV sez., n. 2374/2015.

Cass. Pen., III sez., n. 15246/2015.

Cass. Pen., IV sez., n. 29627/2016.

Cass. Pen., III sez., 24418/2016.

Cass. Pen., III sez. n. 10083/2017.

Cass. Pen., III sez., n. 20237/2017.

Cass. Pen., III sez., 29238/2017.

Cass. Pen., III sez., 38674/2017.

Cass. Pen., III sez., n. 29417/2019.

Cass. Pen., III sez., 2826/2020.

Cass. Pen., III sez., 4701/2020.

Cass. Pen., SS.UU., n. 3077/2023.

TAR Lombardia, Milano, IV Sez., n. 1587/2011.