

IL DIRITTO DELL'AMBIENTE NELLA PROSPETTIVA DELLA TUTELA AMMINISTRATIVA E PENALE (*)

di Giuseppe De Nozza

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La multiformità del diritto penale ripristinatorio. – 3. Il delitto di omessa bonifica previsto dall'art. 452 terdecies del c.p. – 4. Il delitto di omessa bonifica previsto dall'art. 452 terdecies del c.p. e il rapporto con la contravvenzione di omessa bonifica prevista dall'art. 257 del T.U.A. – 5. Il soggetto attivo del delitto di omessa bonifica e la responsabilità sostitutiva: la sentenza del GUP del Tribunale di Fermo del 21 gennaio 2021. – 6. L'ordine di ripristino dello stato dei luoghi di cui all'art. 452 duodecies – la nuova figura della persona giuridica civilmente obbligata per l'ordine di ripristino. – 7. La natura giuridica dell'ordine di ripristino di cui all'art. 452 duodecies del c.p. – 8. Il ripristino dello stato dei luoghi *ante iudicium*: il ravvedimento operoso e la non applicazione della confisca. – 9. La responsabilità dell'ente per l'omessa bonifica. – 10. La revisione della direttiva 2008/99/CE.

1. Introduzione.

Con la Legge 22 maggio 2015, n. 68¹, è stato introdotto nel Codice penale, in seno al Libro II, il nuovo Titolo VI *bis*², rubricato “*Dei delitti contro l'ambiente*”.

Il precedente Titolo VI racchiude i delitti contro l'incolumità pubblica e non è certamente un caso che il legislatore del 2015 abbia creato tale prossimità: è da ritenersi,

(*) Il contributo riproduce il testo della relazione dall'Autore sul tema “*Gli obblighi di bonifica e di ripristino ambientale disposti dal giudice penale*” nell'ambito del corso “*Il diritto dell'ambiente nella prospettiva della tutela amministrativa e penale*” (P 24061) della Scuola Superiore della Magistratura, Roma, 11-13 novembre 2024.

¹ La Legge, recante *Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*, è stata pubblicata nella G.U. n. 122 del 28 maggio 2015 ed è entrata in vigore il giorno successivo a quello di pubblicazione. Sulla riforma del 2015 si segnalano, da ultimo, P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente. I reati e le sanzioni. Il sistema delle responsabilità. Le indagini. Il processo e la difesa*, Giuffrè, Milano, 2022; L. RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, LaTribuna, Milano, 2021; nonché P. MOLINO, *Relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di cassazione*, 29 maggio 2015; L. RAMACCI, *Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel Codice penale e le altre disposizioni della Legge 22 marzo 2015, n. 68*, pubblicato l'8 giugno 2015 su Lexambiente.it; C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla Legge 22 maggio 2015, n. 68*, Giappichelli, Torino, 2015; C. BERNASCONI, *Il bastone e la carota nella nuova disciplina dei reati ambientali*, in *Studium iuris*, 2015, 12, p. 1404 e ss.; T. PADOVANI, *Legge sugli ecoreati, un impianto inefficace che non aiuta l'ambiente*, in *Guida al diritto*, 2015, 32, p. 10 e ss.; L. SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68, sugli eco – delitti: una svolta “quasi” epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, 2; G. AMARELLI, *La riforma dei reati ambientali: luci ed ombre di un intervento a lungo atteso. A proposito di Carlo Ruga Riva, i nuovi ecoreati, commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Giappichelli, Torino, 2015; A. MANNA, *Il nuovo diritto penale ambientale*, Dike Giuridica, Roma, 2016; M. TELESCA, *Osservazioni sulla L. 68/15 recante “Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente: ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2015, p. 6 e ss. nonché della stessa autrice *La tutela penale dell'ambiente. I profili problematici della Legge n. 68/2015*, Torino, 2016; P. PATRONO, *I nuovi delitti contro l'ambiente: il tradimento di un'attesa riforma*, in *Legislazione penale*, 11 gennaio 2016.

² Il Titolo racchiude le norme del Codice penale dall'art. 452 bis all'art. 452 quaterdecies.

invece, che si tratti di una scelta che ha riflesso la consapevolezza che la tutela della vita umana non possa prescindere anche da un elevato livello di protezione dell'ambiente.

Con l'introduzione del Titolo VI *bis*, il diritto penale dell'ambiente appare una costruzione estremamente sofisticata che si poggia su due distinti pilastri, quello costituito dal Codice penale e quello costituito dal Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152³ o Codice dell'Ambiente (d'ora in poi T.U.A.): il primo è un insieme solo di delitti, il secondo, invece, è in larghissima misura un insieme di reati contravvenzionali.

Costituiscono due microcosmi normativi nati in epoche differenti, a circa dieci anni di distanza l'uno dall'altro, che riflettono un diverso livello di consapevolezza dell'emergenza ambientale e degli strumenti e delle modalità con i quali fronteggiarla e che sono destinati, però, nonostante ciò, a dover dialogare tra di loro per completarsi reciprocamente.

Proprio nella materia dell'obbligo di bonifica e del ripristino ambientale, il ricorso alle categorie e alle definizioni del T.U.A. si è rivelato essenziale per riempire di contenuto sotto il profilo oggettivo la gran parte delle fattispecie di reato introdotte con il nuovo Titolo.

La riforma del 2015 appare ispirata da tre direttrici di fondo.

Con l'introduzione del delitto d'impedimento del controllo di cui al nuovo 452 septies⁴ del c.p., l'ordinamento penale si è munito di una fattispecie che presidia il corretto ed efficace esercizio della funzione di vigilanza e di controllo sull'osservanza della normativa ambientale, fattispecie che si configura indipendentemente dal fatto che l'impedimento del controllo sia stato preceduto da un'offesa al bene ambiente.

Con l'introduzione dei nuovi artt. 452 bis e 452 quater del c.p. sono assurti a fatti penalmente rilevanti la compromissione o il deterioramento⁵, anche colposi, della

³ Il Decreto Legislativo n. 152 del 2006, pubblicato nella G.U. n. 88 del 14 aprile 2006, è entrato in vigore il 29 aprile 2006, ad eccezione delle disposizioni della Parte seconda che sono entrate in vigore il 12 agosto dello stesso anno.

⁴ La fattispecie assoggetta alla sanzione penale della reclusione da sei mesi a tre anni la condotta di colui il quale, negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificiosamente lo stato dei luoghi, impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientali e di sicurezza e igiene del lavoro ovvero ne compromette gli esiti.

⁵ Secondo Cass. Pen., Sez. III, 30 gennaio del 2020, n. 9736, la "compromissione" si profila ogni qual volta si accerti "uno squilibrio funzionale, incidente sui processi naturali correlati alla specificità della matrice o dell'ecosistema medesimi e che attiene alla relazione del bene aggredito con l'uomo ed ai bisogni o interessi che il bene medesimo deve soddisfare", mentre il "deterioramento" si profila ogni qual volta si accerti "una condizione di squilibrio strutturale, connesso al decadimento dello stato o della qualità degli stessi e che consiste in una riduzione della cosa che ne costituisce oggetto in uno stato tale da diminuirne in modo apprezzabile il valore o da impedirne anche parzialmente l'uso, ovvero da rendere necessaria per il ripristino una attività non agevole". Conformi sul tema anche Cass. Pen., Sez. III, n. 15865 del 31.1.2017 e Cass. Pen., Sez. III, n. 46170 del 21.9.2016.

matrice ambientale⁶, dell'ecosistema⁷, della biodiversità, anche agraria, della flora e della fauna, che costituiscono con pari dignità i contenuti del bene ambiente inteso in senso onnicomprensivo, così come, del resto, voluto dal legislatore del 2015, il quale, nella Relazione d'accompagnamento al Disegno di Legge S n. 1345 – B (poi culminato nella Legge n. 68), aveva a chiare lettere manifestato la volontà di non limitare il contenuto di tale bene alle sole componenti tradizionali dell'acqua, dell'aria, del suolo e del sottosuolo, ma di ampliarlo sino a ricomprendervi anche il patrimonio naturale complessivamente considerato.

Una definizione di ecosistema è, oggi, contenuta nell'art. 2, comma 2, lett. c), della Direttiva 2024/1203 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024, sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE, a tenore del quale l'ecosistema è *“il complesso dinamico di comunità, di piante, animali, funghi e microorganismi e del loro ambiente non vivente che, mediante la loro interazione, formano un'unità funzionale, e comprende tipi di habitat, habitat di specie e popolazioni di specie”*.

L'irreversibilità della compromissione o del deterioramento amplifica il disvalore penale del fatto, che dismette la tipicità ai sensi dell'art. 452 bis del c.p. per

⁶ La definizione di matrice ambientale è contenuta nell'art. 240, lett. a), del T.U.A., che, nel definire *“il sito”*, lo individua *“in un'area o porzione di territorio, geograficamente definita e determinata, intesa nelle diverse matrici ambientali (suolo, materiali di riporto, sottosuolo ed acque sotterranee) e comprensiva delle eventuali strutture edilizie ed impiantistiche presenti”*. La conferma che siano da classificare matrici ambientali il suolo, il sottosuolo e le acque sotterranee può cogliersi anche nell'art. 257 del medesimo Testo Unico, che, nel tipizzare il reato di omessa bonifica di un sito contaminato, seleziona quale condotta penalmente rilevante proprio quella dell'aver inquinato le matrici ambientali e, cioè, il suolo, il sottosuolo, le acque superficiali e quelle sotterranee e del non aver provveduto alla bonifica del sito in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli art. 242 e ss. del T.U.A. Le matrici ambientali costituiscono uno dei due oggetti della tutela penale del delitto d'inquinamento ambientale, che, in una delle due varianti previste dall'art. 452 bis del c.p., si configura, infatti, proprio allorché vi è la compromissione o il deterioramento (significativo e misurabile) del suolo, del sottosuolo e delle acque nonché dell'aria.

⁷ La Legge 22 maggio 2015, n. 68 non ha definito il significato del termine *“ecosistema”* e, soprattutto, facendo uso dell'articolo indeterminativo *“un”*, è parsa chiaramente lasciar intendere che di ecosistemi ne ritiene esistenti più di uno. Una definizione del termine ecosistema non si rinviene, tra l'altro, in altra fonte normativa primaria interna. Di ecosistema si legge una definizione nell'allegato 1 del D.P.C.M del 27 dicembre del 1988, in tema di norme tecniche per la redazione degli studi d'impatto ambientale, ove esso è definito come *“un complesso di componenti e fattori fisici, chimici e biologici tra loro interagenti ed interdipendenti, che formano un sistema unitario ed identificabile per propria struttura, funzionamento ed evoluzione temporale”*. Sul tema può annoverarsi, altresì, un precedente della Corte di Cassazione, nella specie la sentenza di Cass. Pen., Sez. III, n. 3147, del 6 aprile del 1993, che a quel termine ha attribuito il significato di *“ambiente biologico naturale, comprensivo di tutta la vita vegetale e animale ed anche degli equilibri tipici di un habitat vivente”*. Quelle richiamate appaiono definizioni equivalenti di ecosistema, che rimandano alla definizione che di esso ha dato l'ecologia, la quale lo definisce come *“una porzione di biosfera (ovvero l'insieme della idrosfera, atmosfera e litosfera delimitata naturalmente e, cioè, il c.d. ecotopo o componente abiotica) in cui abitano gli organismi animali e vegetali che interagiscono tra di loro e con l'ambiente che li circonda (e, cioè, la c.d. biocenosi o componente biotica)”*, termine coniato dall'ecologo inglese A. Tansley nel 1935. La necessità di riempire di contenuto il termine ecosistema facendo ricorso alla comune accezione è stata ribadita dalla Suprema Corte di Cassazione all'indomani dell'entrata in vigore della Legge n. 68 del 2015: sul tema cfr. P. MOLINO, Relazione dell'ufficio del Massimario della Corte di cassazione, cit, p. 6.

acquisire quella decisamente più grave prevista dal 452 quater, che ha tipizzato il reato di disastro ambientale.

La terza direttrice di fondo ha ispirato, invece, l'opera di chiusura del sistema perché il legislatore, dopo aver introdotto per la prima volta ed in chiave generale una tutela penale della funzione di controllo e di vigilanza ambientale e dopo aver tipizzato le condotte d'inquinamento e di disastro, ha introdotto anche i nuovi artt. 452 duodecies⁸ e terdecies⁹, che hanno la precipua finalità di munire il sistema di una tutela penale, ancora una volta in chiave generale, della corretta e tempestiva osservanza dell'obbligo di ripristino della matrice ambientale o dell'ecosistema violati.

La prevenzione del danno all'ambiente, la repressione delle condotte dolose o colpose che lo hanno generato e, infine, il ripristino dello status quo ante sono, quindi, i tre pilastri sui quali è stata poggiata la riforma del 2015.

La previsione di cornici edittali molto severe, l'introduzione di nuove circostanze aggravanti e, infine, il raddoppio del termine di prescrizione per ciascuno dei delitti previsti nel Titolo VI *bis* ha dato compiutezza ad un sistema normativo che si prefigge di predisporre una risposta sanzionatoria efficace, proporzionata e dissuasiva al crimine ambientale¹⁰, coerentemente con gli impegni assunti dal nostro Paese in sede eurounionale.

La tutela penale dell'obbligo di ripristino complessivamente inteso è stata affidata, come scritto, ai nuovi artt. 452 terdecies, rubricato "*Omessa bonifica*", e 452 duodecies, rubricato "*Ripristino dello stato dei luoghi*", norme che anche topograficamente chiudevano il titolo VI *bis* del Libro secondo del Codice penale, a conferma della loro natura di norme di chiusura del sistema, sino alla trasposizione nel nuovo art. 452 quaterdecies della fattispecie di reato prima prevista dall'art. 260 del T.U.A.

La messa a confronto delle tre tutele penali parrebbe denunciare delle asimmetrie.

La tutela penale predisposta per il caso di danno all'ambiente è stata definita scegliendo una cornice edittale che, in caso di irreversibilità di esso, può andare ben oltre il limite dei vent'anni di reclusione, come nel caso in cui ricorra in concreto l'ipotesi di disastro ambientale aggravato di cui all'art. 452 quater, comma terzo.

⁸ L'art. 452 duodecies, rubricato *Ripristino dello stato dei luoghi*, prevede che il giudice, quando pronuncia sentenza di condanna ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale per taluno dei delitti previsti dal titolo, ordina il recupero e, ove tecnicamente possibile, il ripristino dello stato dei luoghi, ponendone l'esecuzione a carico del condannato e dei soggetti di cui all'art. 197 del medesimo Codice penale. La norma si completa di un secondo comma che prevede che al ripristino dello stato dei luoghi si applichino le disposizioni di cui al titolo II della parte sesta del T.U.A., dettate in materia di ripristino ambientale.

⁹ L'art. 452 terdecies, rubricato *Omessa bonifica*, prevede che, salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, essendovi obbligato per legge, per ordine del giudice ovvero di un'autorità pubblica, non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi, è punito con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa da euro 20.000 a euro 80.000.

¹⁰ Cfr. la Direttiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, che, all'art. 5, prevede che gli Stati membri adottino le misure necessarie per assicurare che i reati di cui ai precedenti articoli 3 e 4 siano puniti "*con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive*".

La scelta di tale cornice edittale consente al magistrato penale di utilizzare ai fini dell'accertamento del reato tutti gli strumenti d'indagine previsti dal Codice di procedura penale, nessuno escluso.

Per la tutela penale della funzione di vigilanza e di controllo ambientale è stata selezionata, invece, una cornice edittale che contempla la pena della reclusione da sei mesi a tre anni, mentre per quella dell'obbligo di ripristino alla pena della reclusione da uno a quattro anni è stata aggiunta la multa da un minimo di 20.000 ad un massimo di 80.000 euro.

Per entrambe le tutele penali la cornice edittale prescelta non consente al magistrato penale di fare ricorso ai fini dell'accertamento del reato a tutti gli strumenti d'indagine previsti dal Codice di procedura penale.

Ad una tutela penale "*forte*", quindi, dell'obbligo di non inquinare l'ambiente parrebbe contrapporsi una tutela penale "*debole*" dell'obbligo di ripristinarlo, obbligo che, al pari di quello di non impedire l'esercizio della funzione di controllo e di vigilanza ambientale, è destinato a misurarsi con il più elevato tasso di difficoltà dell'accertamento dovuto al più ristretto novero degli strumenti d'indagine utilizzabili.

In senso "*debole*" è stata configurata la tutela penale dell'obbligo di ripristino anche per un'altra ragione, probabilmente ancor più significativa della prima, per quella, cioè, consistita nel fatto che il delitto di omessa bonifica previsto dall'art. 452 terdecies non è entrato a far parte del catalogo dei reati presupposto della responsabilità amministrativa dell'ente, benché il dato esperienziale insegna che quelli ambientali siano, per antonomasia, tra i crimini più frequentemente commessi nell'interesse dell'impresa.

È, invece, sin dall'inizio, entrata a far parte di quel catalogo la contravvenzione di omessa bonifica prevista dall'art. 257, che si caratterizza per un disvalore decisamente più contenuto e, soprattutto, per un parimenti contenuto respiro applicativo.

Il profilo debole di tale tutela solo in minima parte appare ridimensionato dalla previsione, contenuta nel comma primo dell'art. 452 duodecies, dell'irrogabilità dell'ordine di ripristino anche alla persona giuridica indicata nell'art. 197 del c.p. e, quindi, al soggetto giuridico nel cui interesse il reato è stato commesso, estensione che, secondo la gran parte della dottrina come si scriverà nel prosieguo, ha generato la nuova figura del soggetto civilmente obbligato per l'obbligo di ripristino.

2. La multiformità del diritto penale ripristinatorio.

Il legislatore del 2015 ha conferito all'obbligo di ripristino una dimensione multiforme.

L'art. 452 terdecies del c.p., infatti, tipizza la condotta di colui il quale, pur essendovi obbligato per legge, per ordine del giudice ovvero per ordine di un'altra autorità pubblica, non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi.

La fattispecie è stata costruita come reato doloso omissivo proprio.

Ad esser presidiata da sanzione penale è la violazione non solo dell'obbligo di ripristino in senso stretto, ma anche di quello di bonifica e, infine, di quello di recupero, violazioni per le quali è stata prevista un'identica sanzione penale.

Alla dimensione multiforme dell'obbligo ha fatto da contraltare, invece, la *reductio ad unum* che si è proiettata ben oltre il terreno del quantum della sanzione penale per investire anche la fonte dell'obbligo di ripristino, nel senso che ad esser assoggettata alla medesima sanzione è la violazione dell'obbligo di ripristino complessivamente considerato, quindi sia di quello previsto dalla norma di legge sia di quello previsto dalla sentenza di un giudice sia, infine, di quello previsto dal un provvedimento di altre autorità pubbliche.

È proprio tale dimensione multiforme a costituire, dal punto di vista interpretativo, terreno "*accidentato*".

Nel titolo VI *bis* il Legislatore del 2015 non ha specificato in cosa debba consistere l'obbligo di bonifica né tanto meno in cosa debba consistere quello di recupero e di ripristino dello stato dei luoghi *stricto sensu* inteso.

Su quest'ultimo, però, il legislatore del 2015 è stato più generoso di informazioni e di coordinate, perché ha previsto che all'ordine di ripristino dello stato dei luoghi imposto dal giudice penale, limitatamente ad uno dei delitti previsti dal nuovo Titolo, si applichino le disposizioni del Titolo II della parte sesta del T.U.A., intitolato "*Prevenzione e ripristino ambientale*" e, quindi, gli artt. 305 e ss. di esso.

Per tipizzare il contenuto dei tre obblighi appare, quindi, necessario uscire dal nuovo Titolo e provare a fare ricorso all'altro cosmo normativo costituito dal codice dell'ambiente o T.U.A.¹¹, che si è fatto apprezzare dagli interpreti quanto meno per lo sforzo definitorio.

Il Titolo V della parte quarta del T.U.A., dettato in tema di bonifica dei siti contaminati, e, in specie, l'art. 240 fornisce utili coordinate per la tipizzazione del contenuto dei tre obblighi.

La norma esordisce con un incipit piuttosto chiaro, stabilendo che, ai fini dell'applicazione di quel titolo, si definisce "*bonifica*", alla lettera p), l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti d'inquinamento e le sostanze inquinanti da esse rilasciate o a ridurre le concentrazioni delle stesse nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio.

Anche l'obbligo di bonifica, a sua volta, parrebbe caratterizzarsi per una dimensione multiforme, perché esso impone all'autore dell'inquinamento di eradicare, sempre e comunque, la fonte dell'inquinamento nonché le sostanze inquinanti da essa rilasciate, anche se, in quest'ultimo caso, l'obbligo di bonifica può ritenersi correttamente assolto anche solo riportando la presenza di tali sostanze al di sotto delle concentrazioni soglia di rischio.

Lo sforzo definitorio ha interessato anche il ripristino, avendo la lettera q) del citato art. 240 previsto che esso consiste "*negli interventi di riqualificazione ambientale e*

¹¹ Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 29 maggio 2024, n. 32117, secondo cui la tipizzazione del contenuto di tali obblighi può avvalersi dello sforzo definitorio di cui è espressione l'art. 240 del T.U.A.

*paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici"*¹².

Parrebbe, invece, che lo sforzo definitorio non abbia attinto il sintagma "recupero", che non si può interpretare assegnandogli il significato che gli è proprio nel T.U.A., nel quale esso è stato utilizzato nel diverso ambito della gestione del rifiuto e con un significato all'evidenza inconferente rispetto al tema oggetto della presente relazione¹³.

Il regolamento di confine tra i tre obblighi di ripristino non appare opera o sforzo superfluo, non solo e non tanto in ragione di quanto previsto dall'art. 452 terdecies, che pone sullo stesso piano i tre obblighi, quanto, invece, in ragione di quanto previsto dal precedente art. 452 duodecies, che, con riferimento all'ordine del giudice quale fonte dell'obbligo ripristinatorio, prevede che, con la sentenza di condanna ovvero con quella di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, sia ordinato il recupero e, ove tecnicamente possibile, il ripristino dello stato dei luoghi.

Parrebbe, quindi, che la modalità elettiva di ripristino, quella da privilegiarsi ogni qualvolta sia tecnicamente possibile, sia la ricostituzione dello status quo esistente un attimo prima che si materializzasse la condotta d'inquinamento, mentre quella meno soddisfattiva parrebbe doversi individuare nella bonifica, che obbliga l'autore dell'inquinamento a fare qualcosa di meno del ripristino dello status quo ante, come dimostrato, del resto, dalla chiara lettera della norma di riferimento che prevede che tale obbligo si possa ritenere legittimamente assolto anche solo riportando sotto la concentrazione soglia di rischio le sostanze inquinanti presenti nel sito, anche nel caso in cui esse in quel sito prima non ci fossero mai state.

Il recupero, come scritto, è un sintagma del quale ha fatto uso il legislatore alla lettera q) dell'art. 240, riferendolo al sito e alla sua destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici.

L'obbligo di recupero parrebbe, quindi, vincolare l'autore dell'inquinamento al compimento degli interventi necessari affinché il sito, dopo e nonostante la condotta d'inquinamento, sia restituito alla destinazione che ad esso è stata impressa dagli strumenti urbanistici, interventi che per raggiungere tale finalità potrebbero anche

¹² Del ripristino si rinviene, però, nella medesima fonte normativa, all'art. 302, comma nove, anche un'altra definizione, secondo cui esso consiste, nel caso delle acque, delle specie e degli habitat protetti, nel ritorno delle risorse naturali o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie; nel caso di danno al terreno, nell'eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e per la integrità ambientale e che esso, in ogni caso, deve consistere nella riqualificazione del sito e del suo ecosistema, mediante qualsiasi azione o combinazione di azioni, comprese le misure di attenuazione o provvisorie, dirette a riparare, risanare o, qualora sia ritenuto ammissibile dall'autorità competente, sostituire risorse naturali o servizi naturali danneggiati.

¹³ L'art. 183, comma primo, lett. t), definisce il recupero come "l'operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale".

prescindere e non necessariamente presupporre il ripristino dello status quo ante e, quindi, il ristabilimento dell'integrità e della funzionalità originarie del sito¹⁴.

Tracciando una progressione nell'intensità dei diversi obblighi di fare a contenuto ripristinatorio, potremmo immaginare di collocare alla base l'obbligo di bonifica, poi quello di recupero e, infine, al vertice, quello di ripristino, che, quindi, si porrebbe quale forma elettiva di ripristino ogni qual volta esso si presenti come tecnicamente possibile, seppur in ipotesi estremamente oneroso dal punto di vista economico¹⁵.

Nel titolo VI *bis* il legislatore del 2015 ha giustamente contrapposto il diritto penale del ripristino a quello del ravvedimento¹⁶, disegnando un sistema nel quale all'imputato che decide di non attendere l'accertamento definitivo sulla responsabilità penale per ripristinare l'ambiente eventualmente violato vengano riconosciute rilevanti premialità su più fronti.

Sia il primo che il secondo sono espressione del principio della correzione alla fonte del danno generato dall'illecito ambientale previsto dall'art. 191 del TFUE¹⁷.

La prima e la più significativa di tali premialità è stata prevista dall'art. 452 *decies*, rubricato "*Ravvedimento operoso*", in forza del quale la pena prevista per i delitti contemplati dal titolo VI *bis* è ridotta addirittura dalla metà sino ai due terzi in favore dell'imputato che, prima della dichiarazione d'apertura del dibattimento di primo grado, provveda concretamente alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi.

¹⁴ Cfr. L. RAMACCI, "*Il nuovo disastro ambientale*", pubblicato il 10 novembre 2017 su Lexambiente.it, nonché, dello stesso autore, "*Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel Codice penale e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015 n. 68*", cit.

¹⁵ Cfr. Cass. Pen., Sezione V, 11 gennaio 2024, n. 12722, nella cui motivazione si legge testualmente: "...Non vi è dubbio, altresì, che il legislatore dell'art. 452 *duodecies* abbia inteso distinguere tra "recupero" e "ripristino", adoperando due diversi termini e collegandoli con una congiunzione: tale diversità si ricava anche dalla circostanza che la norma non pone condizioni all'ordine di recupero, indicando, invece, come misura applicabile, il ripristino solo "ove possibile" e relegando al solo ripristino l'osservanza delle norme del codice dell'ambiente. Nell'opera di individuazione in concreto delle due attività, non è manifestamente illogica la motivazione della Corte di appello laddove ha definito i rispettivi ambiti delle due nozioni, individuando il recupero come un *minus* rispetto al ripristino, fatto delle sole attività tese al reintegro dell'ambiente tramite la rimozione degli elementi alteranti, senza lo svolgimento di azioni più complesse – che ha ricondotto al ripristino – e che impongano la "ricollocazione o riattivazione delle componenti che siano andate distrutte ovvero rimosse in quando irrimediabilmente compromesse". La sentenza ha ritenuto applicabile l'art. 452 *duodecies* anche alla fattispecie prevista dall'art. 452 *quaterdecies*, perché anch'essa facente parte del Titolo VI *bis*, seppur a seguito dell'entrata in vigore della Legge 1° marzo 2018, n. 21, che ha trasferito integralmente nel Codice penale la preesistente disposizione dell'art. 260 che era contenuta nel T.U.A.

¹⁶ Cfr. C. RUGA RIVA, *Bonifica e ripristino nel diritto penale ambientale*, in C.E. PALIERO, F. VIGANÒ, F. BASILE, G.L. GATTA, *La pena ancora: fra attualità e tradizione*, Milano, 2018, I, p. 723, nel quale l'autore, per descrivere la giustapposizione tra diritto penale del ravvedimento e diritto penale del ripristino, richiama la dicotomia tra la "*carota*" ed il "*bastone*".

¹⁷ L'art. 191, comma secondo, prima parte, del TFUE prevede che 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 e che essa si fonda sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, su quello della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente nonché, infine, su quello del *chi inquina paga*.

La norma appena citata fa uso anche del sintagma “*messa in sicurezza*”, che, al pari degli altri utilizzati nel testo dell’art. 452 terdecies, non è stato definito nel contenuto dal legislatore del 2015.

Anche in questo caso, al precipuo fine di conferire determinatezza ad un istituto centrale nella riforma degli “*ecoreati*”, si è reso necessario uscire dal Titolo di nuovo conio per provare a riempire di contenuto tale sintagma attingendo alle definizioni dell’altro cosmo normativo costituito dal T.U.A.

L’art. 240 di esso definisce il contenuto dell’operazione di messa in sicurezza, prevedendone addirittura tre diverse forme¹⁸, nella specie quella d’emergenza, quella operativa e quella permanente, previste rispettivamente alle lettere m), n) ed o).

Le tre diverse forme, però, hanno un comune filo conduttore che è costituito dal fatto che, mentre l’operazione di bonifica consiste nell’eradicazione della fonte inquinante e delle sostanze inquinanti da essa rilasciate, quella di messa in sicurezza consiste, invece, nel semplice “*isolamento e confinamento*” della fonte inquinante rispetto alle matrici ambientali circostanti.

Nonostante tale operazione, la fonte inquinante continua a permanere fisicamente in sito ma ciò che sta intorno ad essa viene reso impermeabile rispetto alla fonte e alla sua capacità di inquinare e/o di contaminare.

La circostanza attenuante ad effetto speciale prevista dall’art. 452 decies è riconosciuta a colui il quale provvede alla messa in sicurezza, non necessariamente quella definitiva o permanente, lasciando ragionevolmente supporre, il tenore letterale della norma, che, ai fini della premialità, possa essere sufficiente anche la meno onerosa forma di messa in sicurezza, quella c.d. d’emergenza.

La seconda forma di premialità è stata riconosciuta dal comma quarto dell’art. 452 undecies, rubricato “*Confisca*”, che prevede che tale istituto non trovi applicazione in danno dell’imputato che abbia efficacemente provveduto alla messa in sicurezza e, ove necessario, alle attività di bonifica e di ripristino dello stato dei luoghi.

A differenza del ravvedimento operoso che è stato sottoposto al termine perentorio costituito dalla dichiarazione d’apertura del dibattimento di primo grado, la

¹⁸ L’art. 240 del T.U.A., lettera m), definisce la messa in sicurezza d’emergenza “*ogni intervento immediato o a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lettera t) in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente*”; lettera n), definisce la messa in sicurezza operativa “*l’insieme degli interventi eseguiti in un sito con attività in esercizio atti a garantire un adeguato livello di sicurezza per le persone e per l’ambiente, in attesa di ulteriori interventi di messa in sicurezza permanente o bonifica da realizzarsi alla cessazione dell’attività. Essi comprendono altresì gli interventi di contenimento della contaminazione da mettere in atto in via transitoria fino all’esecuzione della bonifica o della messa in sicurezza permanente, al fine di evitare la diffusione della contaminazione all’interno della stessa matrice o tra matrici differenti. In tali casi devono essere predisposti idonei piani di monitoraggio e controllo che consentano di verificare l’efficacia delle soluzioni adottate*”; lettera o), definisce la messa in sicurezza permanente “*l’insieme degli interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l’ambiente. In tali casi devono essere previsti piani di monitoraggio e controllo e limitazioni d’uso rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici*”.

norma da ultimo citata parrebbe poter operare anche in favore dell'imputato che decida di compiere tali attività nel corso o al culmine dell'istruzione dibattimentale.

Se volessimo provare a trarre delle prime e preliminari conclusioni, prima di volgere all'esame nel dettaglio dei singoli istituti, si potrebbe argomentare che la Legge n. 68 del 2015 ha costruito "ponti d'oro" all'inquinatore che "paga" subito, anche non tutto ciò che è dovuto, mentre ha alzato i costi per l'imputato che scelga di "pagare" solo dopo la sentenza definitiva, inserendo, tra di essi, anche il rischio di un procedimento penale per il delitto di omessa bonifica.

3. Il delitto di omessa bonifica previsto dall'art. 452 terdecies del c.p.

Il delitto in questione è stato introdotto nell'ordinamento penale con il nuovo art. 452 terdecies, rubricato "omessa bonifica"¹⁹.

La rubrica può tranne in inganno per un duplice ordine di ragioni.

In primis, perché è stato tipizzato dalla norma anche l'inadempimento dell'obbligo di ripristino e di quello di recupero.

In secundis, perché il diritto penale ripristinatorio ha quale "nucleo" proprio il ripristino dei luoghi stricto sensu inteso e non la mera bonifica degli stessi, perché quest'ultima ben può coesistere con una situazione ambientale diversa da quella esistente un attimo prima che si materializzasse la condotta d'inquinamento.

Nella fase di selezione dei fatti tipici non si è fatta differenza tra le fonti dell'obbligo di bonifica, di recupero e di ripristino, essendo state poste sullo stesso piano la norma di legge, l'ordine del giudice e quello di altra autorità pubblica.

Quanto alla fonte legale, essa non deve necessariamente essere costituita da una norma del titolo VI *bis* del Codice penale, perché in questa direzione parrebbe andare l'interpretazione della lettera della norma, che tipizza il mancato adempimento dell'obbligo di bonifica *tout court*, da qualunque norma di legge previsto, quindi anche di quello eventualmente contemplato nell'altro cosmo normativo costituito dal T.U.A.

Quest'ultimo, ad esempio, prevede l'obbligo del ripristino dello stato dei luoghi in capo a distinte categorie di soggetti inquinatori e, in particolare, in capo a colui che abbandona o deposita in modo incontrollato i rifiuti sul suolo e nel suolo o li immette nelle acque superficiali e sotterranee (ex art. 255, comma terzo), in capo a colui che li gestisce senza autorizzazione e, infine, in capo a colui che a tali rifiuti appicca il fuoco (ex art. 256 bis, comma primo).

L'art. 192, dopo aver previsto, al comma primo, che sono vietati l'abbandono ed il deposito incontrollato dei rifiuti sul suolo e nel suolo e, al comma secondo, che è parimenti vietato immetterli, in qualsiasi forma, nelle acque superficiali e sotterranee, tipizza, al comma terzo, in capo al trasgressore l'obbligo di rimuovere, di avviare a recupero o allo smaltimento i rifiuti in questione e di ripristinare lo stato dei luoghi.

¹⁹ Per un'analisi approfondita della fattispecie cfr. E. PELAGALLI, *Bonifica dei siti contaminati e sanzioni penali. Il reato di omessa bonifica*, in *Diritto e Giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2024, n. 1.

La norma, al comma terzo, prevede, poi, che il sindaco disponga con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie e il termine entro il quale svolgerle, decorso il quale è legittimato a procedere all'esecuzione in danno del soggetto obbligato ed al recupero delle somme anticipate.

La fonte dell'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi in questo caso chiama in causa sia la norma di legge che l'ordine dell'autorità amministrativa, l'inosservanza del quale era già assurta a fatto penalmente rilevante in ragione del comma terzo dell'art. 255, a tenore del quale colui che non ottempera all'ordinanza del sindaco prevista dal comma terzo dell'art. 192 è punito con la pena dell'arresto sino ad un anno.

In un caso del genere vi è da chiedersi se la mancata esecuzione dell'ordine del sindaco chiami in causa l'art. 255, comma terzo, o l'art. 452 terdecies.

Parte della dottrina²⁰ ha proposto di risolvere il concorso di norme facendo ricorso all'art. 15 del Codice penale, a tenore del quale quando più leggi penali o più disposizioni della medesima legge penale regolano la stessa materia, la legge o la disposizione di legge speciale deroga alla legge o alla disposizione di legge generale, salvo che sia altrimenti stabilito, ritenendo, quindi, che, in questo specifico settore dei rifiuti, trovi applicazione, in quanto norma speciale, l'art. 255, comma terzo.

Di diverso avviso è stata la Suprema Corte di cassazione che, con sentenza della Sezione III, del 29 maggio 2024, n. 32117²¹, ha colto il profilo distintivo tra le due

²⁰ Cfr. G. AMENDOLA, *Il nuovo delitto di omessa bonifica: primi appunti*, pubblicato il 30 ottobre 2015 sul sito Lexambiente.it.

²¹ Nella motivazione della citata sentenza si è testualmente scritto: "...Il secondo motivo di censura, che lamenta il vizio di motivazione quanto all'omessa riqualificazione del delitto di cui all'art. 452-terdecies cod. pen. (Omessa bonifica) nella contravvenzione di cui all'art. 255, comma 3, D.Lgs. n. 152 del 2006 (Abbandono di rifiuti), risulta, per contro, fondato. In termini generali, occorre innanzitutto rilevare che la prima disposizione è stata introdotta nel Codice penale (al pari dell'intero titolo dei delitti contro l'ambiente) dalla l. 22 maggio 2015, n. 68, e sanziona – salvo che il fatto costituisca più grave reato – chiunque, essendovi obbligato per legge, per ordine del giudice ovvero di un'autorità pubblica, non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi. L'art. 255, comma 3, D.Lgs. n. 152 del 2006, invocato dal ricorrente, stabilisce invece che "chiunque non ottempera all'ordinanza del Sindaco, di cui all'articolo 192, comma 3, o non adempie all'obbligo di cui all'articolo 187, comma 3, è punito con la pena dell'arresto fino ad un anno. Nella sentenza di condanna o nella sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato alla esecuzione di quanto disposto nella ordinanza di cui all'articolo 192, comma 3, ovvero all'adempimento dell'obbligo di cui all'articolo 187, comma 3". A sua volta, l'art. 192, comma 3, appena menzionato, prevede che, fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque "viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate". Gli artt. 452-terdecies cod. pen. e 255, comma 3, D.Lgs. n. 152 del 2006, dunque, contengono disposizioni ispirate alla medesima ratio, tesa a sanzionare comportamenti omissivi tenuti in presenza di (e nonostante) un obbligo di natura pubblicistica di segno positivo, avente ad oggetto attività di recupero e di ripristino e, nel solo caso del delitto, anche di bonifica, a fronte di precedenti comportamenti lesivi – o potenzialmente lesivi – del bene tutelato, quale l'integrità dell'ambiente. Il contenuto di questi obblighi, peraltro, sembra indicato in termini comuni proprio dal decreto n. 152 in esame, così che per ripristino e ripristino ambientale debbono intendersi gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla

fattispecie nella diversa natura della condotta presupposta: la fattispecie delittuosa, secondo la Suprema Corte, richiede, infatti, un evento potenzialmente inquinante,

effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici (art. 240, lett. q); per bonifica, invece, deve intendersi l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR) (art. 240, lett. p). Nonostante la comune identità ispiratrice, che si traduce in una evidente vicinanza di lessico, ciascuna delle due disposizioni mantiene tuttavia un proprio spazio operativo, che ne giustifica l'autonoma previsione normativa, anche con riguardo alla differente qualifica formale e, conseguentemente, al trattamento sanzionatorio. L'elemento distintivo tra i due reati, in particolare, si riscontra nella condotta violativa a presupposto dell'ordine impartito, nonché negli effetti di questa, con particolare riguardo alla sua potenzialità inquinante. L'art. 255, infatti, disciplina il solo caso di abbandono dei rifiuti (in esso compreso anche il deposito incontrollato e l'immissione nelle acque), che viene sanzionato in termini più severi qualora, in esito alla condotta stessa, non si ottemperi all'ordinanza del sindaco che impone uno dei citati comportamenti positivi di segno contrario, ai sensi dell'art. 192, comma 3. Quest'ultima disposizione, del resto, concerne proprio (ed esclusivamente) il "divieto di abbandono", come da relativa rubrica, con espressa previsione (comma 3) delle attività a vario titolo riparatorie che debbono seguire alla violazione medesima, nonché del potere/dovere del sindaco di disporre con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, la cui violazione – si ribadisce – è sanzionata come tale dall'art. 255, comma 3, già solo in termini formali. Il combinato degli artt. 192, comma 3, e 255, comma 3, citati, pertanto, presuppone una condotta di abbandono dei rifiuti (compresi – occorre ribadirlo – il deposito incontrollato e l'immissione nelle acque), delineando – nonostante l'apparenza contraria indotta dal riferimento lessicale a "chiunque" – un reato proprio, che può essere commesso solo dai destinatari formali dell'ordinanza del sindaco, siano essi gli autori materiali della condotta o qualunque soggetto che si trovi con l'area interessata in un rapporto, anche di mero fatto, tale da consentirgli – e per ciò stesso imporgli – di esercitare una funzione di protezione e custodia finalizzata ad evitare che l'area medesima possa essere adibita a discarica abusiva di rifiuti, nocivi per la salvaguardia dell'ambiente (Sez. U, Sentenza n. 4472 del 25/2/2009, Rv. 606599; Sez. 3, n. 24724 del 15/05/2007, Grispo, Rv. 236954; Sez. 3, n. 31003 del 10/07/2002, P.M. in proc. Viti M ed altro, Rv. 222421; tra le non massimate, Sez. 3, n. 31310 del 4/6/2019, Gerii, che espressamente richiama l'ipotesi di abbandono "costituente presupposto per l'adozione dell'ordinanza ex art. 193 comma 3 del D.Lgs. n. 152 del 2006"). L'art. 452-terdecies cod. pen., invece, richiede "a monte" una condotta che – qualificabile o meno come abbandono, nei termini appena richiamati – presenti comunque un elemento aggiuntivo e caratterizzante, che ne accresce il rilievo penale, ossia una potenzialità inquinante, tale da imporre l'adozione delle procedure di cui agli artt. 239 ss., D.Lgs. n. 152 del 2006, in tema di bonifica; ciò si ricava dalla specifica lettera della rubrica – per l'appunto Omessa bonifica – e dalla collocazione della norma tra i delitti contro l'ambiente, con l'effetto che il riferimento al "ripristino o al recupero dello stato dei luoghi", come ulteriore oggetto dell'obbligo non ottemperato, deve ritenersi riguardare soltanto i casi in cui tali attività siano funzionali alla bonifica stessa. Con l'effetto che, se in termini generali, ossia ai sensi del decreto n. 152 in esame, per "ripristino e ripristino ambientale" debbono intendersi gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente (a norma dell'art. 240, lett. q), citata), il riferimento al "ripristino o al recupero dello stato dei luoghi" contenuto nell'art. 452-terdecies cod. pen. deve invece intendersi misurato soltanto su quegli interventi che della bonifica costituiscono complemento. Questa norma, pertanto, presuppone che l'obbligo non ottemperato segua il verificarsi di un evento potenzialmente in grado di inquinare il sito, come da lettera dell'art. 242, comma 1, stesso decreto, che disciplina le procedure operative ed amministrative proprio in tema di bonifica; in evidente coerenza, del resto, con l'art. 240, lett. p), D.Lgs. n. 152 del 2006, che – come già richiamato – riconduce al medesimo concetto gli interventi finalizzati ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio. Soltanto il verificarsi di un evento di tale natura, evidentemente da accertare in fatto, e l'inottemperanza all'ordine pubblico volto all'eliminazione del conseguente pericolo di inquinamento, giustificano dunque l'ipotesi autonoma di reato e, ancor più, la natura delittuosa della medesima condotta omissiva, con il relativo trattamento sanzionatorio, così consentendo di definire adeguatamente i contorni del delitto rispetto alla fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 255, comma 3, D.Lgs. n. 152 del 2006; il cui ambito di applicazione, infatti, risulta definito dalle sole condotte di abbandono dalle quali non derivi un evento potenzialmente inquinante..."

mentre la contravvenzione si basa sul mero abbandono dei rifiuti senza tale caratteristica, con la conseguenza che, quando un'ordinanza impone il ripristino dello stato dei luoghi senza richiedere esplicitamente la bonifica, la mancata ottemperanza ad essa è qualificabile ai sensi dell'art. 255, comma terzo, e non come delitto ex art. 452 terdecies.

Proseguendo nella disamina, senza alcuna pretesa di esaustività, delle fonti legali dell'obbligo ripristinatorio, l'art. 256, dettato in tema di attività di gestione dei rifiuti non autorizzata, prevede, nel caso in cui ricorra l'ipotesi della realizzazione o della gestione di una discarica non autorizzata di rifiuti, che la sentenza di condanna o quella emessa ai sensi dell'art. 444 del c.p.p. obbliga l'autore del reato alla bonifica o al ripristino dello stato dei luoghi.

L'art. 256 bis, comma primo, a sua volta, prevede che colui che appicca il fuoco a rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato è tenuto al ripristino dello stato dei luoghi e, nel caso di cui al comma quinto, anche alla bonifica degli stessi.

Plurime sono, anche, le ipotesi nelle quali la fonte dell'obbligo di ripristino è l'ordine del giudice contenuto in sentenza, auspicabilmente nel momento in cui essa sia divenuta definitiva²².

La lettera della norma dell'art. 452 terdecies non fa distinzione tra il giudice del reato previsto dal titolo VI *bis* e quello civile o amministrativo, distinzione che, invece, propone la lettera dell'art. 452 duodecies che disciplina il potere di ripristino solo del giudice investito dell'accertamento di uno dei delitti di cui al medesimo titolo²³.

La prima ipotesi è quella prevista proprio dall'art. 452 duodecies, rubricato "*Ripristino dello stato dei luoghi*", in forza del quale il giudice, quando pronuncia sentenza di condanna ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale per taluno dei delitti previsti dal titolo, ordina il recupero e, ove tecnicamente possibile, il ripristino dello stato dei luoghi, ponendone l'esecuzione a carico del condannato e, come già scritto, anche del soggetto indicato dall'art. 197 del codice penale.

La norma, come scritto, si completa di un secondo comma che prevede che al ripristino dello stato dei luoghi si applichino le disposizioni di cui al titolo II della parte sesta del T.U.A., in materia di ripristino ambientale.

La seconda ipotesi è quella prevista dall'art. 452 quaterdecies, dettato in tema di attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti, che, al comma quarto, stabilisce che il giudice, con la sentenza di condanna o con quella emessa ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, ordina il ripristino dello stato dell'ambiente.

²² In tal senso E. PELAGALLI, cit., p. 7.

²³ Cfr. sul tema C. IAGNEMMA, *Il delitto di omessa bonifica*, in L. CORNACCHIA, N. PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Zanichelli, Bologna, 2018, p. 294 e ss., nonché della stessa autrice *La contravvenzione di omessa bonifica*, in L. CORNACCHIA, N. PISANI (a cura di), cit. p. 578 e ss.; L. PRATI, *Il reato di omessa bonifica ex art. 452 terdecies: una norma problematica di dubbia giustizia sostanziale*, pubblicato il 31 marzo 2017 su Lexambiente.it. Per entrambi l'estensione della fattispecie di reato anche alla sentenza civile o amministrativa presenta profili di problematicità perché basate, quest'ultime, sul canone probatorio del "*più probabile che non*", decisamente meno rigoroso di quello che deve applicare il giudice penale basato, invece, "*sull'oltre ogni ragionevole dubbio*".

Quanto, infine, alla fonte genetica costituita dall'ordine di un'altra autorità pubblica, altrettanto numerose sono le ipotesi contemplate al di fuori del perimetro del titolo VI *bis*, come quella, già illustrata, prevista dal comma terzo dell'art. 192 e come quelle previste dagli artt. 244²⁴ e 313²⁵ della medesima fonte normativa.

²⁴ L'art. 244, rubricato *Ordinanze*, così prevede: "1. Le pubbliche amministrazioni che nell'esercizio delle proprie funzioni individuano siti nei quali accertino che i livelli di contaminazione sono superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione, ne danno comunicazione alla regione, alla provincia e al comune competenti. 2. La provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento ((con oneri a carico del medesimo,)) e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo. 3. L'ordinanza di cui al comma 2 è comunque notificata anche al proprietario del sito ai sensi e per gli effetti dell'articolo 253. 4. Se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'articolo 250. 4-bis. Per le attività affidate alle province ai sensi del presente articolo, le province medesime si avvalgono del supporto tecnico dell'ARPA territorialmente competente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica".

²⁵ L'art. 313, rubricato "Ordinanza", così prevede: "1. Qualora all'esito dell'istruttoria di cui all'articolo 312 sia stato accertato un fatto che abbia causato danno ambientale ed il responsabile non abbia attivato le procedure di ripristino ai sensi del titolo V della parte quarta del presente decreto oppure ai sensi degli articoli 304 e seguenti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con ordinanza immediatamente esecutiva, ingiunge a coloro che, in base al suddetto accertamento, siano risultati responsabili del fatto il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica entro un termine fissato. 2. Qualora il responsabile del fatto che ha provocato danno ambientale non provveda in tutto o in parte al ripristino nel termine ingiunto o all'adozione delle misure di riparazione nei termini e modalità prescritti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa attuazione delle misure anzidette secondo i criteri definiti con il decreto di cui al comma 3 dell'articolo 311 e, al fine di procedere alla realizzazione delle stesse, con ordinanza ingiunge il pagamento, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica, delle somme corrispondenti. 3. Con riguardo al risarcimento del danno in forma specifica, l'ordinanza è emessa nei confronti del responsabile del fatto dannoso nonché, in solido, del soggetto nel cui effettivo interesse il comportamento fonte del danno è stato tenuto o che ne abbia obiettivamente tratto vantaggio sottraendosi, secondo l'accertamento istruttorio intervenuto, all'onere economico necessario per apprestare, in via preventiva, le opere, le attrezzature, le cautele e tenere i comportamenti previsti come obbligatori dalle norme applicabili. 4. L'ordinanza è adottata nel termine perentorio di centottanta giorni decorrenti dalla comunicazione ai soggetti di cui al comma 3 dell'avvio dell'istruttoria, e comunque entro il termine di decadenza di due anni dalla notizia del fatto, salvo quando sia in corso il ripristino ambientale a cura e spese del trasgressore. In tal caso i medesimi termini decorrono dalla sospensione ingiustificata dei lavori di ripristino oppure dalla loro conclusione in caso di incompleta riparazione del danno. Alle attestazioni concernenti la sospensione dei lavori e la loro incompletezza provvede il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con apposito atto di accertamento. 5. Nei termini previsti dai commi 1 e 3 dell'art. 2947 del codice civile, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può adottare ulteriori provvedimenti nei confronti di trasgressori successivamente individuati. 6. Nel caso di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale, invia rapporto all'Ufficio di Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio. 7. Nel caso di intervenuto risarcimento del danno, sono esclusi, a seguito di azione concorrente da parte di autorità diversa dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nuovi interventi comportanti aggravio di costi per l'operatore interessato. Resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi".

4. Il delitto di omessa bonifica previsto dall'art. 452 terdecies del c.p. e il rapporto con la contravvenzione di omessa bonifica prevista dall'art. 257 del T.U.A.

Il reato contravvenzionale previsto dall'art. 257 è stato interessato, nel corso dei suoi quasi vent'anni di vigenza, da un'evoluzione spiccata e progressiva dell'interpretazione che di esso ha fornito la Suprema Corte, evoluzione che ha prodotto quale effetto quello di attenuare la portata obiettivamente residuale della fattispecie, finendo per presidiare con la sanzione penale anche aree che, nella primissima interpretazione della Suprema Corte, erano state valutate del tutto estranee all'ambito oggettivo di applicazione della fattispecie.

Tale esigenza è stata viepiù avvertita sino all'introduzione del nuovo art. 452 terdecies, che, almeno nell'intentio legis, avrebbe dovuto avere quale missione quella di predisporre una tutela penale con portata generale dell'obbligo ripristinatorio.

Ad esser selezionata quale condotta tipica è stata, in primis, quella dell'aver cagionato l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio, ove non si sia, allo stesso tempo, provveduto alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli artt. 242 e ss.

In secundis, è stata selezionata quale condotta tipica anche quella di mancata effettuazione della comunicazione di cui all'art. 242, condotta punita con pena alternativa come la prima, seppur in misura meno grave²⁶.

A determinare l'inasprimento del trattamento sanzionatorio, con la comminatoria sia della pena dell'arresto che di quella dell'ammenda, è, invece, la circostanza che l'inquinamento sia stato provocato da sostanze pericolose.

Il lessico utilizzato per la costruzione della fattispecie richiama l'avvenuto superamento delle concentrazioni soglia di rischio e il non aver bonificato il sito in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui all'art. 242 e ss.

Il richiamo all'accertato superamento delle concentrazioni soglia di rischio pareva confinare la portata oggettiva della fattispecie ai siti contaminati e non anche a quelli solo potenzialmente contaminati, in relazione ai quali l'iter previsto dall'art. 242 si era spinto sino al punto dell'approvazione del progetto di bonifica, approvazione alla quale non aveva, però, fatto seguito una conforme attuazione del progetto da parte del responsabile dell'inquinamento, evidentemente sul presupposto che tale condotta, giuridicamente qualificata come condizione obiettiva di punibilità intrinseca a contenuto negativo, avesse determinato un ulteriore aggravarsi dell'offesa all'interesse protetto²⁷.

L'interpretazione successiva della Suprema Corte, a partire dal 2010, ha potenziato il respiro applicativo della fattispecie, prevedendo che il reato di cui all'art.

²⁶ Cfr. sul tema Cass. Pen., Sezione III, 16 marzo 2017, n. 20237; Cass. Pen., Sez. III, n. 21 febbraio 2017, n. 12388; Cass. Pen. Sez. III, 17 gennaio 2014, n. 5757.

²⁷ Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 3 marzo 2009, n. 9492, e, in costanza di vigenza dell'art. 17 del Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, anche Cass. Pen., Sez. III, 9 luglio 2007, n. 26479;

257 si configuri anche in una fase cronologicamente antecedente a quella innescata dall'adozione del progetto di bonifica ma a quest'ultima, però, intimamente collegata e, cioè, in quella consistita nell'aver impedito la stessa formazione del progetto di bonifica e, quindi, la sua realizzazione, non essendosi adottato il piano di caratterizzazione necessario per la predisposizione del progetto di bonifica medesimo²⁸, nonché prevedendo che tale reato si configuri, oltre che in relazione alle operazioni di bonifica, anche a quelle di messa in sicurezza²⁹.

Dall'ambito oggettivo di applicazione della fattispecie in commento esula, quindi, l'avvenuto accertamento del supero delle concentrazioni soglia di contaminazione, in ipotesi anche in misura di gran lunga superiore al limite di Legge ed anche in caso di avvenuto accertamento di più superi di più sostanze inquinanti, fatti questi, quindi, destinati a ricadere nell'area del "*penalmente irrilevante*" ove si sia accertato che il limite inferiore della fattispecie di cui all'art. 452 bis del c.p. non sia stato raggiunto.

Fatta questa premessa, può avviarsi l'esame di un tema ampiamente dibattuto in dottrina³⁰ e, cioè, quello relativo alla linea di confine che separa o dovrebbe separare le due fattispecie di reato, quella di cui all'art. 257, che, in quanto contravvenzionale, è punita sia in caso di dolo sia in caso di colpa e quella di cui all'art. 409 terdecies del c.p., punita esclusivamente a titolo di dolo, per di più generico.

L'esame e l'approfondimento di tale tema non può prescindere da una lettura armonica delle norme penali e delle norme che disciplinano l'esercizio della funzione amministrativa in materia di ambiente.

La norma dell'art. 257 assoggetta a sanzione penale la condotta di colui il quale, dopo essersi reso responsabile dell'inquinamento della matrice ambientale e dopo aver attivato l'iter amministrativo previsto dall'art. 242, provveda all'operazione di bonifica in difformità dal progetto approvato dall'autorità amministrativa chiamata a governare il citato iter.

La prima delle due condotte penalmente rilevanti si colloca, quindi, temporalmente nella fase finale di un iter avviato su iniziativa proprio del soggetto inquinatore, il quale si è reso, medio tempore e soprattutto tempestivamente, parte diligente nell'attuare gli adempimenti che il T.U.A. pone a carico del soggetto responsabile dell'inquinamento.

Il primo comma dell'art. 242 impone, infatti, a quest'ultimo di adottare nell'immediato le necessarie misure di prevenzione per contenere la diffusività dell'inquinamento, dandone immediata comunicazione ai sensi del successivo art. 304,

²⁸ Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 30 aprile 2019, n. 17813; Cass. Pen., Sez. IV, 13 luglio 2016, n. 29627; Cass. Pen., Sez. III, 22 gennaio 2013, n. 19962; Cass. Pen., Sez. III, 6 ottobre 2010, n. 35774.

²⁹ Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 27 febbraio 2014, n. 9619.

³⁰ Cfr. in tema P. MOLINO, *Relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di cassazione*, cit., secondo cui la nuova fattispecie di omessa bonifica prevista dal Codice penale non pare correre rischi di sovrapposizione con quella dell'art. 257 del TUA, anche e soprattutto in ragione dell'incipit costituito dalla clausola di riserva "*salvo che il fatto non costituisca più grave reato*"; nonché C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, cit., p. 46, e C. BERNASCONI, *Il bastone e la carota nella nuova disciplina dei reati ambientali*, cit., p. 1407.

e, subito dopo, di svolgere la c.d. *indagine preliminare*, cioè l'indagine finalizzata a verificare se, in una o più delle matrici ambientali, vi sia stato il superamento dei valori di concentrazione soglia di contaminazione, anche per un solo parametro.

Ove l'indagine preliminare abbia accertato tale superamento, il responsabile dell'inquinamento è tenuto alla messa in sicurezza d'emergenza del sito e, a seguire, a presentare al comune, alla provincia e alla regione competenti per territorio il c.d. *piano di caratterizzazione*, presentazione alla quale segue l'avvio, su iniziativa della regione, della conferenza di servizi finalizzata all'approvazione di esso, se del caso con eventuali prescrizioni integrative.

Il piano di caratterizzazione ha la funzione di scattare un'istantanea dell'inquinamento di una o più matrici ambientali e prepara il terreno alla c.d. *analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica*, definita dalla lettera s) dell'art. 240 come lo strumento d'indagine finalizzato ad accertare se e quali effetti possa produrre sulla salute umana l'esposizione prolungata all'azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali contaminate.

Se all'avvenuto superamento dei valori delle concentrazioni soglia di contaminazione si salda il rischio in concreto per la salute della popolazione stanziata nel o nei pressi del sito, si materializza anche l'avvenuto superamento dei valori di concentrazione soglia di rischio, che determina un mutamento significativo e rilevante dello status giuridico del sito, che cessa di essere solo "*potenzialmente comunicato*"³¹ per divenire "*contaminato*"³², con conseguente obbligo in capo al responsabile dell'inquinamento di provvedere alla bonifica e alla messa in sicurezza del sito.

È proprio questo mutamento di condizione giuridica che fonda in capo al responsabile dell'inquinamento l'obbligo di mettere in sicurezza e di bonificare un sito nel quale il piano di caratterizzazione e l'analisi rischio sito specifica hanno conclamato la presenza di un danno all'ambiente e, quanto meno, di un pericolo di danno per la salute umana.

È solo in questa fase di tale complesso e laborioso iter amministrativo che può materializzarsi la prima delle due condotte tipizzate dall'art. 257, quella, cioè, di colui il quale, giunto al culmine di tale iter amministrativo e ottenuto l'agognato progetto di bonifica la cui fedele esecuzione permetterebbe la restituzione del sito a tutti i suoi potenziali usi legittimi, dia luogo all'operazione di bonifica in difformità rispetto al progetto medesimo.

Lo scenario nel quale è stato previsto che possa operare la fattispecie contravvenzionale dell'art. 257 parrebbe solo quello previsto dagli artt. 242 e ss. e, del

³¹ L'avvenuto superamento di tale soglia rende il sito tecnicamente "*contaminato*", così come previsto dalla lettera e) del citato art. 240, che definisce come tale il sito "*nel quale i valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR), determinati con l'applicazione della procedura di analisi di rischio di cui all'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, risultano superati*".

³² Parrebbe, quindi, che l'obbligo di bonifica imponga all'autore dell'inquinamento di decontaminare il sito, di ricondurlo, quindi, alla condizione di sito non contaminato, che sempre il citato art. 240, lettera f), definisce come il sito "*nel quale la contaminazione rilevata nelle matrici ambientali risulti inferiore ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC) oppure, se superiore, risulti comunque inferiore ai valori di concentrazione soglia di rischio (CSR) determinate a seguito dell'analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica*".

resto, la conferma a tale impostazione parrebbe rinvenirsi proprio nella seconda delle condotte tipizzate dalla fattispecie penale, quella, cioè, della mancata effettuazione della comunicazione di cui all'art. 242 e, cioè, di quella comunicazione, immediata, che il responsabile dell'inquinamento deve effettuare ex art. 304, comma secondo.

Può ragionevolmente ritenersi che abbia avuto un senso che la fattispecie, in quanto contravvenzionale, sia stata punita anche a titolo di colpa, perché l'atteso risultato della bonifica potrebbe essere compromesso nel concreto anche da una condotta di esecuzione caratterizzata da imperizia.

Si è in presenza, quindi, di un obbligo di bonifica che ha la sua genesi in un ordine dell'autorità amministrativa, ordine che presuppone un sito che non è più solo inquinato ma che è anche tecnicamente contaminato, in una o più delle sue matrici.

Il contenuto disvalore penale del fatto può aver, nell'intentio legis, ragionevolmente giustificato la dimensione contravvenzionale selezionata per il fatto tipico: il soggetto attivo della prima delle due condotte penalmente rilevanti ha già dato dimostrazione, infatti, dopo aver procurato un danno all'ambiente, di farsi parte diligente per contenerne la diffusività e per eliminarlo, provvedendo al ripristino dello status quo ante.

Si sarebbe, quindi, in presenza di un soggetto che ha inquinato ma che "*sta pagando*".

Il contenuto disvalore penale del fatto è, del resto, confermato anche dal ricorso alla pena alternativa, che legittima il soggetto attivo ad accedere anche al beneficio dell'oblazione previsto dall'art. 162 bis del c.p.

Lo scenario descritto appare ragionevolmente diverso e decisamente meno grave di quello tracciato, ad esempio, nell'inciso finale del comma terzo dell'art. 192, che conferisce al sindaco competente per territorio il potere di ordinare il ripristino dello stato dei luoghi a colui che ivi abbia illecitamente smaltito rifiuti di qualsivoglia natura, ordine amministrativo che, ove non ottemperato, ben potrebbe "*aprire le porte*" all'art. 452 terdecies.

In altri termini, l'art. 452 terdecies parrebbe presupporre un soggetto che ha inquinato ma che non ha interesse a "*pagare*".

La fattispecie penale appena citata appare, quindi, caratterizzarsi per un respiro applicativo decisamente più ampio, sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo, di quella contravvenzionale.

Essa avrebbe, infatti, come si scrive nel prosieguo, quale soggetto attivo non solo il responsabile dell'inquinamento ma anche il soggetto pubblico titolare della c.d. "*responsabilità sostitutiva*".

L'oggetto della tutela penale non si esaurirebbe in una o più matrici ambientali di un sito, ma attrarrebbe il bene ambiente nell'accezione ampia che ad esso ha dato il primo comma dell'art. 452 bis del c.p., accezione comprensiva, oltre che della matrice ambientale, anche degli ecosistemi, della biodiversità, anche agraria, della flora e della fauna.

L'offesa all'interesse protetto si materializzerebbe nella condotta di compromissione e deterioramento, che non appare presupporre in modo necessario e indefettibile anche il danno o il pericolo di danno alla salute umana e che, soprattutto,

non si esaurisce nell'accertato superamento di un parametro numerico come la concentrazione soglia di contaminazione o di rischio.

Presidierebbe con la sanzione penale anche il mancato adempimento dell'obbligo di bonifica da qualunque norma di legge esso sia previsto nonché il mancato adempimento di un obbligo di pari contenuto comminato dalla sentenza del giudice penale precedente.

Presidierebbe con la sanzione penale anche il mancato adempimento dell'obbligo di bonifica comminato da un ordine dell'autorità amministrativa diverso da quello impartito in seno all'iter amministrativo di cui agli artt. 242 e ss.

Cederebbe il passo, invece, alla fattispecie prevista dall'art. 257 nel solo caso in cui l'evento di inquinamento sia stato instradato nella procedura amministrativa prevista e disciplinata dalle norme in ultimo citate.

Il più ampio respiro applicativo della fattispecie, sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo, potrebbe aver giustificato, nell'intentio legis, la scelta di inserire, nella norma di cui all'art. 257, l'incipit "*Salvo che il fatto costituisca più grave reato...*".

A voler provare a trarre delle conclusioni sul tema, si potrebbe ipotizzare che il rapporto che intercorre tra le due fattispecie sia di specialità e che il profilo di specialità che contraddistingue la fattispecie contravvenzionale sia costituito proprio dalla specificità della fonte amministrativa dell'ordine di bonifica, venendo in rilievo, ai fini della configurazione della fattispecie contravvenzionale, solo l'ordine previsto dall'art. 242 e ss.

5. Il soggetto attivo del delitto di omessa bonifica e la responsabilità sostitutiva: la sentenza del GUP del Tribunale di Fermo del 21 gennaio 2021.

Lo sforzo di compiutamente definire il confine tra la fattispecie delittuosa e quella contravvenzionale appare meritevole di essere ulteriormente sostenuto anche sotto l'ulteriore e rilevante profilo del soggetto attivo del reato nell'una e nell'altra ipotesi.

Parte della dottrina ha condivisibilmente posto in luce che la platea dei soggetti attivi delle due fattispecie di reato è solo in parte coincidente³³.

A deporre in tale direzione sarebbe il tenore letterale delle due norme, che individuano il soggetto attivo del reato, l'art. 257, in colui il quale ha cagionato l'inquinamento mentre, l'art. 452 terdecies, in colui che omette di provvedere alla bonifica pur essendovi obbligato da una norma di legge.

Il tenore letterale dell'art. 452 terdecies è il riflesso di un sistema normativo che prevede che titolare dell'obbligo di bonifica possa essere anche un soggetto diverso dal responsabile dell'inquinamento.

³³ Cfr. sul tema G. BONFISSUTO, *L'eco-delitto di "omessa bonifica" e le sue prime applicazioni nelle aule di giustizia. Brevi note a margine di GUP, Trib. Di Fermo 21/01/21*, in *Lexambiente Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente*, 2021, Fasc. 2, p. 40 e ss.

In questa direzione depongono e convergono, in particolare, le norme previste dagli artt. 244³⁴, 245³⁵ e 250³⁶ del T.U.A.

³⁴ L'art. 244, rubricato "Ordinanze", così prevede: "1. Le pubbliche amministrazioni che nell'esercizio delle proprie funzioni individuano siti nei quali accertino che i livelli di contaminazione sono superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione, ne danno comunicazione alla regione, alla provincia e al comune competenti. 2. La provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento con oneri a carico del medesimo e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo. 3. L'ordinanza di cui al comma 2 è comunque notificata anche al proprietario del sito ai sensi e per gli effetti dell'articolo 253. 4. Se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'articolo 250. 4-bis. Per le attività affidate alle province ai sensi del presente articolo, le province medesime si avvalgono del supporto tecnico dell'ARPA territorialmente competente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica".

³⁵ L'art. 245, rubricato *Obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione*, così prevede: "1. Le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale disciplinate dal presente titolo possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non responsabili. 2. Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242. La provincia, una volta ricevute le comunicazioni di cui sopra, si attiva, sentito il comune, per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica. Il procedimento è interrotto qualora il soggetto non responsabile della contaminazione esegua volontariamente il piano di caratterizzazione nel termine perentorio di sei mesi dall'approvazione o comunicazione ai sensi dell'articolo 252, comma 4. In tal caso, il procedimento per l'identificazione del responsabile della contaminazione deve concludersi nel termine perentorio di sessanta giorni dal ricevimento delle risultanze della caratterizzazione validate dall'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente competente. È comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità. 3. Qualora i soggetti interessati procedano ai sensi dei commi 1 e 2 entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, ovvero abbiano già provveduto in tal senso in precedenza, la decorrenza dell'obbligo di bonifica di siti per eventi anteriori all'entrata in vigore della parte quarta del presente decreto verrà definita dalla regione territorialmente competente in base alla pericolosità del sito, determinata in generale dal piano regionale delle bonifiche o da suoi eventuali stralci, salva in ogni caso la facoltà degli interessati di procedere agli interventi prima del suddetto termine".

³⁶ L'art. 250, rubricato *Bonifica da parte dell'amministrazione*, così prevede: "1. Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione, secondo l'ordine di priorità fissati dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate, avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica entro il termine di novanta giorni dalla mancata individuazione del soggetto responsabile della contaminazione o dall'accertato inadempimento da parte dello stesso. Al fine di anticipare le somme per i predetti interventi le regioni possono istituire appositi fondi nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio. 1-bis. Per favorire l'accelerazione degli interventi per la messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale (e di tutela del territorio e delle acque, le Autorità di bacino distrettuali, le regioni, le province autonome e gli enti locali individuati quali soggetti beneficiari e/o attuatori, previa stipula di appositi accordi sottoscritti con il Ministero della transizione ecologica ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, possono avvalersi, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente sui propri bilanci e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, attraverso la stipula di apposte convenzioni, delle società in house del medesimo Ministero".

Il comma secondo dell'art. 244 prevede che la provincia, dopo aver ricevuto la comunicazione dell'avvenuto superamento in un sito della concentrazione soglia di contaminazione e dopo aver svolto le opportune indagini volte all'identificazione del responsabile, provvede a diffidare quest'ultimo a rendersi parte diligente nelle forme e nei termini previsti dagli artt. 242 e ss.

Nel caso in cui, a seguito e nonostante le indagini svolte, il responsabile dell'inquinamento non sia stato individuato dalla provincia o, ove individuato, non abbia dato corso alla diffida rimanendo inerte e non abbia provveduto il soggetto eventualmente proprietario del sito ma non responsabile dell'inquinamento che abbia interesse a bonificare, l'art. 250, comma primo, prevede che gli interventi di cui all'art. 242 e ss. siano effettuati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione.

La norma configura, quindi, una responsabilità "sostitutiva" del comune e, ove tale ente non provveda, anche della regione, enti i quali, quindi, in forza di una norma di legge, benché non responsabili dell'inquinamento, divengono titolari dell'obbligo di bonificare il sito inquinato da altri.

Obbligo che, però, per poter legittimamente traslare dal responsabile dell'inquinamento ai due enti locali, richiede e impone il preliminare passaggio procedurale costituito dalle opportune indagini che la provincia è chiamata a svolgere alla precipua finalità di individuare il responsabile dell'inquinamento.

È proprio la previsione della necessità dello svolgimento di tali indagini che consolida l'assunto in forza del quale la responsabilità dei due enti locali non è diretta ma meramente sostitutiva.

La sentenza del GUP del Tribunale di Fermo del 21 gennaio 2021 ha disposto il non luogo a procedere a carico di più persone, nella specie dei dirigenti e dei funzionari del Comune di Montegranaro e della Regione Marche, che erano stati imputati del reato di cui all'art. 452 terdecies perché, pur consapevoli dell'avvenuto superamento in un determinato sito della concentrazione soglia di contaminazione, avevano omesso di predisporre il prescritto piano di caratterizzazione.

Il non luogo a procedere è sopraggiunto perché la provincia competente per territorio, pur essendovi obbligata per legge in forza dell'art. 244, comma secondo, aveva omesso di svolgere le prescritte indagini finalizzate all'individuazione del responsabile dell'inquinamento, con l'ineludibile conseguenza che era venuto a mancare il rispetto di quella sequenza procedimentale che costituisce la fonte dell'obbligo di provvedere alla bonifica in via sostitutiva.

Il richiamato sistema normativo non configura l'obbligo di bonificare il sito in capo al soggetto proprietario o a chi ne abbia la legittima disponibilità e che non sia stato, però, allo stesso tempo, anche il responsabile dell'inquinamento³⁷.

³⁷ L'orientamento del Consiglio di Stato si è ormai consolidato (cfr., tra le altre, Consiglio di Stato, Sezione IV, 7 settembre 2020, n. 5372 e Consiglio di Stato, Sezione VI, 22 settembre 2016, n. 4099) sul tema che il sistema normativo vigente non contempla l'obbligo di bonificare a carico del soggetto proprietario del sito che non sia stato, però, anche il responsabile del relativo inquinamento, orientamento che è stato giudicato compatibile con i principi eurounionali e, in particolare, con quello del *chi inquina paga* dalla Corte di

Il comma terzo dell'art. 244, configura, infatti, solo la facoltà (e non, quindi, l'obbligo) in capo a quest'ultimo di intervenire in qualunque momento volontariamente nell'iter amministrativo per la realizzazione degli interventi di bonifica sul sito del quale abbia la proprietà o la disponibilità.

Soggetto attivo del reato di cui all'art. 452 terdecies ben può essere, quindi, oltre al responsabile dell'inquinamento, anche il dirigente del comune o della regione che, benché consapevole di esso, abbia omesso di dare corso agli interventi previsti dagli artt. 242 e ss., ma non il soggetto proprietario del sito – o che di esso ne abbia la legittima disponibilità – che non abbia in nessun modo contribuito, né moralmente né materialmente, a cagionare l'inquinamento.

Quest'ultimo, comunque, è titolare del più circoscritto obbligo di adottare le misure di prevenzione e di messa in sicurezza d'emergenza e, in ogni caso, ove decida di farsi carico anche dell'obbligo di bonifica, è, comunque, tenuto ad assolverlo compiutamente, con diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute³⁸.

Seppur la platea dei soggetti attivi sia solo in parte coincidente, le due fattispecie tornano a presentare profili di omogeneità sul terreno del reato c.d. proprio, perché, in entrambi i casi, è proprio la particolare e qualificata relazione della persona fisica con l'oggetto dell'inquinamento a determinare il confine soggettivo di entrambe le fattispecie verso l'esterno.

Il proprietario del sito – o chi ne abbia la legittima disponibilità – che non sia stato anche responsabile dell'inquinamento, benché non obbligato ma solo facoltizzato alla bonifica, può esser tenuto, ai sensi dell'art. 250³⁹, comma quarto, a rimborsare all'ente

Giustizia dell'Unione Europea con la sentenza della Sezione terza del 4 marzo 2015, C 534/13, *Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e altri c. Fipa group s.r.l., Tws automation s.r.l. e Ioan s.r.l.*, pronunciata a seguito di questione sollevata in via pregiudiziale dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con ordinanza del 25 settembre 2013, n. 21.

³⁸ Cfr. da ultimo T.A.R. Lombardia, Sez. III, 24 gennaio 2022, n. 156, pubblicata in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2002, I, p. 556, con ivi un approfondito richiamo dei precedenti giurisprudenziali in materia, che, anche su questo tema, costituiscono ormai orientamento consolidato.

³⁹ L'art. 253, rubricato *Oneri reali e privilegi speciali*, così prevede: "1. Gli interventi di cui al presente titolo costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi degli articoli 250 e 252, comma 5. L'onere reale viene iscritto nei registri immobiliari tenuti dagli uffici dell'Agenzia del territorio a seguito della approvazione del progetto di bonifica e deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica. 2. Le spese sostenute per gli interventi di cui al comma 1 sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2748, comma secondo, del codice civile. Detto privilegio si può esercitare anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile. 3. Il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità. 4. In ogni caso, il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi. Nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito. 5. Gli interventi di

interventivo in via sostitutiva le spese sostenute per la realizzazione degli interventi di bonifica, ma solamente nei limiti del valore di mercato del sito determinatosi a seguito della realizzazione degli interventi medesimi.

6. L'ordine di ripristino dello stato dei luoghi di cui all'art. 452 duodecies – la nuova figura della persona giuridica civilmente obbligata per l'ordine di ripristino.

L'ordine di recupero e, ove tecnicamente possibile, di ripristino dello stato dei luoghi è disciplinato dall'art. 452 duodecies del c.p., che prevede che il giudice, quando pronuncia sentenza di condanna ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti ex art. 444 del c.p.p. per taluno dei delitti previsti dal titolo VI *bis*, ordina anche il recupero e, ove tecnicamente possibile, il ripristino dello stato dei luoghi, ponendone l'esecuzione a carico del condannato e del soggetto di cui all'art. 197 del Codice penale.

Il tenore letterale della norma, che fa uso dell'indicativo presente "*ordina*", parrebbe indiziare che tale ordine discenda in modo pressoché automatico dall'accertamento della responsabilità penale, senza che al giudice sia riconosciuta alcuna discrezionalità in proposito.

All'automaticità della comminatoria in sentenza dell'ordine di recupero fa da contraltare l'ordine di ripristino dello stato dei luoghi, che il giudice può comminare solo ove esso sia tecnicamente possibile per il condannato.

La possibilità tecnica del ripristino dello status quo ante parrebbe concettualmente compatibile con il delitto d'inquinamento ambientale, qualunque sia la forma o la modalità penalmente rilevante con la quale esso si sia manifestato, avendo tali forme, quale "*fil rouge*", quello della reversibilità del danno alla matrice ambientale, all'ecosistema, alla biodiversità, anche agraria, alla flora e, infine, alla fauna.

Parrebbe, altresì, compatibile con i delitti di traffico ed abbandono di materiale ad alta radioattività e di impedimento del controllo.

L'ordine di ripristino dello stato dei luoghi parrebbe, invece, concettualmente incompatibile con l'ipotesi di reato tipizzata dalla lettera a) del comma secondo dell'art. 452 quater, che configura quale reato di disastro ambientale l'alterazione irreversibile dell'equilibrio dell'ecosistema, perché alcuna umana tecnicità pare in grado di poter superare i limiti imposti da "*madre natura*".

Tale ordine parrebbe concettualmente incompatibile anche con l'ipotesi di reato tipizzata dalla lettera b) del comma secondo del citato art. 452 quater, che configura quale reato di disastro ambientale anche l'alterazione reversibile dell'equilibrio di un ecosistema nel caso in cui la sua eliminazione risulti particolarmente onerosa e, soprattutto, conseguibile solo con provvedimenti eccezionali.

bonifica dei siti inquinati possono essere assistiti, sulla base di apposita disposizione legislativa di finanziamento, da contributi pubblici entro il limite massimo del cinquanta per cento delle relative spese qualora sussistano preminenti interessi pubblici connessi ad esigenze di tutela igienico-sanitaria e ambientale o occupazionali. Ai predetti contributi pubblici non si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2".

L'incompatibilità dal punto di vista concettuale deriverebbe in questa ipotesi non dalla particolare onerosità per il condannato, dal punto di vista economico, dell'eliminazione di tale alterazione, quanto dalla circostanza che tale ipotesi di disastro tipizza anche la necessità, ai fini di tale eliminazione, della pronuncia di provvedimenti eccezionali, di provvedimenti, cioè, che fuoriescono dalla sfera del libero dominio di colui che si è reso responsabile della pur reversibile alterazione.

Parrebbe incompatibile, tale ordine, altresì, anche con l'irreversibilità del danno alla matrice ambientale, qualunque essa sia.

Il riferimento nel testo della norma alla "*possibilità tecnica*" del ripristino preclude al giudice, secondo una parte della dottrina⁴⁰, di valorizzare, nell'ottica di comminare il meno impegnativo ordine di recupero, l'impossibilità dal punto di vista economico per il condannato di provvedere al ripristino stesso, impossibilità che parrebbe, invece, il giudice poter valorizzare in sede di ravvedimento operoso, riconoscendo l'art. 452 decies la premialità anche all'imputato che, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, provvede concretamente al ripristino dello stato dei luoghi ove possibile, quindi non solo ove tecnicamente possibile.

L'automatismo della comminatoria è esteso dall'art. 452 duodecies anche alla sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti ex art. 444 del c.p.p., con la conseguenza che il giudice dovrebbe comminare tale ordine anche nel caso in cui nulla abbiano disposto le parti nell'accordo.

La norma in commento non fa riferimento all'operazione di bonifica, il che lascerebbe ipotizzare, quanto meno sotto il profilo dell'interpretazione letterale, che il giudice non possa comminare anche l'ordine di bonifica⁴¹.

Si è, però, scritto che il recupero dello stato dei luoghi, che attua il principio eurounionale della correzione alla fonte del danno all'ambiente portato dal reato seppur con un'intensità inferiore al ripristino, impone all'autore del reato di emancipare i luoghi dalla fonte inquinante e dalle sostanze inquinanti dalla stessa rilasciata, perché solo in questo modo i luoghi inquinati possono essere restituiti agli usi legittimi e, cioè, agli usi per essi previsti dagli strumenti urbanistici.

È concettualmente difficile, però, immaginare che il recupero di luoghi contaminati possa materializzarsi senza e a prescindere dalla bonifica degli stessi e, quindi, il mancato richiamo di essa nell'art. 452 duodecies potrebbe essere non necessariamente una dimenticanza o il risultato di una scelta del legislatore di perimetrare in modo più restrittivo il potere del giudice penale, ma, più semplicemente, il riflesso di un dato esperienziale.

Il destinatario dell'ordine di recupero e, ove tecnicamente possibile, di ripristino dello stato dei luoghi è non solo la persona fisica autrice dell'illecito penale contemplato

⁴⁰ Cfr. A. SERENI, *Il ripristino dello stato dei luoghi*, in A. MANNA (a cura di), *Il nuovo diritto penale ambientale* (Legge 22 maggio 2015, n. 68), Roma, 2016, p. 151.

⁴¹ In questo senso si è espresso P. MOLINO, cit., e C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati*, cit., p. 64; di contrario avviso, invece, A. SERENI, *Il ripristino dello stato dei luoghi*, cit., p. 150, secondo cui il significato del termine "*recupero*" non può essere esteso sino al punto di ricomprendervi anche la bonifica.

dal Titolo VI *bis* ma anche il soggetto di cui all'art. 197 del Codice penale, rubricato "Obbligazione civile delle persone giuridiche per il pagamento delle multe e delle ammende".

Il richiamo contenuto nell'art. 452 duodecies alla norma del codice penale determina l'estensione del novero dei soggetti titolari dell'obbligo di ripristino, tra i quali vi è anche, quindi, la persona giuridica privata e pubblica (con eccezione, in quest'ultimo caso, dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni) quando sia pronunciata sentenza di condanna contro chi ne abbia la rappresentanza o l'amministrazione o con essa sia in rapporto di dipendenza e si tratti di reato commesso nell'interesse della persona giuridica medesima.

L'accertamento di responsabilità per uno dei delitti previsti dal Titolo di nuovo conio genera, quindi, oltre all'obbligazione, in solido con l'autore del delitto, di pagare la multa o l'ammenda prevista dalla cornice edittale, un'ulteriore obbligazione civile di fare, quella, cioè, di recuperare e, ove tecnicamente possibile, di ripristinare lo stato dei luoghi⁴².

7. La natura giuridica dell'ordine di ripristino di cui all'art. 452 duodecies del c.p.

La natura giuridica dell'ordine impartito dal giudice ai sensi dell'art. 452 duodecies è tema che involge il profilo del se si sia in presenza di una sanzione amministrativa o di una sanzione penale, evidentemente di natura accessoria.

Un'argomentazione a sostegno della prima tesi ha valorizzato la circostanza che tale ordine è impartito dal giudice anche in caso di applicazione della pena su richiesta delle parti ex art. 444 del c.p.p., applicazione alla quale non segue, così come previsto in generale dall'art. 445 del c.p.p., comma primo, la comminatoria delle pene accessorie⁴³.

La seconda ha, invece, valorizzato il dato testuale del comma secondo dell'art. 452 duodecies, che prevede che all'ordine di ripristino si applichino le disposizioni del titolo II della parte sesta del T.U.A., in materia di ripristino ambientale⁴⁴.

Il corollario della qualificazione della natura giuridica di tale ordine in termini di sanzione amministrativa sarebbe che il controllo sulla corretta esecuzione di esso dovrebbe competere all'autorità amministrativa e non al giudice penale⁴⁵.

Residuerrebbe, invece, in capo al giudice penale il potere di valutare, seppur in modo indiretto, la correttezza dell'esecuzione di tale ordine ove investito di un'imputazione ai sensi dell'art. 452 terdecies.

La tesi favorevole alla natura giuridica in termini di pena accessoria ha, invece, valorizzato la giurisprudenza della Corte EDU e, in particolare, i criteri elaborati nella

⁴² Cfr. S.M. CORSO, *Un nuovo soggetto processuale penale: il civilmente obbligato per il ripristino dello stato dei luoghi a seguito del delitto ambientale (art. 452 duodecies del c.p.)*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2017, 1, p. 234.

⁴³ Cfr. L. SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68, sugli eco – delitti: una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 215.

⁴⁴ Cfr. A. SERENI, *Il ripristino dello stato dei luoghi*, cit., p. 152.

⁴⁵ Cfr. L. SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68, sugli eco – delitti: una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 215 e A. SERENI, *Il ripristino dello stato dei luoghi*, cit., p. 153.

sentenza Engel c. Paesi Bassi dell'8 giugno 1976 e, tra essi, quello attinente alla natura dell'infrazione (non potendosi applicare, in questo caso, il primo parametro della qualificazione dell'infrazione nel diritto interno, mancando sul punto una presa di posizione espressa da parte del legislatore del 2015), che farebbe propendere l'ago della bilancia in favore della natura formalmente amministrativa ma sostanzialmente penale di tale ordine perché esso presupporrebbe la commissione di un delitto, seguirebbe ad una pronuncia di condanna comminata da un giudice penale e a valle di un processo penale⁴⁶.

Anche il terzo parametro *Engel*, quello che valorizza la natura e la gravità della misura inflitta, sosterebbe la tesi⁴⁷ della natura geneticamente penalistica di tale ordine, ove si consideri il costo economico notoriamente elevato da sostenersi per dare corso al ripristino ambientale e la prospettiva per il destinatario dell'ordine di dover eventualmente affrontare anche un processo per il reato di omessa bonifica.

8. Il ripristino dello stato dei luoghi *ante iudicium*: il ravvedimento operoso e la non applicazione della confisca.

Come si è scritto, l'obbligo del ripristino ambientale complessivamente inteso è stato valorizzato dal legislatore del 2015 in una duplice direzione.

La prima si è tradotta nell'introduzione dell'art. 452 duodecies che ha conferito all'ordine di ripristino la natura di contenuto indefettibile della sentenza di condanna per uno dei delitti previsti dal titolo VI *bis*.

La seconda si è tradotta, invece, nell'introduzione dell'art. 452 decies, rubricato come "*Ravvedimento operoso*", e dell'art. 452 undecies, rubricato come "*Confisca*".

La norma in tema di ravvedimento operoso contiene un catalogo di circostanze attenuanti ad effetto speciale che hanno in comune, seppur con geometria variabile⁴⁸, il fatto di accordare all'imputato in caso di condanna un abbattimento rilevante del quantum della sanzione penale.

Tra di esse spicca la condotta dell'imputato che, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, abbia provveduto spontaneamente e concretamente alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dei luoghi.

Si tratta di un'attenuante che, al pari di quella che tipizza la condotta di colui il quale si sia adoperato per evitare che l'attività delittuosa fosse portata a conseguenze ulteriori, può comportare una diminuzione della pena sino ai due terzi.

⁴⁶ Cfr. C. RUGA RIVA, *Bonifica e ripristino nel diritto penale dell'ambiente. Il ruolo delle condotte riparatorie nelle dinamiche della punibilità e la natura degli obblighi ripristinatori*, in C.E. PALIERO, F. VIGANÒ, F. BASILE, G.L. GATTA (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Milano, Giuffrè, p. 730 e ss.

⁴⁷Cfr. C. RUGA RIVA, *Bonifica e ripristino nel diritto penale dell'ambiente. Il ruolo delle condotte riparatorie nelle dinamiche della punibilità e la natura degli obblighi ripristinatori*, cit., p. 730 e ss.

⁴⁸ Cfr. A. SERENI, *Il ravvedimento operoso*, in A. MANNA (a cura di), *Il nuovo diritto penale ambientale* (legge 22 maggio 2015, n. 68), Roma, 2016, p. 121.

Le due attenuanti costituiscono manifestazione di quel ravvedimento di natura “sostanziale” al quale il legislatore del 2015 ha conferito una premialità più spiccata di quella conferita al ravvedimento “processuale”, previsto dalla medesima norma e consistente nella condotta di colui il quale aiuti concretamente l’autorità di polizia o l’autorità giudiziaria nella ricostruzione del fatto, nell’individuazione degli autori o nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti⁴⁹, attenuante ad effetto speciale che prevede, sì, un abbattimento della pena ma nella minor misura da un terzo alla metà.

La norma in commento richiama l’operazione di messa in sicurezza complessivamente intesa, senza, quindi, fare distinzioni tra quella d’emergenza, quella operativa e quella permanente.

Il contenuto della premialità è stato dilatato sino al punto di dare rilievo anche alla sostenibilità economica dell’operazione di ripristino dello stato dei luoghi stricto sensu inteso, che, invece, parrebbe essere valutazione del tutto estranea al giudice che commina in sentenza l’obbligo di ripristino, obbligo che non può essere imposto al condannato nel solo caso in cui l’adempimento di esso sia tecnicamente non possibile e non anche economicamente non possibile.

L’art. 452 decies, al comma secondo, prevede che, su richiesta dell’imputato, il giudice procedente, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, possa disporre la sospensione del processo per un tempo congruo (comunque non superiore a due anni e prorogabile per un periodo massimo di un ulteriore anno) per consentire all’imputato, che le ha già in corso di esecuzione, di completare le attività di messa in sicurezza, bonifica e, ove possibile, di ripristino dei luoghi.

Per tutta la durata di questa parentesi temporale finalizzata al sollecito e spontaneo ripristino dello stato dei luoghi, il comma secondo prevede che il corso della prescrizione rimanga sospeso.

Parimenti ad una logica premiale risponde l’ultimo comma dell’art. 452 undecies, che prevede che l’istituto della confisca non trovi applicazione nel caso in cui l’imputato abbia efficacemente provveduto alla messa in sicurezza e, ove necessario, alle attività di bonifica e di ripristino dello stato dei luoghi.

La confisca è stata tipizzata, dal comma primo, come obbligatoria in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti ex art. 444 del c.p.p. per i soli reati di inquinamento ambientale (ma non quello aggravato dalla morte o dalle lesioni come conseguenza del reato medesimo), di disastro ambientale, di traffico ed abbandono di materiale ad alta radioattività e, infine, di associazione per delinquere aggravata dalla ricorrenza delle circostanze di cui all’art. 452 octies.

L’obbligatorietà della confisca involge le cose che hanno costituito il prodotto o il profitto del reato o che sono servite alla commissione di esso, salvo che appartengano a persone estranee al reato, ed è configurata sia come confisca diretta che come confisca di valore.

⁴⁹ La distinzione tra ravvedimento operoso “sostanziale” e “processuale” è di C. RUGA RIVA, *Il premio per la collaborazione processuale*, Milano, 2020, p. 372 e ss.

9. La responsabilità dell'ente per l'omessa bonifica.

Si è scritto in esordio del profilo “*debole*” conferito dal legislatore del 2015 alla disciplina penale della fase ante e post delictum, debolezza che si è manifestata nella scelta del legislatore di introdurre sia per il delitto di impedimento del controllo che per quello di omessa bonifica una cornice edittale “*minima*”, che non consente l’uso di tutti gli strumenti d’indagine previsti dal Codice di procedura penale.

La debolezza di tale profilo si è, altresì, manifestata anche nella mancata inclusione del delitto di impedimento del controllo e di quello di omessa bonifica nel catalogo dei reati che fungono da presupposto della responsabilità dell'ente ex artt. 5 e 6 del Decreto Legislativo n. 231 del 2001.

Rispetto a tale mancata inclusione ha agito da modesto “*contraltare*” la previsione, ex art. 452 duodecies comma primo, tra i destinatari dell’ordine di ripristino, oltre che del responsabile dell’inquinamento, anche del soggetto di cui all’art. 197 del c.p. e, cioè, della persona giuridica nel cui interesse sia stato commesso il reato previsto dal nuovo Titolo VI *bis* del c.p.

In quest’ultimo caso, infatti, come suggerito dal tenore della rubrica della norma, non si è in presenza di una responsabilità amministrativa dell'ente per fatto proprio colpevole ma, più semplicemente, della contitolarità, in chiave solidale e sussidiaria, di un’obbligazione di fare, nella specie di quella di pagare la multa o l’ammenda inflitta all’autore del reato.

Il catalogo dei reati ambientali che fungono da presupposto della responsabilità amministrativa dell'ente è previsto dall’art. 25 undecies del Decreto n. 231, introdotto dall’art. 2, comma 2, del Decreto Legislativo 7 luglio 2011, n. 121, oggetto di successiva interpolazione ad opera della Legge 22 maggio 2015, n. 68, che lo ha arricchito innestando in esso la gran parte dei delitti introdotti con il Titolo di nuovo conio.

Il catalogo ricomprende il delitto di inquinamento ambientale, anche colposo, ma non quello aggravato dall’aver esso generato quale conseguenza la morte o le lesioni personali di una o più persone; il delitto di disastro ambientale, anche nella variante colposa; il reato di traffico e di abbandono di materiale ad alta radioattività; il delitto associativo aggravato dalle circostanze di cui all’art. 452 octies.

L’opera di interpolazione del legislatore del 2015 non si è spinta sino al punto di innestare anche il delitto di impedimento del controllo e quello di omessa bonifica.

In quest’ultimo caso, la scelta del legislatore, ammesso che di scelta si sia trattato, è apparsa ancor più di ardua decifrabilità sol che si tenga conto che di quel catalogo ha fatto parte, sin dal 2011, la contravvenzione di omessa bonifica prevista dall’art. 257⁵⁰, per la quale è stata prevista una cornice edittale diversificata a seconda che ricorra l’ipotesi del comma primo, nel qual caso la sanzione pecuniaria da comminarsi può arrivare sino a 250 quote, o quella del comma secondo, nel qual caso sempre la sanzione

⁵⁰ In forza del comma secondo, lett. c), del citato art. 25 undecies.

pecuniaria può giungere al medesimo limite massimo ma partendo, però, da un minimo di 150 quote.

Il sistema così configurato non prevede la responsabilità dell'ente nel caso in cui o una norma di fonte primaria o un ordine del giudice o di un'altra pubblica autorità legittimamente imponga al responsabile dell'inquinamento l'obbligo di bonifica o di recupero o di ripristino ambientale, mentre tale responsabilità il sistema prevede nel caso in cui l'ente intrapreso e portato a compimento il lungo, complesso e faticoso iter di bonifica previsto dall'art. 242 e ss., decida, ex abrupto, di bonificare i luoghi in difformità dal progetto approvato dall'autorità competente.

Il dato esperienziale insegna che l'illecito ambientale il più delle volte è commesso nell'interesse di un'impresa e non è facile comprendere perché tale dato non sia stato valorizzato dal legislatore per configurare anche in questi casi la responsabilità dell'ente.

Non è parimenti semplice comprendere perché nel catalogo abbia fatto ingresso, invece, la contravvenzione dell'art. 257, il cui materializzarsi nel concreto potrebbe dover fare i conti con un altro dato esperienziale e, cioè, quello relativo al perché il soggetto responsabile dell'inquinamento, dopo essersi reso parte diligente nella fase di auto denuncia dell'illecito, in quella di caratterizzazione del sito e, infine, in quella di analisi rischio sito specifica, dopo aver attraversato un lungo e laborioso iter amministrativo, dovrebbe poi decidere, giunto alla fine, di andare incontro ad un processo penale per un'operazione di bonifica svolta in difformità da un progetto che ha sostanzialmente condiviso nella genesi e nello sviluppo.

La scelta del legislatore appare ancor più singolare sol che si tenga conto dei presupposti di applicazione delle due fattispecie.

Quella dell'art. 257 assoggetta a sanzione penale il responsabile dell'inquinamento che svolge l'operazione di bonifica in difformità dalle previsioni progettuali elaborate dalla competente autorità amministrativa in seno all'iter di cui all'art. 242 e ss., cioè nel contesto di un procedimento amministrativo al cui culmine viene disposto l'obbligo di bonifica nel solo caso in cui al supero della concentrazione soglia di contaminazione, accertato mediante il piano di caratterizzazione, si sia sommato anche quello della concentrazione soglia di rischio, accertato mediante l'analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica, che è lo strumento, ai sensi dell'art. 240, lett. s), che valuta gli effetti sulla salute umana derivanti dall'esposizione prolungata all'azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali contaminate e che conferisce al sito lo status anche giuridico di sito contaminato (ex lett. e) del più volte citato art. 240).

Anche un solo supero della concentrazione soglia di contaminazione, quindi, può generare l'obbligo di bonifica, nel caso in cui si sia accertato che l'esposizione prolungata all'azione di quell'unico inquinante possa avere effetti nocivi sulla salute umana.

La compromissione e il deterioramento di una matrice ambientale o di un ecosistema, come si è scritto, non può esaurirsi nel supero della concentrazione soglia di contaminazione ma richiama situazioni di pregiudizio alla struttura ed alla funzione dell'una e dell'altro decisamente massive, anche sotto un profilo meramente quantitativo, come dimostrato dall'inciso contenuto nel comma primo dell'art. 452 bis,

che a tale compromissione o deterioramento conferisce rilevanza penale a condizione che esso abbia investito porzioni estese o significative del suolo e del sottosuolo.

Seppur l'art. 452 bis richiami concettualmente forme di aggressione all'ambiente più gravi di quelle che si possono profilare ai sensi dell'art. 257, la risposta dell'ordinamento penale nel primo caso è stata configurata con una modalità decisamente più "tradizionale" e, quindi, meno efficace, proporzionata e dissuasiva, con l'inevitabile profilarsi, secondo parte della dottrina, di profili di attrito con il principio di ragionevolezza previsto dall'art. 3 della Costituzione⁵¹.

10. La revisione della direttiva 2008/99/CE.

Con l'entrata in vigore della Legge n. 68 del 2015, l'Italia ha dato attuazione alla direttiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente, direttiva che era il risultato di plurime consapevolezze in capo al legislatore eurounionale.

L'Unione europea, infatti, era addivenuta all'approvazione della direttiva 2008/99 in ragione della preoccupazione generata dall'aumento dei crimini ambientali e dalle conseguenze spesso irreversibili da essi prodotti, conseguenze che sempre più spesso si erano proiettate al di là delle frontiere degli Stati nei quali i reati erano stati commessi.

L'esperienza maturata dagli Stati dell'Unione era piuttosto univoca nel denunciare che i sistemi sanzionatori vigenti in ciascuno di essi non si fossero rivelati sufficienti rispetto al fine di garantire la piena osservanza della normativa in materia di tutela dell'ambiente.

Tale osservanza richiedeva, quindi, la necessità di essere rafforzata mediante il ricorso alla sanzione penale, indice di una riprovazione sociale di natura qualitativamente diversa rispetto alla sanzione amministrativa o all'obbligo del risarcimento del danno.

Un'efficace tutela dell'ambiente esigeva, quindi, sanzioni maggiormente dissuasive per le attività che avessero danneggiato quest'ultimo, da intendersi quale la summa della qualità dell'aria, compresa la stratosfera, del suolo, delle acque, della fauna e della flora, compresa la conservazione della specie.

L'Italia, al pari degli altri paesi membri dell'Unione, potrebbe essere chiamata, a breve, a fare un ulteriore passo in avanti nella direzione di una legislazione penale ancor più efficace per il contrasto al crimine ambientale.

Il 15 dicembre 2021, infatti, la Commissione Europea ha approvato la proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, destinata a sostituire la direttiva 2008/99/CE.

⁵¹ Cfr., sul tema dell'irragionevolezza dell'esclusione del delitto di omessa bonifica dal catalogo dei reati presupposto di responsabilità dell'ente, A. MANNA, *La legge sui c.d. ecoreati: riflessioni critiche di carattere introduttivo*, in A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. PAPA (a cura di), Milano, 2015, p. 993.

Nell'ottobre del 2020 la Commissione ha reso pubblico uno studio sullo stato di attuazione della direttiva 2008/99, giungendo a conclusioni allarmanti.

Nello studio si è evidenziato che il numero dei crimini ambientali indagati con successo nei dieci anni precedenti ad esso era stato molto basso, che le sanzioni penali introdotte dai singoli Stati non si erano rivelate adeguatamente dissuasive perché eccessivamente blande e che la cooperazione transfrontaliera per il contrasto a tali crimini non era stata attuata in modo sistematico.

Di qui la necessità di intervenire per rivedere la direttiva 2008/99/CE e formulare una proposta di modifica di essa che proiettasse il suo raggio d'azione su sei versanti: potenziare l'efficacia delle indagini e dell'azione penale; garantire tipi e livelli di sanzioni efficaci, dissuasivi e proporzionati per la criminalità ambientale; promuovere le indagini e l'azione penale transfrontaliere; migliorare il processo decisionale informato in materia di criminalità ambientale tramite una migliore raccolta e diffusione dei dati statistici; migliorare l'efficacia operativa delle catene nazionali di contrasto per promuovere indagini, azioni penali e sanzioni.

La Commissione ha individuato la necessità di introdurre sanzioni penali per una molteplicità di fatti non contemplati dalla precedente direttiva del 2008, quali, ad esempio, l'immissione sul mercato di prodotti che provocano danni rilevanti all'ambiente, l'estrazione illegale di acqua e la grave elusione degli obblighi di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale.

I crimini ambientali commessi dalle persone e dalle imprese dovranno essere puniti, a seconda della durata, della gravità e della riparabilità del danno, con pene fino a dieci anni di reclusione per le persone e con multe, per le imprese, sino al 5% del loro fatturato annuale mondiale o, in alternativa, dell'importo di 24 o 40 milioni di euro a seconda del crimine ambientale accertato.

Il 27 febbraio 2024 il Parlamento europeo ha adottato, a larghissima maggioranza (con 499 voti a favore, 110 contrari e 23 astensioni), la citata proposta di direttiva, che è, quindi, poi divenuta la Direttiva 2024/1203 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 30 aprile, entrata in vigore il successivo 20 maggio e da recepirsi da parte degli Stati membri entro il 21 maggio 2026.

Nel considerando n. 4 di essa, nella parte finale, si è scritto che la complementarità del diritto penale e del diritto amministrativo è fondamentale per prevenire e scoraggiare condotte illecite che danneggiano l'ambiente.

Nel considerando n. 7 si è, altresì, scritto che l'inosservanza di un obbligo di agire può avere gli stessi effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana di una condotta attiva, con la conseguenza che la definizione di reato a norma della direttiva medesima dovrebbe comprendere sia le azioni che le omissioni, ove applicabile.

Parrebbe, quindi, che anche per l'obbligo di ripristino possano finalmente "*aprirsi le porte*" per una tutela penale "*forte*".