



Prima di qualsiasi analisi deve essere chiaro il quadro interpretativo della Cassazione

## Art. 257, D.Lgs. n. 152/2006: quali illeciti penali previsti?

L'art. 257, D.Lgs. n. 152/2006, contiene la disciplina penale della bonifica dei siti contaminati. Dal momento dell'abrogazione e della sostituzione del precedente art. 51-bis, D.Lgs. n. 22/1997, sono intervenute numerose sentenze che hanno cercato di chiarire i dubbi interpretativi sollevati dalla nuova disciplina. L'entrata in vigore dell'art. 25-undecies, D.Lgs. n. 231/2001, è utile occasione per rileggere l'art. 257 (oggi reato presupposto della responsabilità amministrativa degli enti) alla luce dell'interpretazione giurisprudenziale della Suprema Corte.

- di **Angelo Merlin**, *avvocato penalista, SINTHEMA Professionisti Associati, vice-Presidente ASSORECA*

L'entrata in vigore dell'art. 25-undecies del D.Lgs. n. 231/2001<sup>[1]</sup>, potrà essere, per le imprese, utile occasione per mappare i rischi-reato in materia ambientale.

Nell'individuazione delle aree a rischio reato, selezionate alla stregua delle fattispecie presupposto elencate nell'articolo succitato, di particolare interesse appare quella relativa alla bonifica dei siti di cui all'art. 257, D.Lgs. n. 152/2006.

Al fine di effettuare una ricognizione completa dei fattori di rischio e degli elementi di criticità dell'agire di ogni singola impresa, dovrà essere ben chiaro il quadro interpretativo offerto dalla Suprema Corte in ordine alle due distinte fattispecie di reato previste dal citato art. 257:

- l'omessa bonifica del sito inquinato;
- la mancata comunicazione dell'evento inquinante alle autorità competenti secondo le modalità indicate dall'art. 242.

È molto importante, infatti, che le imprese conoscano gli orientamenti della Corte di Cassazione (a cui resta affidato il compito di assicurare «l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge»)<sup>[2]</sup> in quanto la funzione nomofilattica (cioè di garantire l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge) di quest'ultima è diretta a conferire coerenza e prevedibilità nell'interpretazione delle norme giuridiche, mediante la creazione di decisioni destinate a costituire "precedenti", idonei per la soluzione di future controversie, in casi simili o analoghi.

1) *Introdotta con l'art. 2, decreto legislativo 7 luglio 2011, n. 121* («Attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni»; in *Gazzetta Ufficiale del 1° agosto 2011, n. 177*), in vigore dal 16 agosto 2011, per il cui commento si rimanda, dello stesso Autore, *Illeciti ambientali nella disciplina "231": riflessioni per le imprese*, in *Ambiente&Sicurezza n. 17/2011, pag. IV e segg.*

2) *Si veda l'art. 65, comma 1, dell'ordinamento giudiziario nell'ancora vigente formulazione di cui al R.D. 30 gennaio 1941, n.12.*



## La natura del reato di omessa bonifica

L'art. 257, D.Lgs. n. 152/2006, punisce, con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, chiunque cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee, con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio, se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito dell'apposito procedimento amministrativo delineato dagli articoli 242 e seguenti. Appena emanato il D.Lgs. n. 152/2006, la Suprema Corte aveva ritenuto che la struttura dell'illecito previsto dall'art. 257 fosse «del tutto corrispondente a quella del precedente reato di cui all'art. 51-bis, poiché continuava a prevedere la punibilità del fatto di inquinamento se l'autore non provvede alla bonifica in conformità al progetto di cui all'art. 242».

Successivamente, sempre la III sezione della Corte di Cassazione è tornata sull'argomento precisando che «con l'avvento del D.Lgs. n. 152/2006 le procedure amministrative e operative per la bonifica dei siti inquinati **non sono completamente sovrapponibili con quanto stabilito dal previgente art. 17 del D.Lgs. n. 22/1997**<sup>[3]</sup> e questo comporta che per la configurabilità del reato di omessa bonifica è necessario, ora, il superamento della concentrazione soglia di rischio (CSR) che è un livello di rischio superiore ai livelli di attenzione individuati dalle CSC e quindi ai livelli di accettabilità già definiti dal D.M. n. 471/1999»<sup>[4]</sup>.

Trattasi, quindi, di «reato di evento a condotta libera o reato causale puro, sottoposto a condizione obiettiva di punibilità» dove «l'evento di reato, è diverso dalla fattispecie previgente sotto un duplice profilo: a) perché è previsto solo come evento di danno, ossia come inquinamento; b) perché l'inquinamento è definito come supera-

mento delle CSR, che è un livello di rischio superiore ai livelli di attenzione individuati dalle CSC e quindi ai livelli di accettabilità già definiti dal D.M. n. 471/1999»<sup>[5]</sup>.

In definitiva, il superamento delle concentrazioni soglia di rischio rappresenta sicuramente l'evento del reato. Non si punisce l'inquinamento in sé, ma la mancata bonifica da eseguirsi secondo le regole fissate nell'apposito progetto. Infatti, la Suprema Corte ha avuto modo di specificare che la «configurabilità del reato richiede necessariamente il superamento della concentrazione soglia di rischio (CSR) ma la consumazione del reato non può prescindere dall'adozione del progetto di bonifica ex art. 242. Infatti l'art. 257 prevede ora che la bonifica debba avvenire in conformità al progetto di cui agli artt. 242 e seguenti - che regolano la procedura di caratterizzazione e il progetto di bonifica - così superando la formulazione dell'art. 51-bis del D.Lgs. n. 22/1997 che si limitava a prevedere la bonifica secondo il procedimento di cui all'art. 17. Si deve ritenere, quindi, che in assenza di un progetto definitivamente approvato non possa nemmeno essere configurato il reato di cui all'art. 257»<sup>[6]</sup>.

Nel quadro ricostruttivo delineato, condivisibile anche alla luce della migliore esegesi dottrinale<sup>[7]</sup>, appare sicuramente in contrasto la decisione della Corte che ha ritenuto configurabile in reato in commento «anche qualora il soggetto addirittura impedisce la stessa formazione del progetto di bonifica, e quindi la sua realizzazione, attraverso la mancata attuazione del piano di caratterizzazione, necessario per predisporre il progetto di bonifica. Sarebbe infatti manifestamente irrazionale una disciplina che prevedesse la punibilità di un soggetto che dà esecuzione al piano di caratterizzazione ma poi omette di eseguire il conseguente progetto di bonifica e invece eso-

3) Basti pensare alla sostanziale differenza del presupposto previsto per l'apertura della procedura; in particolare, se nella normativa previgente consisteva nel superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione stabiliti con D.M. 471/1999, ovvero nel pericolo concreto e attuale del superamento dei medesimi limiti, secondo la legislazione vigente il presupposto consiste nel superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), al di sopra delle quali si apre un procedimento di caratterizzazione e di analisi rischio sito specifica, in esito al quale, se è accertato il superamento di concentrazioni soglia di rischio (CSR), è richiesta la messa in sicurezza e la bonifica del sito.

4) Si veda la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 8 marzo 2007 (c.c. 29 novembre 2006) n. 9794.

5) Si veda la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 3 marzo 2009 (ud. 29 gennaio 2009) n. 9492.

6) Si veda la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 9 giugno 2010 (ud. 13 aprile 2010), n. 22006.

7) A.L. Vergine, Continuità del tipo di illecito o discontinuità tra il reato di cui all'art. 51-bis comma 1, D.Lgs. 22/1997 e quello di cui all'art. 157, comma 1, D.Lgs. 152/2006? in Riv. trim. dir. pen. ec., 2007, pag. 870 e segg.; C. Ruga Riva, Diritto penale dell'ambiente, Giappichelli, 2011, pag. 140.



nerasse da pena il soggetto che addirittura omette anche di adempiere al piano di caratterizzazione così ostacolando e impedendo la stessa formazione del progetto di bonifica»<sup>[8]</sup>. Decisione sulla quale si debbono appuntare numerose perplessità tra le quali la più rilevante riguarda l'antecedente logico-fattuale dell'evento; in altre parole, è legittimo chiedersi, qualora non sia attuato il piano di caratterizzazione, come sia possibile stabilire se sussista quel presupposto (il superamento delle CSR) che, ai sensi della nuova normativa, determina l'«obbligo» di bonifica la cui omissione comporta la punibilità ai sensi dell'art. 257.

Nel meccanismo delineato dalla normativa, l'attuazione del piano di caratterizzazione appare come un antecedente logico-fattuale, in difetto del quale non si può nemmeno arrivare a discutere di omessa bonifica, mancando l'accertamento di ciò che impone la bonifica (vale a dire il superamento delle CSR)<sup>[9]</sup>.

L'avvenuta bonifica esclude, ai sensi del comma 4 dell'art. 257, la punibilità non solo del fatto del superamento delle concentrazioni soglia di rischio, ma anche dei reati pregressi fonte dell'inquinamento; in particolare, «la corretta esecuzione di tutte le indicazioni scaturite dal progetto di bonifica approvato rappresenta condizione di non punibilità non solo per il reato di cui all'art. 257 ma anche per tutti gli altri reati ambientali contemplati per il medesimo fatto (comma 4 dell'art. 257); tale condizione non può influenzare l'accertamento penale di questi ultimi reati nelle more dell'approvazione del progetto di bonifica»<sup>[10]</sup>.

L'art. 257, comma 2, contempla, invece, una circostanza aggravante, sanzionata con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda, nel caso in cui il superamento delle CSR sia provocato da «sostanze pericolose»: «la natura pericolosa delle sostanze produce, infatti, unicamente l'aggravamento del reato del comma 1 dell'art. 257 senza incidere sull'esistenza dello stesso»<sup>[11]</sup>.

## La mancata effettuazione della comunicazione ex art. 242

Al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile della contaminazione mette in opera entro le 24 ore le necessarie misure di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'art. 304, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006.

La mancata effettuazione della comunicazione è punita con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda.

In questo caso, diversamente dal reato di omessa bonifica, «la segnalazione che il responsabile dell'inquinamento è obbligato a effettuare alle autorità indicate in base all'art. 242 è dovuta a prescindere dal superamento delle soglie di contaminazione e la sua omissione è sanzionata dall'art. 257»<sup>[12]</sup>.

La complessità e la specificità degli adempimenti richiesti al soggetto responsabile dell'inquinamento «escludono che il predetto possa esimersi dall'attuare nell'immediatezza del fatto, a sue spese, le necessarie misure di sicurezza e di prevenzione e dal dare l'apposita comunicazione agli Enti interessati solo perché siano intervenuti sul luogo dell'inquinamento operatori dei suddetti Enti. La comunicazione non costituisce, infatti, un mero adempimento burocratico, ma serve per consentire agli organi preposti alla tutela ambientale del Comune, della Provincia e della Regione del territorio in cui si prospetta l'evento lesivo di prenderne compiutamente cognizione con riferimento a ogni possibile implicazione e di verificare lo sviluppo delle iniziative ripristinatorie intraprese»<sup>[13]</sup>.

## Il soggetto responsabile di entrambi i reati

Per individuare il soggetto responsabile dei reati contenuti nell'art. 257 è necessario precisare che, ai sensi degli artt. 242 e 244, D.Lgs. n. 152/2006, l'obbligo di bonifica è posto in capo al responsabile dell'inquinamento, che le autorità hanno l'onere di ricer-

8) Si veda la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 8 ottobre 2010 (ud. 2 luglio 2010), n. 35774.

9) Così S.M. Panella, Una discutibile... «caratterizzazione» del reato di omessa bonifica (nota a Cass. pen. n. 35774/2010), in *Ambiente&Sviluppo*, 4/2011, pag. 347.

10) Si veda la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 9 giugno 2010 (ud. 13 aprile 2010), n. 22006, citata.

11) Si veda la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 9 giugno 2010 (ud. 13 aprile 2010), n. 22006, citata.

12) Si veda la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 29 aprile 2011 (ud. 12 gennaio 2011), n. 16702.

13) Si veda la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 18 novembre 2010 (ud. 21 ottobre 2010), n. 40856.



care e individuare, mentre il proprietario non responsabile dell'inquinamento o altri soggetti interessati hanno una mera "facoltà" di effettuare interventi di bonifica<sup>[14]</sup>; inoltre, l'art. 257 - nelle due distinte ipotesi penalmente sanzionate - fa inequivoco riferimento solamente alla persona che cagiona l'inquinamento, richiamando espressamente anche l'art. 242, anch'esso incentrato sull'autore della condotta di inquinamento; quindi, in entrambi i casi «*il destinatario del precetto è lo stesso e cioè colui il quale cagiona l'inquinamento*»<sup>[15]</sup>.

Il proprietario o gli altri soggetti interessati potranno essere chiamati a rispondere del reato di omessa bonifica in concorso con l'autore materiale della contaminazione solo qualora vengano accertate «*condotte agevolatrici nel reato in precedenza commesso da quest'ultimo*»<sup>[16]</sup>.

### Art. 25-undecies, D.Lgs. n. 231/2001: la valutazione del "rischio reato"

Dal 16 agosto 2011, le due fattispecie di reato contenute nell'art. 257, D.Lgs. n. 152/2006, costituiscono presupposto, ai sensi dell'art. 25-undecies, D.Lgs. n. 231/2001, per la responsabilità amministrativa degli enti. Le sanzioni pecuniarie previste ammontano:

- per la violazione del comma 1 (omessa bonifica e mancata effettuazione della comunicazione), fino a 250 quote<sup>[17]</sup> (con un minimo non inferiore a 100 quote);
- per la violazione del comma 2 (circostanza aggravante nel caso in cui il superamento delle CSR venga provocato da "sostanze pericolose"), da 150 a 250 quote.

Pertanto, le imprese che decideranno di redigere i modelli organizzativi e di gestione deputati a contenere il rischio di commissione dei reati ambientali, dovranno preliminarmente effettuare una mappatura che consenta di percepire il rischio, valutandone l'inten-

sità, legato alla commissione dei reati di cui all'art.57, D.Lgs. n.52/2006. In particolare, con riferimento al rischio, l'azienda dovrà accertare:

- sia la possibilità del verificarsi di una contaminazione (derivante dall'esercizio della propria attività complessivamente intesa) delle matrici ambientali suolo, sottosuolo, acque superficiali, acque sotterranee;
- sia che questa contaminazione possa superare le concentrazioni soglia di rischio (CSR), con il conseguente obbligo di procedere alle operazioni di bonifica genericamente intese.

Sulla base della **valutazione del rischio** l'impresa dovrà, successivamente, rilevare e valutare **il grado di efficacia dei propri sistemi operativi e di controllo** già in essere (impianti, attrezzature, prassi lavorative, procedure aziendali di accertamento e di comunicazione agli enti competenti di una eventuale contaminazione, formazione degli addetti alla gestione di queste situazioni), allo scopo di reperire i punti di criticità rispetto alla prevenzione del rischio-reato; valutazione che presuppone l'utilizzo di «*saperi scientifici e tecnici*» necessari per poter agire in conformità all'«*agente modello*».

L'esigenza di attingere alle conoscenze in materia ambientale comporta il refluire di tutte le problematiche connesse alla "estrinsecazione" dei saperi in regole cautelari che, non solo sono fondate per definizione su criteri di prevedibilità ed evitabilità, ma che, necessariamente, risentono anche delle impostazioni teoriche di cui sono espressione.

Se, poi, dall'attività di valutazione, emergesse un *deficit* di prevenzione, l'impresa dovrebbe implementare, nell'ambito dell'attività di *risk management*, il livello delle proprie cautele (forgiando nuovi protocolli o irrobustendo quelli esistenti) e dei propri controlli<sup>[18]</sup>. ●

14) Si veda la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 2885; TAR Abruzzo (PE), sez. I, 13 maggio 2011, n. 318; TAR Lazio (Roma), sez. I, 14 marzo 2011, n. 2263; TAR Friuli Venezia Giulia, sez. I, 13 gennaio 2011, n. 6.

15) Si veda la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 11 maggio 2011 (ud. 16 marzo 2011), n. 18503.

16) Sentenza della Corte d'Appello di Torino, sezione IV penale, 9 giugno 2011, inedita.

17) Si ricorda che, ai sensi dell'art. 10, comma 3, D.Lgs. n. 231/2001, l'importo di una quota va da un minimo di 258 a un massimo di 1.549 euro.

18) Si veda C. Piergallini, Paradigmatica dell'autocontrollo penale (dalla funzione alla struttura del "modello organizzativo" ex D.Lgs. 231/2001, relazione all'incontro di studio del Consiglio Superiore della Magistratura sul tema: «Le tipologie di colpa penale tra teoria e prassi», 28-30 marzo 2011, pag. 28 e segg., in [www.csm.it](http://www.csm.it).