

## REATO DI INQUINAMENTO AMBIENTALE: LA CORTE DI CASSAZIONE SI CONFRONTA CON I CRITERI DI CONCRETEZZA E MISURABILITÀ DELL'OFFESA AL BENE TUTELATO

DI ROBERTO LOSENGO E CARLO MELZI D'ERIL

**Corte di Cassazione, Sez. III – 9 ottobre 2020 (dep. 8 gennaio 2021), n. 392 – Pres. Sarno, Est. Andreatta – ric. PM in proc. M.**

*Per la configurabilità del delitto di inquinamento ambientale di cui all'art. 452-bis c.p. l'accertamento del concreto pregiudizio non richiede necessariamente la prova della contaminazione del sito con il superamento delle "concentrazioni soglia-rischio", ma è comunque necessario che la compromissione e il deterioramento interessino porzioni estese o significative del suolo.*

### 1. La vicenda processuale.

Nella più recente sentenza sul reato di inquinamento ambientale la Corte di Cassazione fa un ulteriore passo avanti nella ricerca di criteri volti a dare maggiore determinatezza ad una fattispecie dai contorni estremamente "liquidi", come quella dell'art. 452 bis c.p., cogliendo anche l'occasione per ribadire alcuni spunti già espressi da una precedente pronuncia rispetto al rapporto con la disciplina delle bonifiche.

Ed invero, la vicenda cautelare affrontata dai giudici di legittimità pare trarre la propria scaturigine proprio nell'incertezza del perimetro sostanziale di riferimento della norma incriminatrice introdotta dalla novella del 2015.

La Procura della Repubblica di Siena aveva richiesto (incorrendo nel diniego del Giudice per le indagini preliminari) il sequestro preventivo di un'area adibita per una decina d'anni, sino al 2012, a poligono di tiro, affermando la situazione di "compromissione e deterioramento" (la sentenza riporta i due termini come endiadi) del fondo, causata dai rifiuti generati dall'attività di tiro e non rimossi.

Il Tribunale del riesame di Siena, adito ex art. 322 c.p.p., rigettava il ricorso per insussistenza del *fumus* del reato, facendo leva sulle risultanze dell'indagine svolta da ARPA Toscana nell'ambito di una concomitante procedura di bonifica attivata ex art. 242 D.Lgs. 152/2006: segnatamente, per quanto si apprende dalla pronuncia, nell'ambito della procedura amministrativa sarebbe stato rilevato all'interno del fondo su cui insisteva il poligono il superamento delle "concentrazioni soglie di contaminazione" (CSC), ma solo in una delle 19 sub-aree investigate dall'organo tecnico sarebbe stato riscontrato anche il superamento delle "concentrazioni soglia di rischio" (CSR), ovvero, in base alla disciplina delle bonifiche, il livello di contaminazione che impone l'effettiva esecuzione dell'intervento ambientale ripristinatorio.

Si intende dunque che per il Collegio toscano tale singolo superamento delle CSR non avrebbe consentito di ritenere sussistente un sufficiente *vulnus* al bene tutelato, tale da giustificare la misura richiesta, in quanto il mero superamento delle CSC costituisce solo il presupposto di ulteriore investigazione del sito, al fine di accertarne appunto l'effettiva contaminazione in termini potenzialmente pericolosi per la salute umana.

Il Tribunale del riesame, inoltre, escludeva che l'accumulo delle munizioni sul terreno fosse riconducibile ad una condotta abusiva (si deve supporre, ma non è specificato nella sentenza, in quanto il poligono di tiro era autorizzato) e rilevava infine l'assenza di *periculum in mora*, atteso che nel terreno, restituito al legittimo proprietario nel 2016, non erano in corso attività idonee a implementare la lesione del bene tutelato.

Il Pubblico Ministero ha interposto ricorso per cassazione, lamentando in primo luogo che il Tribunale avesse individuato il superamento delle CSR quale parametro di riferimento, il che porterebbe ad escludere dall'ambito di rilevanza della fattispecie di inquinamento ambientale le ipotesi in cui l'analisi di rischio, effettuata su una matrice ambientale, nell'ambito di una procedura di bonifica, non evidenzia un superamento di tali concentrazioni; tale assunto, ad avviso del ricorrente, sarebbe in contrasto con l'orientamento già espresso dalla Cassazione, in base al quale il reato di cui all'art. 452 *bis* c.p. postula un accertamento del pregiudizio ambientale secondo i limiti di rilevanza determinati dalla nuova norma incriminatrice, che non richiedono la prova della contaminazione del sito nel senso indicato dagli artt. 240 ss. del Testo Unico Ambientale.

Come ulteriori motivi di doglianza, la Procura senese ha rilevato che il requisito di abusività avrebbe dovuto essere dedotto anche dalla violazione di leggi statali o regionali o di prescrizioni amministrative ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale, tra cui rientrerebbe anche l'inosservanza delle prescrizioni imposte dal progetto di bonifica; ed infine il ricorrente ha sostenuto che il *periculum* fosse dettato dal fatto che la possibilità di accedere liberamente al fondo avrebbe potuto favorire la lesione di beni giuridici ulteriori e diversi rispetto a quello dell'ambiente ovvero la commissione da parte dell'indagato di ulteriori reati in materia ambientale.

## **2. La decisione della Corte di Cassazione.**

La Cassazione ha dichiarato inammissibile il ricorso del Pubblico Ministero, sia con riguardo al profilo relativo al *fumus del reato*, sia rispetto a quello dell'esigenza cautelare (il secondo motivo di ricorso è stato ritenuto assorbito dal primo punto della decisione).

Quanto alla prima tematica dedotta dal ricorrente, la Corte in effetti conferma il precedente invocato dalla Procura di Siena (espressamente indicato nella sentenza Corte Cass. pen., Sez. III, 19 settembre 2018, n. 50018), ribadendo che l'accertamento di un concreto pregiudizio al bene tutelato non richiede necessariamente la prova della contaminazione del sito nel senso indicato in particolare dalla lett. e) dell'art. 240 D.Lgs. 152/2006 (ovvero il superamento delle CSR) che dunque non costituisce aspetto dirimente ai fini della configurabilità della fattispecie<sup>1</sup>.

Proprio il richiamo ai limiti di rilevanza stabiliti dalla norma incriminatrice, tuttavia, comporta indefettibilmente che la compromissione e il deterioramento richiesti debbano riguardare, "porzioni estese o significative" dello stesso suolo, solo così acquistando concretezza, nella strutturazione della previsione, il requisito del pericolo.

Nel caso di specie, a fronte della affermazione dell'ordinanza impugnata in ordine alla presenza di pericolo di inquinamento, sia pure valutata attraverso il superamento delle concentrazioni di soglia rischio (criterio che la Cassazione mostra incidentalmente di non condividere), in una sola

delle numerose sub-aree di cui si compone il terreno, sarebbe stato onere della Procura specificare se l'affermata sussistenza del superamento delle CSC, risultante dai campionamenti effettuati nel corso delle indagini, avesse riguardato una sola o più sub-aree, e in caso affermativo, quante fossero ricomprese nel terreno in sequestro.

In carenza di tale specificazione, il ricorso del Pubblico Ministero è stato considerato inadeguato a fornire elementi circa la diffusività della pretesa compromissione e dunque, in quanto generico, dichiarato inammissibile.

Parimenti inammissibile il motivo di ricorso sulle esigenze cautelari: la Cassazione ha, in proposito, condiviso il ragionamento del Tribunale del riesame, laddove aveva statuito l'insussistenza del presupposto impeditivo, in quanto la contaminazione del suolo non era da ricondursi ad una condotta attiva in essere, ma al rilascio di sostanze dai rifiuti (bossoli, ogive e munizioni) depositati in loco per effetto dell'attività di tiro, da tempo cessata; rilascio che non sarebbe certo impedito dal sequestro dell'area, ma solo da un'opera di completa bonifica del suolo (sia consentito aggiungere, come "nota di redazione", ove necessaria e nella misura imposta dalla legge, atteso che solo in una ridotta area era stato rilevato il superamento delle CSR).

### **3. Compromissione e contaminazione: quale rapporto nell'alveo dell'art. 452 bis c.p.?**

La sentenza in commento ha senz'altro il merito di aver ribadito l'esigenza di un concreto accertamento circa l'effettiva compromissione dell'ambiente ed al carattere di necessaria diffusività dello stesso, criterio che (pur nella perdurante incertezza derivante dalla mancanza di parametri oggettivi e determinati a cui attagliarsi) necessariamente determina una selezione rispetto a condotte che interessino solo porzioni non estese di suolo.

Implicitamente, poi, la sentenza consente anche di valorizzare il requisito della misurabilità che informa la fattispecie, laddove la Corte ha censurato la genericità del ricorso per non avere individuato in quali aree (e dunque in quale estensione spaziale) fosse ravvisabile la contaminazione.

A nostro avviso, tuttavia, la decisione – proprio nel punto in cui ha trattato del rapporto tra il reato di inquinamento e le diverse soglie di concentrazione rilevanti nel procedimento di bonifica, ha mancato l'occasione per dare una più decisiva "sterzata" verso l'ancoramento delle nozioni di compromissione e/o deterioramento (a seconda che si voglia considerarle o meno un'endiadi) a criteri di certezza.

In termini generali, infatti, va condiviso l'assunto che l'esistenza di inquinamento non debba necessariamente essere "sovrapposta" rispetto al superamento delle CSR nell'ambito di un procedimento di bonifica, e ciò anche per aspetti ulteriori rispetto a quello di diversità sistematica posto in luce dal precedente giurisprudenziale citato dalla sentenza in esame; da un lato, infatti, si tenderebbe ad escludere dall'ambito di applicazione del reato tutti quei casi che – pur presentando le caratteristiche fattuali di significativa incidenza sulla matrice ambientale - non siano correlati ad un procedimento di bonifica ed ai relativi criteri di accertamento; e, dall'altro, si correrebbe l'opposto rischio di "immedesimare" ogni superamento delle CSR ravvisato nei procedimenti ex art. 240 ss. T.U.A. in un fatto penalmente rilevante (schiacciando cioè la prospettiva della condotta illecita sulla mera esistenza della contaminazione).

Al contempo, però, la circostanza del superamento o meno delle CSR, laddove un procedimento di bonifica sia effettivamente esistente in parallelo al procedimento penale, non può essere considerato un fattore avulso dal giudizio circa la configurabilità del reato di accertamento.

Sul punto la Suprema Corte ha precisato che il superamento dei parametri previsti dal Testo Unico Ambientale non implica di per sé soltanto uno stato di pericolo o di effettivo inquinamento, tanto che possono verificarsi “casi in cui, pur in assenza di limiti imposti normativamente, tale situazione sia di macroscopica evidenza o, comunque, concretamente accertabile”<sup>ii</sup>.

Il superamento dei parametri previsti dalla disciplina ambientale, tuttavia, secondo un indirizzo attento, costituisce un “campanello d’allarme” per il giudice, a cui spetta una valutazione qualitativa: se, per *ampiezza e ripetitività*, ciò può rivelare compromissione o deterioramento<sup>iii</sup>.

In tema, dottrina e giurisprudenza concordano su una circostanza: difficile che l’inquinamento sia “significativo” in caso di lieve superamento di un parametro, e nemmeno di sporadici o infrequenti superamenti nel corso di un lungo lasso di tempo, poiché la misurabilità deve andare di pari passo con la significatività dell’offesa<sup>iv</sup>.

Non va dimenticato, in tal senso, che in ambito penale il “parallelismo” tra superamento delle CSR e inquinamento trova un autorevole antesignano nell’art. 257 T.U.A. “*Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque cagiona l’inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio è punito con la pena dell’arresto da sei mesi a un anno o con l’ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro, se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall’autorità competente nell’ambito del procedimento di cui agli articoli 242 e seguenti*”.

Per quanto tale norma non abbia avuto particolare fortuna applicativa (tanto da essere bollata quale esempio di “diritto penale simbolico”) in ragione della difficile convergenza dei suoi presupposti, non si può non osservare come la stessa presentasse una chiara posizione di *finium regundorum* circa le condotte di inquinamento che – qualora seguite dall’inosservanza di bonifica – danno luogo ad una responsabilità penale, individuandone appunto l’imprescindibile presupposto nel superamento delle CSR.

Ed è effettivamente indubbio che nel sistema normativo delle bonifiche (che non è certamente su un “pianeta lontano” rispetto a quello della fattispecie in questione<sup>v</sup>) l’esistenza dell’inquinamento – cioè della contaminazione che impone la bonifica – sia effettivamente legata al superamento delle CSR, verificato in termini non aleatori ma attraverso una specifica metodologica (l’analisi di rischio), e non già ad una contaminazione solo potenziale, rappresentata dalle CSC (che, si rammenta, costituisce il solo *input* di partenza del procedimento, laddove risulti superata la soglia tabellare anche di un solo parametro chimico).

Tale essendo il complessivo quadro normativo, non lascia del tutto convinti la motivazione della sentenza (pur del tutto condivisibile quanto al richiamo alla concretezza della compromissione), laddove ha “bacchettato” la Procura ricorrente per non avere individuato se ed in quali sub-aree del poligono di tiro fossero state superate le CSC; come se, implicitamente ragionando, la puntuale individuazione di una o più aree caratterizzate dal superamento delle (sole) concentrazioni soglia di contaminazione avesse, invece, potuto integrare di per sé il *fumus* del reato.

Occorre allora schiettamente affermare che, se davvero nell’ambito del “sistema” ambientale la valutazione circa i requisiti della fattispecie di inquinamento deve essere (come afferma la Suprema Corte) indipendente dai criteri che informano il procedimento di bonifica, avuto riguardo ai “livelli superiori” della contaminazione (le CSR), tali criteri non potranno allora nemmeno fungere da esaustivo indicatore di rilevanza penale nei loro “livelli inferiori” (le CSC).

Al più, il giudice penale potrà tener conto delle risultanze del procedimento di bonifica come elemento di valutazione da porre in relazione agli altri elementi che (sia pure in termini che

continuiamo a ritenere fortemente deficitari sotto il profilo della tassatività) informano la fattispecie – significatività, misurabilità e diffusività della compromissione – e che dovranno pertanto essere oggetto di uno specifico ed oggettivo accertamento.

---

<sup>i</sup> La sentenza Corte Cass. pen., sez. III, n. 50018/2018, ha testualmente affermato quanto segue: “sarebbe errato ritenere che potersi affermare la sussistenza del reato previsto dall’art. 452 bis cod. pen. si debba necessariamente accertare che ci si trovi di fronte ad un sito contaminato, secondo la definizione di cui all’art. 240, lett. e), D.Lgs. 152 del 2006, testo normativo i cui concetti, elaborati in un differente contesto e a diversi fini, in assenza di specifica previsione, non possono essere richiamati per definire gli elementi costitutivi del delitto introdotto dalla successiva L. 22 maggio 2015, n. 68, come questa Corte ha già riconosciuto nelle decisioni infra immediatamente citate. Quanto al particolare profilo qui esaminato, deve osservarsi che l’art. 240 D.Lgs. 152 del 2006 e le definizioni in esso contenute valgono a disciplinare l’attività di bonifica dei siti quale prevista dal Titolo V del decreto, in relazione ai profili di rischio sanitario e ambientale sulla salute umana derivanti dall’esposizione prolungata all’azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali contaminate. Con riguardo al reato di inquinamento ambientale, deve invece affermarsi il principio secondo cui il delitto di danno previsto dall’art. 452- bis cod. pen. (al quale è tendenzialmente estranea la protezione della salute pubblica) ha quale oggetto di tutela penale l’ambiente in quanto tale e postula l’accertamento di un concreto pregiudizio a questo arrecato, secondo i limiti di rilevanza determinati dalla nuova norma incriminatrice, che non richiedono la prova della contaminazione del sito nel senso indicato dagli artt. 240 ss. D.Lgs. 152 del 2006”.

<sup>ii</sup> Cass. pen., Sez. III, 3 novembre 2016, n. 46170, S. in *Riv. giur. amb.*, 2016, 472, con nota di R. LOSENGO, C. MELZI D’ERIL, *Inquinamento ambientale: la Corte di Cassazione costretta a fare il legislatore*.

<sup>iii</sup> Così P. FIMIANI, *La tutela penale dell’ambiente*, Milano, 2015, p. 80, C. RUGA RIVA, *Il delitto di inquinamento ambientale al vaglio della Cassazione: soluzioni e spunti di riflessione*, in *Dir. pen. cont.*, 22 novembre 2016, p. 7; M. RICCARDI, *l’inquinamento ambientale: quando il deficit di precisione “compromette” il fatto tipico*, in *Dir. pen. cont.*, 8 marzo 2017, p. 24; A. TRUCANO, *Prima pronuncia della Cassazione in materia di inquinamento ambientale ex art. 452 bis c.p.*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, p. 932, secondo cui il giudice dovrà motivare basandosi sul grado di scostamento dallo standard previsto per legge e sulla sua ripetitività.

<sup>iv</sup> L. SIRACUSA, *la legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli “ecodelitti”: una svolta “quasi” epocale per il diritto penale dell’ambiente*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, 2015, p. 205, nonché Cass. pen., sez. III, 9 novembre 2017, n. 5834, secondo cui «proprio in ragione della lettura giurisprudenziale (...) è stato escluso che il verificato superamento, nella sola circostanza in cui è stato compiuto l’accertamento tecnico, di vari parametri fissati in sede di tutela ambientale possa automaticamente configurare, ancorché prima facie [poiché si tratta di un procedimento cautelare n.d.r.], il pregiudizio ambientale di cui alla fattispecie in relazione al recettore nel quale vi è scarico ed immissione dal mattatoio gestito dalla società e quindi dagli odierni indagati».

<sup>v</sup> Il che porta nuovamente ad interrogarsi sul perchè una nozione, all’interno della disciplina di un’unica materia (il diritto ambientale), non debba avere sempre il medesimo significato (su tale aspetto si rimanda, volendo, a C. MELZI D’ERIL, *L’inquinamento ambientale a tre anni dall’entrata in vigore*, in *Dir. pen. cont.*, 7/2018).