

REATO DI OMESSA BONIFICA FINALMENTE REGOLE ADEGUATE

LA TUTELA DELL'AMBIENTE È STATA PER LUNGO TEMPO AFFIDATA A LEGGI RIVELATESI DEL TUTTO INADEGUATE A DISSUADERE E A PREVENIRE I REATI. LA LEGGE SUGLI ECOREATI RAPPRESENTA UN'EVOLEZIONE POSITIVA. UN APPROFONDIMENTO SUL REATO DI OMESSA BONIFICA DEI SITI CONTAMINATI.

L'art. 174, paragrafo 2 del Trattato istitutivo della Comunità europea prevede che *“la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio ‘chi inquina paga’”*.

Certo è che la migliore forma di tutela dell'ambiente è quella preventiva piuttosto che quella sanzionatoria dopo il verificarsi dell'evento nocivo, quando il danno ambientale prodotto è difficilmente risarcibile.

I recenti disastri ambientali che hanno interessato il nostro paese (caso Eternit, Ilva ecc.) hanno evidenziato che il mancato rispetto delle disposizioni in materia ambientale attualmente produce effetti sempre più devastanti e tanto più pericolosi in quanto spesso silenti, diffusi e perduranti nel tempo.

Infatti, all'inquinamento non grave e alle violazioni formali, sanzionabili con fattispecie contravvenzionali, si affiancano, sempre più spesso, contaminazioni rilevanti dell'ecosistema. La tutela dell'ambiente è stata per lungo tempo affidata a leggi speciali e da ultimo al Dlgs 152/2006 (*Codice dell'ambiente*), che prevede quasi esclusivamente reati contravvenzionali, rivelatisi del tutto inadeguati a dissuadere e a punire non solo per la modesta portata sanzionatoria, ma anche perché privi di reale incisività punitiva a causa del breve termine di prescrizione che, di fatto, rende impossibile la condanna prima della conclusione di tre gradi di giudizio. Le uniche ipotesi di delitto previste dal Codice dell'ambiente sono l'art. 260, il quale prevede e sanziona il traffico illecito di rifiuti e l'art. 256 bis riferito alla combustione illecita di rifiuti, norma introdotta mediante il Dl 136/2013, convertito in legge 6/2014, in risposta al

fenomeno di particolare allarme sociale dei roghi dei rifiuti manifestatosi in alcune specifiche zone territoriali del nostro paese (la cosiddetta *“Terra dei fuochi”* delle province di Napoli e Caserta). La giurisprudenza, al fine di una maggiore tutela dell'ambiente, ha spesso ricondotto molti dei fenomeni inquinanti nell'alveo delle seguenti norme contenute nel codice penale:

- art. 674 c.p. (*Getto pericoloso di cose*)
- art. 635 c.p. (*Danneggiamento*)
- art. 434 c.p. (*Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi*).

In particolare, nei casi più rilevanti di compromissione dell'ambiente, la giurisprudenza ha ravvisato nell'art. 434 c.p. la figura del *disastro ambientale*, ritenendo che ricorresse disastro innominato non solo in presenza di macroeventi di danneggiamento dell'ambiente a carattere violento e dirompente, ma anche a fronte di fenomeni di progressiva, imponente contaminazione dei suoli, delle acque o dell'aria con sostanze pericolose per la salute, posta in essere tramite condotte reiterate e protrattesi nel tempo. Tuttavia, negli anni tale interpretazione

si è rivelata inadeguata, in particolare nei casi in cui gli effetti nocivi della condotta si erano verificati a distanza della sua cessazione, per cui l'elaborazione del disastro ambientale non ha impedito l'impunità dei colpevoli a causa del decorso del tempo di prescrizione, così come è avvenuto per il caso Eternit. Proprio per uscire dalle difficoltà interpretative e applicative delle suddette norme indiscutibilmente legate ad altri contesti di disastro o di danneggiamento e al fine di proteggere più efficacemente l'ambiente, il nostro legislatore è intervenuto mediante la legge 22/05/2015, n. 68, recante *“Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente”*. Nonostante nella predetta legge non vi siano espliciti richiami alle fonti comunitarie, questa rappresenta senza dubbio un recepimento della direttiva dell'Unione europea n. 2008/99/CE del 19/11/2008 sulla tutela penale dell'ambiente, ove all'art. 5 prevede che gli stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i reati ambientali previsti dalla direttiva siano puniti con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive.



La bonifica dei siti contaminati

Gli sversamenti o l'abbandono di materiali contaminati nelle matrici ambientali (in particolare nel suolo, sottosuolo e nelle acque sotterranee) provocano inquinamenti o pericoli di inquinamento che, per la tutela della salute e dell'ambiente, debbono essere oggetto di attività dirette a bonificare le aree contaminate e consentirne la restituzione agli usi legittimi.

La bonifica dei siti contaminati costituisce uno strumento necessario di tutela delle risorse ambientali e della difesa della salute umana, rivestendo un ruolo importante anche ai fini della valorizzazione del territorio.

Al riguardo la Corte costituzionale ha affermato che le attività di bonifica sono attinenti allo sviluppo economico della produzione agricola, dell'assetto paesaggistico e urbanistico del territorio e alla difesa del suolo intesa in senso lato (cfr. Corte cost. 1992, n. 66, in *Giur. Cost.*, 1992, p. 362).

Le norme in tema di bonifica sono contenute nel titolo V della parte IV del Dlgs 3/4/2006 n. 152, il quale disciplina gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati e definisce le procedure, i criteri e le modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione delle sorgenti dell'inquinamento e comunque per la riduzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti, in armonia con i principi e le norme comunitarie, con particolare riferimento al principio "chi inquina paga" (art. 239, comma 1, Dlgs 152/2006).

Ai sensi dell'art. 240, comma 1, lett. a) del Dlgs 152/2006, si intende per sito: "l'area o porzione di territorio, geograficamente definita e determinata, intesa nelle diverse matrici ambientali (suolo, sottosuolo ed acque sotterranee) e comprensiva delle eventuali strutture edilizie e impiantistiche presenti".

Per stabilire quando nel singolo sito scatta l'obbligo di attivare le procedure di bonifica, il Dlgs 152/2006 distingue tra "sito potenzialmente contaminato" e "sito contaminato", ricorrendo alla diversa definizione delle "concentrazioni soglia di contaminazione" (Csc) e delle "concentrazioni soglia di rischio" (Csr).

Le concentrazioni soglia di contaminazione (Csc) vengono definite come, "i livelli di contaminazione delle matrici ambientali che costituiscono valori al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito come individuati nell'allegato 5 alla parte quarta del decreto" (art. 240, comma 1, lett. b).



FOTO: CRISTINA MENEZZO - CC-BY-SA 3.0

Il sito potenzialmente contaminato è pertanto quello "nel quale uno o più valori di concentrazione delle sostanze inquinanti rilevate nelle matrici ambientali risultino superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (Csc), in attesa di espletare le operazioni di caratterizzazione e di analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica, che ne permettano di determinare lo stato o meno di contaminazione sulla base delle concentrazioni soglia di rischio" (art. 240, comma 1, lett. d).

Le concentrazioni soglia di rischio (Csr) vengono definite come "i livelli di contaminazione delle matrici ambientali, da determinare caso per caso con l'applicazione della procedura di analisi di rischio sito specifica" e "sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, il cui superamento richiede la messa in sicurezza e la bonifica. I livelli di concentrazione così definiti costituiscono i livelli di accettabilità per il sito" (art. 240, comma 1, lett. c).

Solo in caso di superamento delle concentrazioni soglia di rischio (Csr) si parla di sito contaminato (art. 240, comma 1, lett. e), con il conseguente obbligo di attivare le procedure di bonifica.

L'analisi di rischio è definita come "analisi sito specifica degli effetti sulla salute umana derivanti dall'esposizione prolungata all'azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali contaminate" (art. 240, comma 1, lett. p).

Appare evidente che l'analisi di rischio costituisce uno strumento centrale e decisivo ai fini della qualificazione giuridica di contaminazione del sito e della conseguente insorgenza dell'obbligo di messa in sicurezza e di bonifica, che obbliga a intervenire solo quando si

possa constatare una situazione di danno (inquinamento) e non un mero pericolo di danno, ovvero la constatazione di una modifica delle matrici ambientali suscettibile di provocare danni alla salute umana.

Occorre inoltre rilevare che il Dlgs. 152/2006 definisce la bonifica come "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, comma 1, lett. p).

Il reato di omessa bonifica

Il reato di omessa bonifica configura un illecito di tipo omissivo, nel quale l'obbligo giuridico di procedere alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi può discendere dalla legge, dall'ordine del giudice o da un provvedimento di un'autorità pubblica. L'articolo 452 terdecies del codice penale, inserito con la legge 22/05/2015 n. 68, prevede che "Salvo che il fatto non 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 1 a 4 anni e con la multa da € 20.000 a € 80.000".

Appare evidente che il delitto di cui all'art. 452 terdecies c.p. non si sovrappone con l'ipotesi contravvenzionale di cui all'art. 257 del Dlgs 152/2006, comma 1, il quale prevede l'arresto da 6 mesi a 1 anno o l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro

per chiunque cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio (Csr), se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli artt. 242 e seguenti.

La nuova legge n. 68/2015 ha modificato l'art. 257 del D.Lgs. n. 152/2006 mediante l'introduzione della clausola di riserva "Salvo il fatto costituisca più grave reato". Pertanto l'art. 257 predetto può trovare applicazione solo nell'ipotesi di un superamento delle soglie di rischio che non abbia raggiunto (quanto meno) gli estremi dell'inquinamento, ossia che non abbia cagionato una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili dei beni (acqua, aria, suolo ecc.) elencati dall'art. 452 bis c.p. (inquinamento ambientale) e limitatamente ai casi dell'omessa bonifica che deve essere realizzata secondo il relativo progetto approvato. Pertanto ricadono nel nuovo reato di "omessa bonifica" di cui all'art. 452 terdecies c.p. tutte le altre differenti condotte omissive.

Occorre rilevare che l'art. 452 terdecies c.p., a differenza dell'art. 257 Dlgs 152/2006, imputa l'obbligo di bonifica non solo a chi è prescritto per legge, ovvero l'autore della contaminazione, ma anche a colui che ha ricevuto l'ordine dall'autorità pubblica o dal giudice e prevede la contestazione del delitto anche in caso di omessa ripristino e di omesso recupero dello stato dei luoghi. Pertanto tra le due norme sussiste necessariamente un rapporto di specialità.

La legge 68/2015 ha altresì opportunamente modificato il comma 4 dell'art. 257, prevedendo che l'avvenuta bonifica costituisce condizione di non punibilità "per le contravvenzioni" (non più "per i reati", come nella previgente formulazione) "contemplata da altre leggi per il medesimo evento e per la stessa condotta di inquinamento di cui al comma 1".

Ciò al fine di evitare che la "causa di non punibilità" prevista dall'art. 257, comma 4, Dlgs 152/06 potesse applicarsi ai gravi delitti di inquinamento ambientale (art. 452 bis c.p.) e di disastro ambientale (art. 452 quater c.p.), per i quali l'art. 452 decies c.p. prevede in ipotesi di messa in sicurezza, di bonifica e, ove possibile, di ripristino dello stato dei luoghi prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, l'applicazione di una circostanza attenuante a effetto speciale (c.d. *ravvedimento operoso*).



FOTO: CRISTINA MENEGUZZO - CC-BY-SA 3.0

Come sopra evidenziato, il delitto di cui all'art. 452 terdecies c.p. impone l'obbligo di bonifica, di ripristino o di recupero dello stato dei luoghi non solo a chi è prescritto per legge, ovvero all'autore della contaminazione, ma anche a colui che ha ricevuto l'ordine dal giudice ovvero da un'autorità pubblica.

Al riguardo particolarmente significativo appare l'art. 452 duodecies c.p. il quale stabilisce: "quando pronuncia sentenza di condanna ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 c.p.p. per taluno dei delitti previsti dal presente titolo, il giudice ordina il recupero e, ove tecnicamente possibile, il ripristino dello stato dei luoghi, ponendo l'esecuzione a carico del condannato e dei soggetti di cui all'art. 197 del presente codice".

Appare evidente che la sentenza di condanna o di patteggiamento per uno dei delitti ambientali con la quale il giudicante impone il recupero o il ripristino dello stato dei luoghi, rappresenta certamente un'ipotesi di "ordine del giudice" rilevante ai sensi della fattispecie di reato di omessa bonifica ex art. 452 terdecies c.p. Infatti, la mancata esecuzione dell'ordine di recupero o di ripristino imposto dal giudice ai sensi dell'art. 452 duodecies c.p. espone il condannato al rischio di subire un'ulteriore sanzione penale che si aggiunge a quella già inflitta con la sentenza di condanna o di patteggiamento per l'altro reato ambientale da cui è derivata l'imposizione dell'ordine disatteso. L'ordine di cui all'art. 452 duodecies c.p. appartiene al genere della sanzioni amministrative e non alla categoria delle pene accessorie essenzialmente per due motivi:

- innanzitutto la non appartenenza alla categoria delle pene accessorie si evince

dal riferimento alla sentenza di condanna emessa ex art. 444 c.p.p. la quale non comporta l'applicazione di pene accessorie; - inoltre l'esplicito rinvio operato dal secondo comma dell'art. 452 duodecies alle disposizioni sul ripristino ambientale amministrativo regolato dal Dlgs 152/2006 fa propendere per l'equiparazione, quanto alla natura giuridica, dei due istituti.

L'ordine di procedere alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi può essere emesso anche nei confronti di un soggetto privato che non è il responsabile della contaminazione, atteso che questi potrebbe aver assunto l'obbligo di bonificare un sito contaminato in forza di un contratto. In tale ipotesi si dovrà avere riguardo a detto accordo per poter ripartire gli oneri della bonifica e le responsabilità penali tra le parti (responsabilità che vengono in tal modo estese anche a terzi) in deroga a quanto previsto in linea di principio dalla legge (l'obbligo di bonifica grava soltanto sul soggetto responsabile dell'inquinamento).

L'ordine di bonifica può essere impartito anche dal giudice civile.

È il caso del venditore di un sito contaminato che, sebbene incolpevole rispetto all'origine dell'inquinamento, è comunque gravato di una responsabilità contrattuale.

Egli, citato in giudizio dall'acquirente, potrebbe essere condannato in sede civile al risarcimento del danno in forma specifica ex art. 2058, comma 1 c.c., mediante la bonifica del sito contaminato. In tale ipotesi avremmo un ordine di bonifica del giudice civile e, in caso di omissione, la configurazione del reato di omessa bonifica previsto dall'art. 452 terdecies c.p.

Certo è che detto reato ha una struttura tipica del reato formale, atteso che appare oltremodo difficoltoso discutere la legittimità degli ordini impartiti dai giudici civili e amministrativi con sentenze passate in giudicato.

Infine, occorre esaminare l'ipotesi in cui l'ordine di provvedere alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi proviene da un'autorità pubblica. La pubblica amministrazione può legittimamente ordinare la bonifica solo al soggetto responsabile dell'inquinamento che è il soggetto obbligato per legge. La giurisprudenza è consolidata nel ritenere che "l'Amministrazione non può imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di porre in essere la mansione di sicurezza in emergenza e di bonifica di cui all'art. 240, comma 1, lett. m) e p), Dlgs n. 152 del 2006, in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253 del medesimo decreto legislativo in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare" (cfr. Cons. Stato, ad. plen., 25/9/13, n. 21). La Corte di giustizia dell'Unione europea a cui era stata rimessa la questione dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, ha stabilito: "la direttiva n. 2004/35 deve essere interpretata nel senso

che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi" (cfr. Corte Giustizia Ue, Sez. III, 4/3/15, n. 534). Pertanto non appare legittimo il provvedimento amministrativo con cui la pubblica amministrazione ordina a un soggetto non responsabile dell'inquinamento di procedere alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi.

Finalmente una legislazione adeguata

Certo è che l'introduzione nel nostro codice penale del titolo VI bis intitolato "Delitti contro l'ambiente" rappresenta una svolta epocale che finalmente adegua la nostra legislazione ordinaria ai precetti costituzionali e alle direttive europee in materia ambientale.

Non bisogna dimenticare che le organizzazioni criminali hanno da tempo individuato nel campo ambientale, e in particolare nel traffico dei rifiuti e nelle attività di bonifica ambientale, un vantaggioso business.

Pertanto l'aver introdotto nel nostro ordinamento vari delitti ambientali comporterà sicuramente nelle associazioni criminali un effetto deterrente, anche in considerazione della previsione di pene elevate, dell'istituto della confisca obbligatoria e, soprattutto, dal raddoppio dei termini di prescrizione del reato per i nuovi delitti.

In conclusione mi sia consentito di citare un passaggio di un mio libro sulla bonifica dei siti contaminati risalente al 2005, ove auspicavo: "Sicuramente le violazioni più gravi in materia ambientale dovrebbero essere sanzionate penalmente e addirittura configurate come delitti anziché come contravvenzioni, essendo quest'ultime di modesta portata sanzionatoria, spesso obblazionabili e soprattutto soggette al termine più breve di prescrizione". Ebbene, dopo 10 anni il mio auspicio è divenuto realtà!

Roberto Tiberi

Avvocato

LA DECISIONE A FEBBRAIO 2017

BOLOGNA CANDIDATA ITALIANA PER LA SEDE DEL CENTRO METEO EUROPEO (ECMWF)

L'Emilia-Romagna cuore europeo della ricerca sul clima. È Bologna, infatti, con il suo Tecnopolo, la città candidata dall'Italia per essere la prossima sede del Centro europeo per le previsioni meteorologiche a medio termine (Ecmwf), l'organizzazione intergovernativa sostenuta da 20 stati membri europei che attualmente ha sede a Reading, in Inghilterra, e che è alla ricerca di soluzioni per ricollocare il proprio *data center*. Lo ha deciso il Consiglio dei ministri, individuando il capoluogo emiliano come sede privilegiata rispetto alle altre candidature di città italiane. La proposta, che sarà ora presentata dal governo italiano all'Unione europea, è stata avanzata e sostenuta dalla Regione Emilia-Romagna con il supporto di importanti istituzioni italiane e agenzie coinvolte nelle previsioni meteorologiche, nelle simulazioni e previsioni climatiche, nel monitoraggio e nella salvaguardia ambientale, nella ricerca e nei servizi per la protezione civile. Il progetto prevede la realizzazione di un *data center*, una sede moderna ed efficiente dal punto di vista energetico, in grado di ospitare i super computer dell'Ecmwf e le relative attrezzature connesse, con infrastrutture logistiche di alto livello, in un ambiente scientifico innovativo correlato a una comunità di ricerca competitiva, stimolante e appassionante come quella bolognese.

A questo punto, il Centro europeo Ecmwf dovrà scegliere tra le candidate dei Paesi membri quale sarà la sede destinata a ospitare il nuovo *data center* e lo farà nel prossimo mese di



febbraio. Il progetto selezionato dal governo prevede che il *data center* dell'Ecmwf venga situato presso il Tecnopolo di Bologna all'ex manifattura Tabacchi, in un'area di proprietà della Regione Emilia-Romagna in cui è presente un edificio, attualmente in ristrutturazione, già destinato dal Comune a ospitare le organizzazioni di ricerca e innovazione. L'area che verrebbe assegnata al Centro dati dell'Ecmwf è di 9 mila metri quadri, compresa la zona per le attrezzature computerizzate ad alta performance al piano terra e per gli uffici. Una disponibilità di spazi che potrà essere ulteriormente ampliata, con altri 6 mila metri quadri e con la possibilità di ospitare altre attività di ricerca correlate.