

Sulle differenze tra contaminazione e inquinamento. Alcune importanti precisazioni da parte della Corte di Cassazione

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti

Sempre più spesso, giungono presso la nostra redazione richieste di chiarimento in merito alla differenza che intercorre tra due concetti che sovente vengono sovrapposti, e che è invece necessario tenere distinti, vale a dire quelli di “contaminazione” e di “inquinamento”.

La Corte di Cassazione, anche in tempi recenti, da ultimo nella sentenza 6 novembre 2018 n. 50018, ha fornito utili chiarimenti in merito, affermando come in materia di bonifiche di siti inquinati, il superamento delle CSC, vale a dire delle Concentrazioni Soglia di Contaminazione - per diverse e significative sostanze inquinanti - costituisce grave indizio di effettiva contaminazione rispetto al superamento delle CSR (Concentrazioni Soglia di Rischio), tanto da imporre la messa in sicurezza e la bonifica del sito e l'espletamento delle operazioni di caratterizzazione e di analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica (cfr. artt. 240, comma 1, lett. c) e d), e 242 D.lgs. 152 del 2006).

Nel merito, come ben noto ai nostri Lettori, l'art. 240 TUA ha introdotto le definizioni di sito potenzialmente contaminato, sito non contaminato e sito contaminato, unitamente ad i parametri ed ai criteri di distinzione che indirizzano le procedure amministrative ed operative.

In particolare, sono state definite le cd. concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), come livelli di contaminazione delle matrici ambientali superati i quali è necessaria la caratterizzazione del sito e l'esecuzione di un'analisi di rischio sito-specifica finalizzata al calcolo delle concentrazioni soglia di rischio (CSR).

Le CSR rappresentano sia i livelli di contaminazione, superati i quali è necessario procedere alla bonifica del sito, sia i valori obiettivo della bonifica stessa.

La definizione stessa di “sito contaminato”, per gli effetti, costituisce funzione del superamento delle CSR e non già un limite tabellare come di contro avveniva nel sistema normativo previgente, mentre le CSC, che sono riportate nell'Allegato 5, concorrono a definire i siti potenzialmente contaminati.

A sua volta, il successivo art. 242 TUA stabilisce che al verificarsi di un evento potenzialmente in grado di contaminare un sito o quando esista il sospetto di una possibile contaminazione, il soggetto responsabile sia tenuto ad attivare le misure di sicurezza

d'emergenza atte a mitigare gli effetti dell'evento e avviare un'indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento.

Le risultanze dell'indagine andranno poi confrontate con le rispettive CSC, a valle delle quali due saranno i possibili scenari.

Se tali parametri risulteranno inferiori, il procedimento si chiuderà. In caso contrario, ove questi risultino superati, il sito verrà definito potenzialmente contaminato, con il conseguente coinvolgimento sia del soggetto responsabile sia delle Pubbliche Amministrazioni competenti (le Regioni, ovvero il Ministero dell'Ambiente, nel caso dei Siti di Interesse Nazionale (SIN) di cui si dirà *infra*), con la progettazione e l'esecuzione di un piano di caratterizzazione finalizzato anche alla successiva applicazione della analisi di rischio sito specifica.

Delineato in breve il quadro normativo di riferimento, si ricorda che la giurisprudenza è da tempo orientata nel ritenere, con particolare riferimento ai SIN, che la loro perimetrazione sia di per sé idonea a determinare un effetto conformativo della proprietà (TAR Lazio, 27/7/2010, n. 27771) andando altresì a determinare, per quanto qui di specifico interesse, rilevanti conseguenze giuridiche per i proprietari delle aree in considerazione delle operazioni preliminari di caratterizzazione e messa in sicurezza del sito (cfr. Cons. St., 27/12/2011, n. 6843).

Al contempo, la giurisprudenza ha chiarito che nei SIN il presupposto dell'evento potenzialmente in grado di contaminare il sito (previsto dall'art. 242, comma 1, D.lgs. 152/2006, per le procedure ordinarie) è assorbito dall'inclusione dell'area all'interno della perimetrazione ex art. 252 in ragione dei presupposti di legge *"inerenti alla pericolosità degli inquinanti presenti nonché all'impatto ambientale in termini di rischiosità sanitaria ed ecologica"* (TAR Lazio, sez. I, 15/10/2008, n. 8920); sulla base di tali considerazioni la Suprema Corte di Cassazione, in tempi assai recenti, ha statuito che *"la giurisprudenza amministrativa ha condivisibilmente ritenuto che la stessa procedura di individuazione dei siti di interesse nazionale ne evidenzia la potenziale contaminazione, con la conseguenza che il presupposto indicato dall'art. 242 D.lgs. 152/06 del "verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito" che obbliga all'attivazione delle procedure operative ed amministrative indicate nel medesimo articolo resta assorbito dall'inclusione dell'area nel sito di interesse nazionale (così T.A.R. Lazio (RM), Sez. I, n. 8920 del 15/10/2008), giungendo anche a ritenere che l'edificabilità delle aree ricomprese nel sito inquinato d'interesse nazionale è subordinata alla completa bonifica dei suoli (TRGA Trento, Sez. Unica, n.382, del 20/11/2013). Ne consegue che la inclusione di una determinata area all'interno del perimetro di un sito di interesse nazionale ne presuppone la potenziale contaminazione rendendola soggetta a caratterizzazione."* (Cass. Pen., Sez. III, 2/2/2018, n. 5075).

Tanto premesso, ha tuttavia chiarito la Suprema Corte, sarebbe errato ritenere che per poter affermare la sussistenza del reato previsto dall'art. 452 bis c.p. si debba necessariamente accertare che ci si trovi al cospetto di un sito contaminato, secondo la definizione di cui all'art. 240, lett. e), D.lgs. 152 del 2006.

Si tratta, ha chiarito ancora la Suprema Corte da ultimo nella citata sentenza 6 novembre 2018 n. 50018, di un 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 legge 22 maggio 2015, n. 68.

Quanto al particolare profilo qui esaminato, 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 TUA, 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, di contro, ha definitivamente affermato la Suprema Corte, si deve invece affermare il principio secondo cui il delitto di danno previsto dall'art. 452-bis c.p. , 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 pertanto non richiedono la prova della contaminazione del sito nell'accezione di cui agli artt. 240 ss. D.lgs. 152 del 2006.

Valentina Stefutti

Pubblicato il 5 marzo 2019