

Avvio di un procedimento di bonifica e obblighi di caratterizzazione *Breve nota alla sentenza della Corte di Cassazione 12 luglio 2019 n. 30702*

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti

L'avvio di un procedimento di bonifica, così come previsto dall'art. 242 del D.l.vo n. 152/2006, comporta la presentazione di un piano di caratterizzazione alle autorità competenti. Una diversa relazione, come ad esempio un "piano di lavoro", non può essere inteso quale sostitutivo di un piano di caratterizzazione che solo gli enti competenti possono valutare e autorizzare.

L'art. 240 del d.lgs. n. 152 del 2006 contiene, alla lettera d), la nozione del sito potenzialmente contaminato, che definisce come "un sito nel quale uno o più valori di concentrazione delle sostanze inquinanti rilevati 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 (CSR)".

Pertanto non ha alcun rilievo l'assunto del ricorrente, secondo il quale non sarebbe stato cagionato alcun danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

Il superamento dei valori comporta necessariamente la caratterizzazione del sito per cui, quando uno o più valori di concentrazione delle sostanze inquinanti rilevati nelle matrici ambientali risultino superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC), il piano di caratterizzazione deve essere necessariamente conseguito e senza di esso non può definirsi la procedura di bonifica ex articolo 242 TUA e neppure la stessa può essere correttamente avviata.

Nella pronuncia in commento, la Corte di Cassazione è tornata a riferire su due temi di grande interesse nel campo delle bonifiche, quello della definizione di “sito potenzialmente inquinato” e dell’obbligatorietà della caratterizzazione.

L'art. 240 TUA, come ben noto ai nostri Lettori, ha introdotto le definizioni di sito potenzialmente contaminato, sito non contaminato e sito contaminato, introducendo al contempo i parametri ed i criteri di distinzione che indirizzano le procedure amministrative ed operative.

In particolare sono state definite le 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.

L'art. 240 del D.lgs. 3 aprile 2006 n.152 contiene, alla lettera d), la nozione del sito potenzialmente contaminato, che definisce come *“un sito nel quale uno o più valori di concentrazione delle sostanze inquinanti rilevati 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 (CSR)”*.

La definizione stessa di “sito contaminato” è conseguentemente funzione del superamento delle CSR e non di un limite tabellare come accadeva nel previgente sistema, mentre le CSC, che sono riportate nell'Allegato 5 del TUA, concorrono a definire i siti potenzialmente contaminati.

Proprio per questa ragione, nella sentenza che si annota, la Suprema Corte ha ribadito il principio per cui Pertanto non può assumere rilievo la circostanza che non sarebbe stato cagionato alcun danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

Fatte queste premesse generali, come più volte illustrato sulle pagine di questa rivista, va tuttavia rammentato che, per consolidata giurisprudenza, *“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).

Ne deriva, come ripetutamente chiarito anche dalla giurisprudenza amministrativa, che la perimetrazione di un sito inquinato vada a determinare un effetto conformativo della proprietà (cfr. sul punto, TAR Lazio, 27/7/2010, n. 27771) con dirette conseguenze giuridiche per i proprietari delle aree interessate delle operazioni preliminari di caratterizzazione e messa in sicurezza del sito (cfr. tra le altre, Cons. Stato, 27/12/2011, n. 6843).

Ciò, con la conseguenza che 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) risulti di fatto 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 rischio di sanità e ecologica”* (cfr. TAR Lazio, 15/10/2008, n. 8920).

Tanto premesso, nella sentenza che si annota, la Suprema Corte di Cassazione è tornata a riferire sulla centralità e sulla indispensabilità delle attività di caratterizzazione dei siti, quale strumento indispensabile per avviare le procedure di bonifica.

La caratterizzazione ambientale, come ben noto ai nostri Lettori, rappresenta l’insieme delle attività che permettono di ricostruire i fenomeni di contaminazione a carico delle matrici ambientali, al fine di identificare gli interventi da realizzare per la messa in sicurezza e/o bonifica del sito. (v. Allegato 2 al Titolo V, Parte Quarta del D.lgs. 152/06)

Da ultimo, per completezza di esposizione, si evidenzia che parte della giurisprudenza, negli anni passati, ha ritenuto che il reato di cui all’art.257 TUA presuppone necessariamente, per la sua consumazione, che sia stato adottato il progetto di bonifica (cfr. Sez. 3, n.9492 del 29/01/2009 Rv. 243115 Capucciati; Sez. 3, Sentenza n. 17817 del 2012 Rv. 252616 Bianchi; nel medesimo senso Sez. 3, n. 22006 del 13/04/2010 Rv. 247651 Mazzocco e altri; Sez. 3, n. 18502 del 16/03/2011, Rv. 250304, Spirineo).

Un diverso orientamento, più recente, ha di contro ritenuto, con persuasiva motivazione, che il reato di omessa bonifica è configurabile non solo allorquando chi sia tenuto alla bonifica non vi provveda in conformità al progetto approvato dall’autorità competente nell’ambito del procedimento di cui all’art. 242 e ss., bensì anche nell’ulteriore

caso in cui addirittura impedisca 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

Tale posizione è stata accolta anche dalla recentissima sentenza della Corte di Cassazione n. 17813 del 30 aprile 2019, che ritiene che questa sia l'unica interpretazione sistematica atta a rendere il sistema razionale e non in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Nella testé citata pronuncia, la Suprema Corte ha infatti esplicitato come debba ritenersi manifestamente irrazionale una disciplina che preveda la punizione di un soggetto che dia esecuzione al piano di caratterizzazione, ma poi ometta di eseguire il conseguente progetto di bonifica, esonerando di contro da pena il soggetto che addirittura ometta di adempiere al piano di caratterizzazione, così ostacolando ed impedendo la stessa formazione del progetto di bonifica.

Valentina Stefutti

Publicato il 24 settembre 2019

In calce il testo integrale della sentenza in commento



REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
TERZA SEZIONE PENALE

Composta da


Grazia Lapalorcia - Presidente -
Vito Di Nicola - Relatore -
Grazia Miccoli
Claudio Cerroni
Giuseppe Noviello

Sent. n. 902 sez.
CC - 09/05/2019
R.G.N.4202/2019

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da


avverso la ordinanza del 02-11-2018 del gip presso il tribunale di Pistoia;
visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;
udita la relazione del Consigliere Vito Di Nicola;
udito il Procuratore Generale in persona del dott. Luigi Cuomo che ha concluso
per il rigetto del ricorso;
udito per il ricorrente l'avvocato Fabio Casciani che ha concluso per
l'accoglimento del ricorso.

RITENUTO IN FATTO

1. [REDACTED] ha impugnato con l'appello cautelare l'ordinanza del 2 novembre 2018 con la quale il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Pistoia ha rigettato l'istanza di dissequestro di un terreno al fine di procedere alla bonifica dei luoghi.

Il tribunale della libertà di Pistoia ha qualificato l'appello come ricorso per cassazione ed ha ordinato la trasmissione degli atti alla Corte di cassazione per l'ulteriore corso.

2. L'impugnazione è affidata ad un unico complesso motivo, coltivato anche con una successiva memoria depositata il 27 aprile 2019.

Con esso il ricorrente deduce la violazione di legge e il vizio di motivazione (articolo 606, comma 1, lettere b) ed e), del codice di procedura penale) ed afferma che l'ordinanza impugnata si limita a recepire quanto dedotto dall'ARPAT nella nota del 3 ottobre 2018, sulla cui base il P.M. aveva espresso parere contrario alla richiesta di revoca del sequestro ed il GIP ha respinto l'istanza omettendo di considerare che la volontà del [REDACTED] era, in realtà, quella di attivare la procedura di regolarizzazione prevista dagli articolo 318-bis ss. del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, così come modificato e integrato dalla legge 22 maggio 2015 n. 68.

Van

Ad avviso del ricorrente la soluzione proposta con l'istanza di dissequestro sarebbe stata percorribile, in quanto: a) la contravvenzione contestata non aveva assolutamente cagionato un danno o un pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette; b) non si trattava di rifiuti pericolosi e il materiale posto sotto sequestro non era nemmeno da considerarsi integralmente "rifiuto", perché gran parte di esso era destinato al "recupero", il tutto come comprovato da una consulenza tecnica contenente la dettagliata descrizione di un "piano di lavoro", con l'esecuzione del quale l'intera area sarebbe stata riordinata e ricondotta a norma di legge senza particolari difficoltà, dovendosi assolutamente escludere la presenza di ogni danno ambientale irreversibile.

L'ordinanza impugnata, invece, avrebbe ignorato tutto ciò pronosticando come unica soluzione possibile quella di cui all'articolo 242 del T.U.A. ed erroneamente perché tale procedura presuppone un danno ambientale che nel caso di specie sarebbe totalmente assente (si ricorda che l'articolo 242 parla di un "evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito": situazione del tutto estranea al caso di specie) e così impedendo al soggetto privato una soluzione che gli consentirebbe, previo adempimento di una serie di prescrizioni, di pervenire all'archiviazione della pendenza giudiziaria che grava su di lui.



Si richiamano, in tal senso, anche le Linee Guida elaborate dalla Procura della Repubblica di Siena, allegate all'istanza di dissequestro.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il ricorso non è fondato.

2. Occorre preliminarmente esaminare d'ufficio la questione relativa alla determinazione della competenza a provvedere sull'istanza di dissequestro (in materia di sequestro probatorio) proposta dall'interessato dopo l'esercizio dell'azione penale, quando sia stato emesso il decreto di citazione a giudizio ma prima della trasmissione del fascicolo per il dibattimento al giudice competente, e quale sia il mezzo di impugnazione attivabile in tale frangente.

2.1. Nel caso in esame, dopo che è stato emesso il decreto di citazione a giudizio, il ricorrente ha presentato un'istanza al pubblico ministero chiedendo il dissequestro del terreno al fine di procedere alla bonifica dei luoghi ed il pubblico ministero, ritenendo di non accogliere la richiesta e non essendo stato ancora trasmesso il fascicolo per il dibattimento al giudice competente per il giudizio, ha inoltrato, formulando il proprio parere al riguardo, gli atti al giudice per le indagini preliminari che, a sua volta, ha respinto detta istanza con decreto, oggetto poi di appello cautelare, ritenendo la propria competenza in quanto, pur essendo già stata fissata l'udienza dinanzi al giudice monocratico e dunque non trovandosi più il procedimento nella fase delle indagini preliminari (ove la competenza a decidere sarebbe stata ancora del pubblico ministero ai sensi dell'articolo 263, comma 4, del codice di procedura penale), il fascicolo del dibattimento non era stato ancora formato e trasmesso al giudice competente per il giudizio.

Van

Il Tribunale del riesame, ritenendo non impugnabile la decisione con l'appello cautelare, vertendosi in materia di sequestro probatorio e non di sequestro preventivo, ha invece ritenuto di convertire l'appello in ricorso per cassazione.

2.2. Il caso in esame è del tutto particolare.

Essendo concluse le indagini preliminari, l'istanza di dissequestro sarebbe sottratta alla procedura di cui all'articolo 263, comma 3, del codice di procedura penale.

Trattandosi di materia riguardante il sequestro probatorio e non il sequestro preventivo, l'istanza sarebbe sottratta anche al regime degli atti urgenti disciplinata dall'articolo 554 del codice di rito.

Risulta quindi una situazione nella quale l'interessato, nelle more tra l'emissione del decreto di citazione a giudizio e la trasmissione del fascicolo per il



dibattimento al giudice competente, rimarrebbe del tutto sprovvisto di azione circa l'interesse ad ottenere la restituzione di un bene della vita vincolato per effetto di un sequestro probatorio.

2.3. La Corte ha già esaminato una situazione analoga, relativa cioè alla determinazione della competenza a provvedere, in materia di sequestro probatorio, su istanza di dissequestro proposta dopo la richiesta di rinvio a giudizio e prima dell'inizio dell'udienza preliminare e dei conseguenti rimedi esperibili, partendo dal condivisibile presupposto secondo cui non vi è ragione per non ritenere applicabile l'orientamento espresso da una parte della giurisprudenza di legittimità in forza del quale è ricorribile per cassazione il provvedimento di rigetto adottato nel corso dell'udienza preliminare (Sez. 5, n. 33695 del 18/06/2009, Basso, Rv. 244908).

Tanto sul rilievo che il principio di tassatività delle impugnazioni non preclude, come già affermato in altre occasioni (Sez. 1, n. 2958 del 24/06/1992, Romeo, Rv. 191384; Sez. 1, n. 3239 del 06/07/1992, Barbaro, Rv. 192213), l'interpretazione estensiva delle fattispecie processuali o anche l'analogia tra diversi casi, purché si tratti di sopperire ad un'evidente deficienza del sistema tale da assumere, se non colmata, i tratti di una disciplina la cui lettura sarebbe costituzionalmente non giustificabile (Sez. 3, n. 11489 del 22/01/2015, Gazzola, in motiv.).

Anche nel caso in esame sarebbe, allora, irragionevolmente riscontrabile un vuoto di tutela, a fronte di quella assicurata alla parte ^{si} nella fase delle indagini preliminari (mediante l'istituto dell'opposizione previsto dall'articolo 263, comma 5, del codice di procedura penale), che in quelle successive del giudizio (che ammette l'impugnazione delle ordinanze emesse nel dibattimento, articolo 586 del codice di procedura penale in una con quella proposta contro la sentenza) e dell'esecuzione (articoli 666, comma 6, e 676 del codice di procedura penale).

Ne consegue che, anche il rigetto dell'istanza di restituzione di cose sequestrate, reso dal giudice non già nella fase delle indagini preliminari, bensì successivamente ad essa (e a fissazione dell'udienza dibattimentale già avvenuta, ma senza che il fascicolo per il dibattimento sia stato ancora trasmesso al giudice competente), dovrebbe essere assunto nel contraddittorio tra le parti, non profilandosi motivo alcuno perché il provvedimento non sia assimilabile alla decisione sull'opposizione dell'interessato, ai sensi dell'articolo 263, comma 5, del codice di procedura penale in relazione alla quale è dunque applicabile la disposizione di cui all'articolo 127, comma 7, del codice di procedura penale (Sez. 3, n. 11489 del 22/01/2015, cit., in motiv.).

Ne deriva innanzitutto che il giudice per le indagini preliminari, al quale il pubblico ministero (come avvenuto nel caso di specie) deve trasmettere gli atti con il proprio parere, è funzionalmente competente a provvedere in merito



~~con il proprio parere, è funzionalmente competente a provvedere in merito~~
all'istanza di restituzione delle cose sottoposte a sequestro probatorio, dopo che è stato emesso il decreto di citazione a giudizio e prima che il fascicolo per il dibattimento sia stato trasmesso al giudice competente per il giudizio, con la conseguenza che il relativo provvedimento di rigetto dell'istanza di dissequestro, adottato in tale fase dal giudice per le indagini preliminari, è ricorribile per cassazione.

3. Ciò chiarito, la doglianza difensiva non è fondata.

Il Gip ha affermato che, dalla nota dell'ARPAT del 3 ottobre 2018, era emerso che – essendo state rilevate macchie blu e verdi sia su alcune balle che sul terreno con conseguente contaminazione del suolo da idrocarburi, che richiedeva l'avvio di un procedimento di bonifica ex articolo 242 del TUA con la presentazione di un piano di caratterizzazione – l'interessato, siccome era stato registrato il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), avrebbe dovuto comunicare agli enti competenti entro un mese dalla data di campionamento il "*piano di caratterizzazione*" per la sua approvazione, e successivamente richiedere il dissequestro definitivo allo scopo di mettere in opera detto piano, smaltire o eventualmente recuperare i materiali costituenti le balle e mandare a ditte autorizzate i rifiuti da costruzione e demolizione per essere recuperati.

E' stato pertanto osservato che la relazione presentata dall'indagato (cd. "*piano di lavoro*") non poteva essere intesa quale sostitutiva di un piano di caratterizzazione che, invece, solo gli enti competenti possono valutare e autorizzare.

La motivazione è corretta.

L'articolo 242, commi 1, 2 e 3, d.lgs. n. 152 del 2006 prevede, per quanto qui interessa, che, al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento deve mettere in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e deve darne immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione.

Inoltre, il responsabile dell'inquinamento, attuate le necessarie misure di prevenzione, deve svolgere, nelle zone interessate dalla contaminazione, un'indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento e, ove accerti che il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) non sia stato superato, è tenuto al ripristino della zona contaminata, dandone notizia, con



apposita autocertificazione, al comune ed alla provincia competenti per territorio entro quarantotto ore dalla comunicazione.

Qualora, poi, l'indagine preliminare, di cui al comma 2 dell'articolo 242, accerti l'avvenuto superamento, come nella specie, delle CSC anche per un solo parametro, il responsabile dell'inquinamento deve darne immediata notizia al comune ed alle province competenti per territorio con la descrizione delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza adottate. Nei successivi trenta giorni, deve presentare alle predette amministrazioni, nonché alla regione territorialmente competente il piano di caratterizzazione con i requisiti di cui all'allegato 2 alla parte quarta del decreto n. 152 del 2006. Entro i trenta giorni successivi la regione, convocata la conferenza di servizi, autorizza il piano di caratterizzazione con eventuali prescrizioni integrative. L'autorizzazione regionale costituisce assenso per tutte le opere connesse alla caratterizzazione, sostituendosi ad ogni altra autorizzazione, concessione, concerto, intesa, nulla osta da parte della pubblica amministrazione.

Va poi ricordato che l'articolo 240 del d.lgs. n. 152 del 2006 contiene, alla lettera d), la nozione del sito potenzialmente contaminato, che definisce come *"un sito nel quale uno o più valori di concentrazione delle sostanze inquinanti rilevati 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 (CSR)"*.

JK

Pertanto non ha alcun rilievo l'assunto del ricorrente, del tutto indimostrato, secondo il quale non sarebbe stato cagionato alcun danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

Rileva invece che sono stati superati i livelli di contaminazione delle matrici ambientali ed il superamento dei valori comporta necessariamente la caratterizzazione del sito per cui, quando uno o più valori di concentrazione delle sostanze inquinanti rilevati nelle matrici ambientali risultino superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC), il piano di caratterizzazione deve essere necessariamente conseguito e senza di esso non può definirsi la procedura di bonifica ex articolo 242 TUA e neppure la stessa può essere correttamente avviata; tantomeno sono definibili le modalità e i tempi della rimessione in pristino del sito, risultando di conseguenza impossibile verificare una corretta attuazione della bonifica e tutto ciò esclude che possa essere disposto il dissequestro.

4. Sulla base delle considerazioni che precedono, la Corte ritiene pertanto che il ricorso debba essere rigettato, con conseguente onere per il ricorrente, ai

sensi dell'articolo 616 del codice di procedura penale, di sostenere le spese del procedimento.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali.

Così deciso il 09/05/2019

Il Consigliere estensore

Vito Di Nicola

Vito Di Nicola

Il Presidente

Grazia Lapalorcia

Grazia Lapalorcia

