

# REATO DI OMESSA BONIFICA, LA RESPONSABILITÀ DELLA PA

IL CODICE DELL'AMBIENTE PREVEDE L'OBBLIGO DI BONIFICA IN CASO DI SUPERAMENTO DELLE CONCENTRAZIONI SOGLIA DI RISCHIO. IN CASO DI ASSENZA DEI RESPONSABILI DELLA CONTAMINAZIONE, COMUNI E REGIONI SONO TENUTI A INTERVENIRE D'UFFICIO. IN CASO CONTRARIO, SI CONFIGURA UN ILLECITO DI TIPO OMISSIVO.

**G**li 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. 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.

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).

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 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). 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 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 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).

L'art. 452 terdecies del codice penale stabilisce: *"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"*.

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.

## La responsabilità della Pa

Occorre verificare se soggetti attivi del reato di omessa bonifica di cui all'art. 452 terdecies c.p. possono essere i responsabili di Comuni e Regioni ai quali sono state attribuite specifiche competenze in materia di bonifica di siti inquinati. L'art. 244, comma 4, del Dlgs 152/2006, stabilisce che *"se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari... sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'art. 250"*.

L'art. 250, comma 1, del Dlgs 152/2006, così come modificato dall'art. 37 del Dl 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108 specifica che *"qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'art. 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla Regione, secondo l'ordine di priorità fissati dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate, avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica entro il termine di novanta giorni dalla mancata individuazione del soggetto responsabile della contaminazione o dall'accertato inadempimento da parte dello stesso. Al fine di anticipare le somme per i predetti interventi le regioni possono istituire appositi fondi nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio"*.

Comuni e Regioni sono sempre tenuti a intervenire d'ufficio in mancanza di altri soggetti, provvedendo alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi, essendovi obbligati per legge ai sensi degli artt. 244, comma 4 e 250, comma 1, del Dlgs 152/2006.

Pertanto soggetti attivi del reato di omessa bonifica possono essere anche i responsabili di Comuni e Regioni competenti in materia di bonifiche di siti inquinati che non hanno esercitato d'ufficio il potere sostitutivo loro attribuito dalle norme.

Spesso le procedure di bonifica di siti contaminati non vengono portate a termine e, a volte, non vengono neppure attivate per l'inerzia della pubblica amministrazione che non provvede a individuare i responsabili dell'inquinamento o addirittura a denunciare l'esistenza dell'area inquinata al fine di evitare di provvedere direttamente alla bonifica dovendo poi sostenere i relativi ingenti costi.

Il reato in esame configura un illecito di tipo omissivo punito a titolo di dolo generico, consistente nel caso in esame, nella coscienza e volontà di non ottemperare a un obbligo di bonifica imposto dalla legge.

Per integrare il reato è necessario che sussistono due elementi:

- *elemento giuridico*: l'obbligo giuridico di agire ovvero l'obbligo giuridico di procedere alla bonifica del sito
- *elemento fattuale*: l'accertamento in concreto della sussistenza di una situazione di fatto che manifesti



FOTO: S. MORELLI

la coscienza e volontà da parte dei responsabili di Comuni e Regioni di non adempiere all'obbligo giuridico di procedere alla bonifica del sito contaminato entro il termine di 90 giorni previsto dall'art. 250, comma 1, del Dlgs 152/2006.

L'obbligo del Comune e della Regione di esercitare il potere sostitutivo scatta soltanto dopo che la Provincia ha svolto le opportune indagini volte a identificare il responsabile della contaminazione (art. 244, comma 2, Dlgs 152/2006) e il responsabile non sia individuabile o non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato (art. 244, comma 4, Dlgs 152/2006).

Le spese sostenute per effettuare tali interventi di bonifica possono essere recuperate da parte del Comune o della Regione agendo in rivalsa verso il proprietario, che risponde nei limiti del valore di mercato del sito dopo l'esecuzione degli interventi medesimi (art. 253, comma 4, Dlgs 152/2006). Inoltre, a garanzia di tale diritto di rivalsa, il sito è gravato da un onere reale (art. 253, comma 1, Dlgs 152/2006) e di un privilegio speciale immobiliare, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2748, secondo comma, del codice civile.

Certo è che i responsabili di Comuni e Regioni non potranno invocare a propria difesa le gravi difficoltà economico-finanziarie dell'ente, se non hanno mai avviato d'ufficio l'iter procedimentale previsto dagli artt. 244, comma 4 e 250 del Dlgs 152/2006.

In particolare, i responsabili di settore delle Regioni non potranno andare esenti da responsabilità penale se non hanno istituito nel bilancio appositi

fondi destinati a interventi di bonifica non realizzati dai responsabili o da altri soggetti interessati.

Stante il compito istituzionale di Comuni e Regioni in ordine alla tutela della collettività da situazioni di pericolo che minacciano l'ambiente e la salute umana, i costi per le operazioni di bonifica debbono avere la priorità rispetto ad altre previsioni di bilancio.

Al fine di accelerare le procedure di bonifica dei siti contaminati e le riconversione di siti industriali da poter destinare alla realizzazione dei progetti individuati nel Pnrr (*Piano nazionale di ripresa e resilienza*) e finanziabili con gli ulteriori strumenti di finanziamento europei, il legislatore, mediante l'art. 37 del Dl 31 maggio 2021 n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021 n. 108, ha aggiunto all'art. 250 il comma 1 bis che così dispone: *"Per favorire l'accelerazione degli interventi per la messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, le regioni, le province autonome e gli enti locali individuati quali soggetti beneficiari e/o attuatori, previa stipula di appositi accordi sottoscritti con il Ministero della Transizione ecologica ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, possono avvalersi, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente sui propri bilanci e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, attraverso la stipula di apposite convenzioni, delle società in house del medesimo Ministero"*.

**Roberto Tiberi**

Avvocato