La bonifica dei siti contaminati nel nuovo codice dell'ambiente

di
Matteo Benozzo e Francesco Bruno [*]

La disciplina sulla bonifica dei siti inquinati è stata oggetto recentemente di un nuovo intervento normativo. Il 14 aprile 2006 è uscito in Gazzetta ufficiale il d.lgs 3 aprile 2006, n. 152 "recante le norme in materia ambientale" (già denominato "codice dell'ambiente") in attuazione della delega conferita al Governo dalla legge 15 dicembre 2004, n. 308, per riordinare le regole a tutela dell'ambiente. Il titolo quinto della parte quarta del provvedimento è intitolato "bonifica di siti contaminati" e dedica 14 articoli (da 239 a 253) alle procedure da attivare e agli obblighi e alle responsabilità esistenti in capo al proprietario o al detentore di un sito inquinato.

Riassumendo schematicamente le novità della disciplina ed evidenziando le differenze con le previgenti disposizioni (in particolare: l'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, c.d. decreto Ronchi, e del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471), quattro sono i temi che si ritiene necessario esaminare: *a)* la nuova nozione di "sito contaminato" e le procedure da avviare in caso di inquinamento; *b)* i soggetti coinvolti nella procedura; *c)* il reato di omessa bonifica; *d)* la disciplina transitoria.

La nozione di "sito inquinato" e le nuove fasi della bonifica

Ai sensi del precedente art. 17 del decreto Ronchi e del d.m. n. 471/1999[1] si definiva "inquinato" quel sito in cui anche uno solo dei valori di concentrazione delle sostanze inquinanti nel suolo o nel sottosuolo o nelle acque sotterranee o superficiali risultava *oggettivamente* pari o superiore ai valori limite espressamente previsti dalla legge. Superata tale soglia, automaticamente nasceva l'obbligo per il responsabile di avviare la procedura unica di risanamento ambientale che lo portava a porre in essere le misure di sicurezza d'emergenza, ad avviare la bonifica (nei suoi tre livelli del piano di caratterizzazione, del progetto preliminare e del progetto definitivo di bonifica) e a concludere gli interventi con il ripristino dello stato dei luoghi[2].

---

[*] Il presente lavoro è frutto del lavoro comune dei due autori. Ad ogni modo, Francesco Bruno ha curato la redazione del paragrafo introduttivo, del paragrafo "le novità sul reato di omessa bonifica" ed il paragrafo "il regime transitorio"; mentre Matteo Benozzo ha curato la redazione dei paragrafi "la nozione di 'sito inquinato' e le nuove fasi della bonifica" e "i soggetti".

[1] Per approfondimenti sulla precedente legislazione ambientale ci permettiamo di rinviare, per la dottrina e la giurisprudenza citata, a BENOZZO e BRUNO, *Legislazione ambientale. Per uno sviluppo sostenibile del territorio,* Milano, 2003.

[2] Procedimento che aveva il suo fulcro fondamentale in una conferenza di servizi, a cui partecipavano tutti gli enti interessati (comune, regione, arpa). Conferenza, il cui verbale nella disciplina del d.m. 471/1999 è generalmente considerato un atto interno (c.d. atto endoprocedimentale) ai procedimenti di autorizzazione degli interventi per cui nei procedimenti amministrativi in questione, l'avvio e la conclusione di essi, con l'emanazione dell'atto finale, sono prerogative che spettano al solo comune o alla sola regione, dove il ruolo della conferenza di servizi, invece, è solo la formazione del contenuto dell'atto finale e non già l'atto medesimo. In sede di conferenza di servizi, infatti, si valutano esclusivamente i diversi interessi pubblici e privati coinvolti nel procedimento, ma il provvedimento che ne deriva – il verbale, appunto – non ha rilevanza esterna, assumendo tale carattere solo l'atto finale del comune o della regione che ne fa proprio il contenuto. Sul punto, anche in riferimento alla nuova funzione decisoria delle conferenze di servizi, v.

Nella nuova disciplina sulla bonifica si sostituisce la definizione di "sito inquinato" con due nuove figure: il sito "potenzialmente contaminato" e il sito effettivamente "contaminato". L'attribuzione delle qualifiche, da cui derivano specifici obblighi e trovano applicazione differenti procedure, dipende da due livelli distinti di contaminazione: le Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC) e le Concentrazioni Soglia di Rischio (CSR). La prima rappresenta solo una soglia di "allarme", superata la quale, il responsabile è obbligato a porre in essere tutte le misure di prevenzione e quelle di messa in sicurezza d'emergenza necessarie, dandone immediata notizia (del superamento delle CSC e degli interventi urgenti attuati) al comune e alla provincia competenti. Entro i successivi trenta giorni, lo stesso responsabile deve presentare alla regione il piano di caratterizzazione e, sulla base dei risultati della sua esecuzione ed entro sei mesi dalla sua approvazione, è tenuto a presentare ancora alla regione i risultati di un'analisi del rischio del sito. Con tale analisi del rischio si determinano le CSR specifiche per quel sito, al di sopra delle quali la presenza di contaminanti è pericolosa per la salute dell'uomo e per l'ambiente.

L'analisi del rischio, quindi, si concretizza in una nuova fase all'interno della procedura di risanamento ambientale di un sito: quella in cui l'autore della procedura accerti la reale condizione di pericolo per la salute e l'ambiente del sito contaminato. I risultati ottenuti con tale nuova fase, possono portare a due differenti situazioni:

a) i livelli di concentrazione delle sostanze inquinanti sono *oggettivamente* pari o superiori alle CSC, ma *specificamente* non portano alla qualificazione di "contaminato" per il sito, in quanto pari o inferiori alle CSR specifiche che il sito può "sopportare".

b) i valori di inquinamento sono, non solo *oggettivamente* pari o superiori alle CSC, ma anche *specificamente* superiori alle CSR stabilite con l'analisi del rischio e la regione ne certifica la consistenza.

Nel primo caso, con l'approvazione del documento di analisi del rischio, la procedura di risanamento è conclusa positivamente e il responsabile è esentato dal proseguire le attività di eliminazione od isolamento delle fonti di contaminazione rinvenute. La Conferenza di servizi, di supporto alla regione, però, ha la facoltà di richiedere lo svolgimento di un «programma di monitoraggio sul sito circa la stabilizzazione della situazione riscontrata in relazione agli esiti dell'analisi del rischio e all'attuale destinazione d'uso del sito» (art. 242, comma 5 del codice dell'ambiente). Entro i successivi sessanta giorni, il responsabile che ha attivato la procedura, è tenuto a presentare alla provincia e alla regione un piano di monitoraggio (con indicazione dei parametri monitorati, delle frequenze e della durata di siffatte attività) che la regione medesima può approvare o respingere nei trenta giorni successivi. La decisione della regione è assolutamente discrezionale e riferita al caso concreto. In altre parole, se vi è un inquinamento limitato, statico e con concentrazioni inferiori ai limiti delle CSR, è possibile trattare con le autorità gli interventi da effettuare con ampio margine di negoziazione. Al termine del periodo di monitoraggio, il soggetto responsabile della procedura deve presentare una relazione tecnica conclusiva delle attività, che chiude definitivamente la procedura. Se, però, il contenuto della relazione tecnica dovesse rilevare il superamento delle CSR anche per un solo elemento contaminante, il responsabile è tenuto a proseguire la procedura di risanamento.

Nella seconda situazione prospettata, o nel caso in cui, al termine del programma di monitoraggio, alcuni valori abbiano superato le CSR, la procedura di risanamento ambientale deve invece proseguire, ma l'effettiva bonifica del sito non è l'unico intervento attuabile. Alla luce delle definizioni di cui all'art. 240 del codice dell'ambiente e sulla base della lettera dell'art. 242, infatti, tale procedura rappresenta solo una delle possibili soluzioni, in quanto il codice dell'ambiente distingue in primo luogo tra siti con attività in esercizio e siti dismessi.

Nei primi, il responsabile deve attuare la "messa in sicurezza operativa" («l'insieme degli interventi eseguiti in un sito con attività in esercizio atti a garantire un adeguato livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente»), consistenti in interventi transitori di contenimento della contaminazione (lett. "n" dell'art. 240 del codice dell'ambiente) e in attività di risanamento

---

da ultimo CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2005, t. II, 1581.

ambientali *compatibili*, anche per le tempistiche, con le operazioni industriali in svolgimento (allegato 3 al titolo V del codice dell'ambiente); tale "messa in sicurezza operativa" perdura fino alla cessazione (che potrebbe anche non avvenire mai o solo dopo molti anni) delle attività commerciali in esercizio sul sito.

Nei secondi il responsabile della contaminazione può procedere o con una "messa in sicurezza permanente" («l'insieme degli interventi atti a *isolare in modo definitivo* le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti»), ovvero con una vera e propria bonifica («l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse… ad un *livello uguale o inferiore* ai valori delle… CSR»).

Sulla base dei criteri di individuazione delle migliori tecniche di intervento a costi sostenibili (conosciute come "Best Available Technology Not Entailing Excessive Costs" o BATNEEC), sarà lo stesso responsabile che suggerisce la tipologia di intervento da attuare nel sito, presentando alla regione il relativo progetto (di bonifica, di messa in sicurezza permanente o di messa in sicurezza operativa) con indicazione delle tecnologie scelte.

La provincia svolge una funzione di controllo sulla conformità degli interventi ai progetti approvati e la stessa provincia, poi, in collaborazione con l'Arpa, è anche la destinataria di tutti i piani e progetti presentati e, a conclusione dei lavori, è tenuta ad emettere il certificato di avvenuta esecuzione delle attività.

I soggetti: obblighi, responsabilità e onere reale sull'immobile inquinato

Riguardo ai soggetti che possono essere coinvolti nelle ipotesi di contaminazione di un sito, la nuova procedura di risanamento ambientale attribuisce un ruolo attivo, sia al responsabile materiale e all'eventuale soggetto a cui l'evento è addebitabile, sia al proprietario del sito e ad ogni altro titolare di diritti reali o di godimento, prevedendo coinvolgimenti diversi rispetto alla disciplina di cui al precedente decreto Ronchi. Normalmente, infatti, nelle ipotesi di inquinamento, vari sono i soggetti, attivi e passivi, che in via di ipotesi possono rimanere coinvolti nell'evento: l'autore materiale dell'atto, l'impresa cui l'autore fa capo, il proprietario (se diverso dai primi due) e il titolare di un altro diritto reale o di godimento sull'area interessata, estraneo all'evento.

Ai sensi della precedente disciplina (di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 22/1997 e del d.m. n. 471/1999), i primi due (l'inquinatore materiale e l'eventuale soggetto giuridico a cui l'attività è imputabile) erano esposti alle conseguenze dell'inquinamento indipendentemente dall'accidentalità dal fatto, secondo le regole della responsabilità, vigendo per essi l'obbligo di auto-denuncia, entro 48 ore dall'evento o dalla scoperta, e di avvio della procedura di risanamento ambientale[3]. Al contrario, il proprietario e gli eventuali titolari di diritti reali o di godimento, se estranei all'evento dannoso, non erano esposti agli stessi obblighi[4].

In particolare, il proprietario e gli eventuali titolari di diritti reali o di godimento sul sito, non erano obbligati ad alcuna auto-denuncia o qualsivoglia attività di risanamento e non erano esposti

[3] In argomento v. F. GIAMPIETRO, *La bonifica dei siti contaminati*, Milano, 2001; VIPIANA PERPETUA (a cura di), *La bonifica dei siti inquinanti. Aspetti problematici*, Padova, 2002; MANFREDI, *La bonifica dei siti inquinati tra sanzioni, misure ripristinatorie e risarcimento del danno all'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 667.

[4] Limitandoci alla citazione delle pronunce più recenti, v.: Consiglio di Stato 16 luglio 2002, n. 3971, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 807; Consiglio di Stato 20 gennaio 2003, n. 168, in *RivistAmbiente*, 2003, 434; Consiglio di Stato 25 gennaio 2005, n. 136, in *http://www.giustizia-amministrativa.it* (sito web visitato da ultimo il 14 marzo 2005); Consiglio di Stato 8 marzo 2005, n. 935, *ivi*; Tar Campania 13 gennaio 2003, n. 99, in *Ragiusan*, 2003, 231, 289; Tar Puglia 27 febbraio 2003, n. 872, in *Giust. amm.*, 2003, 382; Tar Toscana 12 maggio 2003, n. 1548, in *Foro amm. Tar*, 2003, 1613; Tar Molise 30 giugno 2003, n. 500, *ivi*, 2008; Tar Basilicata 18 settembre 2003, n. 878, *ivi*, 2742; Tar Campania 16 ottobre 2003, n. 12822, *ivi*, 3029; Tar Abruzzo 15 gennaio 2004, n. 34, in *Giur. merito*, 2004, 998; Tar Campania 29 aprile 2005, n. 5318 e Tar Umbria 5 maggio 2005, n. 217, entrambi in *Dir. giur. agr. amb.*, 2006.

ad alcuna responsabilità penale per l'inquinamento[5], ma potevano comunque, di loro iniziativa, avendone interesse, avviare o partecipare attivamente alla procedura su base volontaria[6].

Se il responsabile dell'inquinamento non interveniva o non era individuato a seguito delle indagini compiute dalla provincia, e se il proprietario o gli altri eventuali interessati non decidono di agire volontariamente, la procedura di risanamento del sito inquinato doveva essere avviata e conclusa direttamente dal Comune o dalla Regione competenti (art. 17, comma 9 del decreto Ronchi e 8, comma 4 del d.m. 471/1999).

Ciò era conseguenza del generale obbligo riconosciuto in capo alla pubblica amministrazione di garantire e tutelare la salute dei cittadini, l'ambiente e il godimento dei diritti proprietari da ogni turbativa posta in essere da terzi, sia essa atto vandalico, danneggiamento o abbandono di rifiuti[7]. Sennonché, nella procedura di risanamento di cui all'art. 17 del decreto Ronchi, tale generale obbligo trovava un limite per la proprietà privata, in quanto la norma stessa prevedeva che tale procedura rappresentava un onere reale che insisteva sull'immobile indipendentemente dal coinvolgimento soggettivo del proprietario. Ne conseguiva che gli enti pubblici potevano imporre al proprietario di attivarsi, in virtù dell'onere reale che insisteva sul suo bene, e, nel caso di inottemperanza, richiedergli, in quanto beneficiario del "risanamento d'ufficio" della sua proprietà, la ripetizione degli importi pagati dalla amministrazione necessari al risanamento dei luoghi.

Al contrario, nel nuovo codice dell'ambiente l'estraneità all'evento del proprietario e degli altri titolari di diritti reali o di godimento sul sito, quando vi è un responsabile dell'inquinamento, non esclude il loro coinvolgimento attivo alle opere di risanamento ambientale.

In primo luogo, sia i proprietari, sia i semplici "gestori" del sito (ossia i titolari dell'area anche semplici detentori), hanno l'obbligo di messa in opera di misure urgenti a tutela dell'ambiente nell'immediatezza dell'evento dell'inquinamento, ossia di quelle "misure di prevenzione" che il legislatore impone loro di attuare in caso di «superamento o di pericolo concreto ed attuale di superamento delle… CSC» (art. 245 del codice dell'ambiente).

In secondo luogo, salva la facoltà di avviare la procedura di risanamento su base volontaria, il proprietario è chiamato ad un ruolo di intervento non più attivo, in dipendenza di un onere reale che nasce con l'inquinamento e che comporta l'obbligo di porre in essere le operazioni di risanamento, ma si ritrova coinvolto dal punto di vista economico. L'art. 253 del codice dell'ambiente individua la fonte dell'onere reale nel compimento degli interventi di risanamento ad opera delle pubbliche Autorità. Con la conseguenza che, salva l'attivazione volontaria delle procedure, il proprietario non potrà eseguire lui stesso tali interventi in forza dell'onere reale, ma potrà esclusivamente sostenerne il costo economico restituendo alle Autorità gli importi da queste anticipati. In una frase: l'onere reale sul sito non è più collegato all'obbligo di attivazione delle procedure di bonifica anche da parte di un nuovo proprietario dell'area inquinata, ma direttamente alla restituzione delle spese sostenute dalle autorità nel compimento degli interventi di risanamento e bonifica.

Le novità sul reato di omessa bonifica.

Le violazioni agli obblighi di cui all'art. 17 del decreto Ronchi erano espressamente sanzionate dall'art. 51 *bis* del medesimo provvedimento che prevede per il responsabile l'arresto da

[5] Ovviamente nel caso in cui ad essi non fosse stato addebitabile, anche incolpevolmente, la situazione di danno o di pericolo riscontrata, fosse anche conseguenza di caso fortuito o forza maggiore "preventivabile"Così la Suprema Corte (Cass. pen. 12 aprile 1995, n. 3954, in *Dir. giur. agr. amb.,* 1997, 134).

[6] In tal senso, ad esempio, il Tar Marche 24 maggio 2002, n. 441 (disponibile in *http://www.giustizia-amministrativa.it*), su cui ci permettiamo di rinviare a BENOZZO, *Sulla presunta responsabilità del proprietario del terreno in cui sono stati abbandonati rifiuti*, in *Resp. civ. prev.*, 2006.

[7] Sul punto ci permettiamo di rinviare a BENOZZO, *Abbandono di rifiuti in terreni altrui: a chi spetta lo sgombero?*, in questa Rivista, novembre-dicembre 2005, 120.

6 mesi a 1 anno e un'ammenda da 2.582,00 a 25.822,00 euro (sanzioni raddoppiate se l'inquinamento si è verificato a causa di rifiuti pericolosi)[8].

Il reato di omessa bonifica, sotto il profilo oggettivo, è facilmente delineabile. La responsabilità penale nasce quando il soggetto compie due condotte: cagiona l'inquinamento o il suo pericolo ovvero non provvede alla bonifica secondo il procedimento di cui all'art. 17 del decreto Ronchi. Tuttavia, problemi interpretativi di non poco conto si hanno quando l'inquinamento (come nella prevalenza dei casi) è avvenuto in maniera accidentale. Difatti, le contravvenzioni nel nostro ordinamento possono essere punite solo se sussistono il dolo o la colpa nel porre in essere la condotta. Nel caso di inquinamento accidentale il dolo e la colpa non sussistono, il fatto è avvenuto per caso fortuito o forza maggiore. Allora, per verificare la sussistenza della responsabilità penale per inquinamento accidentale di un sito è necessario analizzare le posizioni della dottrina e della giurisprudenza sul reato di omessa bonifica. L'accoglimento dell'una o dell'altra teoria porta a conclusioni concrete diverse sulla sussistenza del reato.

In sintesi, vi sono tre diversi orientamenti. Una prima dottrina sostiene che la contravvenzione sarebbe un reato con evento di danno o di pericolo concreto, in quanto la condotta antigiuridica sanzionata andrebbe individuata nell'atto del cagionare il superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione dei siti, indicato nel d.m. n. 471/1999, o nell'aver cagionato il pericolo concreto ed attuale di superamento degli stessi. In base a tale interpretazione, si limita l'area del penalmente rilevante ai casi in cui l'inquinamento sia stato cagionato con dolo o colpa, escludendo perciò ogni rilievo a fenomeni di inquinamento accidentale (cui pure è ricollegato l'obbligo di bonifica dall'art. 17, comma 2) e la "clausola" del provvedere alla bonifica si configurerebbe come una causa di non punibilità. Pertanto, secondo tale dottrina il responsabile di un inquinamento accidentale non sarebbe penalmente perseguibile per l'omessa bonifica, anche se ovviamente sarebbe sottoposto alle responsabilità amministrative e civili per il risarcimento del danno alla collettività e al proprietario del sito.

Secondo una tesi intermedia, il reato sarebbe a condotta mista in quanto il disvalore penale del fatto sanzionato consisterebbe tanto nel cagionare l'inquinamento quanto nel non provvedere alla bonifica. Di conseguenza, la norma incriminatrice punirebbe tanto l'inquinamento (o il pericolo concreto ed attuale dello stesso), quanto l'omessa *restituito in integrum* del sito. Anche secondo tale dottrina l'inquinatore, per poter essere sottoposto alla sanzione del reato di cui all'art. 51 *bis*, dovrebbe inquinare con dolo o colpa.

Un'ultima tesi, infine, interpreta il reato di cui all'art. 51 *bis* come un reato di pericolo presunto che si consuma nel momento in cui il soggetto obbligato omette, dolosamente o colposamente, di adempiere agli obblighi di bonifica procedimentalizzati dall'art. 17 del decreto Ronchi. In tale ipotesi, integrerebbe il reato l'omissione dell'obbligo di bonifica, mentre l'evento di inquinamento, o di pericolo dello stesso, costituirebbe solo un antecedente di fatto e logico-giuridico della condotta sanzionata che rimarrebbe, esclusivamente, l'omissione degli obblighi così come definiti dall'art. 17 nelle varie fasi della bonifica. Di conseguenza, l'evento di superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione (o il pericolo concreto ed attuale) non è sufficiente ad integrare il reato in esame, ma ne costituisce un presupposto che deve essere conosciuto dall'agente, ossia una situazione di fatto che fa nascere l'obbligo di agire la cui omissione è sanzionata. In altre parole, il "fulcro" del reato sarebbe l'omissione dell'obbligo di bonifica e troverebbe configurazione solo in presenza di dolo o colpa dell'obbligato. In tali termini, l'inquinamento accidentale o anche dovuto a caso fortuito o forza maggiore non impedirebbe l'operatività della sanzione e, quindi, la configurazione del reato. Se si dovesse seguire tale teoria,

[8] Precisamente, l'articolo così recita: «Chiunque cagiona l'inquinamento o un pericolo concreto o attuale di inquinamento previsti dall'art. 17, comma 2, è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a un anno e con l'ammenda da euro 2.582 a euro 25.822 se non provvede alla bonifica secondo il procedimento di cui all'art. 17. Si applica la pena dell'arresto da un anno a due anni e la pena dell'ammenda da euro 5.154 a euro 51.645 se l'inquinamento è provocato da rifiuti pericolosi».

infatti, anche il responsabile di inquinamento accidentale che non provvedesse alla bonifica sarebbe ugualmente sottoposto al reato previsto dall'art. 51 *bis* del decreto Ronchi.

Tale ultimo indirizzo dottrinale trova maggiori consensi in giurisprudenza[9] e pare più corretto e coerente soprattutto con il vincolo logico-giuridico che lega l'art. 51 *bis* e l'art.17, comma 2 del decreto Ronchi, vincolo che non appare possibile spezzare. L'art. 17 precisa che anche chi cagiona in maniera accidentale (ossia senza dolo o colpa) inquinamento è tenuto all'obbligo di risanamento. L'art. 51 *bis*, quando individua i requisiti dell'illecito fa riferimento al concetto di "cagionare l'inquinamento", e richiama, per la sua definizione espressamente lo stesso art. 17 comma 2. Ne consegue che non si può limitare il reato solo ai casi di inquinamento per dolo o colpa; quest'ultimo è solo un presupposto della contravvenzione mentre il fulcro del disvalore del fatto-reato ricade sulla omissione della bonifica, che deve, in questo caso, essere collegata a colpa o dolo del soggetto.

Proseguendo nell'analisi del reato di omessa bonifica, esso, sotto il profilo oggettivo, riguarda in modo trasversale e generale la violazione dell'obbligo di bonifica «secondo il procedimento di cui all'art. 17» del decreto Ronchi (così letteralmente l'articolo in esame).

Tale generico riferimento alla norma che dispone la procedura da attivarsi in caso di inquinamento comporta una serie di dubbi interpretativi dovuti (oltre alla mancanza di giurisprudenza) principalmente al fatto che l'art. 17 è stato integrato con una serie di altre disposizioni del decreto ministeriale n. 471/1999 di complicata interpretazione. Ad ogni modo, si può ritenere che:

a) sono puniti sia i casi di totale, sia quelli di parziale inottemperanza agli obblighi di bonifica, ossia è sufficiente anche violare una sola fase del procedimento per far nascere la responsabilità penale;

b) è penalmente rilevante anche ogni fatto che determina l'impossibilità di attivare o proseguire negli interventi di bonifica o che non ponga gli enti nella condizione di svolgere correttamente le attività stabilite dalla disposizione;

c) non sono penalmente perseguibili le condotte che consistono in violazioni formali della procedura che non abbiano determinato alcuna conseguenza rilevante nel merito degli interventi concreti di bonifica.

Quindi, è ipotizzabile che una inottemperanza al Piano di bonifica definitivo, se consiste in violazioni rilevanti, possa integrare l'elemento oggettivo del reato. Elemento oggettivo del reato può altresì consistere nella mancanza di avvisi all'ente controllante sull'andamento della bonifica, in quanto sarebbe leso il suo diritto-dovere di partecipare alla procedura attivamente[10].

Venendo al codice dell'ambiente, le novità principali sui profili sanzionatori delle regole della bonifica sono tre. Innanzitutto, la nuova norma incriminatrice (l'art. 257)[11] fa venir meno il riferimento al "pericolo concreto ed attuale" di inquinamento, così delimitando la condotta penalmente rilevante alla omissione dell'avvio delle procedure in caso di superamento dei limiti tabellari disposti dalla norma.

---

[9] Ossia: a partire dalla sentenza della Cassazione penale, sez. III, 28 aprile 2000, n. 1783, *Pizzutti*, in *Cass. pen.*, 2001, 2479 e in *Riv. giur. amb.*, 2001, 65.

[10] Per approfondimenti sul reato di omessa bonifica, per tutti, v. RAMACCI, *Manuale di diritto penale dell'ambiente,* Padova, 2005.

[11] L'art. 257 del codice ambientale così recita: «1. Chiunque cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rschio 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. In caso di mancata effettuazione della comunicazione di cui all'articolo 242, il trasgressore è punito con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da mille euro a ventiseimila euro. 2. Si applica la pena dell'arresto da un anno a due anni e la pena dell'ammenda da cinquemiladuecento euro a cinquantaduemila euro se l'inquinamento è provocato da sostanze pericolose. 3.Nella sentenza di condanna per la contravvenzione di cui ai commi 1 e 2, o nella sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato alla esecuzione degli interventi di emergenza, bonifica e ripristino ambientale. 4. L'osservanza dei progetti approvati ai sensi degli articoli 242 e seguenti costituisce condizione di non punibilità per i reati ambientali contemplati da altre leggi per il medesimo evento e per la stessa condotta di inquinamento di cui al comma 1».

Inoltre, la condotta del reato è integrata solo dalla "non esecuzione della bonifica in conformità al progetto approvato". Così, mentre la precedente formula sanzionava, sia le violazioni del contenuto del piano di bonifica approvato in conferenza di servizi, sia la mancata esecuzione delle attività prodromiche, il reato ora è collegato esclusivamente alla mancata o errata esecuzione del progetto e non alle mancate (o errate) attività che si sarebbero dovute compiere nelle varie fasi procedurali antecedenti.

Infine, la terza novità chiarisce un dubbio interpretativo di non poco conto. In dottrina e giurisprudenza si discute sul valore da attribuire ai progetti di bonifica approvati formalmente dalle autorità, in realtà non idonei a bonificare il sito. L'interpretazione prevalente della attuale disciplina non attribuisce a tali atti efficacia scriminante del reato di omessa bonifica[12]: l'inquinatore può essere sottoposto alla sanzione penale anche se ha attuato un progetto approvato dalle Autorità che non consente la corretta bonifica del sito. Con il nuovo comma 4 dell'art. 257, tale possibilità viene meno in quanto è espressamente previsto che «l'osservanza dei progetti approvati… costituisce condizione di non punibilità».

Il regime transitorio

Da ultimo, appare utile esaminare le regole disposte nel nuovo codice dell'ambiente per governare la transizione dalla precedente e alla nuova disciplina. L'art. 265 del nuovo provvedimento espressamente prevede che «fatti salvi gli interventi realizzati alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto [quella riferita alle bonifiche – ndr], entro centottanta giorni da tale data, può essere presentata all'autorità competente adeguata relazione tecnica al fine di rimodulare gli obiettivi di bonifica già autorizzati sulla base dei criteri definiti dalla parte quarta del presente decreto». Ossia, ai sensi di tale norma, è riconosciuta la facoltà a chi ha in corso un'attività di risanamento ambientale ai sensi del decreto Ronchi e del d.m. n. 471/1999, di procedere alle attività nel rispetto della nuova disciplina. Il passaggio alle nuove regole è possibile solo entro 180 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento e potrà avvenire presentando, secondo la nuova disciplina, alle Autorità competenti un progetto di adeguamento delle attività di risanamento in corso. La regione, a questo punto, esaminerà la documentazione presentata ed indicherà eventuali varianti al progetto per renderlo compatibile con la nuova normativa e adeguato rispetto agli scopi in precedenza perseguiti.

Al comma 3 dell'art. 245 del codice dell'ambiente, infine, il legislatore delegato ha inserito una disposizione "fotocopia" del comma 3 dell'art. 9 del d.m. n. 471/1999. Ai sensi di tale precedente disposizione, si consentiva a tutti gli interessati (proprietari o gestori di un sito), che avessero riscontrato nel proprio sito valori inquinanti superiori ai limiti di legge, di auto-denunciarsi entro un periodo di sei mesi dall'entrata in vigore del decreto ministeriale potendo beneficiare, così, di una procedura più lenta rispetto a quella istituzionale, con tempistiche regolate dalla regione. La possibilità di beneficiare della procedura agevolata, però, era limitata alle sole ipotesi di inquinamento pregresso senza fonte attiva e tale caratteristica si desumeva dall'inciso contenuto nel primo comma del medesimo art. 9 che, indicando la possibilità per gli "interessati - non responsabili" di attivarsi volontariamente, sottoponeva l'operatività procedura «al di fuori dei casi di cui agli articoli 7 e 8», ossia in assenza di ipotesi di inquinamento riferibile ad un'attività in corso (art. 7), ovvero quando le pubbliche autorità non si fossero attivate autonomamente (art. 8).

Nel nuovo codice dell'ambiente, invece, tale inciso è stato omesso ed è stato sostituito da un generico riferimento agli «obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'art. 242». La conseguenza è che il proprietario o il gestore dell'area, quando estranei agli eventi di contaminazione, potrebbero beneficiare della procedura agevolata con un'auto-denuncia da presentarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore del nuovo provvedimento, ma l'inquinamento

[12] In questi termini, ad esempio, Santoloci (*Rifiuti, acqua e altri inquinamenti. Tecnica di controllo ambientale*, Roma, 2005) che riteneva non penalmente rilevanti le sole ipotesi in cui una CTU avesse riscontrato l'effettiva idoneità delle attività eseguite per il risanamento ambientale del sito.

oggetto di auto-denuncia non sarebbe solo quello storico, pregresso e non collegato ad alcuna fonte attiva, bensì anche quello verificatosi durante siffatta finestra temporale ed anche nel caso in cui la relativa fonte fosse ancora in grado di diffondere la contaminazione. A seguito della comunicazione, la provincia sarebbe tenuta ad attivare le indagini per l'individuazione del responsabile, ma la procedura a cui si sottoporrebbero volontariamente il proprietario o i gestori del sito si svolgerebbe comunque con tempistiche pre-determinante dalla regione, unitamente alle altre ipotesi auto-denunciate durante il medesimo periodo.