

Delitto di omessa bonifica e soggetti diversi dal responsabile dell'inquinamento

G.I.P. Trib. Fermo 21 gennaio 2021 - Pepe, G.I.P. - A. ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Elusione degli adempimenti prodromici alla bonifica - Delitto di omessa bonifica - Soggetti diversi dal responsabile dell'inquinamento.

L'elusione degli adempimenti prodromici alla bonifica previsti dagli artt. 242 e ss. T.U.A. integra il delitto di omessa bonifica ex art. 452 terdecies c.p.; tuttavia i soggetti diversi dal responsabile dell'inquinamento non ne rispondono qualora sia mancata un'effettiva ricerca di quest'ultimo ai sensi dell'art. 244 T.U.A poiché l'obbligo di provvedere in via sostitutiva origina esclusivamente dal rispetto della sequenza procedimentale prevista dalla legge.

(Omissis)

FATTO E DIRITTO

A seguito di imputazione coatta e di richiesta di rinvio a giudizio si procedeva a udienza preliminare nei confronti di A.F., A.R., M.E., D.F., S.M., imputati dei reati rispettivamente ascritti.

All'esito, costituita la parte civile Nicola V.N., acquisita documentazione, udite le conclusioni delle parti, la causa veniva decisa come da dispositivo in atti.

I fatti possono essere ricostruiti sulla base di quanto emerso nel corso delle indagini.

Con querela in data 26.9.2016 Nicola V.N. esponeva:

- che nel rustico interrato della propria abitazione ad ogni pioggia si verificavano infiltrazioni di acqua provenienti dal sottosuolo stradale aventi un forte odore di gasolio, cosa che era avvenuta in modo più consistente anche nel novembre 2013, come documentato dalle foto;
- che aveva segnalato la vicenda al Comune di M. e all'Arpam sia nel luglio 2009 - senza esito - sia con missiva del 28.11.2013, alla quale aveva allegato certificato di analisi di un campione di acqua dal quale risultava la presenza di ammoniaca, nitriti, tensioattivi e idrocarburi (risultato comunicato anche all'Acquedotto);
- che la falda acquifera posta sotto la sede stradale di proprietà del Comune di M. era inquinata e costituiva serio pericolo per la salute degli abitanti;
- che il Comune rispondeva con lettera del 23.12.2013 nella quale si dichiarava disponibile ad effettuare un sopralluogo, che però non veniva effettuato;
- che solo in data 18.9.2014 l'Ing.F.A., funzionario del settore "Ambiente e LL.PP" del Comune, organizzava un tavolo tecnico tra il Comune, l'Arpam, l'Asur e il proprietario;
- che all'esito (fl.33) gli veniva chiesto di sabbiare le pareti della grotta per verificare i tempi di ricomparsa delle infiltrazioni e di aprire un varco in una grotta attigua per una verifica esplorativa;
- che seguiva un carteggio con l'Ing.A. all'esito del quale, in data 12.11.2014, veniva notificata una prima diffida;
- che in ogni caso veniva eseguita l'opera di pulizia della grotta, cui faceva seguito un sopralluogo in data 10.2.2015 (fl.67), nel corso del quale venivano eseguiti prelievi di terreno e di acqua ;
- che seguiva altro carteggio all'esito del quale, con missiva del 24.9.2015, l'Ing.A. riconosceva che erano emersi livelli di idrocarburi nel terreno superiori alla soglia prevista (CSC, concentrazione soglia di contaminazione) e che quindi era pronto ad avviare il piano di caratterizzazione di cui all'art.242 del Dlvo 152/2006;
- che nulla aveva più saputo;
- che aveva quindi diffidato il Comune, proprietario dell'area contaminata, ad avviare le procedure di cui agli artt.242 e ss.D.Lvo 152/2006, inviando nel contempo al Comune, alla Provincia, alla Regione, all'Arpam, all'Asur e alla Prefettura la verifica ambientale commissionata al geologo G.V., che aveva rilevato il superamento della concentrazione della soglia di contaminazione e la presenza di idrocarburi del tipo "gasolio" (cfr. nota del 17.12.2015 a fl.78 e ss)(fl.154 e ss.);
- che nulla veniva disposto tanto che inviava mail di sollecito il 5.5.2016 nonché diffida del 12.7.2016;
- che a quest'ultima faceva seguito la missiva della Provincia del 15.7.2016 con la quale l'ente invitava a sua volta il Comune ad attivare la procedura di cui all'art.242 e ss. D.lvo 152/2006;
- che anche la Regione rispondeva negli stessi termini con lettera del 19.7.2016;
- che con pec del 28.7.2016 (cfr. fl.111) ai sensi dell'art.328 cp, aveva diffidato il Comune ad inviare entro 30 giorni tutta la documentazione attinente l'attività svolta per la predisposizione del piano di caratterizzazione, senza alcun esito neppure informativo;
- che il Comune aveva omesso il doveroso intervento richiesto, come riconosciuto anche dalla Provincia e dalla Regione e aveva omesso di rispondere alla missiva del 28.7.2016;



chiedeva quindi la punizione del colpevole per i reati ravvisabili (cfr. fl.6 e ss).

Allegava alla querela i documenti citati (cfr. fl.16 e ss).

Il P.M. delegava le indagini in data 6.10.2016.

Veniva quindi acquisita presso il Comune di M. la documentazione esistente sulla vicenda (cfr. fl.121 e 122) (documenti acquisiti a fl.124 e ss.).

In particolare veniva acquisita relazione del Geom.B., commissionata dalla p.o (fl.133 e ss), nonché la relazione del geologo F. P. commissionata dall'ente (cfr.fl.175 e ss).

Veniva escusso l'Arch.A.R. il quale ripercorreva la attività svolta a seguito delle segnalazioni del denunciante (cfr. fl.316 e ss) e precisava che, dopo la missiva della Provincia che invitava il Comune ad attivare la procedura di competenza, in data 9.8.2016 aveva chiesto al geologo P. di presentare una offerta per la redazione del piano di caratterizzazione.

All'esito della escussione depositava i provvedimenti e gli atti cui aveva fatto riferimento (cfr. fl.316), ivi compreso preventivo del geologo (fl.364).

La PG delegata, all'esito delle indagini, relazionava con nota in data 13 marzo 2017 (fl.375); rilevava in particolare che dalle verifiche georadar commissionate dal Comune era emersa la presenza di alcune cisterne interrato di un vecchio distributore di carburante, che il proprietario aveva detto di avere svuotato e riempito con sabbia (fl.376); precisava che il responsabile dell'Ufficio Ambiente presso il Comune era stato l'Ing.A.F. fino al 1/4/2016 e che in epoca successiva il responsabile era l'arch. R. A. (fl.375 e ss).

Con nota del 4 maggio 2017 veniva conferita nuova delega (cfr. fl.395) per la acquisizione di elementi in ordine alla esistenza, presso il Comune, di risorse per attuare il progetto di bonifica (fl.395).

Il Comune rispondeva con nota trasmessa in data 8 giugno 2017, alla quale erano allegato copie dei dati del capitolo di bilancio di interesse (tutela ambientale) con i relativi impegni di spesa (fl. 398-475) .

Con nota del 20 ottobre 2017 la PG delegata riferiva che:

- la Regione Marche aveva inserito il sito in questione tra quelli da bonificare (fl.476 e fl.490 e ss);

-sul capitolo di bilancio del Comune vi era un residuo di euro 6.322,35 che poteva essere utilizzato per gli adempimenti del caso;

-nella zona in questione vi erano stati in passato sia una officina meccanica sia una pompa di rifornimento carburante di talchè apparivano doverosi accertamenti più approfonditi (“...resta tuttavia qualche perplessità sul fatto che, nonostante le indagini compiute dall'ente locale nel 2015 per l'individuazione del responsabile non si sia riusciti nell'intento ...”, cfr.fl.477).

A seguito di delega in data 30.10.2017 la Polizia Municipale trasmetteva ulteriore documentazione e dati in ordine allo stato dei luoghi (cfr. fl.522 e ss).

Veniva escusso V.N. che confermava il persistere del danno (fl.525);

Veniva altresì escusso M.N (fl.527), comproprietario di un immobile attiguo a quello in oggetto, il quale riferiva che fino agli anni 60 nell'immobile (particella 147, f.18) vi era stato un lavaggio per auto poi chiuso assieme alla officina meccanica annessa; l'attività non prevedeva l'uso di idrocarburi (fl.527); aggiungeva che dalla indagine georadar del comune non erano emersi depositi di materiali nocivi.

Identiche dichiarazioni rendeva M. N. (fl 531) il quale però precisava che prima dell'utilizzo del metano tutte le abitazioni avevano una cisterna per il gasolio e che alcune cisterne potevano essere rimaste in loco senza alcuna bonifica (fl.531).

Nell'immobile di M. N. non venivano rinvenute aperture o scantinati o simili con presenza di carburanti (cfr. fl.545).

F. D., funzionario comunale, ha riferito che l'Arch.A.R. in fase di redazione del bilancio 2015 aveva chiesto all'ufficio finanziario una somma da destinare ad un piano di caratterizzazione (fl.540, cfr. richiesta di risorse finanziarie in data 11.6.2015 a fl.678, ossia in data antecedente alla nota della Provincia del 16.7.2016) La richiesta era stata accolta in sede di redazione del bilancio 2017 (fl.540).

La PG relazionava al P.M con nota del 26 marzo 2018 (fl.558).

Sulla base di tali elementi il P.M. disponeva gli adempimenti di cui all'art.415 bis cpp nei confronti di A.F. ed A.R., nella qualità di responsabili dall'Ufficio Ambiente del Comune di M. il primo dal 1.10.2011 al 31.3.2016, il secondo dal 1.4.2016; nei loro confronti ipotizzava il reato di cui all'art.452 terdecies cp (cfr. fl.561 e ss).

All'esito dell'interrogatorio degli indagati (cfr. fl.734 e ss. e 740 e ss.), sulla base anche della documentazione depositata dall'Ing.F.A. (cfr. fl.578 e ss. in particolare indagine ambientale nell'anno 2014, fl.584, incarico al geologo P., cfr.fl.601, verbale di tavolo tecnico del 24.11.2014, e sintesi tecnica delle indagini geologiche eseguite a fl.689) il P.M. chiedeva la archiviazione del procedimento (fl.744) ritenendo che alcuna omissione fosse ravvisabile nella condotta dei due tecnici e che in ogni caso F.A. aveva già cessato la sua carica al momento della diffida del 19.7.2016.

All'esito della udienza fissata a seguito di opposizione della persona offesa il Gip, con ordinanza in data 19.10.2018, disponeva le ulteriori indagini ivi indicate (fl.795).

Sulle ulteriori indagini la PG relazionava con nota a fl.806 e ss.

Il P.M. reiterava la richiesta di archiviazione (fl.842).

All'esito di opposizione e di udienza in data 19 marzo 2019 il Gip disponeva le nuove indagini di cui alla ordinanza del 21 marzo 2019.

Venivano quindi identificati il Sindaco del Comune, M.E. e i responsabili del settore Ambiente della Regione Marche, D.F. e S.M. (fl.916), che venivano iscritti quali indagati (fl.916)(iscrizione a fl.930).

Il P.M. sulla base della relazione di PG a fl.933 e ss. chiedeva nuovamente la archiviazione con provvedimento in data 18.6.2019 (fl.937).

A seguito di opposizione, all'esito della udienza del 16.10.2019, il Gip disponeva la imputazione coatta nei confronti degli indagati come da ordinanza in data 21.10.2019 (fl.1026).

Di qui il presente procedimento .

I fatti emersi nel corso delle indagini non consentono il rinvio a giudizio degli imputati.

Alcuni dati di fatto emergono con certezza:

-dal 2009 vi sono state infiltrazioni di acqua intrisa di carburante nel locale interrato ("grotta") della abitazione di V.N., come documentato dall'analisi effettuata dal laboratorio ARGO Group su incarico del denunciante (fl.28 e all.3 alla querela);

-Comune, Arpam e Asur si sono occupati della vicenda con un tavolo tecnico e con sopralluoghi e prelievi (verbale di sopralluogo del 10.2.2015, fl.130);

-il Comune ha conferito incarico ad un geologo, che ha relazionato con nota del 28 ottobre 2014 (fl.36 e ss); è stata eseguita indagine georadar a cura del Comune (fl.44 e ss);

-il proprietario ha conferito incarico al geologo V.N., che ha relazionato con nota del giugno 2015 (fl.978 e ss) nella quale ha indicato i risultati delle analisi dei campioni di terreno prelevati; ha dato altresì atto che nella proprietà del denunciante non vi sono cisterne con presenza di gasolio, cfr. fl.158);

-le risultanze degli accertamenti (terreno adiacente l'immobile e acqua del pozzetto) sono quelle riassunte nelle missive che il denunciante ha inviato ai soggetti competenti;

-la Provincia era al corrente dell'inquinamento poiché informata dal Comune con missiva del 24.9.2015; ed infatti con nota in data 17 novembre 2015 ha chiesto all'ente i dati necessari per valutare i fatti (estratto di mappa, estratto di PRG, informazioni circa la presenza di attività pregresse nell'area oggetto di individuazione nonché in aree in adiacenza e limitrofi, cfr.fl.163); ha informato il Comune con nota del 15.7.2016 che la questione è stata analizzata nel corso del tavolo tecnico del 24.11.2015;

-la Provincia con nota del 15.7.2016 ha invitato il Comune ad attivare la procedura di cui all'art. 242 del D.lvo 152/2006 e a presentare il piano di caratterizzazione (fl.132).

La materia è regolata da norme dirette alla tutela dell'ambiente, all'accertamento di condotte lesive e alla eliminazione degli effetti di tali condotte; competenze specifiche sono previste a carico di autorità varie; in particolare sono previsti obblighi di ripristino dello stato dei luoghi o obblighi di bonifica a carico di soggetti pubblici.

Al mancato rispetto di talune previsioni segue la sanzione penale; l'art.452 terdecies cp si inserisce nel contesto delle norme dettate a tutela di tali interessi.

Nel caso in esame si contesta agli imputati – rispettivamente Sindaco, responsabili dell'Ufficio Ambiente del Comune di M. e funzionari regionali - di non avere operato gli adempimenti diretti alla eliminazione dell'inquinamento e al recupero del sito pur essendovi tenuti ex art.242 Dlvo 152/2006.

L'art.242 D.lvo 152/2006 regola gli adempimenti che seguono al verificarsi dell'inquinamento di un sito.

Si tratta di attività che fanno carico al responsabile dell'evento inquinante, tenuto ad informare le autorità preposte, ad attivarsi immediatamente con misure urgenti dirette ad evitare l'aggravarsi dell'inquinamento e ad acquisire e prospettare alle autorità i dati necessari rilevanti per una corretta valutazione di tutti gli interessi in gioco; deve redigere in particolare il "piano di caratterizzazione" ossia un documento contenente elementi, informazioni, rilievi necessari per ogni decisione in ordine alla messa in sicurezza e la bonifica del sito.

E' possibile peraltro che l'inquinamento del sito sia rilevato non dal soggetto che lo ha cagionato ma da altri privati o da pubbliche amministrazioni nell'esercizio delle proprie funzioni; l'ipotesi è regolata dall'art.244 che prevede a carico dell'ente che acquisisce l'informazione un obbligo di comunicazione del superamento della soglia di "CSC" alla Provincia, alla Regione e al Comune competenti.

In tal caso spetta alla Provincia lo svolgimento di attività diretta alla individuazione del responsabile dell'inquinamento; una volta individuato il responsabile saranno a carico di quest'ultimo gli adempimenti di legge (interventi urgenti, piano di caratterizzazione ecc). Ove non sia individuato un responsabile gli incumbenti previsti – ineliminabili perché dettati a tutela dell'ambiente e della salute - faranno carico ad altri soggetti.

Ed infatti l'art.244 D.lvo 152/2006 stabilisce che la Provincia "ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo avere svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvederese 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 dalla amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'art.250".

L'art.250 a sua volta dispone 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 gli altri soggetti interessati le procedure e gli interventi di cui all'art.242 sono realizzati di ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questi non provveda, dalla Regione”.

Solo l'esito negativo delle ricerche del responsabile origina l'obbligo sostitutivo del proprietario, del Comune e, in caso di ulteriore inadempimento, della Regione; dalla norma si desume chiaramente l'interesse a porre a carico del soggetto responsabile tutte le attività necessarie ed i costi relativi, secondo il principio enunciato all'art.1 D.lvo 156/2001 “chi inquina paga”.

Nel caso in esame non vi sono agli atti elementi per ritenere che la Provincia abbia svolto specifica attività diretta alla individuazione del responsabile.

Tra il 24 settembre 2015, data in cui il Comune segnala l'inquinamento, e il 15 luglio 2016, data in cui invita il Comune ad attivare la procedura di cui all'art.242 Dlvo 142/2006 e a presentare il piano di caratterizzazione (fl.107) la Provincia ha operato un generico richiamo alla mancata individuazione del responsabile da parte del Comune (cfr. missiva del 15.7.2016).

Peraltro verifiche in tal senso erano possibili atteso che, come segnalato dalla PG, è chiaramente emerso come non lontano dall'immobile in questione vi fosse una pompa di benzina dismessa, i cui serbatoi erano ancora presenti nel sottosuolo; lo stesso tecnico che ha eseguito la verifica georadar anche nel punto ove vi era la struttura dismessa ha rilevato la verosimile presenza di “possibili cavità o strutture antropiche”; ha peraltro indicato la necessità di completare l'accertamento con video-ispezioni, saggi e carotaggi (fl.183); uno degli informatori aveva poi segnalato che prima della realizzazione della rete del metano molte abitazioni in loco disponevano di serbatoi per idrocarburi da riscaldamento, verosimilmente non tutti rimossi o bonificati.

La previsione di una attività istruttoria a carico della Provincia ha una ratio che è quella di riservare un accertamento complesso quale quello della individuazione del responsabile dell'inquinamento a un ente sovracomunale dotato di strumenti adeguati e di risorse tecniche specifiche.

L'obbligo a carico del Comune di M. (nel caso di specie sia proprietario del sito sia soggetto tenuto ad eseguire gli adempimenti previsti nell'interesse pubblico) avrebbe potuto ravvisarsi solo ove non fosse stato accertato il responsabile all'esito di una specifica attività da parte della Provincia.

Tale adempimento è essenziale nel contesto di una sequenza procedimentale diretta alla tutela di interessi definiti: quello di un più ampio accertamento da parte di un ente sovracomunale e quello dell'onere patrimoniale a carico del responsabile. Diversamente opinando e ammettendo la possibilità che la Provincia si spogli di fatto di tale competenza si giungerebbe alla conclusione che sarebbe sostanzialmente rimessa alla sua valutazione il sorgere di un obbligo sanzionato penalmente, con chiara violazione del principio di legalità.

Il richiamo della fattispecie contestata sub 1) all'obbligo di legge deve intendersi riferito ad un obbligo legittimamente originato in conformità alla previsione normativa che lo regola.

Lo stesso dicasi per i poteri sostitutivi della Regione, che non può dirsi sorto in sostituzione del Comune.

La mancanza di un elemento essenziale della fattispecie contestata ossia la mancanza dell'obbligo di provvedere in via sostitutiva originato dal rispetto della sequenza procedimentale appare dato insuperabile; eventuale dibattito nulla potrebbe aggiungere; alcuno sviluppo ulteriore vi potrebbe essere sul punto.

Va pertanto dichiarato non luogo a procedere nei confronti degli imputati in ordine al reato sub 1) perché il fatto non sussiste.

A medesima conclusione deve giungersi in ordine al reato sub 2) contestato al solo A.R..

Ratio della previsione di cui all'art.328 cp è quella di assicurare la adozione di provvedimenti nelle materie di interesse pubblico ivi previste, affidate alla cura della pubblica amministrazione; la più grave sanzione prevista dal primo comma consegue alla violazione di interessi che trovano una tutela maggiore e che impongono al pubblico ufficiale un intervento immediato; la sanzione di cui al secondo comma – fattispecie contestata all'indagato - consegue alla diversa condotta del pubblico ufficiale che non compie un atto del suo ufficio o non espone le ragioni della sua inerzia.

Nel caso in esame con la missiva/diffida in oggetto Nicola V.N. chiede al Comune la sostanziale adozione del piano di caratterizzazione e la sua trasmissione, attività che il denunciante ritiene dovuta in quanto richiesta al Comune dalla Provincia e dalla Regione.

Il reato contestato sussiste quando è omissivo un atto dell'ufficio, da intendersi come attività funzionale prevista a tutela di uno specifico interesse.

La reiterazione delle istanze dell'interessato– sia pure, come nel caso in esame, a seguito di intervento di altra autorità che invita alla adozione di determinati provvedimenti – non vale a determinare ad ogni occasione – rimessa alla decisione del richiedente - l'obbligo di una ulteriore risposta penalmente sanzionata; l'atto dell'ufficio da compiersi e l'obbligo di esposizione delle ragioni del ritardo vanno intesi in senso unitario e sostanziale di talché la condotta del pubblico ufficiale va verificata nel contesto procedimentale.

Risulta in atti una lunga e complessa interlocuzione tra V.N. e il Comune di M.: alle prime segnalazioni sono seguite verifiche tecniche, sopralluoghi, adempimenti da parte dello stesso denunciante (sabbatura ecc), di talché lo stesso è sempre stato informato della attività dell'ente.

In tale contesto il mancato riscontro alla ulteriore missiva di sollecito seguita alla nota della Provincia – che ha invitato l'ente ad attivarsi per il piano di caratterizzazione - non integra gli estremi di una autonoma omissione; ed invero V.N. anche con la missiva in questione torna ad invocare il compimento dello stesso atto dell'ufficio di suo interesse già sollecitato e richiesto ossia la verifica dell'inquinamento e la sua risoluzione sul quale il comune già in passato e più volte ha operato – sia pure senza un concreto esito per la p.o alla data della contestazione - ed esposto le sue ragioni .

Rafforza tale conclusione la circostanza che già nella relazione del 29 maggio 2015 il geologo P. indica un programma di indagini geognostiche e di caratterizzazione ambientale (fl.175) e che, seppure nel 2017, sono state stanziare somme per la procedura.

Va pertanto dichiarato non luogo a procedere nei confronti di A.F. in ordine al reato contestato sub 2) perché il fatto non sussiste.

Il termine per il deposito della motivazione, stante la complessità, va fissato in gg.30.

(Omissis)

