

Natura dell'ordine di bonifica e ripristino delle discariche abusive (nota a Cass. pen. n. 18815/2011)

✓ Vincenzo Paone

La massima

Cassazione penale, sez. III, sentenza 12 maggio 2011, n. 18815

Pres. Lombardi Est. Rosi Ric. B. ed altro

Il ripristino non è configurabile quale sanzione accessoria a quella penale, ma è, nella sostanza, un risarcimento in forma specifica che discende ex lege dalla condanna, con il limite previsto dalla legge (ove sia possibile) ed è anche diverso, quindi, dall'obbligo di ripristino disciplinato ex art. 2058 c.c.

Il commento

L'art. 256, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006 (1) dispone che «Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 c.p.p., consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi».

Una recente sentenza della Corte suprema (2) ci offre lo spunto per riflettere sulla natura dell'ordine di bonifica e di ripristino, tema che, per la verità, non è stato mai particolarmente approfondito dalla dottrina (3).

Invero, la prima osservazione è che l'ordinamento conosce analoghe misure ripristinatorie nel settore del diritto penale ambientale (4). Pertanto, occorre rifarsi agli approdi della giurisprudenza che si è occupata in passato di questi provvedimenti.

In tema di demolizione degli immobili abusivi, si erano formati due orientamenti, uno volto a negare la giurisdizione ordinaria, valorizzando la natura prettamente amministrativa dell'ordine di demolizione impartito dal giudice penale in via meramente suppletiva; l'altro favorevole alla giurisdizione ordinaria rilevando che la sanzione specifica della demolizione ha una funzione direttamente ripristinatoria del bene offeso e quindi si riconnette all'interesse sotteso all'esercizio dell'azione penale.

A sanare questa divisione sono intervenute le sezioni unite della Cassazione 19 giugno 1996, Monterisi (5) che hanno riconosciuto la **natura di provvedimento giurisdizionale all'ordine di demolizione**, con la con-

seguenza che ne è demandata l'esecuzione al pubblico ministero ed al giudice dell'esecuzione, secondo i rispettivi ruoli.

In motivazione, si precisa (a scanso di qualsiasi dubbio sulla natura del provvedimento) che

«Senz'altro da condividere è la definizione di sanzione amministrativa dell'ordine di demolizione disposto dal giudice penale sempreché sia chiaro che si tratta non di potere affidato al giudice penale per il soddisfacimento di fini della pubblica amministrazione...Trattasi di affidamento al giudice di poteri che esulano dalle categorie ordinarie, e che restano caratterizzati dalla natura giurisdizionale dell'organo istituzionale, al quale il relativo esercizio è attribuito, natura giurisdizionale che ad un tempo impronta la forma, gli effetti e lo scopo stesso...se il potere di ordinare la demolizione attribuito al giudice penale pur di natura amministrati-

Note:

✓ Magistrato.

(1) In termini sovrapponibili all'art. 51, comma 3, D.Lgs. n. 22/1997.

(2) Si veda:
- Cass. 12 gennaio 2011, n. 18815, Boccardo.

(3) È tuttora attuale il contributo di
- S. Beltrame, *Il giudice penale... tra confisca e ripristino ambientale*, in questa *Rivista*, 1997, 6, pag. 456 e segg.

(4) Si veda, per citare le norme più risalenti, in materia urbanistica l'art. 7 ultimo comma, legge n. 47/1985 e l'art. 1 *sexies*, legge n. 431/1985.

(5) Si veda:
- Cass. pen., n. 3601/1996, in *Foro it.*, 1997, II, 332.

va è volto al ripristino del bene tutelato in virtù di un interesse (anche di prevenzione) correlato all'esercizio della potestà di giustizia, il provvedimento conseguente compreso nella sentenza passata in giudicato, al pari delle altre statuizioni della sentenza, è assoggettato all'esecuzione nelle forme previste dagli art. 655 ss. c.p.p.».

Questa posizione è stata successivamente ribadita dalla sentenza delle sezioni unite 20 novembre 1996, Luongo (6) che, decidendo del contrasto insorto circa la possibilità di concedere la sospensione condizionale della pena, in caso di condanna per il reato di costruzione edilizia abusiva, subordinandola all'eliminazione delle conseguenze dannose del reato mediante demolizione dell'opera eseguita, ha condiviso l'opinione per cui può essere applicato l'art. 165, comma 1, c.p. sul presupposto che l'ordine di demolizione ha natura di provvedimento accessorio alla condanna.

L'orientamento delle sezioni unite non è più stato messo in discussione (7) ed anzi è stato adottato anche con riferimento all'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi a seguito di violazione dell'art. 1 *sexies* legge n. 431/1985, già sostituito dall'art. 163 D.Lgs. n. 490/1999 ed ora sostituito dall'art. 181 D.Lgs. n. 41/2004 (8). In perfetta aderenza alla riconosciuta **natura di sanzione amministrativa accessoria ad una sentenza di condanna** tanto dell'ordine di demolizione del manufatto **quanto** dell'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi, è consolidata la tesi che l'estinzione del reato per maturata prescrizione non consente al giudice l'emanazione di uno dei citati provvedimenti (9).

Così rievocato il pensiero della Cassazione, veniamo alla norma sulle discariche che stabilisce che alla **condanna consegua la bonifica e il ripristino dell'area**.

Per inciso, diciamo che le due misure hanno contenuto diverso perché l'ordine di bonifica va inteso come risanamento del sito inquinato ed è ancorato al rispetto dei limiti di accettabilità della contaminazione in relazione alla specifica destinazione d'uso, mentre l'ordine di ripristino ha una portata più ampia mirando alla ricomposizione dell'ecosistema nel rispetto delle peculiarità naturali del territorio e del paesaggio quale era prima del fatto-reato.

Al di là di questo profilo, secondario in questa sede, la previsione che il giudice possa impartire gli ordini in questione, in parallelo all'autorità amministrativa titolare di un autonomo potere in materia, rende manifesto che anche le misure di che trattasi abbiano la **stessa natura e funzione dell'ordine di demolizione degli immobili abusivi** e perciò si può ritenere che «sono riconducibili alla categoria delle sanzioni amministrative irrogate dal giudice penale che vanta nella specie...una competenza concorrente con l'autorità amministrativa» (10).

Che cosa ne pensa la Cassazione

Prima di esporre le nostre perplessità sulla sentenza in esame, conviene riportarne alcuni passaggi per inquadrare il caso che ci occupa.

La Cassazione ha esaminato un ricorso proposto avverso la decisione della Corte d'Appello di Torino che aveva dichiarato non doversi procedere, per essere il reato di cui all'art. 51, comma 3, D.Lgs. n. 22/1997 estinto per prescrizione, nei confronti del legale rappresentante dell'impresa, che aveva realizzato una discarica di rifiuti provenienti da attività di demolizione, e del proprietario del terreno sul quale insisteva la stessa.

La Corte d'appello aveva anche confermato la condanna degli imputati al risarcimento dei danni in favore del Comune, costituito parte civile, nonché alla bonifica ed al ripristino dello stato dei luoghi.

Sono stati proposti separati ricorsi per cassazione con un motivo di analogo contenuto e cioè l'aver **qualificato l'ordine di ripristino dei luoghi come risarcimento del danno ambientale e non come sanzione accessoria alla condanna penale**, che avrebbe dovuto essere dichiarata **estinta** in conseguenza della pronuncia di estinzione del reato per intervenuta prescrizione.

Sono state poi sollevate altre obiezioni, una da parte dell'**inquinatore**, che eccepeva che, senza la collaborazione del proprietario dell'area, non avrebbe potuto eseguire la condanna al ripristino dei luoghi con la conseguenza che

Note:

(6) Si veda:

- Cass. pen., n. 1685/1997, in *Cass. pen.*, 1997, 1685.

(7) Si veda da ultimo:

- Cass. 18 gennaio 2011, Baldinucci, *Ced Cass.*, rv. 249317, l'ordine di demolizione del manufatto abusivo, disposto con la sentenza di condanna per reato edilizio, non è estinto dalla morte del reo sopravvenuta alla irrevocabilità della sentenza, non avendo natura penale ma di «sanzione amministrativa accessoria»;

- Cass. 10 novembre 2010, La Mela, *Ced Cass.*, rv. 248670, l'ordine di demolizione delle opere edilizie abusive, avendo natura di sanzione amministrativa, «non è suscettibile di estinzione per decorso del tempo»;

- Cass. 21 ottobre 2009, Arrigoni, *Ced Cass.*, rv. 245403, l'ordine di demolizione delle opere abusive emesso dal giudice penale ha carattere «reale» e «natura di sanzione amministrativa a contenuto ripristinatorio» e deve pertanto essere eseguito nei confronti di «tutti i soggetti» che sono in rapporto col bene e vantano su di esso un «diritto reale» o «personale» di «godimento», anche se si tratti di soggetti estranei alla commissione del reato.

(8) Si veda ad es.:

- Cass. 11 luglio 2001, Cilluffo, *Ced Cass.*, rv. 220346;

- Cass. 10 febbraio 2004, P.G. in proc. Magno, *Ced Cass.*, rv. 229461;

- Cass. 5 marzo 2009, P.M. in proc. Romano, *Ced Cass.*, rv. 243405.

(9) Si veda:

- Cass. 18 ottobre 2005, Aprea, *Ced Cass.*, rv. 232648;

- Cass. 6 febbraio 2003, Buono, *Ced Cass.*, rv. 229346.

(10) In questi termini:

- S.Beltrame, *Il giudice penale...*, op. cit., 459. Non consta l'esistenza di voci dottrinarie che abbiano espresso opinioni differenti da questa conclusione.

doveva farsi luogo al risarcimento per esatto equivalente; l'altra da parte del proprietario del fondo, che lamentava il fatto che fosse stata equiparata la sua responsabilità a quella di chi aveva smaltito i rifiuti illecitamente.

La Corte suprema, esaminando la censura principale, in contrasto con l'orientamento di cui abbiamo riferito prima, ha esordito dicendo che

«risulta erronea la prospettazione del ripristino quale sanzione accessoria a quella penale, da dichiararsi quindi estinta in conseguenza della dichiarata prescrizione del reato».

Per motivare questa posizione, la sentenza ha dapprima osservato che il legislatore, per assicurare l'effettività della tutela dell'ambiente, ha stabilito

«conseguenze di tipo diverso rispetto a quelle penali tipiche, quali: la demolizione dei manufatti abusivi nel campo edilizio, il ripristino della situazione dei luoghi paesaggisticamente protetti, la confisca dei terreni abusivamente lottizzati, la confisca dell'area che sia stata fatta oggetto di discarica abusiva, la bonifica dei siti inquinati da rifiuti, il danno ambientale, la bonifica ed il ripristino ambientale dei siti da acque inquinate».

Successivamente, ha menzionato Cass. 14 giugno 2002, Arrostuto (11), in cui si è effettivamente sostenuto che **l'ordine di ripristino a protezione delle bellezze naturali** non è una pena accessoria, né un effetto penale della condanna, ma è assimilabile ad una **vera e propria sanzione penale**, alla cui ottemperanza può essere subordinato il beneficio della sospensione condizionale della pena (12).

Ha poi citato Cass. 28 maggio 2004, Brignone (13), che, nel ribadire che è legittima la subordinazione della sospensione condizionale della pena all'ottemperanza all'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi impartito dal giudice con la sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 181, D.Lgs. n. 41/2004, ha sostenuto che

«la sanzione specifica della rimessione ha una funzione direttamente ripristinatoria del bene offeso» (14).

La sentenza, infine, ha citato Cass. 1° ottobre 1998, PM in proc. Rodo (15), riferendo che

«è a favore della natura di sanzione amministrativa»:

questa pronuncia viene dunque presentata come una *rara avis*, mentre si tratta dell'orientamento assolutamente dominante.

Dopo questo *excursus*, la sentenza ha richiamato l'art. 256 D.Lgs. n. 152/2006 dicendo che

«punisce una più generica **Attività di gestione di rifiuti non autorizzata**, ed altre **di carattere amministrativo (sic!)** descritte nel comma 3, secondo il quale chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di

diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate».

Questa è sicuramente una svista: infatti, la norma riprodotta non è affatto contenuta nell'art. 256, bensì nel 3° comma dell'art. 192 stesso decreto.

Ma andiamo oltre.

La Cassazione ha sostenuto che il riferito meccanismo: «ricalca quello previsto all'art. 242, in relazione alle bonifiche dei siti contaminati, che richiama la responsabilità solidale del soggetto che controlla, di fatto, l'area dove i rifiuti sono abbandonati (cioè il proprietario ovvero altri aventi diritto), a meno che non venga dimostrata la sua completa estraneità alla vicenda illecita, nel corso di un contraddittorio instaurato con l'amministrazione».

In realtà, a parte che **non ci pare fondata la tesi** di un **rapporto** esistente tra l'ordine che il giudice deve impartire in caso di condanna per la discarica abusiva e la procedura di cui all'art. 242 che riguarda la bonifica dei siti inquinati, va notato che questa norma non prevede affatto l'emanazione a cura della P.A. di un ordine di bonifica rivolto verso il responsabile dell'inquinamento: la procedura si articola, invece, sempre ad iniziativa di questo soggetto che, ad un certo punto, presenta all'autorità amministrativa il progetto di bonifica per la sua approvazione.

Note:

(11) Si veda:

- Cass. 14 giugno 2002, *Ced Cass.*, rv. 222115.

(12) In difformità rispetto alla prevalente giurisprudenza, la sentenza scrive che

«l'ordine di rimessione in pristino costituisce esplicitazione di un potere-dovere conferito al giudice penale in via primaria ed esclusiva, e non meramente surrogatoria di un concorrente potere-dovere dell'autorità amministrativa, come si verifica invece nel caso dell'ordine di demolizione di opere abusive previsto dall'art. 7 u.c. l. 47/85; ne deriva che il detto ordine non ha natura di sanzione amministrativa né di pena accessoria ma è «assimilabile a una vera e propria sanzione penale» e, in quanto tale, oltre a dover essere eseguito nelle forme previste per l'esecuzione penale e a dover essere emanato anche in ipotesi di applicazione della pena su richiesta costituisce statuizione alla cui esecuzione può essere subordinato, ai sensi dell'art. 165 c.p., il beneficio della sospensione condizionale».

(13) Si veda:

- Cass. 28 maggio 2004, *Ced Cass.*, rv. 229612.

(14) La citazione, però, non era del tutto pertinente perché anche tale decisione aderisce all'opinione tradizionale sulla natura dell'ordine di ripristino.

(15) Si veda:

- Cass. 1° ottobre 1998, *Ced Cass.*, rv. 212481.

Invece la Cassazione scrive che:

«...è previsto l'intervento sostitutivo della PA In danno dei responsabili, i quali dovranno rimborsare le somme occorse per la rimozione e i necessari interventi di ripristino ambientale sull'area inquinata. Tale sanzione avrebbe, secondo la giurisprudenza amministrativa, natura amministrativa e carattere ripristinatorio, in quanto avente per contenuto l'obbligo di rimozione, di recupero o di smaltimento e di ripristino a carico del responsabile del fatto, in solido con il proprietario, **anche quando quest'ultimo non sia il responsabile dell'illecito abbandono**».

Tralasciando l'ennesima svista in cui incorre la Corte (perché l'ordine di rimozione, di recupero o di smaltimento e di ripristino è testualmente previsto dall'art. 192 e non dall'art. 242), il vero *punctum dolens* è che la Corte menziona un orientamento della giurisprudenza amministrativa che, contrariamente a quanto sembra desumersi, è, in **assoluta prevalenza, nel senso esattamente opposto** e cioè che il proprietario del fondo **non** può essere soggetto passivo dell'ordine **se non è dimostrata la sua responsabilità** dall'amministrazione che procede (16).

E qui arriviamo alla **conclusione**: la sentenza, dopo aver affermato che si può anche prescindere dalla condivisione dell'indirizzo giurisprudenziale amministrativo appena menzionato, ha concluso che:

«il ripristino non è configurabile quale sanzione accessoria a quella penale, ma è, nella sostanza, un risarcimento in forma specifica che discende *ex lege* dalla condanna, con il limite previsto dalla legge (**ove sia possibile**) ed è anche diverso, quindi, dall'obbligo di ripristino disciplinato *ex art. 2058 c.c.*».

Alla stregua di quanto già illustrato, osserviamo che la riportata conclusione è del tutto erronea.

Va infatti ribadito che l'ordine di bonifica/ripristino ha natura di **sanzione amministrativa applicata dal giudice e, proprio in quanto accessoria alla condanna penale**, non può essere applicata nel caso di proscioglimento, come è avvenuto nella fattispecie.

Inoltre, sostenere che il provvedimento in questione concretizzi un risarcimento in forma specifica potrebbe avere come conseguenza che, se non vi è costituzione di parte civile, l'ordine non possa essere emesso. Il che contrasta con la *ratio* dell'istituto e cioè - come dice anche la sentenza che si commenta - garantire l'effettività della tutela dell'ambiente.

Non a caso, nelle pochissime decisioni che hanno esaminato il profilo se l'intervenuta bonifica del sito e l'effettuato ripristino dei luoghi influisca o meno sull'obbligo di disporre la confisca ai sensi del 3° comma dell'art. 51 D.Lgs. n. 22/1997, si è concluso che:

«il soggetto condannato per la realizzazione e/o gestione di una discarica abusiva è comunque tenuto

alla bonifica e rimessione in pristino dell'area prima dell'acquisizione definitiva al patrimonio pubblico» (17).

Altre censure ed altre... sviste

La sentenza dedica pochissime parole alle altre censure mosse dai ricorrenti sintetizzate in apertura.

In primo luogo, la sentenza ha ritenuto che è destituita di fondamento l'argomentazione avanzata dal titolare dell'impresa, che ha realizzato la discarica, circa la non eseguibilità della condanna al ripristino connessa al fatto che lo stesso non è proprietario dell'area.

La questione, a ben vedere, si pone in teoria soltanto quando il giudice non disponga la confisca dell'area perché la stessa è di proprietà di un soggetto **riconosciuto non responsabile del reato di discarica abusiva**.

Nella fattispecie, al contrario, è stata ritenuta la **respon-**

Note:

(16) A mero titolo indicativo, si vedano:

- Cons. Stato 19 marzo 2009, n. 1612, *Urbanistica e appalti*, 2009, 995 (in base all'art. 192, D.Lgs. n. 152/2006 ed in precedenza dell'art. 14, D.Lgs. n. 22/1997 l'ordine di rimozione dei rifiuti presenti sul fondo può essere rivolto al proprietario solo quando questi abbia concorso, con la propria condotta quantomeno colposa, a violare l'obbligo di abbandono o di deposito incontrollato di rifiuto sul suolo e nel suolo: infatti, il legislatore non ha configurato la responsabilità del proprietario come oggettiva - alla stregua di un'obbligazione *propter rem* - ma come una responsabilità soggettiva, nella quale la colpa o il dolo integrano un elemento costitutivo della fattispecie;

- Cons. Stato 8 febbraio 2005, n. 323, *Foro it.*, 2005, III, 129 (l'ordine di smaltimento rifiuti, emanato *ex art. 9, D.P.R. 10 settembre 1982 n. 915*, non può essere rivolto al proprietario come tale, se non in quanto obbligato a causa di un comportamento - anche omissivo - di corresponsabilità con l'autore dell'abbandono illecito dei rifiuti, in considerazione della sua natura di sanzione avente carattere ripristinatorio, che presuppone l'accertamento della responsabilità da illecito in capo al destinatario).

Giova ricordare che anche le sezioni unite della Cassazione civile 25 febbraio 2009, n. 4472, *Riv. giur. ambiente*, 2009, 976, hanno affermato che il comma 3 dell'art. 14 D.Lgs. n. 22/1997 prevede la corresponsabilità solidale del proprietario o del titolare di diritti personali o reali di godimento sull'area ove sono stati abusivamente abbandonati o depositati rifiuti, con il conseguente suo obbligo di provvedere allo smaltimento ed al ripristino, solo in quanto la violazione sia imputabile anche a quei soggetti a titolo di dolo o colpa.

In argomento, si veda:

- F. Giampietro, *Ordine di bonifica, in via provvisoria, a carico del proprietario incolpevole?* (nota a TAR Lazio n. 2263/2011), in questa *Rivista*, 2011, 6, pag. 543.

(17) Si vedano:

- Cass. 15 marzo 2005, Nuges, in *Foro it.*, 2005, II, 584;

- Cass. 26 aprile 2001, Cannavò, in *RivistAmbiente*, 2001, 982.

Questa ultima sentenza afferma anche che, in caso di mancata ottemperanza da parte del soggetto condannato alla bonifica e rimessione in pristino, la P.A. provvederà a spese del soggetto responsabile in modo coattivo e nei confronti del soggetto medesimo verrà esercitata un'ulteriore azione penale per la violazione dell'obbligo di bonifica. Esprimiamo però delle riserve in merito a questa opinione perché per la sua configurabilità il reato di omessa bonifica dei siti inquinati di cui all'art. 257 richiede la presenza di «presupposti diversi» e «comunque ulteriori» rispetto alla mera mancata bonifica conseguente alla condanna per l'art. 256.

sabilità del proprietario dell'area e dunque quest'ultima è passata, per effetto della confisca, al **patrimonio pubblico**. Di conseguenza, il condannato a bonificare l'area non poteva certo addurre un eventuale dissenso dell'originario titolare del fondo ad accedere allo stesso per eseguire le operazioni ripristinatorie.

Resta comunque un interrogativo: posto che per accedere alla proprietà altrui occorre il consenso del titolare, *quid iuris* se si deve eseguire la bonifica di un'area della quale **non è stata disposta la confisca?**

Un cenno al problema lo rinveniamo in Cass. 13 febbraio 2004, Laverone (18), in cui, in replica all'eccezione illogicità della subordinazione della sospensione condizionale della pena alla rimessione in pristino dell'area non appartenente al condannato, la Corte ha osservato che

«in sé la perdita della proprietà (asserita) non è d'ostacolo alla bonifica: questa statuizione, infatti, dovrà essere rivalutata in sede d'esecuzione, nella quale sarà verificata la sua concretezza sia alla luce della disponibilità concreta dell'area per eseguire i necessari lavori, sia per controllare la pretesa avvenuta bonifica».

Da questa risposta, pur riguardante un caso leggermente diverso da quello oggetto della sentenza che si riporta, si può dedurre che il **condannato possa far valere in sede esecutiva** l'eventuale impossibilità oggettiva di dare corso alla bonifica per gli ostacoli frapposti dal titolare del diritto di proprietà sull'area.

Nel qual caso, è ammissibile un intervento coattivo della P.A.?

A nostro avviso, questa strada non è percorribile per le ragioni che seguono.

Premesso che dovrebbe ritenersi poco probabile che il proprietario di un sito già adibito a discarica (ma non necessariamente contaminato ex art. 242) voglia opporsi al ripristino dei luoghi, **si osserva che non è applicabile l'art. 192, comma 3**, perché questa norma presuppone che il soggetto in danno del quale si procede (obbligato a rimborsare le spese sostenute dalla P.A.) sia responsabile dell'illecito abbandono.

Non appare però applicabile neppure la procedura di bonifica dei siti contaminati che, in effetti, prevede (art. 250) 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.

Infatti, un'area adibita a discarica non è necessariamente un **sito contaminato**, in cui cioè sia riscontrabile il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), e pertanto dubitiamo che questa procedura possa essere messa in piedi dall'amministrazione pubblica. Ov-

viamente, nel caso contrario, l'intervento coattivo potrà essere realizzato.

Ci lascia, infine, perplessi che la sentenza abbia liquidato la censura proposta dal proprietario del terreno, collegata all'illegittima equiparazione della sua responsabilità a quella dell'esecutore materiale della discarica, con le lapidarie parole «è del pari infondata» **senza fornire la benché minima spiegazione dell'assunto**.

Non sappiamo su quali basi sia stata affermata, nel giudizio di merito, la colpevolezza del proprietario del fondo. Vale comunque la pena ricordare che, secondo l'uniforme orientamento della Cassazione, il proprietario di un fondo **non** è titolare di un obbligo specifico di impedimento dell'abuso ambientale perpetrato da terzi che scaricano sul suo fondo rifiuti, realizzandovi una vera e propria discarica (19) (principio affermato anche con riferimento al proprietario di un terreno ad altri legittimamente concesso in uso per lo svolgimento di autonoma attività di impresa) (20), e pertanto non è sufficiente una condotta meramente omissiva ad integrare il concorso nel reato di abbandono effettuato da terzi, occorrendo che la consapevolezza del fatto rivesta le caratteristiche proprie di una forma di **acquiescenza** che **abbia agevolato il reato del terzo** configurandosi, solo a queste condizioni, quale **concorso** nella commissione dell'illecito (21).

Note:

(18) Si veda:

- Cass. 13 febbraio 2004, *Ced Cass.*, rv. 228633.

(19) Si veda:

- Cass. 12 ottobre 2005, Bruni, *Impresa*, 2006, 1026.

(20) Si veda:

- Cass. 21 agosto 2007, Cosenza, *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2008, 274.

(21) Si veda:

- Cass. 12 giugno 2008, Marengo, *Ragiusan*, 2008, 295, 157.

Il documento

Cassazione penale, sez. III, sentenza 12 maggio 2011, n. 18815

- Omissis -

Motivi della decisione

I motivi di ricorso risultano infondati.

1. Quanto al primo motivo di ricorso, risulta erronea la prospettazione del ripristino quale sanzione accessoria a quella penale, da dichiararsi quindi estinta in conseguenza della dichiarata prescrizione del reato.

Il legislatore si è preoccupato da tempo di assicurare l'effettività della tutela dell'ambiente stabilendo anche conseguenze di tipo diverso rispetto a quelle penali tipiche, quali:

la demolizione dei manufatti abusivi nel campo edilizio, il ripristino della situazione dei luoghi paesaggisticamente protetti, la confisca dei terreni abusivamente lottizzati, la confisca dell'area che sia stata fatta oggetto di discarica abusiva, la bonifica dei siti inquinati da rifiuti, il danno ambientale, la bonifica ed il ripristino ambientale dei siti da acque inquinate. In pratica il legislatore, oltre ad avere previsto il danno ambientale (già in forza della legge n. 349 del 1986, art. 18), ha apprestato delle misure riparatorie connesse a fatti penalmente rilevanti. Ad esempio, per quanto attiene all'ordine di ripristino nella disciplina posta a protezione delle bellezze naturali (previsto sin dalla legge n. 413 del 1985) contenuto nel D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 163, comma 2, è stato chiarito che esso non è una pena accessoria, né un effetto penale della condanna, ma è assimilabile ad una vera e propria sanzione penale, alla cui ottemperanza può pertanto essere subordinato il richiamato beneficio della sospensione condizionale della pena (così sez. III, n. 29667 del 9 agosto 2002, Arrostuto, Rv. 222115; per il carattere di sanzione specifica a carattere ripristinatorio, si veda sez. III, n. 38739 del 5 ottobre 2004, Brignone, Rv. 229612; invece a favore della natura di sanzione amministrativa, sez. III, n. 2470 del 18 dicembre 1998, PM in proc. Roldo, Rv. 212481).

Ugualmente, nel concedere la sospensione condizionale della pena inflitta per il reato di esecuzione di lavori in assenza di concessione edilizia o in difformità, il giudice può legittimamente subordinare detto beneficio all'eliminazione delle conseguenze dannose del reato mediante demolizione dell'opera eseguita, disposta in sede di condanna, e così negli altri settori indicati.

Analogamente, in tema di rifiuti, la giurisprudenza di legittimità ha affermato che la sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'adempimento di obblighi diversi da quelli specificamente indicati nell'art. 165 c.p., che richiedono un intervento di tipo riparatorio, volto pur sempre alla eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato. Peraltro il D.Lgs. n. 22 del 1997 non conteneva una disposizione generale analoga a quella di cui al D.Lgs. n. 152 del 1999, art. 60 in tema di inquinamento delle acque, ma unicamente una misura per le ipotesi della discarica abusiva e della bonifica dei siti.

Il D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 192 (c.d. Testo Unico dell'ambiente), che al primo comma vieta «l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo o nel suolo», ha riprodotto nella sostanza il contenuto della precedente disposizione di cui al D.Lgs. n. 22 del 1997, art. 14, senza peraltro apportare significative innovazioni.

L'art. 256 del T.U. punisce una più generica «Attività di gestione di rifiuti non autorizzata», ed altre di carattere amministrativo, descritte nel comma 3, secondo il quale «chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddicono con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate.» Tale meccanismo ricalca quello previsto all'art. 242, in relazione alle bonifiche dei siti contaminati, che richiama la responsabilità solidale del soggetto che controlla, di fatto, l'area dove i rifiuti sono abbandonati (cioè il proprietario ovvero altri aventi diritto), a meno che non venga dimostrata la sua completa estraneità alla vicenda illecita, nel corso di un contraddittorio instaurato con l'amministrazione. In entrambi i casi è previsto l'intervento sostitutivo della PA in danno dei responsabili, i quali dovranno rimborsare le somme occorse per la rimozione e i necessari interventi di ripristino ambientale sull'area inquinata. Tale sanzione avrebbe, secondo la giurisprudenza amministrativa, natura amministrativa e carattere ripristinatorio, in quanto avente per contenuto l'obbligo di rimozione,

di recupero o di smaltimento e di ripristino a carico del responsabile del fatto, in solido con il proprietario, anche quando quest'ultimo non sia il responsabile dell'illecito abbandono.

A parere di Questo Collegio, a prescindere o meno dalla condivisione dell'indirizzo giurisprudenziale amministrativo appena menzionato, e quindi dall'inquadramento nella categoria delle sanzioni di tipo amministrativo, il ripristino non è configurabile quale sanzione accessoria a quella penale, ma è, nella sostanza, un risarcimento in forma specifica che discende ex lege dalla condanna, con il limite previsto dalla legge ("ove sia possibile») ed è anche diverso, quindi, dall'obbligo di ripristino disciplinato ex art. 2058 c.c.

2. Risulta infondato anche il secondo motivo di ricorso strettamente correlato al tema già affrontato, con il quale è stata lamentata la mancata motivazione in ordine alla conferma della condanna al risarcimento dei danni alla parte civile e l'erronea applicazione delle norme in tema di risarcimento del danno ambientale e di ripristino dello stato dei luoghi previsto all'epoca dei fatti dalla legge n. 349 del 1986, art. 18, comma 8. Il giudice di primo grado aveva condannato gli imputati in solido a risarcire i danni quantificati in via equitativa in complessive 3 mila euro, apprezzando il danno all'immagine subito dal Comune costituito parte civile. La Corte di appello ha confermato tale condanna, l'ordine di confisca dell'area in sequestro, previa bonifica, e di ripristino dello stato dei luoghi. Tali statuizioni risultano pienamente conformi alle disposizioni vigenti all'epoca dei fatti (e previste dalla legge 8 luglio 1986, n. 349, art. 18 in tema di danno ambientale), secondo le quali «il giudice, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l'ammontare in via equitativa, tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino, e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali» (comma 6), e inoltre «dispone, ove sia possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile» (comma 8). Come è stato già affermato in giurisprudenza (così parte motiva di sez. III, n. 11870 del 12 marzo 2004, Giora ed altri) tale sistema rende possibile «un risarcimento in forma specifica (ripristino dello stato dei luoghi) che non esaurisce l'ammontare del danno. Infatti il danno può essere risarcito per equivalente considerando in via equitativa più parametri: non soltanto il costo monetario del ripristino, ma anche il profitto conseguito dal contravventore e la gravità della sua colpa.

In altri termini, la tutela risarcitoria è più ampia e non è alternativa alla tutela riparatoria (ripristino), poiché quest'ultima non è (può non essere) pienamente satisfattiva del danno arrecato ai soggetti portatori del diritto fondamentale all'integrità dell'ambiente». (così anche nella giurisprudenza civilistica, è stato stabilito che il risarcimento del danno in forma specifica non esaurisce in sé, di regola, tutte le possibili conseguenze dannose del fatto lesivo - ed in particolare quelle prodottesi prima che la riduzione in pristino sia materialmente eseguita ovvero quelle diverse residue nonostante tale riduzione in pristino (Cass. civ., sez. II, n. 3802 del 11 aprile 1991, Scrocca c. Scrocca, Rv. 471619). Anche la giurisprudenza penalistica ha confermato tale principio chiarendo che in tema di smaltimento di rifiuti, l'ordine di ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile, a norma della L. 8 luglio 1986, n. 349, art. 18, comma 8, discende dalla legge ed è perfettamente compatibile con la condanna al risarcimento del danno ambientale e a quello dei danni subiti dalla parte civile in quanto si tratta di misure diverse, predisposte a tutela di beni diversi, che possono essere congiuntamente applicate a carico di una stessa persona (cfr. sez. III, n. 7567 del 27/6/1992, Abortivi, Rv. 190929).

Questo Collegio ritiene pertanto che sia errato quanto sostenuto nel ricorso circa il fatto che la condanna al risarcimento dei danni debba porsi in «alternatività» con la condanna al ripristino.

Destituita di fondamento risulta poi l'argomentazione avanzata dal ricorrente Z. circa la non eseguibilità della condanna al ripristino connessa al fatto che lo stesso non è proprietario dell'area in quanto, già D.Lgs. n. 22 del 1997, ex art. 14, comma 3, ed ora in forza del D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 255, l'obbligo di rimozione e di ripristino viene posto a carico di «chiunque viola i divieti di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti sul suolo» e pertanto, sul responsabile della discarica, deposito incontrollato od immissione abusiva di rifiuti in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o di colpa. Del pari infondata, per le ragioni appena indicate, la speculare censura proposta dal B., collegata ad una asserita illegittima equiparazione della sua responsabilità, quale proprietario del fondo, rispetto a quella riconosciuta in capo alla ditta esecutrice materiale delle condotte di deposito di rifiuti.

Per quanto attiene alla doglianza circa l'erroneità della condanna al risarcimento dei danni alla parte civile, nel caso di specie il Comune, la stessa è del pari infondata. La giurisprudenza di legittimità, sulla base della legge n. 349 del 1986, art. 18, aveva già affermato che nell'ambito della gestione dei rifiuti è ipotizzabile anche per l'ente locale comunale un danno sostanziale che lo renda portatore dell'interesse a costituirsi parte civile, atteso che il danno ai terreni privati va tenuto distinto dal danno al territorio ed all'ambiente (sez. III, n. 29214 dell'11 luglio 2003, P.G. in proc. Marino, Rv. 226154). Anche l'ente pubblico territoriale che, per effetto della condotta illecita, abbia subito un danno patrimoniale risarcibile è quindi legittimato a costituirsi parte civile ex art. 2043 c.c., essendo tale legittimazione non incompatibile

con quella che, ai sensi del D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 311, comma 1, spetta al Ministro per l'ambiente (in tal senso sez. III, n. 755 dell'11 gennaio 2010, Claroni, Rv. 246015).

Nel caso di specie, il giudice di primo grado ha ritenuto apprezzabile il danno all'immagine subito dall'ente locale e la Corte di appello ha confermato tale valutazione richiamando espressamente le argomentazioni svolte dal primo giudice (con riferimento alla pag. 7 della decisione); inoltre ha fatto espresso richiamo alla specifica richiesta formulata, nelle conclusioni del giudizio di primo grado, dalla parte civile di condannare gli imputati alla bonifica ed alla rimessione in pristino dell'area.

Quanto alla lamentata solidarietà anche nella condanna alla bonifica ed al ripristino, deve essere ribadito che la norma contenuta nella legge n. 349 del 1986, art. 18, comma 7, secondo la quale nei casi di concorso nello stesso evento di danno ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale, disciplina esclusivamente i rapporti interni di regresso tra i condebitori, ponendosi come deroga al principio generale della responsabilità solidale di cui all'art. 2055 cod. civ., senza nessuna trasformazione dell'obbligazione solidale prevista per le obbligazioni risarcitorie da delitto e da fatto illecito, in obbligazione parziaria (Cfr. sez. III, n. 11870 del 12 marzo 2004, Giora ed altri, Rv. 230101).

Di conseguenza legittimamente, in capo ai ricorrenti ed in solido tra loro, deve essere riconosciuto l'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi anteriore all'illecito.

3. L'ultimo motivo di ricorso, collegato ad una presunta violazione dell'art. 578 c.p.p. è manifestamente infondato. È stato precisato nella giurisprudenza di legittimità che il giudice di appello, nel dichiarare estinto per prescrizione il reato per il quale dal reato per il quale in primo grado è intervenuta condanna, è tenuto a decidere sull'impugnazione agli effetti delle disposizioni dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili ed a tal fine «i motivi di impugnazione proposti dall'imputato devono essere esaminati compiutamente, non potendosi trovare conferma della condanna, anche solo generica, al risarcimento del danno dalla mancanza di prova della innocenza degli imputati secondo quanto previsto dall'art. 129 c.p.p., comma 2 (sez. VI, n. 3284 del 26 gennaio 2010, Mosca, Rv. 245876).

La Corte di appello di Torino si è attenuta a tale principio di diritto, riesaminando la fondatezza della responsabilità dichiarata dal giudice di prime cure alla luce delle censure formulate con i motivi di appello e motivando il proprio convincimento di sussistenza del fatto illecito come contestato, dal quale è derivata la conferma della responsabilità civile degli imputati e delle statuizioni già stabilite nella sentenza di primo grado.

In conclusione i motivi di ricorso sono da rigettare ed al rigetto consegue, ex art. 616 c.p.p., la condanna dei ricorrenti al pagamento delle spese processuali.

P.Q.M.

- Omissis -