

26379/05

Camera di consiglio del 21.4.2005
Registro Generale n. 07191/2005

Sentenza n. 542

M

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE PENALE

Composta dagli Ill.mi Signori
Dott. Amedeo POSTIGLIONE
Dott. Pierluigi ONORATO (est.)
Dott. Franco MANCINI
Dott. Claudia SQUASSONI
Dott. Amedeo FRANCO
ha pronunciato la seguente

Presidente
Consigliere
Consigliere
Consigliere
Consigliere

SENTENZA

sul ricorso proposto dal Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Savona, nel procedimento penale a carico di ZUNINO Remo, nato a Varazze il 14.9.1963,

avverso la ordinanza resa il 28.9.2004 dal tribunale di Savona,
Visto il provvedimento denunciato e il ricorso,
Udita la relazione svolta in camera di consiglio dal consigliere Pierluigi Onorato,
Udito il pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale Guglielmo Passacantando, che ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso,
Udito il difensore dell'indagato, avv.====
Osserva:

Svolgimento del procedimento

1 - Con ordinanza del 28.9.2004 il **tribunale di Savona**, accogliendo l'appello dell'interessato, ha annullato il provvedimento del 26.7.2004 con cui il g.i.p. presso lo stesso tribunale aveva respinto l'istanza di dissequestro di un'area di circa 400 mq. sita nel comune di Celle, contenente rifiuti urbani ingombranti e rifiuti speciali, in parte anche pericolosi. L'area, presso cui i rifiuti erano conferiti dalla ditta appaltatrice del servizio di raccolta o direttamente dai cittadini, era stata sottoposta a sequestro preventivo, con decreto del 26.7.2004, in cui il g.i.p. aveva ravvisato a carico del sindaco di Celle, Remo Zunino, il reato di cui all'art. 51, comma 1, lett. a) e b) D.Lgs. 22/1997, per aver questi gestito uno stoccaggio di rifiuti nella stessa area senza la necessaria autorizzazione.

Il tribunale savonese, con la suddetta ordinanza, ha ordinato il dissequestro, ritenendo che ricorresse il *fumus delicti* ma non il *periculum in mora*, atteso che doveva escludersi nella fattispecie una lesione dell'interesse sostanziale alla integrità e salubrità dell'ambiente.

2 - Il **procuratore della Repubblica di Savona** ha proposto ricorso per violazione di legge. Sostiene che il *periculum* di cui all'art. 321 c.p.p. coincide con la prosecuzione dell'attività di gestione dei rifiuti in assenza della dovuta autorizzazione (interesse formale). Aggiunge,

inoltre, che anche l'interesse sostanziale risultava pregiudicato giacché la stessa ordinanza impugnata ha ammesso che parte dei rifiuti giaceva esposta alle intemperie e a contatto col suolo.

Motivi della decisione

3 – Contrariamente alle conclusioni orali del pubblico ministero requirente, il ricorso è fondato e merita accoglimento.

E' pacifico tra le parti che il comune di Celle aveva istituito senza alcuna autorizzazione regionale una c.d. **piazzola ecologica** o **ecopiazzola**, destinata alla raccolta differenziata di rifiuti urbani.

Come risulta dalla ordinanza impugnata la ecopiazzola comunale era stata istituita sulla base delle linee guida emanate dalla Provincia di Savona, secondo le quali, in base al combinato disposto degli artt. 6 e 21 del D.Lgs. 22/1997, spetta ai comuni il potere di regolamentare la gestione dei rifiuti, intesa come attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti stessi, comprensiva del controllo delle relative operazioni. Secondo questa tesi, la ecopiazzola altro non sarebbe che un centro di raccolta dei rifiuti urbani, che i comuni possono gestire in regime di privativa e disciplinare con regolamento e quindi in assenza di autorizzazione.

Questa tesi è però giuridicamente infondata.

La competenza che l'art. 21, comma 1, D.Lgs. 22/1997, attribuisce ai comuni di esercitare in regime di privativa la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, non esclude che le attività di smaltimento o di recupero esercitate nell'ambito della più vasta gestione dei rifiuti debbano essere **sempre soggette alle autorizzazioni** regionali imposte dall'art. 28 o **alle procedure semplificate** affidate alle province ex artt. 31, 32 e 33; così come non esclude che le aziende municipalizzate e le imprese concessionarie che esercitano attività di raccolta, trasporto o smaltimento dei rifiuti debbano essere iscritte all'albo nazionale previsto dall'art. 30.

Parimenti la competenza attribuita ai comuni dall'art. 21, comma 2, di disciplinare con appositi regolamenti la gestione dei rifiuti, nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, in particolare al fine di ottimizzare la raccolta e il trasporto dei rifiuti urbani e di favorirne la raccolta differenziata, non vanifica affatto la competenza che lo stesso decreto Ronchi affida allo Stato, in particolare per la determinazione dei requisiti soggettivi e tecnico-finanziari per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti [art. 18, comma 2, lett. g)], alla Regione, in particolare per l'autorizzazione delle operazioni di smaltimento e di recupero [art. 19, comma 1, lett. e)] e alla Provincia, in particolare per la verifica e il controllo dei requisiti previsti per l'accesso alle procedure semplificate di abilitazione [art. 20, comma 1 lett. d)].

In altri termini, il consiglio comunale, attraverso il regolamento che gli compete, **non può derogare** alle suddette vincolanti disposizioni di legge che impongono un preventivo controllo regionale o provinciale per determinate attività di gestione dei rifiuti. Solo il sindaco, in situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, può derogare a tali disposizioni emettendo ordinanza contingibile e urgente secondo i precisi limiti di tempo, di contenuto e di procedura stabiliti dall'art. 13 dello stesso D.Lgs. 22/1997. Ma nel caso di specie non risulta alcuna ordinanza sindacale di questo tipo.

Premessi questi principi, si deve quindi stabilire la natura delle operazioni di gestione dei rifiuti effettuate nella isola o piazzola ecologica al fine di verificare se esse necessitavano delle autorizzazioni, iscrizioni o comunicazioni prescritte dal D.Lgs. 22/1997.

In linea di fatto il tribunale di Savona ha accertato che la ecopiazzola *de qua* non era "destinata esclusivamente al conferimento di rifiuti urbani ingombranti da parte dei cittadini", ma costituiva un "sito ove lo stesso servizio pubblico" conferiva "rifiuti in vista del loro smaltimento definitivo o recupero" e compiva "un'attività di cernita e separazione degli

stessi" e infine li accumulava provvisoriamente "in attesa della periodica attività di smaltimento".

Del resto che non si trattasse di semplice raccolta di rifiuti, come sostenuto dal comune di Celle e dalle linee guida provinciali, si desume dalla semplice considerazione che per raccolta si intende l'operazione di prelievo, di cernita e di raggruppamento dei rifiuti per il loro trasporto [art. 6, comma 1, lett. e)], sicché essa è necessariamente effettuata nel luogo di produzione dei rifiuti. Cosa che è pacificamente esclusa nella fattispecie di causa.

Ne deriva che la ecopiazzola doveva qualificarsi come **centro di stoccaggio** ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. l) D.Lgs. 22/1997, in cui i rifiuti venivano accumulati lontano dal luogo di produzione in attesa dello smaltimento o del recupero definitivi: in esso si effettuavano perciò attività di smaltimento, consistenti nel deposito preliminare in vista di altre operazioni di smaltimento definitive (punto D15 in relazione ai punti da D1 a D14 dell'Allegato B del D.Lgs. 22/1997) o attività di recupero, consistenti nella messa in riserva di rifiuti per sottoporli a una operazione definitiva di recupero (punto R13 in relazione ai punti da R1 a R12 dello stesso Allegato B).

Per questa ragione la gestione della piazzola, indipendentemente dalla sua conformità o meno all'apposito regolamento comunale, doveva essere preventivamente autorizzata dalla Regione ai sensi dell'art. 28 o doveva essere comunicata alla Provincia per la procedura semplificata di abilitazione ai sensi degli artt. 32 e 33, se ricorrevano i presupposti di cui all'art. 31.

Poiché nella fattispecie mancavano queste prescritte forme di abilitazione sussiste il *fumus* del contestato reato di cui all'art. 51 comma 1 D.Lgs. 22/1997.

4 – Come ha sostenuto il pubblico ministero ricorrente, ricorre però anche il *periculum in mora*, che giustifica il sequestro preventivo dell'area destinata alla ecopiazzola ai sensi dell'art. 321 c.p.p..

Infatti la esigenza cautelare richiesta dalla norma codicistica deve essere verificata in relazione all'oggetto proprio del reato ipotizzato, che è dato dall'interesse della pubblica amministrazione competente a controllare preventivamente lo smaltimento e il recupero dei rifiuti per assicurarne la corrispondenza agli *standards* ambientali prescritti dalla legge. Perciò la esigenza cautelare sussiste sino a quando la disponibilità comunale della ecopiazzola può favorire la menzionata gestione dei rifiuti in assenza delle dovute abilitazioni amministrative, e può dirsi cessata solo quando intervenga nei modi dovuti l'autorizzazione regionale o la comunicazione alla provincia ai sensi della menzionata procedura semplificata.

In altri termini, il *periculum in mora* – contrariamente alla tesi del tribunale savonese – **permane sino a quando viene minacciato o leso l'interesse strumentale al controllo preventivo della pubblica amministrazione competente**; e non viene meno solo perché il giudice accerta, esercitando indebitamente un potere riservato alla pubblica amministrazione, che l'interesse sostanziale della correttezza ecologica non è pregiudicato. Spetta infatti alla pubblica amministrazione competente, e non al giudice, effettuare questa verifica preventiva: ed è proprio questo l'interesse formale tutelato dalla norma penale.

5 – Per tutte queste considerazioni la impugnata ordinanza deve essere annullata senza rinvio, con l'effetto di ripristinare il provvedimento del 26.7.2004 con cui il g.i.p. del tribunale di Savona ha respinto l'istanza di dissequestro della ecopiazzola.

Va infatti osservato che nel caso di specie non è applicabile l'art. 624 bis c.p.p., introdotto dall'art. 6, comma 5, della legge 26.3.2001 n. 128, secondo cui la corte di cassazione, nel caso di annullamento della sentenza d'appello, dispone la cessazione della misura cautelare.

Da una parte, considerato il suo tenore letterale, questa norma **non prevede la caducazione della misura cautelare quando viene annullata** – come nel caso presente – **una ordinanza** (non una sentenza) emessa dal tribunale in sede d'appello ex art. 322 bis c.p.p..

Dall'altra parte è ormai chiarito che la norma è frutto di un difetto di coordinamento durante l'approvazione della suddetta legge 128/2001, sicché, secondo i criteri ermeneutici desumibili dal sistema e dai lavori preparatori, essa deve interpretarsi come **limitata al caso in cui la**

misura cautelare (personale) sia stata disposta contestualmente alla sentenza di condanna in appello ai sensi dell'art. 275, comma 2 ter, c.p.p., introdotto appunto dall'art. 14 comma 1 lett. c) della citata legge 128/2001 (v. in tal senso Cass. Sez. I, n. 29679 del 25.7.2001, Chiofalo, rv. 219890; v. anche Cass. Sez. III, n. 10156 del 12.3.2002, Poggi, rv. 221113).

Nel caso di specie la misura cautelare del sequestro è stata invece disposta dal g.i.p. del tribunale di Savona con decreto del 26.7.2004, ed è stata poi revocata dal tribunale con l'ordinanza impugnata e annullata in questa sede.

P.Q.M.

la corte suprema di cassazione annulla senza rinvio l'ordinanza impugnata.
Così deciso in Roma il 21.4.2005.

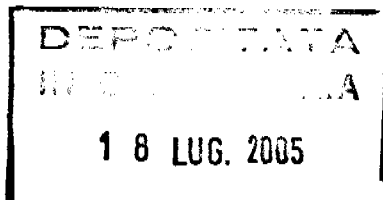
Il consigliere estensore
(Pierluigi Onorato)

Pierluigi Onorato

Il cancelliere

Il presidente
(Amedeo Postiglione)

Amedeo Postiglione



IL CANCELLIERE C1
Paolo Mansurati

