

NOTA

Con la recente pronuncia in esame la Cassazione penale interviene in un caso di violazione di prescrizioni autorizzative (art. 256, comma 4, D.Lgs. n. 152/2006), confermando la condanna del legale rappresentante di un'impresa per violazione di limiti quantitativi imposti nel provvedimento autorizzativo per il trattamento di rifiuti.

La difesa del ricorrente in giudizio si è incentrata sull'inidoneità della violazione commessa a mettere in pericolo l'ambiente, sul presupposto che gli impianti autorizzati (nella fattispecie dei silos) avrebbero potuto – per proprie caratteristiche tecniche – contenere quantitativi maggiori di rifiuti rispetto a quelli autorizzati senza pregiudizi ambientali. Secondo il ricorrente, una diversa lettura della disposizione come reato formale di pericolo ne avrebbe comportato l'incostituzionalità per violazione del principio di offensività alla base delle disposizioni penali.

La Suprema Corte nella breve decisione in commento, aderendo a un consolidato filone giurisprudenziale puntualmente richiamato nella sentenza, individua il reato contestato come reato formale di pericolo. Si tratta, infatti, nella lettura fornita dai Giudici di un reato di mera condotta - né dunque di un reato formale di pericolo - per il quale non occorre accertare se la condotta sia stata o meno idonea a recare concreto pregiudizio all'ambiente. Il bene giuridico tutelato dalla fattispecie penale è primariamente la funzione di controllo della pubblica amministrazione esercitata attraverso i titoli abilitativi e l'obiettivo di tutela realizzato è la difesa anticipata «secondo un giudizio prognostico ex ante». Pertanto, lo svolgimento di una delle attività soggette a titolo abilitativo senza osservarne le prescrizioni di per sé concretizza il pericolo e il conseguente pregiudizio, integrando la fattispecie senza alcuna lesione del principio di offensività.

Nella decisione, i Giudici valorizzano i contenuti delle autorizzazioni, precisando, peraltro, che una diversa lettura della disposizione sanzionatoria comporterebbe la perdita di rilevanza del titolo abilitativo. Se il soggetto

autorizzato potesse, infatti, trasgredire i contenuti del titolo abilitativo ogni volta che le caratteristiche materiali della sua attività lo consentono senza pregiudizi per l'ambiente, la funzione di controllo delle attività recanti effetti esterni sull'ambiente e sulla collettività sarebbe, secondo i giudici, irrimediabilmente pregiudicata.

Alla luce delle considerazioni della Suprema Corte, va, dunque, sottolineata con forza l'importanza della verifica da parte dei soggetti autorizzati delle prescrizioni inserite nel provvedimento autorizzativo. Il confronto tecnico con gli enti sin dalla fase dell'istruttoria, l'attenta lettura e la valutazione del provvedimento amministrativo a esito del rilascio, l'eventuale impugnazione nei rigidi termini normativi delle prescrizioni ritenute illegittime e la presentazione di istanze di modifica laddove tecnicamente necessarie costituiscono, infatti, attenzioni imprescindibili che l'impresa deve porre al fine di ridurre i rischi sanzionatori.



Rifiuti. Il produttore nei contratti di appalto

*Cassazione penale, sez. III,
16 marzo 2015, n. 11029*

Rifiuti - Produttore - Appaltatore - Contratto - Art. 256, comma 2 D.Lgs. n. 152/2006 - Responsabilità del Sindaco

L'appaltatore, in ragione della natura del rapporto contrattuale che lo vincola al compimento di un'opera o alla prestazione di un servizio con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio è, di regola, il produttore del rifiuto; su di lui gravano, quindi, i relativi oneri.

Tuttavia, in alcuni casi, per la particolarità dell'obbligazione assunta o per la condotta del committente, concretizzatasi in ingerenza o controllo diretto sull'attività dell'appaltatore, detti oneri si estendono anche a quest'ultimo soggetto.

Sebbene l'art. 107 del TUEL distingua tra i poteri di indirizzo e di controllo politico - amministrativo, demandati agli organi di governo degli enti locali, e i compiti di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, attribuiti in via autonoma ai dirigenti, è evidente che

il sindaco, una volta esercitati i poteri attribuitigli dalla legge, non può semplicemente disinteressarsi degli esiti di tale sua attività, essendo necessario, da parte sua, anche il successivo controllo sulla concreta attuazione delle scelte programmatiche effettuate. Egli ha, inoltre, il dovere di attivarsi quando gli siano note situazioni che pongano in pericolo la salute delle persone o l'integrità dell'ambiente.

NOTA

La decisione in commento riguarda un deposito incontrollato di rifiuti effettuato nel corso di interventi edilizi commissionati da un comune. La contestazione oggetto di ricorso per Cassazione (art. 256, comma 2, in concorso) è stata mossa tanto nei confronti dell'impresa appaltatrice, in qualità di produttore del rifiuto che ne aveva effettuato il deposito incontrollato, quanto nei confronti del sindaco, per aver rilasciato una sorta di autorizzazione all'impresa appaltatrice omettendo, peraltro, il controllo su di essa.

Preliminarmente, i giudici di legittimità si sono soffermati sul tema dell'individuazione del produttore del rifiuto nei contratti di appalto e sulle relative responsabilità. Si tratta di un tema che, negli anni scorsi, è stato oggetto di fervente dibattito, oggi non integralmente sanato. Un orientamento risalente, infatti, individuava il produttore dei rifiuti nel committente e proprietario dell'area e non, dunque, nel soggetto che aveva effettuato l'attività materiale dalla quale avevano avuto origine i rifiuti. L'orientamento è poi parzialmente mutato, "spostando" l'attenzione sugli interventi effettuati dall'appaltatore. Si è così giunti ad attribuire particolare rilevanza all'attività materialmente svolta dal soggetto incaricato e all'esistenza di una pattuizione che, unitamente alle altre circostanze, conducesse a qualificare come produttore del rifiuto non tanto colui la cui attività avesse materialmente originato gli scarti, quanto colui che, contrattualmente e di fatto, avesse assunto l'onere di gestirli in autonomia. In questo senso si muove la decisione in commento che:

- *individua il produttore del rifiuto nell'appal-*

tatore, valorizzando il rapporto contrattuale e il vincolo al compimento di un'opera o alla prestazione di un servizio con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio;

- *precisa, peraltro, che in astratto non è ravvisabile una generale posizione di garanzia in capo al committente e al subappaltatore nei confronti dell'appaltatore e che, pertanto, l'eventuale responsabilità di questi soggetti deve essere fondata su un diretto concorso nella commissione del reato;*
- *chiarisce, tuttavia, che questo concorso è ravvisabile laddove l'attività di tali soggetti - e in particolare del committente - si sia concretizzata in una ingerenza oppure in un controllo diretto sulle attività dell'appaltatore.*

Ne deriva, nel caso di specie, la conferma della condanna nel merito in capo all'impresa appaltatrice, seppur con rinvio per rideterminazione della pena.

Una lettura operativa della pronuncia in esame porta, dunque, a suggerire di porre attenzione - nell'ambito di contratti di appalto - alla materiale attività di produzione del rifiuto, all'autonomia (formale e materiale) riconosciuta all'appaltatore nella gestione del rifiuto da parte dell'appaltatore e, in particolare, alle previsioni contrattuali al fine di individuare chiaramente nell'appaltatore il produttore del rifiuto, con i relativi oneri.

Venendo sinteticamente alla posizione del sindaco del comune committente, i giudici nella sentenza in esame premettono che sebbene vi sia differenza tra i controlli in capo all'amministrazione (di carattere politico-amministrativo) e quelli in capo ai dirigenti (di carattere tecnico), il sindaco - una volta esercitati i poteri attribuitigli dalla legge - non possa "disinteressarsi" degli esiti della sua attività, in particolare in casi in cui gli sia nota l'esistenza di una problematica ambientale. Fatta questa premessa, che dà conto dell'orientamento della Corte sul punto, tuttavia i giudici annullano con rinvio la decisione di merito in quanto fondata su valutazioni ipotetiche e in assenza di una prova circa la presunta autorizzazione rilasciata dal comune e circa la effettiva conoscenza da parte del sindaco dell'attività di deposito dei rifiuti.