

La sentenza della Cassazione penale n. 5916/2015: prodromo del decreto legge «salva ILVA e salva Fincantieri»

Recentemente i *mass media* si sono intrattenuti sul caso della chiusura del sito Fincantieri di Monfalcone conseguente ad una illegittima gestione dei rifiuti.

In estrema sintesi: il titolare del sito, nonché appaltatore dei lavori di costruzioni di navi, la Fincantieri utilizza vari subappaltatori (nel sito lavorano circa 5000 persone: solo 1600 sono dipendenti Fincantieri, gli altri 3400 sono dipendenti dei subappaltatori). Uno di questi subappaltatori accatastava i rifiuti da propria lavorazione nella banchina del cantiere (in terraferma) che era stata messa a disposizione dalla Fincantieri. Poi questi rifiuti venivano selezionati e trasportati altrove a cura di un'altra ditta incaricata.

Il P.M. di Gorizia ravvisava il reato di deposito incontrollato.

Invece, il Tribunale di Gorizia affermava, con ordinanza, non trattarsi di gestione di rifiuti autorizzabile, in quanto si svolgeva nell'ambito del deposito temporaneo.

Ma, il Procuratore della Repubblica ricorreva in cassazione per chiedere l'annullamento dell'ordinanza di rigetto del Tribunale di Gorizia¹.

Nel caso di specie il Procuratore sosteneva che:

- Il soggetto produttore dei rifiuti non sarebbe la Fincantieri, «ma i singoli subappaltatori coinvolti nella complessa attività di realizzazione delle navi; tali soggetti non risultano essere titolari della autorizzazione per la gestione dei rifiuti da essi prodotti»;
- Non tanto di deposito temporaneo si deve qui parlare, quanto di «stoccaggio» essendo stati i rifiuti «trasportati da bordo nave fino agli spazi adiacenti sulla terraferma per essere ivi conservati alla rinfusa; la fase di cernita e suddivisione viene eseguita successivamente a questo primo deposito che, pertanto, deve essere qualificato come deposito di stoccaggio e non deposito temporaneo»;
- La ditta subappaltatrice è pertanto da considerarsi produttore dei rifiuti, quindi necessita di una apposita autorizzazione.

La difesa delle ditte subappaltatrici ricordava che realizzano opere all'interno delle navi in costruzione, con materiale fornito dalla Fincantieri, e che i residui da lavorazione, prima di essere trattati ai fini della loro gestione, sono conferiti in terraferma, per motivi di spazio e di sicurezza. Altri subappaltatori gestiscono i rifiuti utilizzando in via esclusiva per il deposito, le aree messe a disposizione da Fincantieri.

La Cassazione Penale, Sez. III con la sentenza 10 febbraio 2015, n. 5916, accoglie il ricorso del Procuratore, stabilendo che il produttore dei rifiuti non è solo il soggetto dalla cui attività materialmente realizzata deriva la produzione dei rifiuti, ma anche il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione².

¹ «Con ordinanza dell'11 luglio 2013, il ricorso in appello» avverso il provvedimento proposto dal P.M. in quanto «la documentazione in atti non aveva fatto emergere l'esistenza di una situazione di pericolo di danno ambientale. La attività di gestione dei rifiuti ivi realizzata si sarebbe svolta, secondo il Tribunale, in più fasi, caratterizzate da un progressivo sgrossamento e selezione del materiale di risulta derivante dalle lavorazioni eseguite a bordo nave; ciò avrebbe giustificato una prima impressione di promiscuità nella conservazione del materiale stesso; essa, però, doveva essere inserita nel procedimento di razionalizzazione e riutilizzo del rifiuto volta a consentirne il più possibile il successivo riutilizzo allo scopo di limitare l'impatto ambientale del mero smaltimento. Ha, altresì, osservato il Tribunale che i rifiuti risultavano classificati da Fincantieri e suddivisi, anche topograficamente, in relazione alla loro tipologia», così la Cass. Sez. III Pen. 10 febbraio 2015, n. 5916.

² Richiamando la sentenza della Cass. Sez. III Pen. 21 aprile 2000, n. 4957, Rigotti ed a., in *Riv. pen.*, 2000, 919.

Si afferma poi che «gli obblighi connessi alla gestione dei rifiuti stessi non gravano certamente solo sul produttore in senso giuridico, ove questi sia appaltatore delle opere da cui i rifiuti derivino, ma anche, e si direbbe, soprattutto, sul produttore in senso materiale»³.

Si contesta che il deposito temporaneo della Fincantieri possa considerarsi il deposito temporaneo anche delle ditte subappaltatrici, proprio perché l'area di cui trattasi è distinta rispetto a quella di produzione⁴.

Ne esce confermata l'inesistenza di un deposito temporaneo, bensì l'esistenza di uno stoccaggio (necessitante quindi di una specifica autorizzazione)⁵, più esattamente, di un «deposito incontrollato», sanzionato ai sensi dell'art. 256 del codice ambientale⁶.

Così si disponeva il sequestro preventivo delle aree ubicate nel predetto stabilimento di Monfalcone, poiché destinate alla lavorazione dei predetti residui da lavorazione.

I vertici della Fincantieri decidevano di fermare il cantiere e i lavori, tanto che si poneva la questione del relativo salvataggio occupazionale e produttivo.

Il Governo, condividendo queste preoccupazioni, è quindi intervenuto – con un tempestivo decreto legge⁷ – sulle definizioni del codice ambientale, introducendo precisazioni se non «deroghe» a taluni istituti che costituiscono il presupposto per questa vicenda. Le definizioni interessate dal provvedimento legislativo sono quelle di:

- «Produttore» [art. 183, comma 1, lett. *f*) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, c.d. «codice ambientale»]: che ora è da intendersi anche «il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile» la produzione dei rifiuti derivante dall'attività del produttore iniziale che ora ricomprende anche il predetto soggetto;
- «Raccolta» [art. 183, comma 1, lett. *o*) del codice ambientale]: che ora comprende il «deposito preliminare alla raccolta»;
- «Deposito temporaneo» [art. 183, comma 1, lett. *bb*) del codice ambientale]: che, ora, è «il raggruppamento dei rifiuti e il deposito preliminare alla raccolta ai fini del trasporto di detti rifiuti in un impianto di trattamento, effettuati prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti» etc.

³ Sul punto la Corte richiama le sentenze Cass. Sez. III Pen. 21 aprile 2000, n. 4957, cit. e 22 giugno 2011, n. 25041, Spagnuolo, rv. 250.676, «nella quale è, anzi, esclusa la responsabilità del committente».

⁴ È la Fincantieri che preleva i rifiuti da bordo nave per trasferirli sulla terraferma. Qui i rifiuti vengono sottoposti, a cura di una altra ditta incaricata da Fincantieri, a una cernita in funzione delle varie tipologie di rifiuto presenti. Successivamente i rifiuti vengono trasportati agli impianti esterni per il loro trattamento.

⁵ La sentenza qui richiama Cass. Sez. III Pen. 4 dicembre 2013, n. 48491, De Sarlo, rv. 257.999.

⁶ Si richiama Cass. Sez. III Pen. 19 aprile 2011, n. 15593, Sirolesi, rv. 250.150.

⁷ Il d.l. 4 luglio 2015, n. 92, recante «Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale» (in vigore dal 4 luglio 2015) anche noto come «decreto salva ILVA - Fincantieri», è stato emanato, si legge, per assicurare «la prosecuzione, per un periodo determinato, dell'attività produttiva degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale interessati da un provvedimento giudiziario di sequestro dei beni» nonché per «garantire che le misure, anche di carattere provvisorio volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva dei medesimi stabilimenti, siano adempiute secondo condizioni e prescrizioni contenute in un apposito piano, a salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo del lavoro, della salute e dell'ambiente».

Sarebbe un fuor d'opera qui disaminare la problematica venutasi a creare (soprattutto alla luce del diritto vivente), basti qui osservare che si tratta di un intervento chirurgico invero poco accorto, posto che:

- La precedente definizione di produttore, non soffriva di una ristretta interpretazione solo materiale o naturalistica o fattuale⁸.

Il senso della normativa si trae, infatti, da una sua lettura completa, assieme alla tutela cui è essa funzionalizzata, talché il concetto di produttore va interpretato non solo in senso materiale (e letterale), piuttosto in una visione sistematica.

Qui la visione giuridica contempla tutti gli interventi che determinano in concreto la produzione dei rifiuti.

Anche le attività «create» in via contrattuale non possono automaticamente (e formalmente parlando) per così dire, fare «slittare» ad altri le proprie responsabilità nella gestione dei rifiuti.

Queste responsabilità rimangono in capo ad una pluralità di obbligati, proprio perché si tratta di «proteggere maggiormente il bene»⁹;

- Il deposito temporaneo era sempre stato considerato il solo luogo di produzione dei rifiuti, le eccezioni confermano la regola (ad es. l'art. 230, commi 1-4, codice ambientale sulle attività di manutenzione alle infrastrutture¹⁰), oltre alle numerose casistiche relative all'area di produzione dei rifiuti (con divieto di spostamento intraaziendale dell'area: es. da sede periferica a sede periferica¹¹). L'intervento legislativo *de quo* allarga la spazialità a tutta l'area di produzione dei rifiuti, correlativamente «rincorrendo» le attività di produzione dei rifiuti disseminate nell'area dello stabilimento del produttore e quindi, con questo «collante», crea il sillogismo che lega le diverse spazialità alle attività di gestione dei rifiuti, che riportano ai diversi soggetti.

Donde: se si tratta di deposito temporaneo non si tratta di gestione e quindi i soggetti non rientrano negli obblighi di cui alla disciplina sui rifiuti;

8 Anche se la succitata sentenza Cass. n. 25041 del 2011 riguardante i lavori di recupero abitativo di un sottotetto, affermava l'inesistenza dell'obbligo di intervenire sulla gestione dei rifiuti da parte del committente (appaltante) e del direttore dei lavori nei confronti dell'appaltatore/subappaltatore, perché i soli doveri di controllo riguarderebbero qui la conformità della costruzione (normativa urbanistica, piano, permesso di costruire e testo unico edilizia) e non (appunto) i rifiuti. Per la Corte rimaneva però ferma l'ipotesi del diretto concorso dei vari soggetti nella commissione del reato *ex art. 40, capoverso, del c.p.*

9 Chiara è, in proposito, la (pur non recente) sentenza n. 4957 del 2000 cit., riguardante la edificazione di un centro commerciale in un terreno, previa demolizione di un capannone e di un fabbricato. Qui i soggetti coinvolti erano: il proprietario del terreno, il committente dei lavori di demolizione, l'esecutore dei lavori, il direttore dei lavori.

Nella sentenza si ricorda che la responsabilità per omissione (omesso impedimento di illecito) comporta l'obbligo di attivarsi accompagnato dei necessari requisiti della determinatezza e della specialità (art. 40, capoverso, c.p.), in particolare, che in capo al proprietario del terreno rimane l'obbligo della vigilanza e del controllo in quanto custode (art. 2051 c.c.) e che i titolari della concessione edilizia sono i produttori dei rifiuti che derivano dai lavori, come pure non rimangono estranee alla gestione le parti che stipulano il contratto di appalto.

Invece, la compartecipazione (anche nell'atecnico senso di gestione dei rifiuti) fa superare la problematica del produttore, sarebbe però qui il luogo di produzione dei rifiuti a richiamare l'attività correlata e quindi i soggetti della stessa. Sulla tematica sia permesso rinviare alla parte sui rifiuti contenuta nel volume collettaneo A. PIEROBON (a cura di), *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Santarcangelo di Romagna, 2012.

¹⁰ Cfr. Cass. Sez. III Pen. 5 settembre 2007, n. 33866, Balloi, rv. 237.217.

¹¹ Cfr. Cass. Sez. III Pen. 4 maggio 2007, n. 16955, B.G.C.

- La raccolta rifiuti è una fase della gestione dei rifiuti e quindi è una attività autorizzata, ora in essa definizione rientra anche il «nuovo» deposito preliminare alla raccolta, che però non è autorizzato... quindi?

L'impellenza (non solo governativa) di provvedere a consentire la prosecuzione dell'attività lavorativa e produttiva in quel di Fincantieri (sito di Monfalcone) ha portato a novellare in un modo, che a noi pare «pasticciato», le definizioni codicistiche di produttore, di raccolta e di deposito temporaneo.

Sicuramente queste definizioni saranno rimaneggiate, se non «corrette» – in sede di conversione del decreto legge – proprio per evitare gli accennati cortocircuiti normativi, evitando altresì che gli artifici così come apprestati possano diventare per qualcuno il pretesto, se non il veicolo, per «combinare» ben altro. Tutto ciò confidando nella lettura parziale, nell'ignoranza, nel lassismo, o peggio (visto che sovente emergono fenomeni collusivi) da parte di talune pubbliche amministrazioni e/o di «controllori».

Alberto Pierobon