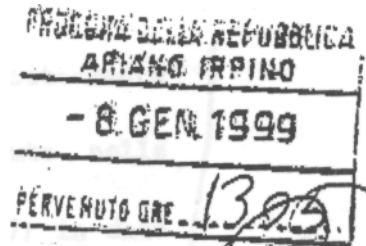


31/99



PRETURA CIRCONDARIALE DI ARIANO IRPINO

RICENTE LA SEGRETERIA
Dott. Sc...
X

Ufficio del Giudice per le Indagini preliminari -

II Giudice per la indagini preliminari, dott. Federico Scioli, esaminata la richiesta del P.M. in data 7/1/99, avente ad oggetto il sequestro preventiva dell'area sita in Ariano Irpino località Difesa Grande, adibita a discarica di rifiuti urbani, osserva quanto segue.

Con provvedimento del 22/11/94 il Prefetto di Napoli, investito dei poteri di cui all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11/2/94, approvò l'esecuzione di un impianto di trattamento dei rifiuti, ubicato in tenimento del comune di Ariano Irpino alla località Difesa Grande, sul terreno individuato in catasto al foglio 51 particelle 128 e 147. Assenti la costruzione e gestione dell'impianto di smaltimento dai rifiuti, con provvedimento autozizzativo rilasciato in favore della ASI - DEV -. ECOLOGIA S.r.l. di Avellino. Il

concessionario avrebbe dovuto realizzare e gestire direttamente l'impianto nel rispetto delle prescrizioni contenute nella convenzione stipulata per atto pubblico (rep. N. 18177) in data 5/12/94, che all'art. 5 prevedeva la realizzazione di una sola vasca della volumetria di mc 300.000.

Successivamente il Prefetto di Napoli approvò una serie di perizie relative a varianti strutturali e di natura tecnica, con ordinanze del 17/3/95, 19/10/95 e 14/11/95. In particolare l'ordinanza del 14/11/95 prevedeva che "il volume finale della discarica, a seguito dall'approvazione della presenta variante", rimanesse "invariato rispetto a quello assentito con convenzione stipulata il 5/12/94".

Con provvedimento in data 17/11/95 venne "autorizzato l'esercizio della vasca secondaria della discarica", contemplata nelle perizie di variante, mantenendo "fermo l'obbligo da parte della società ASI-DEV- ECOLOGIA del rispetto della specifiche condizioni e prescrizioni previste nell'atto di convenzione del 5/12/94 e nell'ordinanza di approvazione del progetto". E' evidente quindi che la gestione della discarica da parte della società concessionaria avrebbe dovuto tener conto dei limiti quantitativi originariamente previsti nell'ordinanza del

22/11/94. per lo smaltimento dei rifiuti. In altri termini i rifiuti scaricati nell'invaso non avrebbero dovuto superare, nel corso dell'esercizio della discarica, le volumetrie previste nella convenzione del 5/12/94 (300.000 mc.).

In data 7/11/95 il Prefetto di Napoli autorizzò l'utilizzo di un ulteriore invaso (cosiddetta vasca principale), atteso che la vasca secondaria aveva quasi raggiunto il livello di saturazione. Il provvedimento prefettizio fissò espressamente i complessivi limiti quantitativi per lo smaltimento dei rifiuti. A tal fine stabilì che "il quantitativo complessivo dei rifiuti da smaltire nell'intero impianto (vasca principale e vasca secondaria,)" sarebbe stato contenuto "nei limiti fissati nell'atto di convenzione" e comunque non avrebbe potuto superare i 228.626 mc".

In data 19/6/98 venne eseguito un sopralluogo presso la discarica in argomento da parte di alcuni componenti del "Gruppo per la verifica delle attività di gestione delle discariche pubbliche", In quella occasione vennero rilevate le volumetrie autorizzate, pari a mc. 48.000 per la vasca secondaria ed a mc. 228.626 per la principale. Vennero inoltre determinate le

quantità di rifiuti abbancate dall'inizio della gestione della discarica, distinguendole per tipologie.

La consulenza tecnica disposta dal Pubblica Ministero ha elaborato i predetti dati, giungendo a quantificare la volumetria complessiva dei rifiuti scaricati nei due invasi sino alla data del 19/6/98, pari a mc 568.000 (cfr. relazione del 15/12/98 a firma del prof. Sanna e del dott. Iacucci). A questi volumi deve aggiungersi il "20% occupato dai materiali di ricopertura ed i 2000 mc per la impermeabilizzazione del fondo". Ne consegue che "le volumetrie occupate ammontano a mc 686.000, quindi il doppio delle volumetrie approvate a oggetto della convenzione".

Le conclusioni cui sono pervenuti i consulenti del **P.M.** evidenziano una condotta penalmente illecita, posta in essere dai soggetti responsabili della gestione della discarica. Lo smaltimento dei rifiuti è infatti avvenuto in violazione delle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni amministrative succedutesi nel corso del tempo. Tutti i provvedimenti profetizi hanno imposto in maniera inequivoca il rispetto di rigorosi limiti quantitativi allo smaltimento dei rifiuti,

violati in maniera preoccupante nel corso dell'esercizio della discarica.

E', pertanto configurabile il reato di cui all'art.51 comma quarto D.P.R. n.22/1997.

Va tuttavia osservato che con recente ordinanza del 30/12/98 il Prefetto di Napoli è intervenuto nuovamente, prorogando ancora una volta la convenzione del 5/12/94. Il provvedimento ha sanato *ex nunc* la situazione antigiuridica determinatasi nel corso degli anni, in quanto ha autorizzato "la prosecuzione dall'esercizio della discarica in parola mediante l'utilizzo dell'intero volume disponibile, approvato con l'Ordinanza del 2/11/1996" (in. altri termini quello assentito con convenzione stipulata il 5/12/94). Il provvedimento prefettizio consta di una parte motiva e di un dispositivo. Il dispositivo si limita a disporre la proroga fino al 28/2/99, "agli stessi patti e condizioni", della convenzione del 5/12/94. Dalla lettura del solo dispositivo sembrerebbe scaturire la volontà dell'autorità prefettizia di mantenere comunque fermi i limiti quantitativi fissati in origine per lo smaltimento dei rifiuti, tenuto conto del richiamo alle clausole negoziali di cui alla convenzione del 94.

Tuttavia la motivazione, posta a fondamento del dispositivo-, estrinseca una differente volontà da parte dell'organo amministrativo. Il provvedimento infatti, dopo aver evidenziato una situazione di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nell'ambito della regione Campania, afferma "l'inderogabile necessità di assicurare [...] la prosecuzione dell'esercizio della discarica (...) mediante l'utilizzo dell'intero volume disponibile. Dispone pertanto, espressamente il superamento del limite quantitativo originariamente fissato, fino all'esaurimento delle capacità ricettive della vasca principale attualmente in coltivazione. Si fa inoltre menzione di una precedente ordinanza prefettizia del 9/4/98, ritenendo che la stessa abbia di fatto modificato il quantitativo massimo di rifiuti abbancabili, fissato nell'originaria convenzione. Seppure quest'ultima interpretazione non sia affatto condivisibile, resta tuttavia evidente la volontà del Prefetto, estrinsecatasi nell'ordinanza del 30/12/98, di superare il predetto limite quantitativo, consentendo lo smaltimento dei rifiuti anche oltre detta soglia. Deve osservarsi al riguardo che nell'interpretazione dall'atto amministrativo occorre ricercare la reale intenzione

dell'autorità, applicando le regole civilistiche sull'interpretazione soggettiva ed oggettiva compatibili con la natura unilaterale dall'atto. Generalmente si ritengono utilizzabili le regole di interpretazione soggettiva, della quale intenzione, della valutazione complessiva e della connessione sistematica»

Alle medesime conclusioni può pervenirsi sotto un diverso, profilo. Il provvedimento autorizzativo è riconducibile alla fenomenologia delle manifestazioni tacite, la cui operatività nel diritto amministrativo è ampiamente riconosciuta in giurisprudenza. Nel dispositivo la volontà di autorizzare la prosecuzione della gestione della discarica anche oltre il limite quantitativo originariamente previsto per lo smaltimento dei rifiuti non è espressa in modo diretto, ma è implicita nello stesso provvedimento di proroga della convenzione del 5/12/94.

L'ordinanza interviene infatti in un contesto nel quale è già stato acclarato il superamento dei predetti limiti quantitativi, atteso che gli stessi erano stati programmati esclusivamente in funzione della durata della discarica, fissata in due soli anni. Ne deriva che la proroga della convenzione non

può non implicare anche l'autorizzazione al superamento dei limiti

Se questo è il contenuto dell'ordinanza prefettizia del 30/12/98, in consumazione del reato di cui all'art. 51 comma quarto D.P.R. n.22/97 deva ritenersi cessata al momento dell'emanazione del richiamato provvedimento. Allo stato quindi la gestione della discarica è conforme alle (nuove) prescrizioni di cui al recente provvedimento autorizzativo .

Ciò comporta l'insussistenza del *periculum in mora*, presupposto imprescindibile di cui all'art. 321 c.p.p. almeno con riferimento alla contravvenzione presa in esame, in quanto non è ravvisabile il pericolo di un aggravamento e di una protrazione delle conseguenze del reato di cui sopra, come sostenuto dal P.M. a fondamento della propria richiesta. Attualmente infatti risulta venuto meno, sia pure *ex nunc*, il profilo di illiceità riscontrato nella gestione relativa al

precedente periodo.

In data 26/5/95, con decreto del direttore generale del Ministero per i beni culturali e ambientali, l'area sulla quale insiste la discarica venne riconosciuta di interesse particolarmente importante ai sensi della legge

N. 1089/1939, in ragione della presenza di "una serie di insediamenti di età ellenistico-romana, testimoniati da necropoli e tombe, [...] tracce di centuriazione, ville, ponti medievali". Si legge inoltre nel provvedimento che l'area è interessata da una fitta rete stradale, di cui si identificano anche i percorsi, "diverticoli del grande tratturo Regio Pescassecoli-Candela"-.

L'intero sito denominato Difesa Grande fu quindi ritenuto di grande importanza archeologica, costituendo "un omogeneo contesto antico da tutelare nella sua interezza", mediante la conservazione dello stato dei luoghi.

Il decreto ministeriale dispose inoltre la notifica in forma amministrativa ai privati proprietari, nonché la trascrizione nei registri delle conservatorie, ai sensi degli artt. 2 e 3 L. n.1089/1939.

E' evidente perciò che l'area venne formalmente assoggettata alle disposizioni di cui alla L.1/6/39 n,1089, mirante alla tutela delle cose di interesse artistico e storico.

Il provvedimento ministeriale subì vicende contrastanti dinanzi agli organi di giustizia amministrativa. Impugnato dinanzi al T.A.R. per la Campania, sezione di Salerno, il giudice amministrativo ne dispose la sospensione, con ordinanza

del 23/8/95. Alcuni mesi più tardi il Consiglio di Stato annullò
la predetta ordinanza, con decisione del 5/12/95, ripristinando,
la piena efficacia del decreto ministeriale.

Allo stato l'area resta pertanto, assoggettata al vincolo archeologico.
Ciò comporta l'obbligo di sottoporre alla competente
soprintendenza i progetti delle opere di qualunque genere, da
eseguirsi sugli immobili protetti, al fine di ottenerne la
preventiva autorizzazione, secondo quanto recita l'art. 18 legge
citata.

Nella vicenda in esame la soprintendenza archeologica delle
province di SA, AV, BN intervenne una prima volta con
provvedimento del 29/12/95, autorizzando in via temporanea
"esclusivamente il funzionamento della vasca già realizzata"
(vasca secondaria). Con successivo provvedimento, del 3/2/96
autorizzò "l'uso della discarica alle seguenti tassative
condizioni: non potrà essere eseguita alcuna altra opera
aggiuntiva; sono consentiti esclusivamente gli interventi
strettamente connessi e funzionali all'uso delle due vasche di
cui al progetto [...]. La soprintendenza approvò quindi il
progetto che prevedeva la realizzazione di due vasche (vasca
principale e secondaria), escludendo qualsiasi altro intervento

non strettamente connesso e funzionale all'uso degli invasi. In particolare "ogni altra eventuale opera che preveda interventi * ' nel sottosuolo o che comunque vada a sigillarlo dovrà essere sottoposta alla preventiva autorizzazione di questo ufficio".

Dalla relazione tecnica a firma dei consulenti nominati dal P.M. si evince che il volume della vasca principale venne ampliato dagli originari 268.000 mc a 405.000 mc. La relativa perizia di variante risale al 9/9/1996 e venne approvata il 2/11/96 con ordinanza del Prefetto di Napoli. Fu presentata ben sette mesi dopo il provvedimento autorizzativo della soprintendenza, che certamente non valutò in quella occasione l'incremento volumetrico successivamente realizzato.

Agli atti del fascicolo del P.M. non si rinvennero ulteriori provvedimenti autorizzativi da parte della soprintendenza, aventi ad oggetto la perizia di variante in esame. Deve quindi concludersi che l'intervento venne portato a compimento in assenza di approvazione da parte della soprintendenza.

Non sussistono dubbi in ordine alla necessità che l'ampliamento volumetrico dovesse essere sottoposto al preventivo assenso della soprintendenza di Salerno. L'art. 18 L.

N. 1089/39 sancisce l'obbligo della preventiva approvazione per i progetti di opere "di (qualunque genere". Nel caso in esame l'intervento non può certo comprendersi tra quelli strettamente funzionali all'uso della discarica, in quanto comportò una trasformazione strutturale dell'opera originaria (vasca principale), incrementando in maniera consistente le sue originarie dimensioni. L'incremento volumetrico era suscettibile di produrre un impatto ambientale affatto trascurabile, che necessitava del vaglio preventivo della soprintendenza.

Peraltro lo stesso provvedimento del 3/2/96 circoscriveva chiaramente gli interventi da sottoporre a preventiva autorizzazione, facendo riferimento in particolare a quelli eseguiti nel sottosuolo o destinati a sigillarlo, il consistente ampliamento delle capacità volumetriche della vasca principale non poteva non coinvolgere anche il sottosuolo, naturale custode di significativi reperti archeologici.

La condotta dei soggetti responsabili della gestione della discarica integra il reato previsto dall'art. 59 comma primo L. N. 1089/39, che punisce qualsiasi trasgressione alle disposizioni di cui all'art. 18. Non è invece invocabile l'art. 1 *sexies* della L. N.431/85. La cosiddetta legge Galasso tutela il solo

patrimonio "naturale", costituito dal mare, dai fiumi, dalle foreste, dai ghiacciai, nonché dai beni rientranti nelle tipologie analiticamente descritte all'art. 1. Al contrario la legge n. 1089/39 tutela il patrimonio "culturale", cioè quello creato direttamente dall'uomo nel corso dei secoli ossia il patrimonio artistico, archeologico, storico).

Nel caso in esame il sito di Difesa Grande è venuto in considerazione in ragione della sua importanza archeologica, come è dato desumere dal decreto del Ministero per i beni culturali e ambientali. La fattispecie va qualificata diversamente, dovendo essere sussunta nella previsione di cui agli artt. 18 e 19 L. N.1089/39.

Rientra nei poteri del giudice per le indagini preliminari qualificare più esattamente l'ipotesi di reato contestata dal P.M., sia pure agli effetti limitati dell'adozione della misura cautelare richiesta, senza che ciò possa implicare una iniziativa officiosa del giudice (Cass., 17/1/92, Alfieri).

Le osservazioni svolte inducono a ritenere che la richiesta di sequestro preventivo sia supportata da un *fumus boni juris*,

Sussiste inoltre l'ulteriore presupposto costituito dal *periculum in mora*, atteso che non è ancora cessata la permanenza

del reato. la contravvenzione conpemplata dagli artt. 18 e 59 ha

natura permanente, poichè "realizzatisi gli elementi costitutivi dell'illecito penale e prodottasi l'offesa al bene o interesse protetto. questa si protrae nel tempo a causa del perdurare della condotta antigiuridica del soggetto agente" (Cass. Pen., sez.III, 25/11/1957 n-10720). Il vincolo del sequestro si presenta quindi utile ad impedire l'aggravamento o la protrazione delle conseguenze del reato commesso.

Il sequestro preventivo, deve avere ad oggetto la sola vasca cosiddetta principale, in ordine alla quale risulta violato il vincolo archeologico. Nel fascicolo del P.M. non vi sono elementi per ritenere che anche l'ampliamento della vasca secondaria avvenne in assenza di preventiva autorizzazione della soprintendenza. La perizia di variante risale al 13/9/95, precedendo di qualche mese l'autorizzazione del 3/2/96. Gli elementi offerti al vaglio del G.I.P. non consentono di escludere che la soprintendenza ebbe modo di valutare in sede di approvazione anche il progettato ampliamento della vasca secondaria, approvandolo uitamente agli altri interventi.

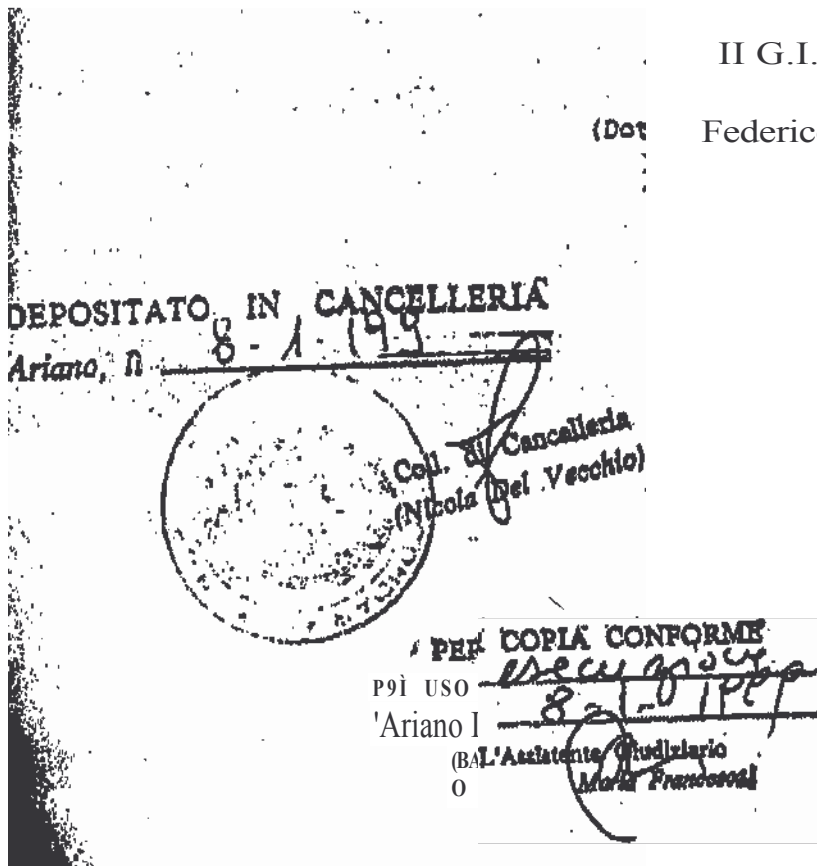
P.Q.M.

Il G.I.P., visto l'art. 321 c.p.p.,

Dispose il sequestro dell'invaso principale attualmente in coltivazione, prospiciente la strada provinciale (denominato "vasca principale"), facente parte dell'impianto di discarica ubicato nel comune di Ariano Irpino (Avellino) alla località Difesa grande, sul terreno individuato in catasto al foglio 51 particelle 128 e 147.

Manda alla cancelleria per l'immediata trasmissione del presente provvedimento, in duplice copia, al P.M. il quale ne curerà l'esecuzione.

Ariano Irpino, 8/1/1999



Il G.I.P.,

(Det. Federico Scioli)