



30125/12

29

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
TERZA SEZIONE PENALE

UDIENZA PUBBLICA
DEL 16/05/2012

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. GUIDO DE MAIO

Dott. ALDO FIALE

Dott. AMEDEO FRANCO

Dott. GIULIO SARNO

Dott. GASTONE ANDREAZZA

- Presidente - SENTENZA
N. 1347/2012

- Consigliere - REGISTRO GENERALE
N. 50442/2011

- Rel. Consigliere -

- Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

1) FAZIO GIROLAMO N. IL 07/07/1954

avverso la sentenza n. 2681/2010 CORTE APPELLO di PALERMO,
del 20/06/2011

visti gli atti, la sentenza e il ricorso

udita in PUBBLICA UDIENZA del 16/05/2012 la relazione fatta dal

Consigliere Dott. GIULIO SARNO

Udito il Procuratore Generale in persona del Dott. *Spina Sarno*
che ha concluso per *l'assoluzione in merito*

Udito, per la parte civile, l'Avv

Udit i difensor Avv.

Ritenuto in fatto

1. Girolamo Fazio propone ricorso per cassazione avverso la sentenza in epigrafe con la quale la corte di appello di Palermo, in riforma della sentenza del tribunale di Trapani, lo ha ritenuto colpevole della contravvenzione di cui all'articolo 256 comma 1, lettera a) dlgs n. 152/06 e lo ha condannato alla pena di euro 3000 di ammenda oltre al risarcimento dei danni in favore del WWF Italia da liquidarsi in separata sede.

2. La contestazione è stata elevata nei confronti dell'imputato perché, quale sindaco della città, adottava l'ordinanza numero 200 dell'1 agosto 2007 con la quale veniva ulteriormente prorogata l'autorizzazione all'esercizio del lotto G. della discarica utilizzata dal comune di Trapani per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

L'ordinanza, secondo la contestazione, era da ritenersi illegittima in quanto emessa in violazione del disposto dell'articolo 191 quarto comma del dlgs n. 152/2006. E ciò, in particolare, in quanto il presidente della provincia regionale di Trapani, competente ad emettere le ordinanze in questione, avendo già esercitato il potere di autorizzazione all'esercizio della discarica con due provvedimenti in via d'urgenza e, quindi, nella misura massima consentita, aveva rifiutato di emettere un terzo provvedimento autorizzatorio.

Per l'intervento del sindaco, dunque, secondo la tesi di accusa, si era realizzata una gestione illecita della discarica e dei rifiuti solidi urbani conferiti dal comune di Trapani e da altri limitrofi, peraltro in spregio alla normativa di prevenzione del settore stante la mancata funzionalità del sistema antincendio, la carenza di un sistema di captazione del biogas, la carenza parziale e l'inidoneità del sistema di captazione delle acque meteoriche, la mancanza di idonea copertura giornaliera con materiali adeguati dei rifiuti conferiti, la carenza di un sistema di abbattimento delle polveri.

2.1 Il giudice di primo grado aveva assolto il ricorrente ritenendo legittima l'ordinanza emessa e ravvisando la necessità di provvedere in via di urgenza al fine di prevenire eventuali ipotesi di emergenze sanitarie di igiene pubblica in base all'articolo 50 comma 5 del dlgs 18 agosto 2000 n. 267.

Aggiungeva inoltre il tribunale che essendo legittimo il provvedimento emesso dal sindaco e potendo le ordinanze contingibili e urgenti derogare alle norme ordinarie di legge, si sarebbe appalesato del tutto irrilevante accertare l'effettiva sussistenza delle presunte irregolarità funzionali della discarica evidenziate dai carabinieri nel sopralluogo del 13 agosto 2007, che comunque non potevano essere addebitabili all'imputato non avendo quest'ultimo competenza gestionale all'interno della discarica.

2.2 La corte di appello ha riformato la sentenza di primo grado accogliendo l'impugnazione del procuratore della Repubblica di Trapani.

In motivazione si premette quanto segue.

Cessato lo stato di emergenza in materia di smaltimento dei rifiuti per la regione Sicilia, il 31 maggio 2006, il presidente della regione, commissario delegato, aveva emesso l'ordinanza numero 566 del 31 maggio 2006 con la quale si ordinava agli A.T.O. cui era stata trasferita la gestione integrata dei rifiuti, di inoltrare ai presidenti delle province regionali siciliane le istanze

finalizzate al rilascio delle autorizzazioni ex articolo 191 del decreto legislativo 152/06. .

Con riferimento alla discarica in questione la provincia regionale di Trapani, a decorrere dal 22 giugno 2006, aveva autorizzato l'esercizio del modulo G. della stessa discarica sino al 6 agosto 2007 con tre provvedimenti autorizzatori emessi in via contingibile ed urgente.

In data 30 luglio 2007 la provincia regionale di Trapani, nella persona del dirigente del settore territorio d'ambiente, aveva manifestato al sindaco di Trapani l'impossibilità di adottare ai sensi dell'articolo 191 del dlgs 152/06 ulteriori ordinanze poiché ne risultavano emesse già tre e, dunque, era stato già superato il numero consentito.

Lo stesso dirigente aveva invitato il sindaco di Trapani ad attivare la procedura che consentisse l'emissione di apposita ordinanza da parte del presidente della regione d'intesa con il Ministro dell'ambiente. Ciò nonostante in data 1 agosto 2007 il sindaco - odierno imputato - aveva ordinato con provvedimento d'urgenza l'esercizio provvisorio della discarica limitatamente ai rifiuti prodotti nel territorio del comune di Trapani a decorrere dal 7 agosto 2007 per il periodo di quattro mesi e 19 giorni sul presupposto che la provincia di Trapani non aveva utilizzato con il primo provvedimento emesso l'intero periodo di sei mesi consentito dalla legge.

L'esercizio della discarica era così proseguito fino al 13 agosto 2007 data in cui erano intervenuti i carabinieri.

Ciò posto i giudici di appello ritenevano di accogliere l'impugnazione del PM il quale aveva sostenuto che la potestà di emettere ulteriori ordinanze contingibili, urgenti dovesse essere riservata al presidente della regione e che la legittimità dell'ordinanza andava pure esclusa potendosi ricorrere ad opzioni diverse per lo smaltimento mediante il conferimento dei rifiuti ad altre discariche, come poi avvenuto dopo il sequestro.

In motivazione la corte di merito, sollecitata dalla difesa ad esaminare le modifiche apportate dal d.l. 90/2008 al comma 4 dell'articolo 191 nel senso che era venuta meno nella nuova formulazione la rilevanza del numero dei provvedimenti ritenendo confermato solo il limite complessivo dei 18 mesi di durata del periodo prorogato in via di urgenza, ha escluso il carattere interpretativo di tale disposizione ed ha rilevato che in ogni caso la questione interpretativa era da considerare del tutto ultronea posto che in ogni caso l'imputato, in qualità di sindaco di Trapani, non avrebbe potuto emettere alcuna ordinanza prevista posto che nel caso di specie era del tutto pacifico che la competenza iniziale spettasse al presidente della provincia ed, in alternativa, al presidente della regione.

Esclude inoltre la corte d'appello che l'articolo 50 del dlgs 267/2000 possa essere visto quale potere concorrente del sindaco nei casi regolati dall'art. 191, sul rilievo che si appaleserebbe altrimenti superflua la disciplina nell'articolo 191.

Si sottolinea poi che l'ordinanza ha consentito la prosecuzione dell'attività della discarica ancorchè priva dei requisiti essenziali a tutela della sicurezza dell'incolumità pubblica, carenze perduranti da anni, senza alcuna cura per le necessarie verifiche.

Richiamando infine le motivazioni della sentenza di questa sezione n. 1714 del 2005 ha ritenuto che lo stato di necessità può rilevare solo come causa di giustificazione ma giammai per escludere la sussistenza del reato stante l'evidente illegittimità del provvedimento adottato.

3. Deduce in questa sede il ricorrente:

3.1 l'errata applicazione dell'art. 191 dLgs 152/06 evidenziando il tenore quantomeno equivoco della disposizione in questione e rimarcando, a riprova della legittimità del proprio operato, che anche altri sindaci della zona si erano autonomamente determinati ad emettere distinte ordinanze di contenuto identico a quella censurata;

3.2 errata applicazione dell'articolo 9 comma 8 dL. n. 90/2008 per avere ritenuto i giudici di appello che la norma in questione non avesse carattere interpretativo;

3.3 errata applicazione dell'articolo 9 comma 8 dL. n. 90/2008 e mancanza di motivazione nella parte in cui la sentenza impugnata non ha riconosciuto alla norma indicata carattere integrativo del precetto contenuto nella norma penale escludendo che essa abbia valenza di interpretazione autentica;

3.4 errata applicazione dell'articolo 191 dlgs n. 152/06 dovendosi ritenere errata la decisione della corte di appello che ha ritenuto illegittima l'ordinanza numero 200/2007 per asserita incompetenza del sindaco ad adottarla. Si rileva, peraltro, che con essa il sindaco di Trapani si è limitato a disporre unicamente per i rifiuti del proprio comune;

3.5 errata applicazione dell'articolo 50 dlgs n. 267/2000 ritenendosi non condivisibile la decisione dei giudici di appello di ritenere che l'ordinanza numero 200/2007 non potesse trovare fondamento nella disposizione citata in quanto, come affermato dal Consiglio di Stato, essa trova applicazione quando la necessità di provvedere con efficacia ed immediatezza alla tutela del bene pubblico sia tanto urgente da non consentire il tempestivo utilizzo dei rimedi ordinari offerti dall'ordinamento, a condizione che di siffatta urgenza si dia puntualmente conto nella motivazione dell'ordinanza. Ed al riguardo si fa rilevare che la vicenda si svolgeva in piena estate, con temperature che avrebbero decomposto in poche ore i rifiuti raccolti.

Considerato in diritto.

1. Il ricorso è infondato per le ragioni di seguito indicate.

L'art. 191 dlgs 152/06 prevede che: "1. Ferme restando le disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza, con particolare riferimento alle disposizioni sul potere di ordinanza di cui all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il Sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente., ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti,

anche in deroga alle disposizioni vigenti, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente. Dette ordinanze sono comunicate al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, al Ministro della salute, al Ministro delle attività produttive, al Presidente della regione e all'autorità d'ambito di cui all'articolo 201 entro tre giorni dall'emissione ed hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi."

Il quarto comma dell'art. 191, nella originaria formulazione, stabiliva inoltre che "4. Le ordinanze di cui al comma 1 non possono essere reiterate per più di due volte. Qualora ricorrano comprovate necessità, il Presidente della regione d'intesa con il Ministro dell'ambiente può adottare, sulla base di specifiche prescrizioni, le ordinanze di cui al comma 1 anche oltre i predetti termini."

Ciò posto è incontestato che l'articolo 9, comma 8, del d.l. 23 del 2008 ha modificato il comma 4 dell'art. 191 sostituendo l'espressione "Le ordinanze di cui al comma 1 non possono essere reiterate per più di due volte" con quella "Le ordinanze di cui al comma 1 possono essere reiterate per un periodo non superiore a 18 mesi per ogni speciale forma di gestione dei rifiuti."

Sostiene il ricorrente, come detto in precedenza, la legittimità dell'intervento del sindaco in quanto: a) vi era ancora margine temporale per disporre nuove proroghe in via d'urgenza avendo il legislatore chiarito con il suo intervento del 2008 che l'aspetto rilevante era unicamente il rispetto del limite complessivo dei 18 mesi di efficacia delle deroghe; b) sussisteva comunque in capo al sindaco il potere di disporre nel senso indicato.

La questione sub b) su cui si incentrano gli ultimi due motivi di ricorso assume all'evidenza carattere preliminare rispetto all'altra cui fanno riferimento, invece, i primi tre motivi.

Ove rispetto al caso di specie si escluda il potere di intervento del sindaco viene evidentemente meno la ragione di affrontare la rimanente tematica.

2. Ciò posto osserva il Collegio che la corte d'appello esclude la sussistenza delle condizioni di intervento del sindaco sotto un duplice profilo.

Per un verso sostiene, infatti, la mancanza di un potere in tal senso per le ragioni in precedenza esposte e per altro verso l'assenza delle condizioni indispensabili per il conferimento dei rifiuti in discarica.

In relazione al primo profilo osserva il Collegio che il tenore letterale della disposizione dell'art. 191 non lascia dubbi sul fatto che al presidente della Regione, a quello della Provincia ed al sindaco il potere di disporre in via di urgenza per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, debba essere riconosciuto nell'ambito delle rispettive competenze.

Nella specie correttamente la corte di merito ha evidenziato tale aspetto sottolineando che l'autorità competente a provvedere in via ordinaria sull'urgenza era certamente il Presidente della Provincia il quale, infatti, a riprova di ciò aveva già emesso due provvedimenti d'urgenza, esaurendo così ogni sua ulteriore possibilità di intervento.

Sempre dal tenore letterale della disposizione si rende poi evidente che, a fronte del diniego di quest'ultimo di emettere un ulteriore provvedimento di proroga del conferimento in discarica, così come richiesto dal Comune, la strada era obbligata nel senso che, come previsto dal comma 4 dell'art. 191 e come correttamente indicato dalla Provincia al Comune, della questione si

sarebbe dovuto investire il Presidente della regione il quale, d'intesa con il Ministro dell'ambiente, avrebbe potuto adottare, sulla base di specifiche prescrizioni, le ordinanze di cui al comma 1 anche oltre i termini ivi stabiliti.

Nessun potere interinale è previsto per il sindaco dall'art. 191 ed *a fortiori* si deve escludere il potere di agire di quest'ultimo nel caso in cui - come nella specie - il Presidente della Provincia abbia legittimamente ritenuto, in base alle disposizioni all'epoca vigenti, di non potere ulteriormente intervenire in via d'urgenza.

E' del tutto ragionevole, infatti, che il vaglio circa le ragioni dell'urgenza e la necessità di derogare alle limitazioni previste per la regolamentazione d'urgenza, in considerazione della natura dei rischi e dei pericoli da fronteggiare, debba necessariamente essere affidato ad una valutazione congiunta di Regione e Ministero dell'Ambiente per la delicatezza degli interessi da tutelare.

E ciò vale *a fortiori* ove si considerino le innovazioni apportate con il comma 1 dell'art. 191 dlgs 152/06 alla previgente disciplina dell'art. 13 dlgs 22/97.

Pur ricalcando la precedente disposizione in ordine alla competenza degli organi deputati a provvedere in via d'urgenza, la nuova disposizione pone come limite generale al potere di intervento non più, come indicato dall'art. 13, la condizione che non vi siano "conseguenze di danno o di pericolo per la salute e per l'ambiente", bensì quella che sia garantito "un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente."

E' logico ritenere, quindi, che la valutazione circa le conseguenze sulla salute debbano essere affidate alla competenza della Regione che agisce d'intesa con lo Stato.

Né può essere invocata, come fa il ricorrente, la disposizione dell'art. 50 dlgs n. 267/2000 che ai commi 5 e 6 prevede: "5...in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali."; " 6. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma."

In disparte il rapporto di specialità esistente secondo il costante orientamento di questa Corte tra l'art. 13 dlgs 22/97 (sostituito ora dall'art. 191 dlgs 152/06) e l'art. 50 citato, si deve ritenere che, così opinando, verrebbe meno la ragione stessa dell'art. 191 dlgs 152/06.

Con quest'ultima disposizione, infatti, per un verso, come si ricava dall'inciso "...nell'ambito delle rispettive competenze" contenuto nel comma 1, si è evidentemente inteso riconoscere un separato potere di decretazione d'urgenza nel rispetto delle relative competenze al Presidente della Regione, della Provincia ed al sindaco.

Per altro verso, come si ricava dalla formulazione del secondo periodo del quarto comma ("Qualora ricorrano comprovate necessità, il Presidente della regione d'intesa con il Ministro dell'ambiente può adottare, sulla base di

specifiche prescrizioni, le ordinanze di cui al comma 1 anche oltre i predetti termini.”), si è evidentemente voluto affidare la competenza esclusiva al Presidente della Regione nel caso si tratti di provvedimenti in deroga ai limiti di intervento. Si appalesa pertanto fuorviante sostenere l'esistenza di un potere "concorrente" o "interinale" del sindaco in quanto ciò finirebbe per contrastare sul piano logico con la *ratio* ed il tenore letterale dell'art. 191 che, coerentemente, infatti, non contiene alcuna previsione che autorizzi l'intervento provvisorio del sindaco stesso in attesa delle determinazioni del Presidente della Regione.

Si deve pertanto concludere che al sindaco continuano a competere nella materia dei rifiuti poteri di intervento in via d'urgenza solo ove non espressamente assegnati dal legislatore ad altra autorità e che l'imputato non avrebbe potuto, quindi, emettere il provvedimento impugnato.

2.1 In relazione al secondo profilo la corte di appello ha motivatamente sottolineato la piena consapevolezza del sindaco circa l'illegittimità della procedura in ragione del diniego ricevuto dal Presidente della Provincia ed anche sulla assenza dei presupposti per un intervento di urgenza escludendo che non vi fossero rimedi diversi per fronteggiare la situazione venutasi a creare.

Ora si deve anzitutto ribadire quanto già puntualizzato questa Sezione e, cioè, che in tema di smaltimento dei rifiuti, l'uso da parte del sindaco del potere di emissione delle ordinanze contingibili ed urgenti, ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22, in assenza dei presupposti richiesti dal citato art. 13, configura il reato di realizzazione di discarica in difetto di autorizzazione, punito dall'art. 51, comma terzo, del decreto n. 22 del 1997, ora 256 D.lgs 152/06, (Sez. 3, n. 17414 del 20/01/2005 Rv. 231635).

Né vale invocare l'esistenza di cause di giustificazione.

Si è già puntualizzato (Sez. 3, n. 17414, cit.) che non può essere invocato l'esercizio di un diritto, ex art. 51 cod. pen., che postula che l'attività posta in essere abbia costituito una corretta estrinsecazione delle facoltà riconosciute dall'art. 13 del D.Lgs. n. 22/1997 (ora 191 Dlgs 152/06) e che per l'art. 54 cod. pen. occorre provarne le condizioni.

In assenza di rilievi specifici sul punto ritiene, quindi, il Collegio che la questione non possa essere affrontata nella specie.

Va di conseguenza rigettato il ricorso con conseguente condanna del ricorrente al pagamento delle spese processuali, rimanendo così assorbite le altre questioni dedotte.

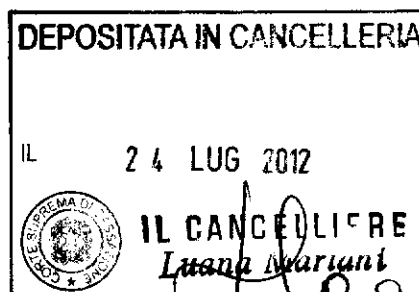
PQM

La Corte Suprema di Cassazione

Rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali.

Così deciso in Roma il 16.5.12

Il Consigliere estensore



Il Presidente

