**Cass. Pen., Sez. III n. 37544 del 13/09/2013 – Pres. Mannino – Est. Ramacci – Ric. F. A.**

**Generalità** – Quali doveri ha un sindaco rispetto all’integrità ambientale?

*Sebbene l'art. 107 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) distingua tra i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, demandati agli organi di governo degli enti locali e compiti di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, attribuiti ai dirigenti, cui sono conferiti autonomi poteri di organizzazione delle risorse, strumentali e di controllo, 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, non derivanti da contingenti ed occasionali emergenze tecnico-operative, che pongano in pericolo la salute delle persone o l'integrità dell'ambiente.*

[omissis]

La vicenda, come argomentato dal giudice del merito, trae origine dalla situazione di emergenza per la gestione dei rifiuti che aveva interessato la Campania fin dal 2007 e che aveva costretto anche il ricorrente ad emanare, in data 2 gennaio 2007, un'ordinanza contingibile ed urgente con la quale si autorizzava lo stoccaggio provvisorio di rifiuti in un'area individuata come isola ecologica per un periodo di sei mesi, spirato il quale il conferimento dei rifiuti proseguiva, ma senza alcuna precauzione, come accertato da personale del Corpo Forestale dello Stato che, a seguito di controllo, aveva verificato la presenza di rifiuti abbandonati alla rinfusa, l'assenza di idonea recinzione del sito e lo scarico diretto del percolato mediante condotta, previa raccolta in una vasca non a tenuta, direttamente in un torrente.

4. I fatti così accertati, secondo il ricorrente, non potevano però essergli addebitati ed andavano imputati esclusivamente al funzionario amministrativo, che è stato invece assolto.

Viene a tale proposito invocato, come si è detto, l'art. 107 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

Tale richiamo viene peraltro effettuato in maniera apodittica e senza alcuna ulteriore specificazione da parte del ricorrente, mediante la mera menzione di principi generali ed ampi richiami agli esiti dell'istruzione dibattimentale.

Per quanto attiene a questi ultimi, va subito osservato che essi non possono essere oggetto di censura in questa sede in presenza di una trama argomentativa che il Tribunale illustra con coerenza e senza alcuna contraddizione, né può procedersi ad una loro diversa lettura, non potendo questa Corte ripetere l'esperienza conoscitiva del giudice di merito.

5. Per ciò che attiene alla disposizione normativa richiamata in ricorso, deve invece ricordarsi che l'art.107 d.lgs. 267\2000 stabilisce, al comma 1, che ai dirigenti degli enti locali spetta la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti, che devono uniformarsi al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

La richiamata disposizione è stata più volte oggetto di esame da parte della giurisprudenza di questa Corte con specifico riferimento alla materia dei rifiuti.

Si è infatti chiarito, con riferimento agli organi di governo, che, in base alla richiamata disciplina sugli enti locali, essi hanno un dovere di controllo limitato al corretto esercizio della funzione di programmazione generale e, quanto al sindaco, dei compiti di ufficiale del governo, deputato all'eventuale adozione di ordinanze contingibili ed urgenti, restando esclusa la responsabilità del sindaco per situazioni derivanti da problemi di carattere tecnico -operativo, ancorché non meramente esecutivo, riguardanti, nella fattispecie, difficoltà meramente contingenti e di ordinaria amministrazione e la sorveglianza dell'operato del personale dipendente, che restano di competenza del dirigente amministrativo di settore (Sez. III n. 23855, 7 maggio 2002, conf. Sez. III n. 8530, 4 marzo 2002).

Il principio veniva successivamente ribadito, affermando che il sindaco resta esente da responsabilità solo per quelle condotte che rientrano nell'ambito esecutivo o gestionale riservato ai dirigenti amministrativi, rispondendo però delle scelte programmatiche e di quelle contingibili ed urgenti adottate nell'ambito dei suoi poteri ed anche eccedendo da tale ambito (Sez. III n.28674, 1 luglio 2004).

Successivamente, con riferimento ad una ipotesi di abbandono di rifiuti solidi urbani in area di proprietà comunale, si è precisato che al sindaco spetta comunque, anche in caso di specifica delega di funzioni ad un particolare settore dell'amministrazione, di porre in essere i necessari atti di indirizzo e di mettere il delegato in condizioni di adeguatamente operare, specie qualora gli sia noto lo smaltimento in violazione della legge avendo concordato con il responsabile dell'area tecnica le modalità di gestione dell'area comunale ed avendo poi omesso, sebbene diffidato dai competenti organi di vigilanza, di esercitare il controllo sull'operato del delegato (Sez. III n. 12434,22 marzo 2007).

Il dovere di controllo delle attività dei dirigenti amministrativi incombente sul sindaco è stato ancora una volta richiamato con riferimento ad una vicenda concernente l'abbandono di rifiuti liquidi (reflui da depurazione) su area comunale, ponendo in evidenza anche l'omessa indicazione, da parte dell'imputato, dell'organo amministrativo dell'ente che sarebbe stato delegato all'esercizio del potere di controllo, nonché dell'atto organizzativo in cui tale individuazione sarebbe stata operata ed il contenuto, l'ampiezza e le risorse caratterizzanti l'esplicito conferimento dal sindaco ad uffici dipendenti di funzioni e potere (Sez. III n. 2478, 17 gennaio 2008).

I ricordati principi sono stati inoltre ribaditi con riferimento ad una ipotesi di istituzione di un' isola ecologica in assenza di autorizzazione ed abbandono di rifiuti affermando, ancora una volta, che in forza del menzionato art. 107 d.lgs. 267\2000 permane, in capo al sindaco, sia il compito di programmazione dell'attività di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, sia il potere di intervento nelle situazioni contingibili ed urgenti, sia il dovere di controllo sul corretto esercizio delle attività autorizzate (Sez. III n.19882, 11 maggio 2009).

6. Nella fattispecie in esame, il giudice del merito ha accertato in fatto che il ricorrente si è attivato, in un primo tempo, per sopperire alla situazione di emergenza nello smaltimento dei rifiuti, mediante l'esercizio del potere di ordinanza, operando, quindi, in sintonia con quanto disposto dall'art. 191 d.lgs. 152\06 il quale, come è noto, prevede la possibilità di emanare ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti ma garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente.

Successivamente alla individuazione, con tali modalità, di un'area destinata al provvisorio stoccaggio dei rifiuti, dopo lo spirare del termine di efficacia dell'ordinanza risulta, sempre secondo il provvedimento impugnato, che il ricorrente si è completamente disinteressato della questione ed, anzi, ha di fatto consentito successivi conferimenti nel sito in precedenza individuato senza alcuna cautela e ciò nonostante la competente Agenzia Regionale per la protezione dell'ambiente (ARPAC), a seguito di un controllo, avesse prescritto alcuni interventi per una corretta conduzione dell'isola ecologica al fine di evitare anche pericoli di incendio e la presenza di insetti o agenti patogeni (cfr. pago 2 del provvedimento impugnato, ove vengono riportate testualmente le dichiarazioni dell'ufficiale di polizia giudiziaria che aveva proceduto all'accertamento dei reati).

Dunque, sempre da quanto è dato desumere dalla sentenza, pur avendo la possibilità di reiterare l'ordinanza entro i limiti temporali stabiliti dall'art. 191 d.lgs. 152\06, esercitando quindi un potere a lui riservato dalla legge, il sindaco è rimasto inerte e non ha comunque svolto alcuna attività di controllo o di mera sollecitazione dei settori tecnico-amministrativi dell'amministrazione per rimediare alla situazione segnalata dal personale dell'ARPAC.

Inoltre, quanto affermato dal giudice del merito nel provvedimento impugnato rispetto alla posizione dei coimputati, poi assolti. sembra addirittura deporre nel senso di una diretta ingerenza del sindaco nell'attività di gestione dei rifiuti, non risultando che egli abbia in qualche modo coinvolto altri settori dell'amministrazione comunale nella gestione del sito ed affermando il giudice che il responsabile dell'ufficio tecnico comunale si era limitato ad esprimere il proprio parere favorevole all'emissione ordinanza contingibile ed urgente senza essere più coinvolto, mentre gli altri due coimputati rispondevano di due imputazioni in quanto meri esecutori materiali, rispetto ai quali non sarebbero neppure emersi concreti elementi che ne consentissero di affermare la penale responsabilità.

7. A fronte di tali emergenze fattuali, come si è già detto, il ricorso non offre alcun significativo e concreto sostegno alle censure formulate, proponendo invece una personale lettura delle risultanze processuali e limitandosi a richiamare il contenuto dell'art. 107 d.lgs. 267\2000, senza però alcuno specifico riferimento alle modalità di concreto esercizio dei poteri di programmazione generale spettanti al sindaco, alla ripartizione delle competenze all'interno dell'amministrazione, alla sua organizzazione, all'eventuale delega di funzioni a specifici soggetti interni all'amministrazione medesima né, tanto meno, ad eventuali rimedi adottati a fronte di una conclamata situazione antigiuridica a lui ben nota perché segnalata dall'ARPAC.

8. Dunque, la giurisprudenza in precedenza richiamata è pienamente condivisa dal Collegio, che intende affermare, con riferimento alla materia in esame, l'ulteriore principio secondo il quale sebbene l'art. 107 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) distingua tra i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, demandati agli organi di governo degli enti locali e compiti di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, attribuiti ai dirigenti, cui sono conferiti autonomi poteri di organizzazione delle risorse, strumentali e di controllo, 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, non derivanti da contingenti ed occasionali emergenze tecnico-operative, che pongano in pericolo la salute delle persone o l'integrità dell'ambiente.

9. Il ricorso, conseguentemente, deve essere dichiarato inammissibile e alla declaratoria di inammissibilità-non potendosi escludere che essa sia ascrivibile a colpa del ricorrente (Corte Cast. 7-13 giugno 2000, n. 186) - consegue l'onere delle spese del procedimento, nonché quello del versamento, in favore della Cassa delle ammende, della somma, equitativamente fissata, di euro 1.000,00.

[omissis]