

di Avv. Rosa Bertuzzi

LA RESPONSABILITA' DEL SINDACO NELLA GESTIONE DEL DEPURATORE COMUNALE

Sentenza Cassazione Sezione III n 1451 del 12 gennaio 2024

Come richiamato nella sentenza in analisi, gli organi di governo, in base alla disciplina sugli enti locali, hanno un dovere di controllo limitato al corretto esercizio della funzione di programmazione generale (e, quanto al sindaco, dei compiti di ufficiale del governo), restando esclusa la responsabilità del sindaco per situazioni derivanti da problemi di carattere tecnico-operativo, ancorché non meramente esecutivo, riguardanti difficoltà meramente contingenti e di ordinaria amministrazione nonché la sorveglianza dell'operato del personale dipendente, che restano di competenza del dirigente amministrativo di settore (Sez. 3 n. 23855, 7 maggio 2002, conf. Sez. 3 n. 8530, 4 marzo 2002).

Tuttavia, la stessa Corte di Cassazione (Sez. 3, n. 2478 del 09/10/2007, dep. 2008, Gissi, Rv. 238593 – 01) ha precisato che, se è vero che l'art. 107 TUEL prevede la delega ai dirigenti amministrativi dell'ente di autonomi poteri organizzativi, permane comunque in capo al sindaco, quale figura politicamente ed amministrativamente apicale del comune, il dovere di controllo sul corretto esercizio delle attività autorizzate (in tal senso Cass. Sez. 3, n. 28674 del 2004 Rv. 229293).

La decisione consapevole di fare funzionare e gestire un impianto fognario difettoso implica una condotta positiva di disturbo e molestia a livello igienico e non una mera condotta omissiva dell'adozione di cautele idonee ad impedire il versamento. Quello di cui all'articolo 674 cod. pen. è reato di pericolo per la cui integrazione non occorre un effettivo nocumento alle persone, essendo sufficiente «l'attitudine a cagionare effetti dannosi», sussistente nel caso di uno scarico di acque altamente tossiche e maleodoranti, avvenuto in luogo pubblico (fattispecie relativa alla condotta di un sindaco il quale non aveva evitato che i reflui provenienti dall'impianto di depurazione comunale finissero in mare in assenza di idonea depurazione, così imbrattando le acque marine).

SENTENZA:

Cass. Sez. III n. 1451 del 12 gennaio 2024 (UP 20 ott 2023)

Pres. Sarno Rel. Galanti Ric. Vinci

RITENUTO IN FATTO

1. Con sentenza del 02/12/2022, la Corte di appello di Messina confermava la sentenza del Tribunale di Messina dell'11/01/2022 che aveva condannato Fabio Vinci, sindaco pro tempore del comune di Saponara (unitamente al suo predecessore, Venuto Nicola, e al responsabile dell'area tecnica del comune, Saccà Domenico), alla pena di euro 200 di ammenda per la violazione dell'articolo 674 cod. pen. (Capo 4), per avere, nella sua qualità di sindaco, non evitato che i reflui provenienti dall'impianto di depurazione comunale finissero in mare in assenza di idonea depurazione, così imbrattando le acque marine.

2. Avverso tale sentenza il Vinci propone, tramite il proprio difensore di fiducia, ricorso per cassazione lamentando, con un unico motivo, violazione di legge e vizio di motivazione.

In primo luogo, la Corte territoriale non avrebbe dimostrato che l'offesa si sarebbe indirizzata verso persone, anziché verso mere cose.

In secondo luogo, non avrebbe considerato la condotta attiva e fattiva del Vinci, dopo divenuto sindaco, atta a garantire la manutenzione del depuratore comunale.

In terzo luogo, lamenta la mancata conoscenza in capo al sindaco Vinci della irregolarità della depurazione, affidata ad un gestore.

Evidenzia, inoltre, che il Vinci sarebbe divenuto sindaco solo in epoca successiva all'accertamento dell'irregolare funzionamento del depuratore.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il ricorso è inammissibile.

2. Quanto al primo profilo, mediante il quale è stata lamentata la errata applicazione dell'art. 674 cod. pen., a causa della affermazione della idoneità lesiva della condotta nonostante il mancato accertamento della dannosità per le persone di quanto sversato in mare, occorre premettere i principi della giurisprudenza, che questo Collegio richiama ritenendoli pienamente condivisibili.

2.1. La Corte ha reiteratamente affermato (Sez. 3, n. 49213 del 06/11/2014, Ingianni) che l'ipotesi contravvenzionale in esame è qualificata come reato di pericolo, cosicché per la sua configurazione è necessaria esclusivamente l'astratta attitudine delle cose gettate o versate a cagionare effetti dannosi ed è sufficiente la colpa, configurabile in tutti i casi in cui venga riscontrata l'attivazione di impianti pericolosi ovvero venga accertata la colposa omissione di cautele atte ad impedire il verificarsi della situazione di pericolo.

Ancora, Sez. 3, n. 46237 del 30/10/2013, Semplici, ha precisato che è necessario e sufficiente accertare «la potenziale offensività del rifiuto o del refluo e che il getto avvenga in un luogo di pubblico transito o in un luogo privato di comune o altrui uso (cfr. Cass. sez. 3, sentenza n. 25037 del 25/05/2011 Ud. dep. 22/06/2011 Rv. 250618; cfr. anche, con riferimento alla normativa preesistente, Sez. 1, sentenza n. 13278 del 10/11/1998 Ud, dep. 17/12/1998 Rv. 211869)», allargando altresì, nel tempo, l'ambito della nozione di «molestia», ravvisata ad esempio

anche in caso di «mutevole colorazione del mare» causata dai reflui di un impianto di depurazione comunale, risultando palese ed intrinseco il turbamento che suscita nella comunità la visione del mare di un colore diverso da

quello suo proprio (Sez. 3, n. 10034 del 07/01/2014, Calabrò, secondo cui «costituisce molestia anche il fatto di arrecare alle persone preoccupazione ed allarme circa eventuali danni alla salute»).

Si è poi precisato che «la decisione consapevole di fare funzionare e gestire un impianto fognario difettoso, implica una condotta positiva di disturbo e molestia a livello igienico e non una mera condotta omissiva dell'adozione di cautele idonee ad impedire il versamento» (Sez. 3, n. 48406 del 18/10/2019, Livello, Rv. 278259 – 01; Sez. 3, n. 6419 del 07/11/2007, Costanzach, Rv. 239058 – 01)».

Recentemente, la Corte (Sez. 3, n. 21034 del 05/05/2022, Ali Spa, n.m.), ha chiarito che quello di cui all'articolo 674 cod. pen. è reato di pericolo per la cui integrazione non occorre un effettivo nocumento alle persone, essendo sufficiente «l'attitudine a cagionare effetti dannosi», precisando che non può non essere ricompresa una situazione, ove esiste uno scarico di acque altamente tossiche e maleodoranti, avvenuto in luogo pubblico.

2.2. Per quanto concerne il merito del ricorso, il Collegio osserva come nella giurisprudenza consolidata della Corte (Sez. 3, n. 44418 del 16/07/2013, Argentieri, Rv. 257595 – 01; Sez. 2, n. 37295 del 12/06/2019, Rv. 277218 - 01), in caso di c.d. «doppia conforme», ai fini del controllo di legittimità sul vizio di motivazione, la struttura giustificativa della sentenza di appello si salda con quella di primo grado, per formare un unico complessivo corpo argomentativo, allorquando i giudici del gravame, esaminando le censure proposte dall'appellante con criteri omogenei a quelli del primo giudice ed operando frequenti riferimenti ai passaggi logico giuridici della prima sentenza, concordino nell'analisi e nella valutazione degli elementi di prova posti a fondamento della decisione. Le motivazioni dei due provvedimenti in questo caso (v. Sez. 1, n. 8868 dell'8/8/2000, Sangiorgi, Rv. 216906; Sez. 2, n. 11220 del 5/12/1997, Ambrosino, Rv. 209145) si integrano a formare un corpo unico.

Si è dunque, anche nel caso di specie, in presenza di «doppia conforme», con il conseguente obbligo per il ricorrente di confrontarsi in maniera puntuale con i contenuti delle due sentenze, circostanza, nel caso di specie, non sussistente.

Ciò premesso, il motivo è in parte qua inammissibile, essendo volto, peraltro in modo generico, privo di confronto critico con la motivazione della sentenza impugnata, a censurare sul piano del merito un accertamento di fatto, in ordine a detta idoneità lesiva dei reflui, di cui è stata accertata la presenza in mare nel corso di reiterate ispezioni ed analisi effettuate nel corso degli anni, che hanno evidenziato il superamento dei parametri COD e BOD, oltre l'assenza di misuratori di portata, pozzetti di ispezione e registri di carico e scarico dei rifiuti prodotti e smaltiti (pag. 6-7 sentenza di primo grado).

A ciò il Collegio aggiunge che non vi è dubbio che il mare territoriale (v. Sez. U. Civili, n. 2735 del 02/02/2017, Rv. 642419 - 02) sia una res communis omnium, rispetto al quale sussiste un diritto di uso comune a tutti i componenti della collettività uti cives, ragion per cui l'immissione in mare di sostanze inquinanti in misura superiore ai limiti consentiti cagiona un concreto pericolo di cagionare effetti dannosi alla salute nei confronti di un numero

indeterminato di persone.

3. Del pari inammissibili sono le censure che si ricollegano alla qualifica di sindaco del ricorrente.

3.1. In ordine alla posizione del sindaco e alle responsabilità che ad essa conseguono, il Collegio premette che secondo la giurisprudenza della Corte il d.lgs. n. 267 del 2000, art. 107, comma 1, stabilisce 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 (v. Sez. 3, n. 37544 del 27/06/2013, Fasulo, Rv. 256638 – 01).

La richiamata disposizione è stata più volte oggetto di esame da parte della giurisprudenza di questa Corte con specifico riferimento alla materia dei rifiuti, contigua rispetto a quella oggetto del presente procedimento. Si è infatti chiarito che gli organi di governo, in base alla disciplina sugli enti locali, hanno un dovere di controllo limitato al corretto esercizio della funzione di programmazione generale (e, quanto al sindaco, dei compiti di ufficiale del governo), restando esclusa la responsabilità del sindaco per situazioni derivanti da problemi di carattere tecnico-operativo, ancorché non meramente esecutivo, riguardanti difficoltà meramente contingenti e di ordinaria amministrazione nonché la sorveglianza dell'operato del personale dipendente, che restano di competenza del dirigente amministrativo di settore (Sez. 3 n. 23855, 7 maggio 2002, conf. Sez. 3 n. 8530, 4 marzo 2002).

Tuttavia, questa Corte (Sez. 3, n. 2478 del 09/10/2007, dep. 2008, Gissi, Rv. 238593 – 01) ha precisato che, se è vero che l'art. 107 TUEL prevede la delega ai dirigenti amministrativi dell'ente di autonomi poteri organizzativi, permane comunque in capo al sindaco, quale figura politicamente ed amministrativamente apicale del comune, il dovere di controllo sul corretto esercizio delle attività autorizzate (in tal senso Cass. Sez. 3, n. 28674 del 2004 Rv. 229293).

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 (Sez. 3, n. 37544 del 27/6/2013, Rv. 256638; Sez. 3, n. 18024 del 30/03/2023, Di Palma, n.m.).

Sussistono, quindi, da un lato, delle attribuzioni dirette del sindaco (quale quella di programmazione e, in materia di rifiuti, quella di ordinanza); dall'altro, un obbligo generale di vigilanza e controllo, a fronte di situazioni particolarmente gravi e reiterate nel tempo, quale quella in esame.

3.2. Nel caso di specie, le due conformi pronunce di merito sottolineano la risalenza nel tempo del problema, la sua gravità e la sua perduranza.

A pagina 7 della sentenza di primo grado si chiarisce, ad esempio, che le deposizioni dei testi Saladino (ARPA), Arena e Adella (Capitaneria di Porto) e i certificati di analisi in atti, evidenziavano i superamenti dei limiti tabellari

per i parametri COD e BOD anche nel 2015, 2016 e 2018, ossia anche dopo l'elezione del Vinci.

Analogamente, a pag. 4-5 della prima sentenza si dà conto di come nel 2018 si sia verificato un corposo carteggio tra la Regione e il Comune sul tema, sia stata fissata una conferenza di servizi, e di come nella nota del 18 maggio 2018 (ossia quando il Vinci ricopriva la carica di sindaco) la Regione esprimesse rilievi critici proprio sulle «scelte operate

dal RUP Geom. Saccà e dal sindaco del Comune di Saponara».

A fronte di tale, precisa, motivazione, il ricorrente da un lato omette di indicare in modo preciso quali interventi avrebbe posto in essere per fronteggiare il problema (essi sono solo genericamente indicati a pag. 2 del ricorso) e, dall'altro, omette di confrontarsi con i dati precisi offerti dalle due sentenze, da cui emerge la prosecuzione dell'inquinamento ben oltre la data di assunzione della carica sindacale e la comunicazione nelle sedi istituzionali di tale perduranza.

Ed infatti, a fronte di una motivazione precisa sia in ordine alla prosecuzione delle criticità dopo l'assunzione della carica sindacale da parte del ricorrente, certificate da rapporti analitici e debitamente rappresentate anche in conferenza di servizi, che alla precisa comunicazione di tali criticità agli organi comunali, il ricorso si limita ad una generica censura di tipo «contestativo», senza opporre una critica precisa che «attacchi» i motivi del provvedimento impugnato, risultando così inammissibile per difetto di specificità estrinseca.

4. Il ricorso, pertanto, deve essere dichiarato inammissibile.

Alla luce della sentenza 13 giugno 2000, n. 186, della Corte costituzionale è rilevato che, nella fattispecie, non sussistono elementi per ritenere che «la parte abbia proposto il ricorso senza versare in colpa nella determinazione della causa di inammissibilità», alla declaratoria dell'inammissibilità medesima consegue, a norma dell'art. 616 cod. proc. pen., l'onere delle spese del procedimento nonché quello del versamento della somma, in favore della Cassa delle ammende, equitativamente fissata in euro tremila.

P.Q.M.

Dichiara inammissibile il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali e della somma di euro tremila in favore della Cassa delle ammende.

Così deciso il 20/10/2023.