

**CORTE DI CASSAZIONE PENALE, SEZIONE III, SENTENZA DEL 1° OTTOBRE 2009, N. 38373: la dichiarazione dello stato di emergenza non comporta una sospensione dell'intero ordinamento giuridico che regola le attività amministrative delle zone colpite.**

*«...la dichiarazione dello stato di emergenza non comporta una “sospensione” dell'intero ordinamento giuridico che regola le attività amministrative delle zone colpite, ma solo la sospensione di alcune situazioni giuridiche strettamente connesse alla calamità naturale e desumibili dai presupposti e dalle finalità che caratterizzano la legge 225 del 1992 .... In tale contesto l'impatto sulle regole urbanistiche e edilizie non discende da interventi diretti sui PRG, ma dalle modifiche alla normativa di salvaguardia, che ha valenza sovraordinata rispetto alla disciplina urbanistica. ».*



38373/09

CET

43

**REPUBBLICA ITALIANA**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

SEZIONE III PENALE

Composta dagli Ill.mi Sigg.:

Dott. De Maio Guido	Presidente
Dott. Petti Ciro	Consigliere
Dott. Gentile Mario	Consigliere
Dott.a Marmo Margherita	Consigliere
Dott. Marini Luigi	Consigliere est.

Registro Generale n.  
**10804/2009**

Udienza in Camera  
di Consiglio del  
**25 Giugno 2009**

Sentenza n. **P10**

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

Sul ricorso proposto da:

**ROMANO FRANCESCO, NATO A VIBO VALENTIA IL 28 GENNAIO 1958, quale legale rappresentante della "CASA DEL SOLE S.R.L."**

Nel procedimento nei confronti di:

**COLOCA Giuseppe e altri (proc.pen. 3026/2008 R.G.N.R. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vibo Valentia)**

Avverso il provvedimento in data **13-16 Febbraio 2009** del **Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Vibo Valentia**, con cui è stato convalidato il sequestro preventivo emesso in via d'urgenza dal Pubblico ministero in sede in data 4 Febbraio 2009 ed è stato contestualmente emesso decreto di sequestro preventivo

Sentita la relazione effettuata dal Consigliere **LUIGI MARINI**

Udito il Pubblico Ministero nella persona del **CONS. VITO D'AMBROSIO**, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

Udito il Difensore, **AVV. GUIDO CALVI**, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso

## R I L E V A

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vibo Valentia procede nei confronti dei Sigg. Caleca + 5 per i reati previsti dagli artt. 323 c.p. e 44, lett.a) del d.lgs. 3 aprile 2006, n.152 con riferimento a due distinti interventi edilizi fondati su permessi a costruire rilasciati dal Comune di Vibo Valentia che vengono considerati manifestamente illegittimi.

Il Pubblico ministero ha emesso in data 4 Febbraio 2009 un provvedimento urgente di sequestro preventivo in ordine agli immobili in costruzione oggetto del c.d. progetto "Santa Venere", che prevede la realizzazione di un complesso residenziale sull'area ex-Gaslini in comune di Vibo Valentia, nonché in ordine ai corpi di fabbrica oggetto del progetto "Le Marinate" in località Bivona, sempre nel comune di Vibo Valentia.

I reati presupposti erano quelli previsti dagli artt. 323 c.p. e 44, lett.a) del d.P.R. 6 giugno 2001, n.380 con riferimento ai permessi a costruire rilasciati in data 14 Novembre e 7 Dicembre 2007. Un successivo permesso è stato rilasciato in data 4 Luglio 2008.

Il provvedimento del Pubblico ministero è stato quindi confermato dal Giudice per le indagini preliminari in sede con decreto del 16 Febbraio 2009.

Il Giudice per le indagini preliminari ha ritenuto sussistente il "fumus" dei reati previsti dagli artt. 323 c.p. e 44, lett.a) del d.P.R. 6 giugno 2001, n.380 a carico sia dei pubblici amministratori sia dei committenti i lavori e del progettista.

In particolare, il Giudice ha ritenuto che i permessi a costruire rilasciati dal Dirigente competente del Comune di Vibo Valentia nei mesi di Novembre e Dicembre 2007, nonché il successivo permesso n.1311 del 4 Luglio 2008, contrastassero con la disciplina risultante a seguito dell'ordinanza di dichiarazione di calamità adottata dal Presidente del Consiglio dei Ministri in data 7 Luglio 2006 a causa del gravissimo fenomeno alluvionale che il 3 Luglio 2006 aveva sconvolto intere aree del territorio comunale. Tale disciplina poneva vincoli precisi rispetto a nuovi interventi di edificazione ricompresi nelle aree colpite, e tali vincoli sarebbero stati del tutto ignorati per giungere al rilascio dei permessi a costruire oggetto dell'indagine condotta dalla Procura della Repubblica.

Il **RICORSO** presentato "per saltum" dall'**Avv. Gaetano PACIENZA** per conto del legale rappresentante della "Casa del Sole Srl" lamenta plurimi profili di violazione di legge che comporterebbero l'esclusione del "fumus commissi delicti" in ordine a tutti i reati ipotizzati e imporrebbero l'annullamento del provvedimento di sequestro. In estrema sintesi, il ricorrente afferma che:

- a) non sussiste alcun profilo di illegittimità dei permessi rilasciati dal Comune, in quanto:
  1. il P.A.I. in vigore non include tra le aree a rischio quelle su cui insistono i due progetti edilizi oggetto di permesso a costruire;
  2. gli strumenti urbanistici comunali all'epoca dei fatti consentivano il rilascio dei permessi;
  3. il progetto "Versace 1" non è stato mai recepito nel P.A.I.;
  4. tale progetto non perimetra le aree a rischio e con afferma l'esistenza di un fattore di rischio "3";
  5. tutti i permessi a costruire sono antecedenti il deposito e l'approvazione del progetto "Versace 2";



- b) è del tutto carente l'elemento psicologico del reato previsto dall'art.323 c.p. e il provvedimento giudiziale si limita sul punto a fare proprie mere congetture circa l'esistenza di un accordo tra amministratori pubblici e privati, accordo che non può essere desunto dalla mera rilevanza economica delle operazioni edilizie;
- c) in assenza di violazione dell'art.323 c.p. e in assenza di illegittimità dei permessi a costruire non può esistere alcun "fumus" del reato previsto dall'art.44, lett.a) citato.

Con **MOTIVI NUOVI presentati dall'avv. Guido CALVI**, che è subentrato nella difesa al precedente difensore, si insiste nel sollecitare l'annullamento del provvedimento di sequestro, prospettando:

- a) violazione ed errata applicazione dell'art.44, lett.a) del d.lgs. 3 aprile 2006, n.152 in relazione all'art.125 c.p.p., invitando la Corte a fare tesoro delle indicazioni giurisprudenziali che hanno reso maggiormente incisivo il controllo del giudice di legittimità sui provvedimenti cautelari reali, e nello specifico evidenziando che il documento denominato "Determinazione delle portate del progetto", asseritamente integrativo del progetto "Versace 1" risulta datato Gennaio 2008, ed è quindi successivo al rilascio dei permessi a costruire;
- b) violazione ed errata applicazione dell'art.323 c.p., non sussistendo elementi per ritenere presente l'oggettività del reato né la sussistenza dell'elemento soggettivo in capo agli indagati.

#### O S S E R V A

**1. Le ipotesi di reato** avanzate fanno riferimento alla pretesa illegittimità dei permessi a costruire rilasciati dall'ente comunale in data 14 Novembre 2007 per il progetto "Le Marinate", in favore della soc.Casa del Sole, e in data 7 Dicembre 2007 e 7 Luglio 2008 per il progetto "Santa Venere", rilasciati in favore della soc.Olearia Vibonese e Casa del Sole, e ipotizzano il concorso negli illeciti sia dei richiedenti i permessi (i Sigg.La Gamba, soci e/o amministratori della Srl Olearia Vibonese), sia dell'amministratore unico della Soc.Casa del Sole che aveva successivamente acquistato quote della Olearia Vibonese e ottenuto la volturazione dei permessi a costruire, sia del progettista di entrambi gli interventi edilizi e del dirigente dell'ufficio tecnico comunale che li aveva adottati.

**2. In punto di fatto** deve osservarsi che la Soc.Olearia Vibonese ebbe a presentare al Comune di Vibo Valentia due distinte istanze per il rilascio di permessi a costruire in data 30 Aprile e 3 Agosto 2007, permessi poi rilasciati nelle date del 14 Novembre e 7 Dicembre 2007 (un successivo permesso fu rilasciato per il progetto "Santa Venere" in data 7 Luglio 2008 alla società subentrata a Olearia Vibonese).

Successivamente al rilascio delle autorizzazioni, a partire dal 1 Febbraio 2008 per giungere al 29 Aprile 2008, la Soc.Casa del Sole progressivamente acquistò il controllo della Olearia Vibonese e divenne proprietaria del terreno situato nell'area ex-Gaslini, richiedendo il 18 giugno 2008 e quindi ottenendo la volturazione del permesso a costruire relativo al progetto "Santa Venere".

A partire dall'Aprile 2008, dunque, entrambi i progetti sono controllati e gestiti dalla soc.Casa del Sole.

Va aggiunto che il progetto "Santa Venere" ha per oggetto due distinte operazioni tra loro collegate che consistono nella edificazione di due corpi di fabbrica composti ciascuno da cinque piani fuori terra e un sottotetto abitabile, nonché nella demolizione e ricostruzione di due capannoni industriali con destinazione uffici e attività commerciali (attività assentita grazie a permesso di costruire rilasciato nell'anno 2008, sempre su richiesta della Srl Olearia Vibonese).

Il Progetto "Le Marinate", a sua volta, consiste nella realizzazione di un fabbricato ad uso residenziale.



**3. I prospettati profili di illegittimità degli atti amministrativi.** A parere del Pubblico ministero, fatto proprio successivamente dal Giudice per le indagini preliminari, tutti i permessi a costruire sopra menzionati sono viziati da palese illegittimità per essere stati richiesti e rilasciati in contrasto con la disciplina emanata a seguito del gravissimo evento alluvionale che il 3 Luglio 2006 colpì l'area di Vibo Valentia provocando il decesso di tre persone e ingenti danni, con devastazione del suolo e rischi alla salute dei cittadini anche a seguito della tracimazione di sostanze chimiche utilizzate dagli stabilimenti industriali della zona, sostanze che avevano imbevuto il suolo prima di raggiunto il mare.

A seguito della dichiarazione dello Stato di emergenza con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 7 Luglio 2006, n.3531, il Presidente della Regione Calabria fu nominato Commissario delegato e dotato degli strumenti eccezionali d'intervento che assumevano rilevanza anche sul piano della urbanistico e della tutela del territorio. In particolare, l'art.2 dell'ordinanza citata prevede che gli interventi infrastrutturali che si rendessero necessari dovessero essere considerati indifferibili e urgenti e tali da costituire "variante" degli strumenti urbanistici esistenti anche in deroga a quanto previsto dal successivo art.6.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha emanato in seguito ulteriori provvedimenti di specificazione (ordinanze 28 Luglio 2006, n.3536, 4 Agosto 2006, n.3540).

Sulla base di tali disposizioni il Commissario delegato ha emanato una serie di ordinanze, a partire dalla n.1 del 14 Luglio 2006, con la quale si è dato avvio ad una ricognizione dello stato dei luoghi e delle situazioni a rischio, con l'individuazione di interventi urgenti, e ad una successiva ipotesi di interventi strutturali e pluriennali volti a sostenere gli insediamenti produttivi.

Il primo profilo è stato oggetto dell'attività, svolta dal CAMILAB (Laboratorio di Cartografia Ambientale e Modellistica Idrogeologica del Dipartimento per la Difesa del Suolo) a seguito di ordinanza 8 Agosto 2006 del Commissario delegato. Tale attività ha prodotto un piano di intervento redatto dall'Ing.Versace e noto come "Piano Versace 1", che è stato approvato con l'ordinanza 5 Aprile 2007, n.21 del Commissario delegato e pubblicato sul B.U.R.C. del 16 Giugno 2007.

Il secondo profilo, in aderenza a quanto previsto dall'ordinanza 4 Agosto 2006, n.3540 del Presidente del Consiglio dei Ministri, è stato oggetto del c.d. "Piano Versace 2", approvato con ordinanza del Commissario delegato 8 Luglio 2008, n.61, pubblicata sul B.U.R.C. dell'1 Agosto 2008.

Ritiene l'accusa che secondo gli elaborati dell'Ing.Versace, ed in particolare a partire dagli allegati al primo dei due elaborati, le aree interessate dai permessi a costruire presentavano evidenti livelli di rischio, classificabili come "R3" (elevato rischio idrogeologico), e risultavano quindi inedificabili.

#### **4. Il provvedimento di sequestro**

Gli atti normativi così sintetizzati costituiscono il presupposto dell'emanato decreto di sequestro preventivo, secondo il quale la disciplina introdotta a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza impediva ai comuni interessati dal provvedimento di autorizzare interventi edilizi e modifiche del territorio sulle aree colpite dall'evento alluvionale, e ciò ancora prima che l'ordinanza n.61 del 2008 prevedesse, all'art.3, espliciti divieti.

Il Pubblico ministero, dopo avere richiamato le fondamentali previsioni contenute nel d.l. 11 Giugno 1998, convertito con legge 3 Agosto 1998, n.267, e nel DPCM 29 Settembre 1998, ha ricordato che le norme tecniche di attuazione al P.A.I. approvato con delibera del Consiglio regionale calabrese il 28 Dicembre 2001, prevedono all'art.2, comma secondo, un obbligo di aggiornamento delle misure di salvaguardia allorché ciò sia reso necessario da nuovi eventi oppure da indagini o studi effettuati; tale obbligo non è stato rispettato e le aree perimetrate dal P.A.I. del 2001 non sono state aggiornate dopo gli eventi del 7 Luglio 2006. Parimenti, sempre secondo il Pubblico ministero, l'ente comunale ha omesso di dare corso agli interventi urgenti previsti dall'ordinanza n.1/2007 del Commissario delegato nel rispetto delle previsioni contenute nel comma terzo dell'art.1 dell'ordinanza n.3531 del Presidente del Consiglio dei Ministri.



Il Giudice per le indagini preliminari, condividendo tale interpretazione del dato normativo, ha ritenuto che il Dirigente del Comune di Vibo Valentia, indipendentemente dal mancato aggiornamento del P.A.I., avesse a disposizione tutti gli elementi per perimetrare le zone incluse nell'operatività dei provvedimenti conseguenti la dichiarazione di emergenza (sul punto richiama l'art.5 della legge n.225 del 1992) e per non dare corso a forme di espansione residenziale e edilizia prive delle necessarie cautele e garanzie previste per le zone a rischio "R3" dal punto 3 del DPCM 29 Settembre 1998.

Analoga impostazione è stata adottata dal Tribunale del riesame che, con motivazione ampia e articolata, ha ripercorso l'intera vicenda e attribuito valore vincolante alla disciplina complessivamente formata dagli atti del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Commissario delegato sopra richiamati.

### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

1. Il presente procedimento è stato esaminato da questa Corte nel corso di udienza che vedeva la trattazione del procedimento n.18196/2009, avente ad oggetto la medesima vicenda processuale ed i medesimi provvedimenti di autorizzazione. Nell'ambito del procedimento 10196/2009, infatti, il Sig. Pietro NASO – quale indagato e legale rappresentante della "Casa del Sole S.r.l." – ha impugnato l'ordinanza del Tribunale di Vibo Valentia che in sede di riesame aveva confermato il decreto di sequestro emesso dal G.i.p.

La circostanza che il provvedimento impugnato sia diverso non ha consentito di riunire i due procedimenti, che, tuttavia, presentano nella sostanza un analogo oggetto di valutazione da parte della Corte.

2. Ciò premesso, la Corte rileva preliminarmente che le ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri che dichiarano lo stato di emergenza, in attuazione dell'art.5 della legge n.225 del 1992 sopra richiamata, comportano un duplice ordine di conseguenze.

Da un lato prevedono che, in deroga alle ordinarie regole di bilancio, gli enti territoriali e le comunità interessate da una catastrofe ricevano aiuti materiali e finanziari a carico del bilancio statale, e, dall'altro, prevedono la nomina di un commissario cui viene conferito il potere di emanare, per un tempo limitato e per contenuti limitati, disposizioni che prevalgono sugli ordinari strumenti normativi, anche quelli propri degli enti territoriali.

Quest'ultima previsione non è di poco momento ove si consideri che le catastrofi cui si risponde con strumenti urgenti possono trovare origine non soltanto nell'eccezionale manifestazione di fenomeni naturali, ma anche nell'assenza di interventi positivi volti a fronteggiare i rischi e a prevenire almeno una parte delle conseguenze dannose, nonché, talvolta, nella concomitante presenza di interventi umani sul territorio capaci di aggravare quelle conseguenze.

Appare allora evidente che le misure adottate con le determinazioni del Commissario delegato hanno natura complessa e debbono tenere conto della disciplina ordinaria non solo in una prospettiva di superamento dell'emergenza, ma anche nel più vasto progetto di rimozione delle concause dell'evento calamitoso.

3. Appare altrettanto evidente alla Corte che il conferimento di poteri straordinari al Commissario delegato non ha come riferimento soltanto il ripristino di condizioni di normalità della vita degli abitanti e la riattivazione delle realtà produttive della zona, ma si dirige, e non importa qui stabilire se con carattere di priorità, anche alla rimozione delle situazioni di rischio in grado di riproporre pericoli concreti per la salute e la vita delle persone (si vedano le finalità indicate nell'OPCM del luglio 2006). E' certo, dunque, che i valori e i beni ricompresi nel dettato dell'art.32 della Costituzione rappresentano uno degli elementi fondanti l'intera disciplina degli interventi della Protezione civile e degli organi delegati dalla legge n.225 del 1992.

4. La rilevanza degli interessi costituzionali complessivamente coinvolti dai provvedimenti attuativi della legge n.225 del 1992, ivi compresi quelli tutelati dall'art.32 della Costituzione, impone che essi debbano essere tenuti in grande considerazione allorché si procede all'interpretazione del dato normativo, con la conseguenza che la Corte – anche alla luce dei motivi di ricorso sopra sintetizzati - ritiene di dovere in questa sede riaffermare che l'attuazione dei principi stabiliti negli artt.41 e 42 della Costituzione non può avere prevalenza o, comunque, non può porsi in contrasto con quelli fissati nel più volte citato art.32.
5. E, dunque, in applicazione di tali premesse la Corte considera quanto segue:
- a. La gravità e la vastità della catastrofe naturale del Luglio 2006, che interessò parte consistente dell'intera provincia, costituiscono la premessa della dichiarazione dello stato di emergenza e imposero la delega di poteri straordinari al Commissario;
  - b. la diffusione dei danni e la violenza dell'inondazione sembrano essere frutto di una serie di concause assai complesse da individuare e non potevano non richiedere risposte articolate e di non breve periodo, come è dimostrato dal tempo resosi necessario anche soltanto per dare corso alla prima fase di intervento volto a mappare la situazione, a individuare le aree a rischio, a ipotizzare le forme più urgenti di risposta (incarico affidato dal Commissario con ordinanza dell'8 Agosto 2006 e approvazione del c.d. "Piano Versace 1" soltanto nel mese di Aprile 2007);
  - c. tale valutazione di complessità trova conferma nella circostanza che il successivo sviluppo degli accertamenti e la definizione di una mappatura più puntuale ebbe termine soltanto un anno dopo, con l'ordinanza commissariale dell'8 Luglio 2008, che conteneva anche indicazioni operative e divieti rilevanti per la presente decisione;
  - d. si è, dunque, in presenza di una disciplina (perché tale è pacificamente quella che deriva dall'applicazione congiunta della legge n.255 del 1992 e dei provvedimenti normativi adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri e del Commissario delegato) a formazione progressiva, che all'interno di una situazione caratterizzata da eccezionalità e urgenza, muove da una prima ricognizione dello stato delle cose e da una prima definizione degli interventi indifferibili per poi svilupparsi in direzione di una più stabile perimetrazione delle aree a rischio e dei correlati interventi, ivi compresa l'individuazione puntuale dei divieti o delle facoltà che costituiscono deroga alla disciplina ordinaria;
  - e. detta disciplina si è andata formando nel caso di specie, e la cosa riveste particolare rilievo, nell'assenza di interventi adeguativi da parte degli organismi ordinariamente preposti alla definizione della normativa di salvaguardia e di quella territoriale e urbanistica. Come evidenziato nei provvedimenti impugnati, e non contestato dal ricorrente, successivamente alla calamità naturale del Luglio 2006 gli organismi regionali non provvidero a interventi adeguativi del P.A.I., nonostante l'evento eccezionale avesse radicalmente modificato la situazione dei rischi e messo in evidenza la necessità del riassetto dell'intera area territoriale. Mal si comprende, allora, come un giudizio di assenza di efficacia diretta del "Piano Versace 1" possa essere formulato, a distanza di quasi tre anni dai fatti, dall'Autorità di Bacino Regionale in una situazione in cui nessuno aveva provveduto a dare corso alle necessarie attività di aggiornamento previste dall'art.2, comma secondo delle NTA.
6. La Corte ritiene necessario sottolineare, in particolare, come dai provvedimenti in atti emerga che gli eventi drammatici del 2006 avevano radicalmente modificato la situazione dei luoghi interessati dai permessi a costruire, e di altre vaste aree circostanti, e come a tale modifica non hanno fatto seguito i necessari aggiornamenti della disciplina del territorio spettanti alle autorità locali. Il che significa che la mappatura delle situazioni di rischio e i relativi vincoli continuavano - ancora nel 2007 - a fare riferimento ad una situazione di fatto non più attuale, perché anteriore all'inondazione, così dando luogo ad uno iato evidente fra i bisogni di salvaguardia del territorio e

di tutela delle persone, da un lato, e gli strumenti amministrativi preposti al rilascio delle autorizzazioni, dall'altro. Tale situazione era con tutta evidenza nota agli enti comunali interessati dalla calamità naturale e dai benefici conseguenti l'intervento statale.

7. Una prima questione che tale iato pone all'attenzione del magistrato, volendo prescindere dai doveri dei pubblici amministratori, è se il mancato adeguamento degli strumenti ordinari (come il P.A.I.) da parte delle autorità a ciò preposte possa trovare una spiegazione nei sopravvenuti poteri di intervento del Commissario delegato. Una seconda questione è se, in assenza di tale adeguamento, l'ordinamento possa accettare che, pur in presenza di dichiarazione di calamità e di poteri straordinari attribuiti al Commissario delegato ex art.5 legge n.225 del 1992, per almeno due anni la disciplina dei rischi e delle autorizzazioni resti ancorata ad una ricognizione del territorio ed a regole fissate dagli enti locali anteriormente ad un evento che ha sconvolto l'assetto territoriale e messo in evidenza pericoli per l'ambiente e per la collettività del tutto nuovi. E' pacifico, infatti, che per l'area compresa nella Provincia di Vibo la calamità naturale aveva travolto le ordinarie previsioni in tema di rischio idrogeologico: erano cambiati gli alvei, saltato il sistema fognario, modificata la morfologia del terreno. In altri termini, il P.A.I., così come esistente nel periodo 2001-2006, non corrispondeva più alla nuova realtà e avrebbe dovuto essere aggiornato con urgenza.

8. Circa il primo quesito non è dato conoscere alla Corte le ragioni del mancato adeguamento del P.A.I., anche se all'interno della documentazione in atti può rinvenirsi una nota dell'Autorità di Bacino che evidenzia l'assenza di risorse e strumenti in grado di mettere in campo le attività che i fatti del luglio 2006 avrebbero reso necessarie. Fatto sta, comunque, che le autorità competenti decisero di non procedere agli aggiornamenti del P.A.I. previsti dalle regole in vigore.

9. Quanto al secondo quesito, non vi è dubbio che l'ordinamento non possa tollerare che situazioni di rischio per la salvaguardia del territorio e per la salute delle persone restino ingiustificatamente prive di una valida disciplina allorché lo Stato, messi in campo aiuti materiali ed economici in via d'urgenza, dà mandato al Commissario di adottare i provvedimenti urgenti resi necessari dalla situazione di emergenza.

10. In altri termini, la dichiarazione dello stato di emergenza non comporta una "sospensione" dell'intero ordinamento giuridico che regola le attività amministrative delle zone colpite, ma solo la sospensione di alcune situazioni giuridiche strettamente connesse alla calamità naturale e desumibili dai presupposti e dalle finalità che caratterizzano la legge 225 del 1992 e l'OPCM del Luglio 2006. In tale contesto l'impatto sulle regole urbanistiche e edilizie non discende da interventi diretti sui PRG, ma dalle modifiche alla normativa di salvaguardia, che ha valenza sovraordinata rispetto alla disciplina urbanistica.

11. Sul punto la Corte ritiene condivisibile l'affermazione del Procuratore generale che individua nelle ordinanze commissariali e negli elaborati tecnici così approvati un vero e proprio "stralcio" del P.A.I. adottato dalla Regione. La dichiarazione dello stato di emergenza e il contenuto dei primi accertamenti concorrono nell'accertare che il P.A.I. risulta superato e non attuale e evidenziano l'esistenza di un rischio conclamato, che dovrà essere quantificato e graduato per le diverse aree così da effettuare una nuova perimetrazione.

12. Quanto si è adesso affermato impone di ritenere infondato il ricorso nella parte in cui mette in dubbio che la disciplina formatasi a seguito dell'OPCM del luglio 2006 potesse operare in deroga all'ordinaria disciplina in materia urbanistica e edilizia. Il primo comma dell'art.2, infatti, espressamente prevede che "Per l'attuazione degli interventi di cui all'art. 1, che sono dichiarati indifferibili, urgenti, di pubblica utilità e costituiscono varianti ai piani urbanistici, il Commissario delegato, ove non sia possibile l'utilizzazione delle strutture pubbliche, può affidare la progettazione





anche a liberi professionisti, avvalendosi, ove occorrenti, delle deroghe di cui all'art. 6". Tale previsione impedisce di considerare tassativa l'elencazione della normativa di riferimento contenuta nel successivo art.6 e impone di considerare vincolanti per gli amministratori locali le misure di salvaguardia e le limitazioni alle possibilità di nuovi permessi di costruire derivanti dai provvedimenti del Commissario delegato.

13. E' all'interno di questa prospettiva, conforme agli obiettivi fissati dalla legge n.225 del 1992, che la Corte ritiene di dover valorizzare la natura progressiva della formazione della nuova disciplina originante dall'OPCM del Luglio 2006 e dalle successive ordinanze del Commissario delegato.

A questo proposito la Corte ritiene necessario richiamare un passaggio del provvedimento emesso dal Giudice per le indagini preliminari in data 13 Febbraio 2009 da cui risulta che successivamente all'ordinanza commissariale di approvazione del "Piano Versace 1", in data 24 Ottobre 2007 fu stipulato tra la Regione Calabria e il Ministero per lo Sviluppo Economico un "Accordo programmatico Quadro" (APQ) che recepiva sia il primo "Piano Versace" sia l'impostazione del successivo piano di intervento sulle aree produttive, anch'esso affidato dal Commissario delegato al CAMILAB, le cui conclusioni saranno rese disponibili soltanto nel successivo mese di Aprile e recepite, come si è visto in precedenza, con ordinanza commissariale n.61 dell'8 Luglio 2008 (pubblicata sul BURC dell'1 Agosto 2008).

Tale accordo programmatico – sottoscritto dall'ente regionale – rispondeva alla finalità di favorire la ripresa delle attività produttive della zona, individuando per ciascun opificio o area la soluzione più opportuna (come la vendita degli edifici e delle aree, oppure il trasferimento dell'opificio in altra area più protetta), ponendosi a carico della collettività nazionale lo stanziamento dei fondi destinati a finanziare dette soluzioni.

La lettura dell'accordo consente di verificare che anche l'area "ex Gaslini" rientra tra quelle considerate a rischio e meritevoli di un apposito finanziamento.

14. Sulla base delle considerazioni che precedono, la Corte ritiene di giungere alle seguenti conclusioni:

- a) Il "Piano Versace 1" fu approvato con ordinanza commissariale del 5 Aprile 2007, e pertanto depositato presso l'ufficio del Commissario e conoscibile già nelle settimane precedenti;
- b) le richieste di permessi di costruire da parte delle società interessate al presente procedimento furono presentate all'ente comunale e da questo istruite a partire dalla fine del mese di Aprile 2007, e quindi successivamente alla pubblicità del piano "Versace 1";
- c) le prime conclusioni del piano manifestarono chiaramente l'esistenza di rischi consistenti e la necessità di ulteriori accertamenti, in particolare sulle portanze;
- d) lo studio sulle portanze fu depositato nel successivo mese di Gennaio 2008;
- e) i primi due permessi a costruire furono rilasciati dal Comune nei mesi di Novembre e Dicembre 2007;
- f) peraltro, nelle more dell'istruttoria delle istanze, il 24 Ottobre 2007, venne sottoscritto l'accordo programmatico quadro Stato-Regione, che si fonda con ogni evidenza sulle conclusioni del Piano "Versace 1" e sui contenuti del nuovo incarico di approfondimento che sfocerà nel Progetto "Versace 2"; tale accordo include l'area ex Gaslini tra quelle oggetto dello stato di emergenza e degli interventi di sostegno;
- g) l'accordo quadro costituisce, a parere della Corte, la risposta corretta dell'ordinamento ai diritti dei proprietari dei terreni, costituendo un punto di equilibrio fra le esigenze di tutela del territorio e dei beni previsti dall'art.32 Costituzione, da un lato, e, dall'altro, i beni previsti dagli artt.41 e 42 della medesima Costituzione;
- h) appare, dunque evidente, che il rilascio dei permessi nei mesi di Novembre e Dicembre 2007 seguiva l'approvazione del piano "Versace 1" e l'accordo quadro di Ottobre che cristallizzava l'inclusione dell'area ex Gaslini all'interno delle zone a rischio;

- i) altrettanto evidente, a parere della Corte, è la circostanza che il deposito nel mese di gennaio 2008 dell'allegato tecnico relativo alle portanze costituiva elemento che avrebbe comunque imposto la rivalutazione dell'attualità dei presupposti per il rilascio dei permessi e l'esame circa la necessità di un intervento comunale in autotutela;
- l) in questo contesto risulta, poi, sussistere il "fumus" di illegittimità del permesso a costruire, n.1311 rilasciato il successivo 4 Luglio, quattro giorni prima che la relazione del piano "Versace 2" fosse formalmente approvata dal Commissario delegato, ma verosimilmente dopo che tale relazione era stata depositata presso gli uffici del Commissario;
- m) ritiene la Corte che il rilascio del terzo permesso assuma un particolare rilievo sia per la ricostruzione dell'iter complessivo delle pratiche amministrative sia per la valutazione dell'elemento soggettivo dei reati ipotizzati a carico del ricorrente; detto rilascio, infatti, sembra indicare che sia i richiedenti le autorizzazioni sia i competenti organi comunali non tennero in alcun conto i contenuti dell'accordo Stato-Regione e le indicazioni dell'elaborato sulle portanze del Gennaio 2008, con ciò togliendo valore logico all'affermazione difensiva circa la successione della disciplina commissariale nel tempo e la non rilevanza giuridica dei contenuti del piano "Versace 1" come approvato nell'Aprile 2007;
- n) a questo proposito, la Corte non ritiene che l'esistenza dell'elemento soggettivo dei reati ipotizzati possa essere escluso per il solo fatto che il Comune nel medesimo arco temporale avrebbe rilasciato numerosi altri permessi a costruire nella medesima area interessata dagli eventi calamitosi. Si tratta di elemento che potrà costituire oggetto di approfondimento in fatto e di valutazione in sede di merito, ma non costituisce in sé circostanza che renda "evidente" la mancanza dell'elemento soggettivo e che possa assumere rilievo in sede di controllo del giudice di legittimità sulla misura cautelare reale.

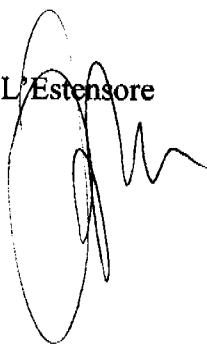
Sulla base delle considerazioni che precedono il ricorso dev'essere respinto e il ricorrente condannato, ai sensi dell'art.616 c.p.p., al pagamento delle spese processuali.

**P.Q.M.**

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

Così deciso in Roma il 25 Giugno 2009

L'Estensore



Il Presidente

