



## ***Gestione abusiva di rifiuti a Pontecagnano***

### ***Il giudice penale deve disapplicare l'ordinanza sindacale contingibile e urgente contra legem***

***SENTENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE (Sezione Terza penale)***  
***n. 15410 dell'11 febbraio 2016 (depositata il 13 aprile 2016)***

**COLLEGIO COMPOSTO** dai signori:  
*L. RAMAMCCI, Presidente – G. RICCARDI, Relatore*

**OGGETTO:** *Sito di stoccaggio di rifiuti solidi urbani - Ordinanza contingibile ed urgente – Legittimità formale e sostanziale*

#### **IL CASO**

Il Sindaco del Comune di Pontecagnano Faiano, a mezzo di una ordinanza contingibile ed urgente ex art. 191 d.lgs. 152 del 2006, ha consentito la realizzazione e la gestione di un sito di stoccaggio dei rifiuti solidi urbani su un'area di 3800 mq., senza procedere con la prescritta assunzione dei pareri tecnico – sanitari di ASL ed ARPAC.

#### **IL DECISUM**

Le situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente esigono provvedimenti con tingibili e urgenti da parte del Presidente della Giunta regionale o Presidente della provincia ovvero Sindaco possono, 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 (...) ed hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi.

L'ordinanza contingibile e urgente che il sindaco può emanare in materia di smaltimento dei rifiuti ai sensi del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 13, deve prendere come presupposti: a) una necessità eccezionale ed urgente di tutelare la salute pubblica o l'ambiente, b) la limitazione nel tempo, c) l'inevitabilità del ricorso a forme di gestione straordinaria; mentre ha come requisito di legittimità formale una motivazione adeguata, che renda conto dei presupposti concreti dell'ordinanza stessa. Le attività eseguite sulla base di tale ordinanza, si avvantaggiano di una condizione che esclude la loro rimproverabilità sotto plurimi profili anche penali (configurandosi una clausola esimente).

Il giudice penale ha il potere-dovere di verificare la legittimità formale e sostanziale delle ordinanze contingibili ed urgenti, e, in caso di illegittimità, la conseguente disapplicazione (l'inefficacia del provvedimento ad integrare la causa di esclusione della tipicità) comporta l'integrazione dei reati in materia di smaltimento illecito di rifiuti.

#### *Questioni di rilevante interesse ma strettamente procedurali*

La conversione del mezzo di impugnazione, ex art. 568, co 5, cod. proc. pen., è ammessa soltanto allorquando esso corrisponda, alla effettiva volontà dell'interessato, non rilevando il nomen iuris dato all'atto e non quando si avverta la manifesta volontà di scegliere un mezzo di impugnazione non consentito dalla legge

Il giudice ha il potere-dovere di provvedere all'appropriata qualificazione del gravame, privilegiando rispetto alla formale apparenza la volontà della parte di attivare il rimedio all'uopo predisposto dall'ordinamento giuridico.

Non è invece consentito al giudice sostituire il mezzo d'impugnazione effettivamente voluto e propriamente denominato ma inammissibilmente proposto dalla parte, con quello, diverso, che sarebbe stato astrattamente ammissibile.

- ⇒ Proporre vizi per profili di merito è volontà indiscussa di avanzare una rivisitazione dell'atto impugnato avanti ad un giudice di merito, certo non di legittimità

La sospensione dei termini di prescrizione deve essere considerata ove si abbia un rinvio per impedimento del difensore, e il successivo rinvio, sia disposto su richiesta del difensore d'ufficio nominato ex art. 97, comma 4, cod. proc. pen. dovendosi considerare il rinvio disposto "su richiesta dell'imputato o del suo difensore".

Il rinvio del dibattimento disposto per impedimento dell'imputato o del difensore e su loro richiesta, non necessita di un formale provvedimento di sospensione della prescrizione.



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA SUPREMA CORTE DI CASSAZIONE  
SEZIONE TERZA PENALE

**omissis**

### **SENTENZA**

sul ricorso proposto da

XXX,

avverso la sentenza del 19/06/2012 del Tribunale di Salerno

visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

udita la relazione svolta dal consigliere Giuseppe Riccardi;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale dott. Sante Spinaci, che ha concluso chiedendo l'inammissibilità del ricorso.

#### **Ritenuto in fatto**

1. Con sentenza del 19 giugno 2012 il Tribunale di Salerno ha condannato XXX, previo riconoscimento delle attenuanti generiche, alla pena di € 10.000,00 di ammenda, con sospensione condizionale, ed al risarcimento del danno in favore delle costituite parti civili, in ordine al reato di gestione abusiva di rifiuti (così riqualificato il reato contestato di realizzazione e gestione illegale di discarica), per avere, quale Sindaco p.t. del Comune di Pontecagnano Faiano, realizzato e gestito abusivamente un sito di trasferimento di rifiuti solidi urbani su un'area di 3800 mq. .
2. Avverso tale provvedimento il difensore dell'imputato ha proposto appello, articolando tre motivi di impugnazione.
3. La Corte di Appello di Salerno ha disposto la trasmissione dell'appello alla Corte di Cassazione, rilevando trattarsi di sentenza inappellabile, ai sensi dell'art. 593, comma 3, cod. proc. pen., in conformità al principio della conversione in ricorso per cassazione.
4. Il difensore dell'imputato, con l'atto di appello proposto, deduceva tre motivi di impugnazione: 1) richiesta di assoluzione perché il fatto non sussiste o per non aver commesso il fatto, avendo l'imputato, nel ruolo di Sindaco p.t., individuato il sito di stoccaggio sulla base di un'ordinanza contingibile ed urgente, al fine di affrontare l'emergenza nella gestione del ciclo dei rifiuti; 2) richiesta di proscioglimento per estinzione del reato, essendo la prescrizione ordinaria maturata prima dell'emissione della sentenza; 3) richiesta di riduzione della pena, e concessione della non menzione.

#### **Considerato in diritto**

1. Il ricorso è inammissibile. Invero, secondo il principio affermato dalle Sezioni unite di questa Corte, la conversione del mezzo di impugnazione, ai sensi dell'art. 568, comma 5, cod. proc. pen., è ammessa soltanto allorquando esso corrisponda, ad onta dell'erronea indicazione del nomen iuris, alla effettiva volontà dell'interessato, e non anche quando quest'ultimo abbia effettivamente voluto ed esattamente denominato il mezzo di impugnazione non consentito dalla legge, dovendo in quest'ultimo caso dichiararsi inammissibile l'impugnazione (Sez. U., n. 16 del 26/11/1997, Nexhi, Rv.

209336: "In tema di impugnazioni, il precetto di cui al quinto comma dell'art. 568 cod. proc. pen., secondo cui l'impugnazione è ammissibile indipendentemente dalla qualificazione a essa data dalla parte che l'ha proposta, deve essere inteso nel senso che solo l'erronea attribuzione del "nomen juris" non può pregiudicare l'ammissibilità di quel mezzo di impugnazione di cui l'interessato, ad onta dell'inesatta "etichetta", abbia effettivamente inteso avvalersi: ciò significa che il giudice ha il potere-dovere di provvedere all'appropriata qualificazione del gravame, privilegiando rispetto alla formale apparenza la volontà della parte di attivare il rimedio all'uopo predisposto dall'ordinamento giuridico. Ma proprio perché la disposizione indicata è finalizzata alla salvezza e non alla modifica della volontà reale dell'interessato, al giudice non è consentito sostituire il mezzo d'impugnazione effettivamente voluto e propriamente denominato ma inammissibilmente proposto dalla parte, con quello, diverso, che sarebbe stato astrattamente ammissibile: in tale ipotesi, infatti, non può parlarsi di inesatta qualificazione giuridica del gravame, come tale suscettibile di rettifica "ope iudicis", ma di una infondata pretesa da sanzionare con l'inammissibilità". È pertanto inammissibile l'impugnazione proposta con mezzo di gravame diverso da quello prescritto, quando dall'esame dell'atto si tragga la conclusione che la parte impugnante abbia effettivamente voluto ed esattamente denominato il mezzo di gravame non consentito dalla legge (Sez. 2, Sentenza n. 47051 del 25/09/2013, Ercolano, Rv. 257481; Sez. 5, Sentenza n. 10092 del 26/05/2000, Della Pepa, Rv. 217524).

2. Nel caso in esame, dal nomen iuris attribuito all'atto di impugnazione, invero reiterato anche nelle richieste finali, rivolte alla Corte di Appello, e dal contenuto del gravame, emerge che intenzione indiscutibile dell'interessato è stata appunto quella di proporre appello e non ricorso per cassazione, in quanto il tenore dei prospettati motivi di gravame concerne esclusivamente profili di merito (liceità della condotta in quanto scriminata dall'adozione dell'ordinanza contingibile ed urgente, prescrizione del reato, riduzione della pena), insindacabili in sede di legittimità, sulla base dei quali viene fondata la richiesta di assoluzione, ovvero la richiesta di riduzione della pena.
3. In ogni caso, l'inammissibilità del ricorso deriva anche dalla manifesta infondatezza dei motivi.
  - 3.1. Invero, il primo motivo, concernente la legittimità della condotta in virtù dell'emanazione di un'ordinanza contingibile ed urgente, è generico, oltre che manifestamente infondato. La censura difensiva, infatti, deduce laconicamente la legittimità della condotta, senza in alcun modo confrontarsi con l'apparato argomentativo della sentenza impugnata. In ogni caso, la doglianza è del tutto priva di fondamento: l'art. 191 d.lgs. 152 del 2006, infatti, prevede che "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, 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 (...) ed hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi" (prescindendo, in tale sede, dalle modifiche apportate dall'art. 44 I. 28 dicembre 2015, n. 221, non rilevanti ai fini del presente giudizio); il comma 3 dell'art. 191, inoltre, prevede che "Le ordinanze di cui al comma 1 indicano le norme a cui si intende derogare e sono adottate su parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali, che si esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali", mentre il comma 4 sanciva che le stesse ordinanze "non possono essere reiterate per più di due

volte" (periodo esteso a 18 mesi dall'art. 9, comma 8, d.l. 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, nella l. 14 luglio 2008, n. 123). Sul punto, giova rammentare che questa Corte ha affermato, già con riferimento alla precedente, ma identica, disciplina in materia, che "l'ordinanza contingibile e urgente che il sindaco può emanare in materia di smaltimento dei rifiuti ai sensi del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 13, ha come presupposti: a) una necessità eccezionale ed urgente di tutelare la salute pubblica o l'ambiente, b) la limitazione nel tempo, c) l'inevitabilità del ricorso a forme di gestione straordinaria; mentre ha come requisito di legittimità formale una motivazione adeguata, che renda conto dei presupposti concreti dell'ordinanza stessa. A fronte di tale ordinanza il giudice penale deve verificare se ricorrono i presupposti che legittimano l'esercizio concreto della potestà sindacale, e se sussiste il requisito di legittimità di una motivazione adeguata" (Sez. 3, n. 12692 del 16/10/1998, Schepis, RV. 212181), e ancora che "in tema di smaltimento dei rifiuti, compete al giudice penale il sindacato di legittimità sul potere del Sindaco di emanazione delle ordinanze contingibili ed urgenti ex D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 13, atteso che l'ordinanza di necessità non costituisce un titolo di legittimazione sostitutivo dell'autorizzazione regionale, bensì una causa speciale di giustificazione per quelle attività di smaltimento di rifiuti non autorizzate che diversamente integrerebbero un'ipotesi di reato" (Sez. 3, n. 17414 del 20/01/2005, Manzoni, Rv. 231635). Tanto premesso, nel caso di specie l'adozione dell'ordinanza contingibile ed urgente non rende lecita la realizzazione del sito di stoccaggio, in quanto il giudice di prime cure, con apprezzamento immune da vizi formali e logici, ha disapplicato il provvedimento, sul rilievo che lo stesso fosse stato assunto senza (recte, in contrasto con) i pareri degli organi tecnico-sanitari (nella specie, ASL, che aveva intimato l'immediata chiusura del sito, e ARPAC). Sulla base di tale valutazione, dunque, è stata ritenuta integrata la tipicità del reato di gestione abusiva di rifiuti, di cui all'art. 256, comma 1, d.lgs. 152 del 2006, e non già il reato contestato di realizzazione di discarica abusiva, di cui al successivo comma 3. Va pertanto ribadito il principio di diritto secondo il quale l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti da parte del Sindaco (o delle altre autorità competenti previste dalla norma), ai sensi dell'art. 191 d.lgs. 152 del 2006, integra una causa di esclusione della tipicità per quelle attività di smaltimento di rifiuti non autorizzate, che diversamente integrerebbero un'ipotesi di reato, soltanto allorquando siano emanate per affrontare situazioni temporanee di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, previa acquisizione dei pareri degli organi tecnico-sanitari, e siano congruamente motivate; il giudice penale ha il potere-dovere di verificare la legittimità formale e sostanziale delle ordinanze contingibili ed urgenti, e, in caso di illegittimità, la conseguente disapplicazione (recte: l'inefficacia del provvedimento ad integrare la causa di esclusione della tipicità) comporta l'integrazione dei reati in materia di smaltimento illecito di rifiuti.

- 3.2. Anche il secondo motivo è manifestamente infondato. Invero, la sospensione dei termini di prescrizione è stata correttamente considerata (sebbene diverga per nove giorni) dal giudice di prime cure, in quanto il rinvio per impedimento del difensore, disposto il 03/05/2010, pur non comportando una sospensione per l'intero periodo, paralizza il decorso dei termini per 60 giorni, ai sensi dell'art. 159, comma 1, n. 3 cod. pen. (Sez. U, n. 4909 del 18/12/2014, Torchio, Rv. 262913); il successivo rinvio, disposto all'udienza del 12/07/2010, su richiesta del difensore d'ufficio nominato ex art. 97, comma 4, cod. proc. pen., ha determinato, invece, una sospensione per l'intera durata del differimento, in

quanto, in assenza dei presupposti previsti dall'art. 108 cod. proc. pen. (non ricorrendo ipotesi di rinuncia, revoca, incompatibilità o abbandono del difensore costituito), il rinvio deve intendersi disposto "su richiesta dell'imputato o del suo difensore" (art. 159, comma 1, n. 3, primo periodo, cod. pen.) (Sez. 2, n. 5605 del 10/01/2007, Commisso, Rv. 236123: "La previsione della concessione di un termine a difesa al nuovo difensore, nei casi di rinuncia, di revoca, di incompatibilità e di abbandono della difesa ad opera del precedente difensore, non trova applicazione nelle situazioni in cui il giudice designa un sostituto del difensore non comparso, in quanto quest'ultimo ha solo momentaneamente sospeso la sua funzione (Corte cost., sent. n. 450 del 1997 e ord. n. 17 del 2006)", con una sospensione del processo, e quindi dei termini di prescrizione, che concerne l'intero periodo del differimento, senza il limite dei 60 giorni riservato alla differente ipotesi dell'impedimento legittimo dell'imputato o del difensore. Peraltro, il rinvio del dibattimento disposto per impedimento dell'imputato o del difensore e su loro richiesta non necessita di un formale provvedimento di sospensione della prescrizione; infatti, la sospensione del corso della prescrizione è normativamente ancorata all'ipotesi di sospensione del procedimento penale, equiparabile, a tal fine, al rinvio, e dunque l'ordinanza di rinvio ha efficacia sospensiva automatica dei termini di prescrizione (Sez. 6, n. 12497 del 08/01/2010, Romano, Rv. 246724; Sez. 5, n. 12453 del 23/02/2005, Princiotta, Rv. 231694; Sez. U, n. 1021 del 28/11/2001, dep. 2002, Cremone, Rv. 220510). Pertanto, coincidendo il termine massimo di prescrizione con il 10/11/2012, in data successiva alla sentenza di appello, emessa il 19/06/2012, l'inammissibilità del ricorso per cassazione, impedendo la costituzione di un valido rapporto di impugnazione, non consente di rilevare eventuali cause di estinzione del reato (Sez. U, n. 32 del 22/11/2000, D.L., Rv. 217266: "L'inammissibilità del ricorso per cassazione dovuta alla manifesta infondatezza dei motivi non consente il formarsi di un valido rapporto di impugnazione e preclude, pertanto, la possibilità di rilevare e dichiarare le cause di non punibilità a norma dell'art. 129 cod. proc. pen. (Nella specie la prescrizione del reato maturata successivamente alla sentenza impugnata con il ricorso)"; Sez. U, 17/12/2015, Ricci, non ancora depositata, che, secondo quanto si rileva dall'informazione provvisoria, ha negato la possibilità di dichiarare la prescrizione del reato intervenuta prima della sentenza di appello, ma non rilevata né eccepita in quella sede o nei motivi di ricorso, salvo che con esso venga dedotta proprio l'intervenuta prescrizione).

- 3.3. Infine, il terzo motivo risulta manifestamente infondato, in quanto, in assenza di censure di legittimità rivolte al trattamento sanzionatorio concretamente irrogato, si limita a sollecitare una rivalutazione di merito della congruità della pena, come tale inammissibile in sede di legittimità. Senza tener conto, peraltro, che, contrariamente a quanto dedotto, la pena concretamente inflitta si attesta, anche con il riconoscimento delle attenuanti generiche, quasi sui minimi edittali, con apprezzamento di fatto che, privo di illogicità, è insindacabile in sede di legittimità.
4. Alla declaratoria di inammissibilità del ricorso consegue la condanna al pagamento delle spese processuali e la corresponsione di una somma di denaro in favore della cassa delle ammende, somma che si ritiene equo determinare in Euro 1.000,00: infatti, l'art. 616 cod. proc. pen. non distingue tra le varie cause di inammissibilità, con la conseguenza che la condanna al pagamento della sanzione pecuniaria in esso prevista deve essere inflitta sia nel caso di inammissibilità dichiarata ex art. 606 cod. proc. pen., comma 3, sia nelle ipotesi di inammissibilità pronunciata ex art. 591 cod. proc. pen..

**P.Q.M.**

Dichiara inammissibile il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali e della somma di € 1.000,00 in favore della Cassa delle Ammende. Così deciso in Roma il 11/02/2016.