

# Mancata rimozione di lastre di Eternit e omissione atti di ufficio

Cass. Sez. VI Pen. 16 gennaio 2020, n. 1657 - Petruzzellis, pres.; Villoni, est.; V., ric. (*Conferma App. Milano*)

## Sanità pubblica - Sostanze pericolose - Omessa rimozione di lastre di Eternit - Reato di omissione atti di ufficio.

*Integra il reato di omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.) il comportamento del sindaco pro tempore, per avere, a fronte di reiterate denunce di organi pubblici nonché di privati cittadini, ivi compresi la costituita parte civile ed il proprietario dell'area interessata, nell'arco temporale durato alcuni anni, omesso di assumere qualunque iniziativa atta ad imporre a quest'ultimo lo smaltimento di lastre di eternit (amianto) accatastate alla rinfusa ed all'aperto su di un terreno; iniziativa, invece, immediatamente assunta dal sindaco subentrante mediante emissione di un'ordinanza contingibile e urgente che, tempestivamente ottemperata dall'obligato, determinava la cessazione del pericolo di contaminazione delle aree territoriali limitrofe.*

### FATTO

1. Con la sentenza impugnata, la Corte di Appello di Milano ha ribadito la responsabilità, affermata in primo grado dal Tribunale di Pavia con pronuncia del 18/01/2018, di V.L. in ordine al reato di omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.), commesso in qualità di Sindaco pro tempore del Comune di Castelletto di Branduzzo (Pv), per avere, a fronte di reiterate denunce di organi pubblici nonché di privati cittadini, ivi compresi la costituita parte civile ed il proprietario dell'area interessata, nell'arco temporale durato alcuni anni (maggio 2010-marzo 2014), omesso di assumere qualunque iniziativa atta ad imporre a quest'ultimo lo smaltimento di lastre di eternit (amianto) accatastate alla rinfusa ed all'aperto su di un terreno; iniziativa, invece, immediatamente assunta dal Sindaco subentrante mediante emissione di un'ordinanza contingibile e urgente che, tempestivamente ottemperata dall'obligato, determinava la cessazione del pericolo di contaminazione delle aree territoriali limitrofe.

2. Avverso la sentenza ha proposto ricorso per cassazione l'imputato che deduce i motivi di censura di seguito riportati.

2.1 Violazione di legge processuale in relazione all'art. 178 c.p.p., lett. b) per avere il PM esercitato l'azione penale per un fatto per cui vi era stata archiviazione, in assenza delle condizioni di cui all'art. 414 c.p.p.

Ad avviso del ricorrente, la parte dell'ordinanza emessa dal GIP di Pavia che imponeva al PM di procedere con imputazione coattiva ai sensi dell'art. 328 c.p., ma incidentalmente riconoscendo l'irrelevanza penale dei fatti accaduti nel 2014, disponeva realmente l'archiviazione, sicchè il PM non avrebbe potuto formulare un'imputazione per i fatti del 2014, se non previa attivazione, mai avvenuta, della procedura prevista dall'art. 414 c.p.p.

2.2 Violazione di legge processuale in relazione all'art. 429 c.p.p., lett. c), per mancata enunciazione in forma chiara e precisa del fatto ed omessa motivazione su un argomento difensivo potenzialmente decisivo.

A prescindere dall'indicazione di specifici elementi di fatto, il ricorrente lamenta che l'imputazione formulata dal PM quanto al tempo di consumazione del reato (in (OMISSIS) e permanente sino al (OMISSIS)) impedisce di comprendere se sia stato accusato di una sola omissione (come ritenuto dal primo giudice) qualificata come reato istantaneo commesso nell'agosto 2010 ovvero di plurime omissioni, sotto forma di reato continuato, sebbene l'imputazione non contenga alcun riferimento all'art. 81 c.p.

2.3 Violazione di legge processuale in relazione agli artt. 521 e 522 c.p.p. per mancata correlazione tra imputazione e sentenza e per omessa motivazione su specifiche allegazioni difensive potenzialmente decisive.

Mentre il primo giudice ha ravvisato la sussistenza di un unico reato, commesso il (OMISSIS), a seguito della segnalazione del Corpo Forestale dello Stato da cui scaturiva l'obbligo legale di agire, la Corte di Appello ha ravvisato la sussistenza di una pluralità di reati, mai descritti singolarmente nell'imputazione e quindi mai contestati, da cui la violazione del principio di correlazione di cui all'art. 521 c.p.p. per effetto della statuizione contenuta nella sentenza d'appello secondo cui si è al cospetto di "reiterate omissioni da parte dell'imputato attuate per tutto il periodo che va, quanto meno da maggio 2011 a maggio 2014".

Mancata considerazione delle allegazioni difensive circa l'inattendibilità e la sostanziale inutilità della deposizione del teste C.

2.4 Contraddittorietà e manifesta illogicità della motivazione in ordine alla persistente confusione tra concetti di permanenza e continuazione del reato oltre che per mancanza di motivazione sulla valutazione di un documento acquisito al compendio probatorio (comunicazione del Corpo Forestale dello Stato del 2010).

2.5 Manifesta illogicità della motivazione in ordine alla condanna al risarcimento del danno in favore della parte civile e per omessa motivazione su specifiche allegazioni difensive potenzialmente decisive in ordine sia alla sussistenza che all'ammontare del danno.

3. Ha fatto prevenire memoria anche la costituita parte civile G.A. che con riferimento ai motivi di ricorso articolati dall'imputato, così argomenta.



Quanto al primo motivo, risulta del tutto indiscutibile che il GIP abbia espressamente demandato all'autonoma valutazione del PM di accertare la rilevanza penale anche dei fatti accaduti nel 2014, non intendendo, invece, disporre alcuna archiviazione parziale in merito agli stessi.

Quanto al secondo e al terzo motivo, il fatto esaurientemente motivato dalla Corte d'Appello, che nel capo d'imputazione sia stata indicata una forbice temporale si giustifica proprio per la particolarità del caso concreto e fa sì che ogni condotta omissiva dell'imputato sia stata correttamente compresa nel periodo in esame, non essendo, invece, necessario che fossero indicate tutte le date in cui il Sindaco aveva rifiutato, consapevolmente ed ingiustificatamente, di intervenire a tutela della salute pubblica.

L'imputato, ha avuto, del resto, piena e completa conoscenza di tutte le condotte che gli sono state contestate ed afferenti al periodo considerato nel capo d'imputazione, sin dal momento della conoscenza degli atti d'indagine.

In merito al quarto motivo, entrambi i giudici di merito hanno fornito un quadro chiaro, logico ed esauriente della valutazione effettuata su tutte le prove assunte, di natura documentale e testimoniale che, come approfonditamente motivato nella ricostruzione dell'iter logico - giuridico seguito e della linearità e logicità decisionale, non hanno lasciato dubbio alcuno circa la responsabilità dell'imputato.

In merito al quinto e ultimo motivo, la sentenza impugnata ha risolto positivamente la questione della natura plurioffensiva del reato di cui all'art. 328 c.p., superando l'eccezione circa la fondatezza, in fatto e diritto, delle richieste risarcitorie avanzate dalla parte civile, affrontando compiutamente la questione della sussistenza del danno, la sua natura ed il nesso di causalità con il fatto contestato all'imputato.

## DIRITTO

1. Il ricorso è infondato e come tale va rigettato.

2. Seguendo l'ordine delle questioni poste dai motivi di impugnazione, va affrontata preliminarmente quella della nullità della sentenza ex art. 178 c.p.p., lett. b) per violazione dell'art. 414 c.p.p.

In primo luogo va osservato che ove anche la questione fosse ritenuta fondata, la stessa non inficerebbe la legittimità della intera decisione, ma esclusivamente quella riguardante la frazione di condotta ascritta all'imputato e riferita all'anno 2014.

In maniera dirimente ne va, tuttavia, dichiarata l'infondatezza.

Come ha già correttamente rilevato la Corte di merito, pur avendo il GIP espresso considerazioni incidentali sulla rilevanza penale dei fatti del 2014, non ha - come avrebbe ben potuto - disposto l'archiviazione parziale del procedimento a quei fatti riferita, imponendo semplicemente al PM di procedere coattivamente ai sensi dell'art. 409 c.p.p., comma 5.

A prescindere, pertanto, dal tema delle attribuzioni comunque riservate al PM anche a fronte dell'ordine di procedere ad imputazione coattiva, svolto ampiamente dalla Corte territoriale (pagg. 3, 4 e 5 sent. imp.), ciò che rileva in maniera decisiva è la mancata pronuncia di un formale provvedimento di archiviazione.

Solo quando tale provvedimento venga emesso scatta, invero, la preclusione processuale allo svolgimento delle nuove indagini sul medesimo fatto, che può essere superata dall'autorizzazione giudiziale a proseguire le investigazioni di cui all'art. 414 c.p.p.

La doglianza del ricorrente pone, dunque, una questione infondata poichè difetta del tutto il presupposto su cui è articolata.

3. Possono ora essere esaminati congiuntamente il secondo, il terzo e parzialmente il quarto motivo di ricorso che, al di là dell'impropria individuazione dei bersagli oggetto di censura, investono tutti la questione centrale del presente giudizio e vale a dire la struttura dell'illecito penale contestato al ricorrente ai sensi dell'art. 328 c.p.

Dalla lettura coordinata della sentenza impugnata e degli atti delle parti private si ricava che a seguito del rigetto dell'iniziale richiesta di archiviazione e della imposizione coattiva di procedere ex art. 409 c.p.p., comma 5, il PM ha configurato il delitto di cui all'art. 328 c.p. come reato permanente a partire dalla prima segnalazione dell'esistenza del problema sanitario (l'abbandono a cielo aperto di rifiuti contaminati da amianto in un'area privata) da parte del Corpo Forestale dello Stato nel maggio 2010 fino al marzo 2014, epoca in cui ancora una volta lo stesso Corpo segnalava la persistenza della situazione pericolosa.

Nella motivazione della sentenza impugnata, la Corte d'Appello dà conto di sei inviti formali rivolti al Sindaco, il primo il 21/05/2010 e l'ultimo il 21/03/2014 da parte di organi pubblici o da privati cittadini, tra cui la parte offesa G.A. nonchè lo stesso proprietario dell'area su cui era stata riscontrata la presenza dei rifiuti ( Gu.Gi.), tutti rimasti senza effetto, tanto che la vicenda avrebbe trovato soluzione solo con l'insediamento del nuovo Sindaco che, non appena insediato, emanava ordinanza urgente, tra l'altro prontamente ottemperata dall'interessato, di provvedere allo smaltimento controllato dei rifiuti in questione.

Ciò premesso riguardo alla ricostruzione della fattispecie concreta, vanno svolte le seguenti considerazioni in diritto.

Risultano infondate le doglianze concernenti la presunta genericità ed imprecisione del capo d'imputazione nonchè la violazione del principio di correlazione tra accusa e sentenza.

Come anticipato, la mancata indicazione nel capo d'imputazione delle specifiche sollecitazioni a dispetto delle quali il ricorrente omise di adottare atti del suo ufficio non ha inciso affatto sul nucleo fondamentale dell'accusa, rappresentata



per l'appunto dalla mancata adozione di provvedimenti al configurarsi di quella particolare situazione di fatto da cui scaturiva l'obbligo giuridico di agire.

La giurisprudenza di questa Corte di legittimità, infatti, ha più volte affermato il principio che il delitto di cui all'art. 328 c.p., comma 1 è integrato, ogni qualvolta si configuri una situazione di fatto che qualifichi l'atto omesso come dovuto (v. oltre per la giurisprudenza).

Risulta, inoltre, infondata anche la doglianza relativa alla mancata correlazione tra accusa e sentenza, dal momento che l'imputazione è rimasta anche formalmente inalterata e le specifiche occasioni prese in considerazione dalla Corte di merito per valutare la sussistenza dell'omissione penalmente rilevante (pag. 7 sent.) erano tutte a conoscenza dell'imputato fin dalla fase successiva all'articolazione formale dell'accusa e da cui ha potuto ampiamente difendersi.

E' noto, infatti, che una o meglio la ragione fondamentale che sostanzia il principio di cui all'art. 521 c.p.p. è quella di consentire all'imputato il pieno dispiegarsi del suo diritto a difendersi, che sarebbe vanificato ove la condanna intervenisse per un fatto non contestato e su cui non si è instaurato contraddittorio nel corso del giudizio (ex pluribus v. Sez. 2, sent. n. 11459 del 10/03/2015, Tribuzio, Rv. 263306; Sez. 3, sent. n. 15655 del 27/02/2008, Fontanesi, Rv. 239866; Sez. 6, sent. n. 34879 del 10/01/2007, Sartori e altri, Rv. 237415).

Come parimenti anticipato, il tema che viene veramente in rilievo riguarda la struttura del reato di cui all'art. 328 c.p., comma 1 di rifiuto di atti d'ufficio.

La giurisprudenza di questa Corte di Cassazione è ferma nel ritenerlo reato a consumazione istantanea (Sez. 6, sent. n. 43903 del 13/07/2018, Mango, Rv. 274574; Sez. 6, sent. n. 27044 del 19/02/2008, Mascia, Rv. 240979; Sez. 6, sent. n. 35837 del 26/04/2007, Civisca, Rv. 237706; Sez. 6, sent. n. 12238 del 27/01/2004, PG in proc. Bruno ed altri, Rv. 228277), che può, tuttavia, palesarsi sotto forma di rifiuto implicito ovvero di persistente inerzia omissiva (Sez. 6, sent. n. 47531 del 20/11/2012, Cambria, Rv. 254039; Sez. 6, n. 10051 del 20/11/2012, dep. 2013, Nolè, Rv. 255717; Sez. 6, sent. n. 7766 del 09/12/2002, dep. 2003, PM in proc. Masi, Rv. 223955) a fronte di un'urgenza sostanziale (Sez. 4, sent. n. 17069 del 16/02/2012, Ranasinghe Arachchige Samudri e altri, Rv. 253067) o di una situazione che qualifichi l'atto omesso come dovuto (Sez. 6, n. 33857/14 cit.; Sez. 6, n. 13519 del 29/01/2009, Gardali e altri, Rv. 243684).

Non v'è dubbio, tuttavia, che l'affermazione dell'eguale rilevanza penalistica della persistente inerzia omissiva rispetto al rifiuto formale può suscitare incertezze interpretative circa la struttura dell'illecito penale, con la possibilità per taluni di considerarlo reato eventualmente permanente, atteso che solo la relativamente recente Sez. 6 sent. n. 43903/18 cit. ha espressamente stabilito che esso rimane istantaneo anche ove si palesi sotto forma di inerzia omissiva.

Questa è verosimilmente una delle ragioni che ha indotto il Pubblico Ministero, a fronte dell'ordine di formulazione coattiva dell'imputazione da parte del GIP, a contestare il reato come permanente, ferma restando, però, la primaria esigenza di fotografare con l'imputazione la peculiare fattispecie emersa dalle indagini.

Tanto premesso, il Collegio non intende discostarsi dalla concezione e dalla affermazione giurisprudenziale tradizionali che quello di cui all'art. 328 c.p., comma 1 costituisce reato di natura istantanea, ma deve confrontarsi con la fattispecie in esame che ha visto il pubblico ufficiale reiteratamente e formalmente sollecitato ad adottare un atto del proprio ufficio, da intendersi come atto dovuto per le più volte segnalate esigenze di tutela sanitaria.

Pur essendovi, dunque, la possibilità di rifarsi a specifici precedenti giurisprudenziali circa la configurabilità del reato in caso di mancata adozione da parte del Sindaco di atti del suo ufficio in situazioni "potenzialmente pregiudizievoli per l'igiene e la salute pubblica" (Sez. 6, sent. n. 12147 del 12/02/2009, Sodano, Rv. 242937; Sez. 6, n. 13519/09, Gardali e altri cit.), sembra opportuno affermare con nettezza che nella fattispecie considerata il reato si è consumato ogni volta che l'imputato ha rifiutato di intervenire a fronte di formali sollecitazioni prospettanti la sussistenza di quella particolare situazione concreta (la presenza di rifiuti di amianto accatastati a cielo aperto in prossimità di abitazioni limitrofe) che rendeva indifferibile l'adozione dell'atto d'ufficio (nella specie: ordinanza contingibile e urgente) imposto dalle più volte ricordate esigenze di protezione sanitaria.

Conclusivamente il reato istantaneo di rifiuto, esplicito o implicito, di un atto dell'ufficio, imposto da una delle ragioni espressamente indicate dalla legge (giustizia, sicurezza pubblica, ordine pubblico, igiene e sanità), può manifestarsi come reato continuato (concorso materiale omogeneo) quando, a fronte di formali sollecitazioni ad agire rivolti al pubblico ufficiale rimaste senza esito, la situazione potenzialmente pericolosa continui ad esplicare i suoi effetti negativi e l'adozione dell'atto dovuto sia suscettibile di farla cessare.

Alla luce delle precedenti considerazioni, deve escludersi che la Corte territoriale abbia ravvisato la sussistenza di una pluralità di reati, limitandosi unicamente a precisare le modalità di manifestazione del reato.

La qualificazione come reato continuato comporterebbe a rigore, ai sensi dello art. 158 c.p., comma 1, la necessità di dichiararne la prescrizione in relazione alle condotte omissive manifestatesi prima del 12/05/2012 (termine di prescrizione massima: la data odierna del 12/11/2019) e concretamente al rifiuto implicito maturato dopo la prima segnalazione dell'abbandono all'aperto delle lastre di eternit da parte del Corpo Forestale dello Stato del 21/05/2010, ma l'irrogazione della pena minima di quattro mesi di reclusione rende priva di effetto sul piano sanzionatorio tale pur doverosa precisazione.



5. Risultano, invece, improponibili il terzo (parzialmente) ed il quarto motivo di censura, poichè entrambi postulano una rivalutazione nel merito di specifici elementi probatori (un documento, le dichiarazioni rese di un testimone), preclusa istituzionalmente al giudice di legittimità.

6. Infondato è, infine, anche il quinto ed ultimo motivo di censura, con cui il ricorrente deduce pretesi vizi logico-argomentativi in ordine alla condanna al risarcimento del danno in favore della parte civile, che dalla congrua ed articolata motivazione della Corte territoriale (pag. 9 sent. imp.) non è dato in realtà evincere.

La Corte territoriale ha dato motivatamente conto dell'esistenza del rapporto di causalità ravvisato tra le condotte omissive ascritte all'imputato e il danno rappresentato dall'alterazione della qualità della vita della persona offesa, la cui serenità è stata turbata dalla preoccupazione dovuta alla mancata adozione di misure precauzionali idonee a scongiurare il pericolo di rischi per la salute della stessa e ciò a prescindere dall'effettiva insorgenza, allo stato non manifestatasi, di uno stato patologico conseguente all'esposizione prolungata alle polveri di amianto provenienti dalle lastre di eternit accatastate alla rinfusa nella proprietà vicina.

In che modo tali ragionevoli considerazioni abbiano violato i limiti dell'argomentazione logica il ricorrente non si perita, invero, di precisarlo, rivelandosi perciò l'impugnazione sul punto anche generica.

3. Al rigetto del ricorso segue, come per legge, la condanna del ricorrente al pagamento delle spese processuali nonchè alla rifusione delle spese processuali sostenute dalla parte civile G.A. nel presente grado di giudizio, che si liquidano come da dispositivo.

*(Omissis)*

