

**Commento alla sentenza Cassazione Penale  
Sez. III n. 19330 del 17 maggio 2011**

**La Cassazione conferma: le “circolari interpretative”  
della pubblica amministrazione non vincolano nessuno.  
Tradotto: non servono a nulla ai fini penali...**

**A cura del Dott. Maurizio Santoloci**

Le “circolari interpretative” sono un atto interno alla pubblica amministrazione che si risolvono in un mero ausilio interpretativo e non esplicano alcun effetto vincolante non solo per il giudice penale ma anche per gli stessi destinatari perché non possono comunque porsi in contrasto con l’evidenza del fatto normativo. Questo il senso importantissimo di una significativa sentenza della Corte di Cassazione che ribadisce un concetto essenziale per la disciplina delle norme ambientali (*Cass. Sez. III n. 19330 del 17 maggio 2011 - Ud. 27 apr. 2011 - Pres. Petti - Est. Ramacci - Ric. Santoriello* – che riportiamo in calce)

Dunque, consegue in via logica che non vincolando il giudice, a maggior ragione ed ancora prima non vincolano in alcun modo le forze di polizia giudiziaria.

Tali “circolari interpretative” della pubblica amministrazione non hanno alcuna funzione di indirizzo verso la magistratura e – conseguentemente – anche verso le forze di polizia. In pratica – è il nostro commento un po’ brutale ed irriverente, ma concreto – di fatto non servono a nulla soprattutto ai fini penali.

Questo principio lo andiamo sostenendo da anni sia sulle pagine di questa testata giornalistica on line<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> “ **Prassi politico-amministrative e regole ambientali - Le circolari ministeriali interpretative non possono modificare i principi di una legge. La Cassazione demolisce anni di anomala applicazione di deroghe “legittimate” da questi atti amministrativi** (www.dirittoambiente.net - **14 luglio 2008** di Maurizio Santoloci): Le circolari ministeriali interpretative non possono creare deroghe o modifiche rispetto ai principi di una legge nazionale in materia ambientale. Questa volta non siamo più solo noi a scriverlo e sostenerlo (da anni) su queste pagine ed in ogni occasione editoriale e seminariale, ma – finalmente – è la Corte di Cassazione. Il Supremo Collegio – infatti – nell’esaminare una fattispecie di condono edilizio “ampliato” nella sua portata applicativa da una circolare ministeriale, con la pronuncia della Terza Sezione Penale 20 giugno 2008 (cc del 6/2/08) N. 25197/08

(Pres. Altieri – Rel. Mancini – Ric. Rosa) stabilisce il principio in base al disposto della norma contenuta nel comma 25 dell'art. 32 della legge n. 326/2003 per le nuove costruzioni il beneficio del condono è limitato alle sole costruzioni residenziali ed a nulla rileva la circolare interpretativa del Ministero che interpreta in modo estensivo la norma, poiché un atto amministrativo non può modificare ciò che dispone una legge (...). Stabilisce – infatti – la Corte che la norma contenuta nel comma 25 dell'art. 32 della legge n. 326 del 2003, di conversione del D.L. 269 dello stesso anno, contenente misure urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici, chiaramente dispone che per le nuove costruzioni il beneficio del condono è limitato alle sole costruzioni residenziali. « *Unanime in tal senso – e non poteva essere diversamente data la estrema chiarezza del testo legislativo – l'interpretazione di questa Corte Suprema, come da ultimo risulta da Sez. III n. 8067 del 2007 RV 236084.* ». Peraltro è del tutto irrilevante che la circolare n. 2699 del 7.12.2005 del Ministero delle Infrastrutture e trasporti abbia espresso un giudizio diverso ritenendo il condono applicabile anche ad immobili aventi una diversa destinazione. « *È bensì vero che la storia di questo nostro Paese registra momenti in cui la circolare amministrativa è stata in via di fatto particolarmente in auge e tuttavia mai è stato messo in discussione il principio basilare che una legge non possa essere modificata o abrogata che da un'altra legge e non invece da un atto amministrativo quale è la circolare amministrativa, avente il solo scopo di fornire chiarimenti e delucidazioni operative agli uffici dipendenti.*». Al di là del caso concreto – esaminato dalla Cassazione – che pure presenta aspetti di indubbio e generale interesse di lettura in materia di condono ed illeciti in materia edilizia, appare di straordinaria importanza concettuale il principio in base al quale la Cassazione stabilisce che le circolari amministrative interpretative non possono derogare alle regole generali di una legge in materia ambientale. E questo è un principio trasversale, valido per qualunque altro tema settore, dai rifiuti alle acque, dalla caccia ai vincoli paesaggistici. Appare dunque palesemente evidente che la Cassazione demolisce anni di anomala applicazione di deroghe “legittimate” da questi atti amministrativi. Chi va avuto la pazienza ed il coraggio di seguire negli anni scorsi (ed in periodi recenti) le nostre prese di posizione su diversi delicati temi, quali ad esempio la fertirrigazione con liquami zootecnici o la disciplina giuridica dei frantoi oleari, materie ricche di circolari ministeriali interpretative, ricorderà che abbiamo sempre ritenuto illegittime e non applicabili alcune di queste “interpretazioni” che in realtà andavano a creare legislazioni di fatto parallele con prassi ben diverse in sede applicativa rispetto alle regole delle leggi statali. (...) E queste circolari – nei campi citati ma anche in molti altri – hanno spesso creato in passato prassi distorte ed al di fuori delle regole di legge che poi sono diventate incrostazioni applicative diffuse ed inattaccabili, fino ad essere condivise e sostenute anche dagli enti pubblici locali che – invece – dovevano operare nell'esatto contrario... E queste circolari sono state – a volte – la base culturale e di principio sulla quale – poi – alcune pubbliche amministrazioni locali hanno attivato in modo seriale e reiterato una serie di “illeciti ambientali in bianco” basati su atti a loro volta metastaticamente illegittimi. Il principio stabilito dalla Cassazione oggi azzera questa prassi di lettura e riporta le circolari ministeriali interpretative a quello che in realtà sono, ridimensionandone la portata e gli effetti sulla applicazione delle leggi ambientale, stroncando ogni onirica velleità di potere di stravolgimento dei principi generali. E se questo vale per le circolari ministeriali, dobbiamo dedurre che i “pareri” a volte emanati dai ministeri con la pretesa di creare linee applicative ufficiali spesso in deroga alle norme nazionali sono ancora a maggior ragione da considerarsi ad un livello ancora più modesto ed affatto incisivo...”.

Identico concetto abbiamo da sempre espresso in ogni appuntamento seminariale ed editoriale (anche in relazione ad altri atti della P.A. paralleli come “accordi di programma” o risposte amministrative a quesiti su aspetti giuridici con rilevanza penale).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Dal volume **“Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale” 2011** - di Maurizio Santoloci (Diritto all'ambiente - Edizioni - [www.dirittoambientedizioni.net](http://www.dirittoambientedizioni.net)): “ (...) Sempre più spesso si rilevano, per comune esperienza pratica sul territorio e contestualmente in sede seminariale e convegnistica come tema di dibattito, atti varati da enti pubblici locali e diretti ad organi di polizia giudiziaria statali e locali attraverso i quali detti enti in qualche modo trasmettono “direttive”, “inviti”, “interpretazioni” ed altre interlocuzioni dirette ad incidere direttamente o in via mediata sulle attività della P.G. e/o comunque sulle materie di diritto ambientale e/o procedurale connesse. Il dubbio che si pone in modo altrettanto frequente è se un organo di P.G. statale o locale (magari dipendente dall'ente pubblico appunto locale che ha emanato tale atto) deve attenersi al documento, seguirne le linee o se tale atto è del tutto irrilevante per la polizia giudiziaria. (...) Noi da sempre sosteniamo che tali atti assolutamente non possono e non devono in nessun modo essere considerati dalla P.G. e non possono e non devono influenzare a nessun livello le attività di polizia giudiziaria. (...) Molti organi di P.G., invece, spesso danno attuazione a dette “circolari”, creando poi di fatto anche come conseguenza indiretta una eterogenea e diversificata applicazione delle norme sostanziali - ed a volte anche delle procedure - in aree territoriali diverse. Tale concettualità è stata sempre da noi fortemente contestata con decisione. (...) Va raccomandato a tutte le forze di polizia giudiziaria di seguire - come da codice di procedura penale - solo ed esclusivamente le direttive e gli indirizzi della Procura della Repubblica e - secondo i casi ed i momenti processuali - delle altre magistrature competenti (...) A nostro avviso, tutti questi documenti amministrativi locali, al pari di quelli ministeriali, non possono avere alcuna efficacia pratica nella esatta interpretazione della norma, soprattutto nei casi in cui (e sono la maggior parte) si tende a creare deregulation e sottrazione alla disciplina nazionale, con la nascita di zone franche sotto il profilo giuridico e conseguenti esenzioni dalle regole stabilite da leggi statali in materia che sono a loro volta, non dimentichiamo, recepimenti delle direttive europee (e quindi in definitiva ed a ben guardare questi provvedimenti amministrativi derogano alle regole europee). Se poi da tali atti deriva direttamente o indirettamente una esenzione dei sistemi sanzionatori, riteniamo che si entri in un campo ancora più dedicato e complesso e va svolta una ulteriore riflessione su eventuali responsabilità conseguenti allo sradicamento dei principi in materia di reati ed alla violazione dell' incontestabile principio della riserva statale in materia di sanzioni penali che certamente inibisce ogni decriminalizzazione o depenalizzazione ad iniziativa degli enti territoriali locali. Conseguentemente, pertanto, che da parte nostra riteniamo tutti questi atti e documenti amministrativi totalmente ed assolutamente ininfluenti per l'operatività delle forze polizia giudiziaria sia statali che locali, essendo la P.G. soggetta esclusivamente alla legge per quanto riguarda i principi sostanziali ed al codice di procedura penale per quanto riguarda gli aspetti - appunto - procedurali e di rito. La polizia giudiziaria, peraltro, deve seguire - naturalmente - le direttive impartite dalla Procura della Repubblica competente per territorio e - a nostro avviso - le interpretazioni della giurisprudenza ( in primo luogo le sentenze della Cassazione, ma anche le pronunce del Tribunale e della Corte di Appello locali). (...)”.

Siamo sempre stati convinti che la polizia giudiziaria non può veramente farsi influenzare da una “circolare interpretativa” di qualsiasi pubblica amministrazione (statale o locale) e non è veramente accettabile il profilo sostanziale e procedurale che una circolare amministrativa (o un “accordo di programma”) possa in qualche modo influire soprattutto sull'applicazione della norma penale.

Nel campo del diritto ambientale in questi anni abbiamo assistito al proliferare incessante di questo tipo di circolari emanate soprattutto da pubbliche amministrazioni locali ed indirizzate in particolare verso gli organi di polizia giudiziaria altrettanto locali.

Tali atti hanno imperversato in diversi e vari campi: in primo luogo, ad esempio, in quello della utilizzazione economica degli effluenti di allevamento (c.d. “fertirrigazione”), settore nel quale tali circolari sono state varate a raffica creando una propria “legislazione virtuale parallela” antagonista alla legge nazionale; segue poi a pari merito il campo urbanistico-edilizio e vincolistico, e naturalmente quello dei rifiuti e di inquinamento idrico.

Nel mondo poliedrico ed evanescente della disarticolata e disomogenea normativa ambientale, sulla salute pubblica ed a tutela degli animali, in un contesto già critico caratterizzato da intersezione di leggi e decreti che si sono stratificati in questi ultimi anni, le “circolari interpretative” della pubblica amministrazione statale e locale hanno contribuito pesantemente ad alimentare una situazione di incertezza del diritto sostanziale e procedurale.

Molti organi di polizia giudiziaria, soprattutto locali, in questi anni sono rimasti fortemente influenzati dalle argomentazioni contenute in queste circolari. In diverse occasioni abbiamo visto applicazioni della norma connesse alla interpretazione della interpretazione, e cioè una applicazione della legge letta attraverso una circolare amministrativa che veniva a sua volta sub-interpretata secondo usi e costumi del luogo.

Spesso abbiamo avuto modo di registrare in diversi appuntamenti seminariali e convegnisti che molti organi di polizia giudiziaria, ma soprattutto molti organi amministrativi degli enti locali, hanno sostenuto a spada tratta l'importanza e la priorità (nonché la supremazia assoluta) del valore di tali circolari interpretative che in alcuni casi sono giunte a creare vere e proprie deroghe di fatto rispetto al testo normativo (la “fertirrigazione” è il campo di massimo esercizio di questo fenomeno storico e su tale tema potremmo scrivere interi volumi).

Oggi, dopo una ulteriore conferma della Corte di Cassazione della portata non vincolante di tali circolari (praticamente per nessuno...), riteniamo che si può agevolmente sgombrare il campo in via definitiva da ogni dubbio in materia e ritenere che anche e soprattutto le forze di polizia possono ritenersi completamente esenti da ogni potenziale influenza rispetto al contenuto di tali atti. I quali, lo ripetiamo per essere sempre più chiari, a nostro avviso non servono assolutamente a nulla sotto il profilo della corretta applicazione della normativa penale.

Certamente possono offrire alcuni spunti e contributi di riflessione ed integrazione, ma non ci si venga a dire che una circolare amministrativa può derogare ai principi generali contenuti in una legge con rilevanza penale, o può addirittura creare prassi applicative completamente antitetiche a quelli che sono le finalità dello spirito della norma statale.

Questo concetto va – a nostro avviso – di pari passo ad un altro tema che proprio recentemente abbiamo affrontato su questa testata on line: la prassi per molte forze di polizia di seguire le “correnti di pensiero” nel campo della normativa ambientale.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> **Ma è legittimo per un organo di polizia giudiziaria aderire autonomamente a “correnti di pensiero” interpretative sulla normativa ambientale che riguardano reati, oppure è doveroso attenersi alle direttive in materia del pubblico ministero?** ([www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net) - 8 giugno 2011 di Maurizio Santoloci): La normativa in materia ambientale, ed in particolare quella relativa alla disciplina sui rifiuti, presenta ormai da molti anni alcune situazioni entro le quali si prospettano diverse “interpretazioni” di lettura ed applicazione delle varie legislazioni che si susseguono nel tempo. Alcuni principi giuridici previsti dalle varie leggi vigenti in materia, infatti sono a volte soggetti a diverse e spesso opposte “scuola di pensiero”, cosicché in pratica si creano poi vere e proprie *linee di tendenza applicative* conseguenti a tali orientamenti “dottrinari” i quali - a loro volta - creano prassi incrostate nel tempo (che poi da molti vengono scambiate per la regolare ed ordinaria applicazione interpretativa della norma). Abbiamo - nel corso del tempo - molti esempi significativi in tal senso, e la cosa preoccupante è che tali “correnti di pensiero” non attengono soltanto a chiavi di lettura interpretative come principi generali, ma molto spesso vanno ad incidere - in modo anche estremamente profondo - nei sistemi penali, cosicché in base all’accreditamento dell’uno o dell’altro orientamento alcune fattispecie possono essere considerate reati oppure, al contrario, essere ritenute esenti dal campo sanzionatorio penale. Il paradosso è che tali linee interpretative vengono spesso seguite anche da molti organi di polizia giudiziaria statali e locali, con la conseguenza singolare – poi - che sullo stesso territorio la medesima identica fattispecie può essere considerata da taluni organi penalmente rilevante (aderendo ad un certo orientamento) e da altri organi (con adesione ad orientamento totalmente opposto) estranea ai rilievi sanzionatori penali.

Uno dei casi più clamorosi che abbiamo visto recentemente in questo senso, e che conferma in modo oggettivo quanto stiamo asserendo, è quello della presunta “*vacatio legis*” dell’intero sistema sanzionatorio, anche penalmente rilevante, in materia di trasporto illecito dei rifiuti senza formulario. Su questo tema ci siamo già ripetutamente espressi sulle pagine di questa nostra testata giornalistica on line. Non abbiamo mai condiviso (fin dal primo momento) la “teoria interpretativa” che individuava un vero proprio vuoto normativo per oltre cinque mesi (da gennaio a giugno 2011) a causa del fatto che il rinvio della entrata in vigore del regime del SISTRI avrebbe cagionato nel sistema normativo una impunità praticamente assoluta per tutti coloro che in tale lunghissimo arco temporale trasportavano rifiuti, anche pericolosissimi, in violazione di legge (e dunque con diretta incidenza anche nel campo penale).

Tale “teoria interpretativa” è stata poi decisamente smentita dai fatti, e l’ulteriore successivo decreto di proroga della entrata in vigore del pieno regime del SISTRI ha chiarito in modo esplicito, dopo che perfino il Ministro dell’ambiente in un’intervista televisiva si era già pronunciato in tal senso, che nelle more dell’entrata in vigore del sistema, come banalmente logico, si continuano a applicare le sanzioni pregresse, ivi comprese anche quelle penali. Tuttavia dobbiamo prendere atto, con serenità ma con

---

onestà intellettuale, che in tale arco temporale questa "corrente di pensiero" è stata molto diffusa su internet, in appuntamenti seminariali ed anche su riviste specializzate; e naturalmente ha avuto i suoi proseliti. Tra coloro che hanno condiviso tale teoria ci sono state anche alcune forze di polizia. La nostra testata on line è stata ripetutamente contattata da diversi organi di polizia giudiziaria, alcuni dei quali di essi esternavano una condivisione al riguardo, ed analoga percezione abbiamo rilevato in sedi convegnistiche ed istituzionali, laddove diversi operatori di PG nei dibattiti hanno dichiarato in modo espresso di condividere appieno la teoria che in tali cinque mesi non era possibile alcuna sanzione anche se il veicolo trasportava illegalmente rifiuti pericolosi. Un fatto – a nostro modesto avviso – straordinario come portata di principio generale.

Oggi che tale "teoria" è stata, logicamente smentita, resta da chiedersi quale valutazione offrire all'atteggiamento di quegli organi di polizia statale e locale che nei citati cinque mesi hanno comunque condiviso tale orientamento e c'è da chiedersi se veramente sul territorio vi sono stati agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria che hanno evitato di elevare sanzioni amministrative o, peggio, di procedere con denunce penali in caso di trasporti di rifiuti di qualunque genere (ivi compresi anche quelli pericolosi) effettuati in violazione delle norme sulla tracciabilità con il formulario. E se davvero viaggi illegali, penalmente rilevanti, sono stati non denunciati da una PG che ha scelto di "aderire" ad una "teoria" di fatto decriminalizzante...

Questo caso è molto illuminante, e pone il problema se sia corretto – e legale - che un organo di polizia giudiziaria da solo e per scelta diretta, molto spesso neppure del proprio ufficio ma addirittura singola ed individuale (per così dire monosoggettiva), possa aderire ad una "corrente di pensiero" di modo da indurlo a non denunciare fatti che fino a qualche ora prima sono stati oggettivamente penalmente rilevanti. Ma nel passato abbiamo avuto altri episodi simili, non meno significativi, di quello che stiamo esaminando, il quale - tutto sommato - è soltanto l'ultimo in ordine di tempo nel contesto di questa vera e propria prassi diffusa. Ed il pensiero corre – indubbiamente – verso il caso del "peso da verificarsi al destino". Chi di noi non ricorda questo problema pluriennale, nel contesto del quale una "scuola di pensiero" aveva sostenuto in modo deciso che qualunque trasporto di rifiuti, ed anche in questo caso compresi i rifiuti pericolosi, poteva legittimamente essere trasportata senza un minimo di indicazione – diretta o indiretta – del peso, atteso che il carico poteva essere pesato – appunto "a destino", cioè una volta giunti a destinazione. Ora, anche uno studente della scuola elementare può agevolmente intuire che far partire masse di rifiuti, anche pericolosi, senza indicare sul formulario alcun minimo dato in ordine al peso, significava di fatto vanificare ogni senso sulla tracciabilità attraverso il formulario stesso, atteso che si poteva tranquillamente partire con un quintale di rifiuti pericolosi, gettare gran parte del carico per la strada, e "a destino" pesare soltanto quel minimo quantitativo residuo che faceva comodo e così facilmente eludere la "ratio legis" norma. Ma questa "teoria" ha imperversato per anni e, cosa ben più preoccupante, è stata condivisa da moltissimi organi di polizia i quali in diverse occasioni seminariali ne hanno fatte addirittura un principio di bandiera. Molti ricorderanno che in diversi appuntamenti convegnistici alcuni organi di polizia statale e locali sostenevano con decisione e veemenza la "teoria" in base alla quale se fermavano un camion che non riportava un minimo di peso, anche in caso di studi pericolosi, potevano comunque evitare di procedere con le sanzioni (ivi compresa la denuncia penale in caso di rifiuti pericolosi).

Tale "scuola di pensiero" fu poi decisamente e clamorosamente smentita dalla Corte di Cassazione la quale stabilì che tale orientamento non aveva alcun senso né logico né giuridico. Ma, anche in quel caso, vale la pena operare una riflessione retroattiva, giacché dobbiamo comunque chiederci che cosa è successo per anni ed anni, laddove quelli stessi organi di polizia non hanno elevato sanzioni

amministrative né inoltrato comunicazioni di notizie di reato. Quanti casi illegali in tal senso sono stati omessi? Quanti trasporti sono stati licenziati come "legittimi", quando invece si trattava in molti casi di trasporti palesemente illeciti, ed anche penalmente rilevanti? Ma non soltanto nel campo dei rifiuti ci sono stati casi così importanti nel tempo; ad esempio nel settore urbanistico-edilizio molti ricorderanno il caso - altrettanto clamoroso - della "teoria interpretativa" in base alla quale al momento dell'entrata in vigore della normativa in materia edilizia, con l'abbattimento della precedente normativa, per una svista del legislatore si sarebbe creato anche in questo caso una "vacatio legis" per un periodo entro il quale praticamente il nostro territorio sarebbe rimasto di fatto talmente privo di ogni norma, anche penalmente rilevante, contro ogni abuso edilizio, anche verso i più scellerati. L'idea ha fatto praticamente in pochi minuti il giro del mondo, e naturalmente è stata subito condivisa da molti. Anche in quel caso la cosa preoccupante è che fu condivisa da diversi e numerosi ordini di polizia i quali la applicarono tranquillamente sul territorio, evitando di denunciare per un cospicuo arco temporale palesi abusi edilizi penalmente rilevanti.

La Corte di Cassazione anche qui poi azzerò il concetto, e dichiarò tale interpretazione completamente senza alcun fondamento giuridico. Ma anche in quel caso dobbiamo rilevare una situazione di omesso intervento di una parte della PG per adesione ad una ulteriore "scuola di pensiero".

Merita citazione - ancora - a pari merito come gravità e clamorosità, il caso delle ex concessioni in sanatoria in aree soggette a vincolo paesaggistico-ambientale al tempo della legge-Galasso che proibiva in modo radicale tali atti amministrativi. Anche in quel caso, nonostante la chiarezza della norma, e nonostante miriadi di sentenze della Cassazione e perfino una pronuncia della Corte Costituzionale, molti organi di PG decisero di aderire alla "scuola di pensiero" che - contro ogni evidenza normativa e giurisprudenziale - riteneva legittime tali concessioni e non penalmente rilevante il loro rilascio seriale (la Cassazione fino allo stremo decretò il contrario). Quanti scellerati abusi edilizi in aree vincolate (coste, spiagge, boschi, parchi) sono stati "graziati" dal sistema penale perché un organo di PG in quel momento ed in quel territorio aderiva a tale "tesi interpretativa" di fatto decriminalizzante? Mentre nel territorio attiguo altro organo di PG sequestrava e denunciava... E quanto ha inciso nella proliferazione degli scempi in aree vincolate la certezza della impunità laddove era noto che in quella zona l'organo di controllo era aderente alla "teoria" della legittimità di tali sanatorie? E non possiamo sottacere il caso - ridicolo ma straordinariamente "condiviso" - della "teoria" in base alla quale un cantiere illecito - anche in area superprotetta e supervincolata - non può più essere sequestrato se il cantiere è "ultimato". Questa "scuola di pensiero", vera stupidaggine interpretativa, ha incredibilmente fatto proseliti a raffica in passato tra moti organi di PG (ed ancora oggi conta alcuni seguaci se è vero ancora la Cassazione deve redigere sentenze per dire che è infondata...). Questa lettura della norma ha portato ad una prassi incontrata per anni, e si è sparsa la convinzione che se il cantiere era "finito" era immune dal sequestro. Così sono nate poi le stupidaggini sulle stupidaggini. Perché ci si è chiesti - allora - quando un cantiere si poteva considerare "ultimato". Chiamo come testimoni storici i veterani dei convegni sul tema, a conferma che per ore si dibatteva questo problema... E le "teorie" che a loro volta emergevano erano altrettanto straordinarie. Fino a quella che la "gettata del solaio" o del tetto chiudeva i lavori e faceva scattare l'immunità. Ed allora via libera ai cantieri notturni con le cellule fotoelettriche con lavori a tempo di record giorno/notte sulle coste per sbrigliarsi: se si gettava il solaio, era fatta. Addio sequestro. Ma quanti cantieri illeciti su coste, rive, boschi, parchi non sono stati in passato sequestrati (ed ancora oggi in alcuni casi non vengono sequestrati) sulla base della "adesione" monosoggettiva di un organo di PG a tale "scuola di pensiero"?

**© Copyright riservato [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com) - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori -  
a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*

Ma il campo degli inquinamenti è certamente il più ricco di tali situazioni. Basti pensare al campo della utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento (c.d. fertirrigazione), nel contesto della quale le "scuole di pensiero" si susseguono e si intrecciano, e la maggior parte hanno comunque un'incidenza diretta anche nel campo penalmente rilevante. Per non parlare - poi - di altre situazioni come i rottami ferrosi, le terre rocce da scavo e, comunque, ogni altra materia che abbia scatenato dibattito in questi ultimi anni e che si presti a diverse vie interpretative diverse tra loro ed a volte antitetiche. Questa situazione di "interpretazione" è generalizzata e spesso alimentata anche da interessi di parte e di categoria. Dopo l'ultimo caso della presunta "vacatio legis" del sistema sanzionatorio (anche penale) per il trasporto dei rifiuti anche pericolosi per oltre cinque mesi in attesa del SISTRI, che non vogliamo far cadere nel dimenticatoio ma che vogliamo richiamare perché è veramente esemplificativo, la situazione ci induce ad una riflessione.

Ci chiediamo - infatti - quanto possa essere corretto (e legittimo) che un organo di polizia giudiziaria in via autonoma come corpo o comando locale, o addirittura un singolo agente od ufficiale di polizia giudiziaria in modo personale e monosoggettivo, possa liberamente scegliere di aderire ad una "teoria interpretativa" che vada ad incidere su un sistema sanzionatorio penalmente rilevante (ma lo stesso ci chiediamo anche in relazione alle violazioni amministrative). E ci chiediamo se - invece - in tali casi dubbi non sia opportuno (doveroso) per un organo di PG come struttura (ed a maggior ragione per un singolo agente o ufficiale di PG) non decidere in via autonoma ma prima consultarsi con il PM del luogo e richiedere una sua valutazione e direttiva in merito. Questo considerando che il PM è il titolare dell'azione penale (non la PG...), e che dunque è l'ufficio deputato a riconoscere e qualificare le ipotesi penalmente rilevanti o meno; e che nel contempo dirige la polizia giudiziaria del territorio di competenza e - cosa di non minore importanza - ha tra i fini istituzionali quello di vigilare sulla esatta osservanza della legge (Art. 73 dell'ordinamento giudiziario: "Attribuzioni generali del pubblico ministero - Il pubblico ministero veglia alla osservanza delle leggi (...)"); art. 74: "Il pubblico ministero inizia ed esercita l'azione penale (...)"). Ci sembra - dunque - che sia logico come in situazioni come quelle che stiamo esaminando la PG operativa sul territorio debba non scegliere di aderire in via autonoma a "correnti di pensiero" che producono di fatto effetti decriminalizzanti, ma tenda a seguire una uniformità di indirizzo e di azione sotto la guida del PM competente anche al fine di armonizzare l'azione su quello specifico tema di tutta la PG del territorio di competenza. Altrimenti si rischiano, oltre che "adesioni" inopportune a letture delle norme, con conseguente inoperatività di fatto in caso di accertamento delle singole fattispecie, anche disarmonie operative nel contesto dello stesso confine territoriale. Si pensi - per restare in tema - al fatto che la "teoria" della presunta cancellazione delle sanzioni (anche penali) per trasporti illegali di rifiuti (anche pericolosi) per cinque mesi è stata condivisa da alcuni organi di polizia e da altri no. Dunque, può essere accaduto che nel territorio di competenza di una Procura a fronte dello stesso identico caso un organo di PG abbia deciso di non procedere ed altro organo di PG - invece - di procedere (leggi: uno ha evitato di inviare la comunicazione di notizia di reato al PM e l'altro ha - invece - fatto esattamente il contrario, magari anche sequestrando il veicolo...). Teoricamente, lo stesso camion che trasportava rifiuti pericolosi i violazione della legge (penale), fermato prima per un controllo da un organo di polizia "aderente" alla "teoria" del "buco normativo" è passato indenne dal controllo medesimo, e poi dopo un chilometro fermato da altro organo di PG che non ha aderito a tale "teoria" ha visto attivare la ordinaria procedura penale a suo carico (denuncia ma forse anche sequestro). Ci chiediamo se tutto questo possa essere considerato logico, e se sia potere di un singolo organo di PG (o addirittura di un singolo agente o ufficiale di PG) decidere su strada se un fatto, fino a ieri penalmente illecito, oggi è reato o

Queste “correnti di pensiero” molte volte sono a loro volta generate o sostenute – appunto – anche da “circolari interpretative” della pubblica amministrazione che a – loro volta – sono oggetto di lettura interpretativa ed applicativa. Così nasce spesso un “orientamento” – spesso sponsorizzato culturalmente da chi ha un interesse diretto o mediato a quella tesi – che poi influenza forze di polizia e/o tecnici amministrativi sensibili che a loro volta contribuiscono a creare prassi applicative in una spirale perversa che crea due strade diverse e parallele tra “ratio legis” ed applicazione concreta della legge stessa.

Insomma, c'è da rivedere molte cose nella pratica operatività delle norme ambientali. Per superare incrostazioni storiche e garantire una moderna e lineare applicazione corretta dei principi delle leggi ambientali.

Maurizio Santoloci

*Pubblicato il 14 giugno 2011*

*Riportiamo in calce la motivazione integrale della sentenza in commento*

---

meno sulla base di una “scuola di pensiero” alla quale ha deciso di prestare adesione in via monosoggettiva. O se questa scelta debba essere prima sottoposta ad una valutazione trasversale del PM competente. Almeno su quei fatti che incidono pesantemente e direttamente su aree criminali importanti, come il trasporto dei rifiuti pericolosi che ci sembra un settore di primaria importanza e nel contesto del quale le illegalità sono spesso seriali, gravi e fonte di rilevanti danni ambientali. Restando al nostro caso-simbolo, decidere di non sanzionare per cinque lunghi mesi tutte le illegalità nel campo rilevantissimo ed importantissimo del trasporto dei rifiuti (anche pericolosi), ci appare una scelta che non può essere rimessa alla valutazione del singolo agente o ufficiale di PG (attese le conseguenze devastanti che tale scelta può comportare sul territorio in termini di prevenzione e repressione di reati in un settore primario come quello in esame), ma che – a nostro modesto avviso – dovrebbe essere sottoposta ad una valutazione preventiva del PM competente territorialmente. Altrimenti – di fatto – spostiamo l'asse del promovimento dell'azione penale come dipendente dalla scelta monosoggettiva di un agente di PG. Il che ci porterebbe moto lontano come valutazioni di conseguenze sulle scelte di politica di contrasto ai crimini ambientali. Dunque, riteniamo che il problema sia aperto e presenti aspetti e conseguenze pratiche sul territorio di non trascurabile entità. Soprattutto nelle azioni di contrasto a tutte le illegalità ambientali, ivi compresi i crimini di settore che – comunque – trovano punti di forza ed espansione nei ventri molli dei sistemi di prevenzione e repressione. E non è più tempo – ormai – per questi lussi operativi sul territorio che chiede – invece – uniformità di azione ed intenzione delle varie forze di polizia deputate al settore ambientale.”

**© Copyright riservato [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com) - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*



19330/11

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Sezione terza penale

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott.	<b>Ciro PETTI</b>	<i>Presidente</i>
Dott.	<b>Mario GENTILE</b>	<i>Consigliere</i>
Dott.	<b>Aldo FIALE</b>	<i>Consigliere</i>
Dott.	<b>Silvio AMORESANO</b>	<i>Consigliere</i>
Dott.	<b>Luca RAMACCI</b>	<i>Consigliere Estensore</i>

Registro Generale N.  
38558/2010

Sentenza n. 880

Camera di Consiglio del  
27 aprile 2011

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

sul ricorso proposto da:

1. **SANTORIELLO Maria** nata a Cava de' Tirreni il 2/12/1934

avverso l'ordinanza emessa il 9/10/2009 dalla Corte d'Appello di Salerno

Sentita la relazione fatta dal Consigliere Dott. **LUCA RAMACCI**

Letta la requisitoria del Pubblico Ministero nella persona del Dott. **Carmine Stabile** che ha concluso per il rigetto del ricorso

### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ordinanza del 9 ottobre 2010, la Corte d'Appello di Salerno rigettava l'istanza presentata nell'interesse di **SANTORIELLO Maria** e finalizzata ad ottenere la revoca o la sospensione del provvedimento con il quale la Procura Generale della Repubblica presso la Corte medesima ingiungeva la demolizione di opere edilizie abusivamente realizzate.

Avverso tale provvedimento la predetta proponeva ricorso per cassazione.

Con un unico motivo di ricorso deduceva la violazione del D.L. 269\2003, convertito nella legge 326\03, rilevando di aver presentato regolare domanda di condono edilizio per le opere realizzate, ricadenti in zona non sottoposta a vincolo e che la pendenza del relativo procedimento avrebbe dovuto indurre la Corte territoriale ad accogliere l'istanza che, invece, era stata rigettata sull'erroneo presupposto della non condonabilità delle opere stante la loro natura non residenziale.

Aggiungeva che tale opzione ermeneutica doveva ritenersi errata in quanto la circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 7 dicembre 2005 n. 2699 espressamente ammetteva la condonabilità degli interventi aventi destinazione non residenziale.

Insisteva, pertanto, per l'accoglimento del ricorso.

### MOTIVI DELLA DECISIONE

Il ricorso è infondato.

Occorre preliminarmente ricordare che la giurisprudenza di questa Corte è unanime nel ritenere che l'ordine di demolizione delle opere abusive emesso con la sentenza passata in giudicato non possa essere sospeso se non quando sia ragionevolmente prevedibile, sulla base di elementi concreti, che in un breve lasso di tempo sia adottato dall'autorità amministrativa o giurisdizionale un provvedimento che si ponga in insanabile contrasto con detto ordine di demolizione (Sez. III n. 16686, 20 aprile 2009; Sez. III n. 42978, 21 novembre 2007; Sez. III n. 23702, 18 giugno 2007 ed altre precedenti conformi).

La giurisprudenza appena richiamata ha altresì evidenziato che al giudice chiamato a pronunciarsi sulla domanda di sospensione dell'esecuzione per intervenuta presentazione di istanza di condono è richiesto di verificare l'esistenza delle seguenti condizioni: riferibilità della domanda di condono edilizio all'immobile di cui in sentenza; proposizione dell'istanza da parte di soggetto legittimato; procedibilità e proponibilità della domanda, con riferimento alla documentazione richiesta; insussistenza di cause di non condonabilità assoluta dell'opera; eventuale avvenuta emissione di una concessione in sanatoria tacita (per congruità dell'oblazione ed assenza di cause ostative); attuale pendenza dell'istanza di condono; non adozione di un provvedimento da parte della P.A. contrastante con l'ordine di demolizione.

Tra le condizioni richieste rientra dunque, come si è appena visto, la sussistenza dei requisiti di condonabilità delle opere tra i quali figura, inequivocabilmente, la destinazione non residenziale dei manufatti.



Anche sul punto questa Corte si è più volte espressa, chiarendo che l'art. 32 del citato D.L. 269/2003 limita l'applicabilità del condono edilizio, con riferimento alle nuove costruzioni, a quelle aventi destinazione residenziale (Sez. III n. 8067, 27 febbraio 2007; Sez. III n. 21679, 7 maggio 2004; Sez. III n. 14436, 24 marzo 2004; Sez. III n. 3358, 29 gennaio 2004) ciò in quanto l'articolo 32, comma 25, ultimo periodo si riferisce espressamente alle *nuove costruzioni residenziali* non superiori a 750 metri cubi per singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria, a condizione che la nuova costruzione non superi complessivamente i 3.000 metri cubi.

Va inoltre rilevato come nessuna rilevanza possa assumere il contenuto della circolare menzionata in ricorso.

Sulla natura ed efficacia delle circolari va ricordato che si sono già pronunciate le Sezioni Unite Civili di questa Corte evidenziandone, con riferimento a quelle interpretative in materia tributaria, la natura di atti meramente interni alla pubblica amministrazione che esprimono esclusivamente un parere dell'amministrazione medesima non vincolante per il contribuente, per gli uffici, per la stessa autorità che l'ha emanata e per il giudice (SS. UU. civili n. 23031, 2 novembre 2007).

Osservavano, in particolare, sul punto le SS. UU. civili che *“la circolare emanata nella materia tributaria non vincola il contribuente, che resta pienamente libero di non adottare un comportamento ad essa uniforme, in piena coerenza con la regola che in un sistema tributario basato essenzialmente sull'auto tassazione, la soluzione delle questioni interpretative è affidata (almeno in una prima fase, quella, appunto, della determinazione dell'imposta da corrispondere) direttamente al contribuente. La circolare nemmeno vincola, a ben vedere, gli uffici gerarchicamente sottordinati, ai quali non è vietato di disattenderla (evenienza, questa, che, peraltro, è raro che si verifichi nella pratica), senza che per questo il provvedimento concreto adottato dall'ufficio (atto impositivo, diniego di rimborso, ecc.) possa essere ritenuto illegittimo “per violazione della circolare”: infatti, se la (interpretazione contenuta nella) circolare è errata, l'atto emanato sarà legittimo perché conforme alla legge, se, invece, la (interpretazione contenuta nella) circolare è corretta, l'atto emanato sarà illegittimo per violazione di legge. La circolare non vincola addirittura la stessa autorità che l'ha emanata, la quale resta libera di modificare, correggere e anche completamente disattendere l'interpretazione adottata... La circolare non vincola, infine ... il Giudice tributario (e, a maggior ragione, la Corte di Cassazione) dato che per l'annullamento di un atto impositivo emesso sulla base di una interpretazione data dall'amministrazione e ritenuta non conforme alla legge, non dovrà essere disapplicata la circolare, in quanto l'ordinamento affida esclusivamente al Giudice il compito di interpretare la norma (del resto, al Giudice tributario è attribuita, nella materia tributaria, la giurisdizione esclusiva)”*

Tale principio, pienamente condiviso dal Collegio, deve pertanto essere ribadito osservando, anche con riferimento alla fattispecie in esame, che *la circolare interpretativa è atto interno alla pubblica amministrazione che si*



*risolve in un mero ausllo interpretativo e non esplica alcun effetto vincolante non solo per il giudice penale, ma anche per gli stessi destinatari poiché non può comunque porsi in contrasto con l'evidenza del dato normativo.*

Alla luce delle considerazioni in precedenza svolte appare chiaro che il provvedimento impugnato è del tutto conforme a legge e la infondatezza delle censure mosse in ricorso è di macroscopica evidenza in quanto la Corte territoriale ha correttamente considerato come non suscettibili di condono gli interventi realizzati perché rientranti nel novero delle nuove costruzioni a destinazione non residenziale.

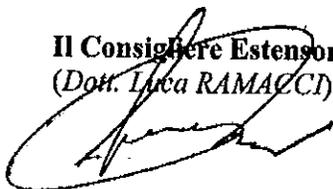
Il ricorso deve pertanto essere rigettato con le consequenziali statuizioni indicate in dispositivo

**P.Q.M.**

Rigetta il ricorso e condanna la ricorrente al pagamento delle spese del procedimento.

Così deciso in Roma il 27 aprile 2011

**Il Consigliere Estensore**  
(Dott. Luca RAMAZZI)



**Il Presidente**  
(Dott. *Ciro* PETTY)



DEPOSITATA IN CANCELLERIA  
il 17 MAG 2011  
IL CANCELLIERE  
Luana Mariani

