

## Una prassi diffusa ma estranea ai principi procedurali

### POLIZIA GIUDIZIARIA AMBIENTALE, CIRCOLARI E NOTE CON “DIRETTIVE” ED “INVITI” DI ENTI PUBBLICI LOCALI, QUESITI ED “INTERPRETAZIONI” AMMINISTRATIVE: MA UN ORGANO DI P.G. PUO’ E DEVE SEGUIRE TALI ATTI?

**A cura del Dott. Maurizio Santoloci**  
*Magistrato di Cassazione*

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.

Appare a questo punto necessaria ed utile una forte riflessione su questi casi, per offrire un nostro modesto contributo al dibattito in atto su tale delicata questione, che ha forti e pratici riflessi operativi sul territorio.

Noi da sempre sosteniamo che tali atti assolutamente non possono e non devono in nessun modo essere considerati dalla PG e non possono e non devono influenzare a nessun livello le attività di polizia giudiziaria. Chi ha seguito qualche nostro intervento seminariale o qualche nostra modesta pubblicazione, avrà certamente notato che - da tempo – sosteniamo questo principio, partendo dal presupposto che la P.G. possa e debba prendere direttive solo dal Procuratore della Repubblica competente e dai suoi sostituti (oltre che – naturalmente - dalle altre autorità giudiziarie eventualmente operanti e competenti e – per quanto attiene agli aspetti logistici e funzionali – dai superiori gerarchici del corpo di appartenenza).

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. Tutti coloro che in questi anni nelle scuole di polizia dove ho l'onore e il piacere di insegnare, nelle sedi seminariali ove hanno avuto l'avventura di seguire delle mie relazioni sul tema "tecnica di polizia giudiziaria ambientale" e contestualmente in ogni mia pubblicazione su tale specifica materia, hanno sempre notato una mia specifica e sistematica tendenza per raccomandare 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.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dal libro **“Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale”** di Maurizio Santoloci – 2008 – “Diritto all'ambiente Edizioni” ([www.dirittoambientedizioni.net](http://www.dirittoambientedizioni.net)):

**“Accordi di programma”, “interpretazioni” e “risposte a quesiti” degli enti locali sull'applicazione delle leggi ambientali: ma un organo di polizia giudiziaria deve attenersi a tali atti? Una diffusa prassi di atti di comunicazione verso organi esterni (anche di polizia giudiziaria) firmati da dirigenti amministrativi e pubblici amministratori “interpretano” le norme ambientali “caso per caso”; accordi di programma creano “depositi temporanei extraziendali” o “collettivi”.**

*Ma che valore hanno questi documenti?*

*E può un organo di PG richiedere una “interpretazione” ad un ente locale?*

*Assistiamo sempre più frequentemente a note amministrative in base alle quali dirigenti di settori specifici di enti locali o pubblici amministratori, in particolare Province, Regioni o Comuni, indirizzano - anche ad organi di polizia giudiziaria - delle vere e proprie “interpretazioni” in ordine all'applicazione delle normative ambientali. Ci sono poi accordi di programma che, seppur per finalità condivisibili, creano principi nuovi come lo spostamento del deposito temporaneo fuori del luogo di produzione dei rifiuti.*

*Va sottolineato che in gran parte dei casi tali note espongono concetti che indirettamente, ma spesso anche direttamente, hanno un immediato riflesso anche nel campo penale.*

*Dunque, si verifica di fatto - per quanto concerne i pareri e le risposte a quesiti - che organi di polizia giudiziaria, soggetti esclusivamente e doverosamente alle regole dettate dal codice di procedura penale (e dalle leggi speciali di settore collegate), nonché alle direttive del Procuratore della Repubblica, traggono comunque, in qualche modo, spunti operativi ed applicativi da note di dirigenti amministrativi di enti locali o pubblici amministratori e modulano il loro operato, incidente nel campo della repressione dei reati, sulla base di tali “interpretazioni amministrative”.*

*Si ritiene che tale prassi meriti qualche spunto di riflessione e suscita certamente perplessità, giacché va ribadito con chiarezza e senza ombra di dubbio che gli organi di Polizia giudiziaria sono e possono essere soggetti esclusivamente dalle norme procedurali delineate dal codice di procedura penale ed alle direttive impartite dal Procuratore della Repubblica.*

*Appare dunque - a nostro avviso - del tutto atipico che un organo di P.G. (che dovrebbe autonomamente conoscere le norme e le procedura per poterle anzi applicare nei confronti di tutti, pubbliche amministrazioni comprese), vada a richiedere ad enti pubblici locali chiarimenti interpretativi sull'applicazione delle norme ambientali che contengono sanzioni penali. Ed altrettanto atipica appare - a nostro avviso - la prassi in base alla quale l'ente pubblico locale con funzioni squisitamente amministrative vada a interloquire con un organo di polizia giudiziaria di propria iniziativa fornendo pareri ed interpretazioni con incidenza e riflesso diretto o mediato nel settore penale ove sussiste chiaramente una precisa e logica riserva statale.*

*L'effetto ulteriore di tale prassi, che noi riteniamo comunque non condivisibile, potrebbe essere di fatto quello che lo stesso organo di polizia giudiziaria nazionale potrebbe vedere interpretazioni e pareri amministrativi applicativi diversi sulla stessa materia in note di*

---

*dirigenti di enti locali diversificati per province o regioni e così, paradossalmente, lo stesso organo di polizia statale si troverebbe ad applicare in modo disomogeneo sul territorio nazionale la stessa norma in modo procedurally diverso e quindi, magari, con applicazione o mancata applicazione di procedure per sanzioni (penali) diverse od opposte secondo i confini territoriali.*

*Appare dunque logico - ed evidente - che la prassi in base alle quali gli enti locali, in particolare Province, esprimono un parere su un'applicazione normativa, debba semmai essere vincolata e relegata al solo campo puramente amministrativo ed in tal senso non vi è dubbio che possa ritenersi legittima.*

*Ma anche in questo caso forti dubbi sorgono sulla natura vincolante di tale parere, seppur la fonte è in questo caso in linea con la normativa amministrativa di settore.*

*Per contro, non si ritiene ipotizzabile un parere espresso da tali organi per l'applicazione di una norma che abbia valenza penale e per casi in cui da detto parere possa derivare l'applicazione o meno di una sanzione appunto penale.*

*E riteniamo che non vi sia dubbio che in caso di emissione di tale parere non solo questo non può considerarsi vincolante per l'organo di polizia giudiziaria che lo ha ricevuto in indirizzo, ma addirittura si potrebbe ipotizzare che un organo di P.G. che basi la sua attività in ordine all'accertamento di un reato sull'unico presupposto del principio esposto in via amministrativa, senza tener conto della oggettiva e trasversale applicazione della norma a livello nazionale, basata sul dettato specifico della norma stessa, in sinergia con le norme del codice di procedura penale, debba considerarsi un comportamento anormale che non potrebbe certo, in ipotesi astratta e teorica, esonerare l'organo di polizia giudiziaria dal reato omissivo da un lato o di abuso dall'altro conseguente laddove invece risultasse che, al contrario, la sua azione doveva essere antitetica a quanto esposto nel parere amministrativo.*

*Non va in questo contesto sottaciuto ed ignorato, peraltro, un dato oggettivo che vuole ormai radicata e diffusa una giurisprudenza costante della Corte di Cassazione che ha stabilito in modo inequivocabile addirittura la possibilità della disapplicazione in campo penale degli atti amministrativi illegittimi e la possibilità conseguente per la polizia giudiziaria addirittura di operare sequestri di iniziativa, disapplicando, di fatto a sua volta, atti autorizzatori ritenuti palesemente e manifestamente illegittimi perché in violazione di legge (fino alla clamorosa sentenza delle Sezioni Unite Penali che hanno legittimato l'operato di organi di P.G. ed il sequestro di un'intera lottizzazione edilizia autorizzata con ogni atto amministrativo possibile che però sono stati disapplicati sia dalla P.G. che dalla Magistratura, con un'attivazione prima di indagini, poi di sequestri penali e di procedure penali che hanno accertato la irregolarità e quindi illegittimità penale delle opere nonostante gli atti autorizzatori concessi).*

*Il che conferma che un organo di P.G. non è e non può essere limitato o comunque indirizzato nel suo operato procedurale da un atto amministrativo; e a maggior ragione si ritiene inverosimile che addirittura un parere amministrativo di un ente locale possa in qualche modo indirizzare l'operato di un organo di polizia giudiziaria in senso generale nella esatta interpretazione ed applicazione della legge.*

*Semmai tale ruolo è, per certi versi, conferito al Procuratore della Repubblica quale vertice dirigente della polizia giudiziaria nel territorio di competenza.*

Non solo. Ma riteniamo che in alcuni casi tali atti – laddove vanno ad incidere su principi generali che in qualche modo diretto o indiretto hanno riflesso su fatti-reato – devono essere considerati illegittimi e sottoposti alla procedura di disapplicazione penale da parte del magistrato penale (su denuncia della P.G.). Si pensi, ad esempio, ad atti che pretendano di cancellare documenti e procedure di iscrizione stabiliti come obbligatori nel campo della gestione dei rifiuti dalle leggi nazionali ed addirittura dalle direttive europee. In tal modo si creerebbero zone franche applicative sulle stesso fatto storico/dinamico, che in un determinato territorio resterebbe reato ed in un altro sarebbe “scriminato” o “depenalizzato” grazie a tale improprio intervento amministrativo. Appare solare che un organo di P.G. non può seguire tali tendenze interpretative ed applicative di tipo amministrativo, ma deve basarsi sulle regole legislative di settore (ad esempio, si pensi agli impropri ed illegali “depositi temporanei extraziendali” che vengono “autorizzati” in via locale da atti amministrativi in palese e manifesta violazione dei principi giuridici nazionali ed europei, e che di fatto vanno a “scriminare” i reati di gestione di impianti di stoccaggio abusivo...<sup>2</sup>).

---

<sup>2</sup> Dal libro **Guida pratica contro gli “illeciti ambientali in bianco” – Gli atti autorizzatori illegittimi delle pubbliche amministrazioni** di Maurizio Santoloci e Valentina Stefutti – 2008 – Casa Editrice La Tribuna:

Il problema del deposito temporaneo

*Nel contesto della normativa in materia di rifiuti vige – a livello nazionale ed europeo – un principio basilare: il deposito temporaneo di rifiuti aziendali pericolosi e non pericolosi deve essere effettuato dentro il luogo di produzione ed i rifiuti non devono uscire fuori dalle mura strette dell'azienda o dai confini stretti del cantiere, giacché ogni altra ipotesi fa cessare automaticamente i presupposti del deposito temporaneo e la fuoriuscita dei rifiuti dal cancello del luogo di produzione è già attività di gestione degli stessi e deve essere considerata a tutti gli effetti di legge trasporto in senso stretto e soggetta ai regimi di rito, tra cui il formulario.*

*Detto principio è di straordinaria importanza in quanto il deposito temporaneo rappresenta uno dei principali punti critici del sistema di gestione dei rifiuti ed è fonte di grandi illegalità, in quanto la perdita di sicurezza sul sito di avvio della filiera fa poi perdere di conseguenza la tracciabilità di tutto il viaggio successivo. Ed inoltre un deposito temporaneo extraziendale sortirebbe l'effetto – devastante sotto il profilo dei controlli – di legittimare spostamenti, anche per centinaia di chilometri, di rifiuti pericolosi e non pericolosi senza formulario e dunque senza alcuna traccia in itinere e nelle verifiche a posteriori. Un tema – dunque – di primaria importanza.*

*A nostro avviso è logico ritenere che quando un rifiuto viaggia, e dunque viene formalmente trasportato entro la normativa di settore da una sede periferica aziendale alla sede centrale, si realizza in partenza un deposito temporaneo nella sede locale, un trasporto successivo con formulario e nella sede centrale uno stoccaggio intermedio.*

*Riteniamo che provvedimenti amministrativi tesi a derogare a tale principio non possano autorizzare depositi temporanei extraziendali.*

Un caso da manuale di atti amministrativi illegittimi nel campo della gestione dei rifiuti

*Registriamo sul punto una interessante e condivisibile sentenza del Tribunale Penale di Pistoia (Giudice Unico Penale) in data 22 gennaio 2004 (est. A. Scarcella) nella quale viene confermata la nostra linea interpretativa in un significativo caso concreto.*

*Il Tribunale di Pistoia con detta pronuncia (pubblicata per esteso sul nostro sito [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com)) ha stabilito che il raggruppamento di rifiuti (nel caso specifico misti di costruzioni e demolizioni) effettuato (prima della raccolta) in un luogo diverso da quello di*

---

*produzione configura sempre il reato di deposito incontrollato di rifiuti (ex articolo 51, comma 2, D.Lgs. 22/1997; oggi ex art. 256, comma 2, D. Lgs. 152/2006).*

*L'imputato, nella causa in questione, ha sostenuto che possa qualificarsi deposito temporaneo anche il raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, anche in luogo "diverso" da quello di produzione; e ciò in base alla nota 14 marzo 2000 del Settore tutela ambientale della Provincia di Pistoia in materia di deposito temporaneo dei rifiuti misti di costruzione e demolizione (Cer 170701), che confermava la possibilità di stoccaggio dei rifiuti presso la sede legale "se questi derivano da attività di manutenzione".*

*Il Tribunale ha redatto la motivazione della sentenza in senso interpretativo opposto. Ed ha ritenuto correttamente inapplicabile il disposto dell'articolo 58, comma 7ter del decreto 22/97 [oggi art. 266, comma 4, D.Lgs. 152/2006], secondo cui "i rifiuti provenienti da attività di manutenzione o assistenza sanitaria si considerano prodotti presso la sede o il domicilio del soggetto che svolge tali attività".*

*Ed il punto nodale della pronuncia è quello del trasporto precedente al presunto deposito temporaneo extraziendale giacchè si rileva in sentenza – come da noi sempre sostenuto – “a ragionare secondo la impostazione sostenuta dalla difesa, dovrebbe essere considerato per "fictio iuris" deposito temporaneo lo "stoccaggio" di rifiuti provenienti da attività di demolizione e ristrutturazione che necessariamente comporta il necessario trasferimento (rectius, trasporto) di tali rifiuti dal luogo in cui gli stessi sono effettivamente prodotti (cantiere) al luogo in cui gli stessi sono destinati ad essere o avviati allo smaltimento finale in discarica ovvero ad essere "temporaneamente depositati" per destinarli al riutilizzo od allo smaltimento.*

*Così ragionando, quindi, quale sarebbero le sorti di quella fase della gestione dei rifiuti costituita dal trasporto degli stessi?*

*Se fosse davvero deposito temporaneo la produzione di rifiuti in luoghi diversi da quelli della sede della ditta che svolge attività di manutenzione, che senso avrebbe la lettera m), dell'articolo 6, D.Lgs. n. 22/97 [oggi lett. m) dell'art. 183, D. Lgs. n. 152/2006], che qualifica come deposito temporaneo il raggruppamento dei rifiuti, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti?*

*La soluzione corretta, ad avviso del giudicante, è che, in realtà, ci si trovi di fronte a fasi diverse e diversamente disciplinate dal legislatore.”*

*Sono anni che anche noi ci poniamo questa domanda, e soprattutto la poniamo ai sostenitori della teoria del “deposito temporaneo extraziendale”, ma ancora nessuno ci ha offerto risposta.*

*Ed un punto è a nostro avviso certo. Se il deposito temporaneo è un raggruppamento di rifiuti prima della raccolta, e cioè ancora nel ciclo produttivo, e se la raccolta è la prima operazione di gestione formale di rifiuti nel contesto della normativa sui rifiuti, e se il trasporto viene dopo la raccolta, non vi è dubbio che un deposito temporaneo spostato dopo il trasporto o non può esistere per logica sistematica oppure azzerata per forze di cose il trasporto per far giungere i materiali in quel sito; e dunque non si tratterebbe più di “trasporto” formale (che necessita di formulario) ma di uno “spostamento” di rifiuti.*

*L'effetto è che tali tragitti (più o meno lunghi...) resterebbero esenti dal formulario ed i cumuli a monte privi dei registri di carico e scarico! Tutto inizierebbe dal sito del deposito temporaneo, e di quanto accaduto prima non vi sarebbe traccia formale né in sito né in viaggio!*

*Un vero paese dei balocchi per chi delinque e vuole disfarsi dei rifiuti, magari pericolosi ed in grandi quantità, senza lasciare tracce.*

*Va inoltre sottolineato che il deposito temporaneo, per sua natura giuridica, è esente da ogni autorizzazione preliminare e comunicazione preventiva e dunque giuridicamente non conoscibile da parte della pubblica amministrazione, la quale ha notizia dell'ubicazione di aree di stoccaggio, smaltimento e recupero ma non dei depositi temporanei, nonostante che anche questi ultimi siano*

Il problema è piuttosto rilevante anche in relazione ad altri delicati temi, tra i quali in primo luogo la esatta interpretazione del concetto di rifiuto e delle connesse nozioni di sottoprodotto e materia prima secondaria, ma anche di regole procedurali quali ad esempio il regime dei prelievi in materia di acque e rifiuti o settori specifici ma di estremo interesse operativo e di principio come funzioni parallele e connesse a quelle degli operatori di P.G., ingressi e controlli aziendali, ripartizioni di competenze e presunte inibizioni - appunto - di “competenza” per qualche organo di P.G. (soprattutto locale in questi casi) che a volte si vede destinatario di atti amministrativi sempre locali che lo “indirizzano” verso solo alcune tipologie di reati con esclusione di altri. E questo in virtù di prassi arcaiche consuetudinarie, che entrano in palese e ben evidente conflitto con le regole basilari del codice di procedura penale che assegna indistintamente la competenza per l'accertamento e la repressione di tutti i reati in modo trasversale e doveroso a tutti gli organi di P.G. (ed a questo principio generale non fanno eccezione né i reati ambientali né le funzioni delle polizie locali che non possono certamente essere private del potere/dovere di accertamento verso tutti o alcuni reati ambientali sulla scorta di nulla, e tantomeno di una circolare o “direttiva” amministrativa locale). Va - invece - sottolineato che per le polizie giudiziarie ambientali appare utile e proficuo - al fine di apprendere utili ed autorevoli spunti interpretativi ed applicativi- seguire in modo costante e sistematico la giurisprudenza; sia quella della magistratura di merito (soprattutto locale del territorio ove si opera, in quanto è direttamente connessa alle proprie attività di istituto in quel territorio), sia quella della Cassazione che appare spesso indispensabile per individuare principi ed esatte interpretazioni applicative sia in riferimento alle norme sostanziali che procedurali. Spesso si ritiene che la giurisprudenza sia di interesse solo per magistrati ed avvocati, ed invece oggi appare di primario interesse anche per la polizia giudiziaria in quanto fonte di nozioni di diretto e pratico interesse operativo soprattutto nel campo ambientale.

Maurizio Santoloci

*Pubblicato: 11 dicembre 2008*

---

*rappresentati da quantitativi rilevanti di rifiuti. Questa legale e fisiologica “invisibilità” preventiva per la P.A. gioca a favore di chi vuole delinquere, giacchè solo i controlli riescono ad individuare i depositi temporanei in sistemi illegali ove peraltro non esistono né registri né formulari. Ipotizzare di poter installare depositi temporanei in area terza rispetto al luogo di produzione, significherebbe decuplicare le possibilità di crimini ambientali connessi atteso che non soltanto il cumulo stesso sarebbe oggetto di possibili illegalità (come già accade nei depositi temporanei abusivi entro il chiuso delle aree aziendali di produzione) ma anche ed addirittura i trasporti (in questo caso: spostamenti) di rifiuti dal luogo iniziale a quello esterno.*

*E neppure si potrebbe ipotizzare un deposito temporaneo extraaziendale con viaggio preventivo assistito dal formulario per due ragioni:*

- il trasporto è fase di gestione formale ed il deposito temporaneo è pre-gestione;*
- il formulario prevede come sito dedicato finale del ciclo del viaggio un'area autorizzata (stoccaggio, smaltimento, recupero) e non certo un'area di deposito temporaneo che è peraltro di partenza e non di arrivo. Cosa si scriverebbe dunque sul formulario a livello di destinazione?*