



Prassi amministrative, principi giuridici ambientali e regole procedurali

**LE CIRCOLARI, I "PARERI", GLI "ATTI DI INDIRIZZO" E GLI ACCORDI DI
PROGRAMMA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI POSSONO
"INTERPRETARE" LE NORME AMBIENTALI E PREVEDERE DEROGHE?
E LA POLIZIA GIUDIZIARIA DEVE ATTENERSI A TALI DOCUMENTI?**

A cura del Dott. Maurizio Santoloci

DOCUMENTI **2009**
IN**formazione**

Circolari ministeriali interpretative; circolari, “pareri” ed “atti di indirizzo” di province e comuni ed altri enti pubblici amministrativi locali. Siamo assistendo ormai da tempo ad una crescita di tali atti che tendono, tutti, in qualche modo ad “interpretare” le leggi ambientali e spesso le procedure da seguire per applicarle. Seguono poi gli accordi di programma sulla stessa lunghezza d’onda.

Una specie di “giurisprudenza alternativa” che, anziché essere basata sulle sentenze, è creata da atti di lettura della norma della pubblica amministrazione. Ed una specie di “dottrina” parallela che, anziché derivare da studi scientifici di giuristi, trova radice in tale copiosa produzione di circolari ed atti di indirizzo.

Dato che il fenomeno è ormai molto vasto - e progressivamente in aumento - ormai molti organi di polizia giudiziaria (a fronte di tale cospicua produzione di atti) iniziano a chiedersi se in sede di indagini ed accertamenti essi devono o meno attenersi ai “principi” contenuti in tali documenti. Il problema inizia a presentarsi perfino in alcune scuole di polizia dove il tema è oggetto di dibattito.

Noi, dal nostro modesto punto di vista, abbiamo sempre avuto su questo argomento una posizione chiara e pubblica, espressa in ogni sede, che riteniamo di dover richiamare in questa sede come contributo alla discussione ed al dibattito in atto sulla tematica.¹

¹ Dal volume “**Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale**” edizione 2009 di Maurizio Santoloci (Diritto all'ambiente - Edizioni: <http://www.dirittoambiatedizioni.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?

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

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 sullo 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...).

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.

Poste queste premesse, va affrontato il tema della 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 (come sopra già precisato) 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 procedure 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 proceduralmente 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 abnorme 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

Per quanto riguarda le circolari ministeriali, a nostro avviso esse non possono creare deroghe o modifiche rispetto ai principi di una legge nazionale in materia ambientale. Oggi non siamo più solo noi a scriverlo e sostenerlo (da anni) su queste pagine ed in ogni occasione editoriale e seminariale, ma – finalmente – è intervenuta anche la Corte di Cassazione.

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.

Gli "accordi di programma" in particolare e la loro valenza verso le attività della P.G. per i reati ambientali - La disapplicazione in caso di illegittimità palesi e manifeste

Gli accordi di programma - in particolare - costituiscono uno strumento di coordinamento tra vari soggetti (pubblici e privati) che lo sottoscrivono per la programmazione e la realizzazione di opere o interventi.

Tramite gli Accordi di programma le pubbliche amministrazioni coinvolte concordano e coordinano le rispettive azioni ottenendo una integrazione con le competenze di tutte le amministrazioni interessate e tendono a concludere rapidamente il procedimento il cui ordinario svolgimento avrebbe richiesto l'espletamento di una pluralità di subprocedimenti.

È importante, comunque, tenere presente che l'Accordo di programma, in sé stesso, è privo di ogni e qualsiasi efficacia ai fini della non applicabilità delle sanzioni penali ed amministrative previste dalla normativa ambientale per la inosservanza delle condotte ivi previste.

Infatti, gli Accordi di programma devono introdurre delle agevolazioni o addirittura delle esenzioni totali o parziali dalle regole normative generali, ma sempre nel rispetto della normativa primaria, servono quindi ad esempio a prevedere modalità diverse di tenuta delle scritture ambientali o modalità diverse di concessione delle autorizzazioni.

Non certamente ad eliminare gli obblighi relativi, sempre ad esempio, al formulario o ai registri o (peggio) all'autorizzazione per il deposito preliminare o alla messa in riserva non agevolata.

Del resto, è appena il caso di ricordare che quando all'Accordo di programma viene conferita dignità derogatoria ed esimente rispetto agli obblighi previsti dalla normativa ambientale (e dalle conseguenti sanzioni), ciò deve avvenire mediante una previsione legislativa inserita in una fonte legislativa primaria, dotata del necessario potere previsto dall'Ordinamento positivo.

Ove l'accordo di programma sia palesemente e manifestamente legittimo e quindi legalizzi in modo improprio dei fatti reato, la polizia giudiziaria può attivare il meccanismo procedurale della disapplicazione penale degli atti amministrativi illegittimi.

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 (pubblichiamo in file a parte su questa testata on line il testo integrale della sentenza).

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 ha 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. Fino al punto da essere intese come una sorta di deroga generale alternativa ai principi delle norme di settore; e questo non solo dai diretti interessati, ma anche da molte pubbliche amministrazioni e perfino da alcuni organi di polizia. 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... Tali 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.²

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 ambientali, 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...

Vanno dunque a questo punto ripensati (da parte di tutti, pubblici amministratori e forze di polizia in primo luogo) le presunte regolarità di prassi applicative basate - in passato - sulla santificazioni improprie di tali circolari e la opportunità di continuare ad emanare atti amministrativi conseguenti che – a questo punto – vanno letti alla luce della sentenza della Suprema Corte e – vogliamo aggiungere – esaminati sotto l'ottica di quella nuova disciplina giuridica sulla disapplicazione penale degli atti amministrativi illegittimi (da noi indicata come “illeciti ambientali in bianco”), dato che peraltro proprio recentemente sempre la Cassazione – evidentemente con un linea coerente sotto il profilo dell'approccio della materia nelle sue diverse angolazioni – ha ribadito con la conferma di un sequestro ed il riconoscimento del reato di abuso di atti di ufficio al firmatario del provvedimento amministrativo illegittimo.³

² Per la disciplina sugli “illeciti ambientali in bianco” e le regole procedurali per la disapplicazione penale degli atti amministrativi illegittimi in campo ambientale, rinviamo ai nostri libri:

- “Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale” di Maurizio Santoloci – Diritto all'ambiente Edizioni 2009 (capitolo specifico sugli “illeciti ambientali in bianco” e relative prassi di operatività per la PG) – Sopra citato
- “Guida pratica contro gli illeciti ambientali in bianco” di Maurizio Santoloci e Valentina Stefutti – giugno 2008 – Casa Editrice La Tribuna

³ Si veda l'articolo “Cassazione penale: in caso di atti amministrativi autorizzatori illegittimi e' possibile il sequestro preventivo delle opere edilizie realizzate ed il sindacato del giudice penale sulla

Va – infine – sottolineato che questo principio in commento non vale solo per le circolari ministeriali applicative passate, ma anche per quelle future che stanno per arrivare ma che – a questo punto – ci sembra che abbiano veramente poca speranza di poter creare deroghe o linee applicative supplenti rispetto ai principi di legge nazionali.

E vediamo adesso le circolari, i “pareri” e gli “atti di indirizzo” delle province, comuni ed altri enti pubblici locali nonché gli accordi di programma con principi in deroga. Credo che sia logico e coerente da parte nostra sostenere che se una circolare ministeriale non può avere alcun valore per modificare i principi applicativi di una legge ambientale, così come confermato anche dalla Cassazione, per gli stessi motivi anche gli omologhi atti delle pubbliche amministrazioni locali non possono creare “principi” diversi o alternativi alle leggi o “interpretare” le norme statali in sede applicative e orientare dunque a livello locale l’applicazione di regole nazionali. E questo soprattutto se poi – come spesso accade – il tema attiene a fattispecie dalle quali deriva una sanzione penale (ma anche amministrativa). Altrimenti giungeremmo al paradosso che nel territorio di una Provincia o di un comune un fatto o un comportamento viene “scriminato” e reso “legale”, ed oltre il confine nella Provincia o comune confinante resta reato o illecito amministrativo...

Perchè non vi è dubbio che quando si va ad “interpretare” o “indirizzare” in sede amministrativa l’applicazione di principi di base in materia edilizia, vincolistica, e di gestione di rifiuti e scarichi idrici, inevitabilmente – in modo diretto o anche apparentemente indiretto - si va ad incidere anche sui sistemi sanzionatori.

Si veda, a puro titolo di esempio, la discarica abusiva di materiali edili da demolizione, lo stoccaggio o lo smaltimento illegali in senso lato e/o deposito incontrollato o abbandono “aziendale” di materiali derivanti da cantiere. Sono tutti reati. I quali trovano radice sul presupposto che i materiali edili da demolizione sono rifiuti, e se derivano da cantiere sono rifiuti prodotti da impresa e - quindi - connessi alle sanzioni conseguenti diverse da quelle del privato (anche per il semplice abbandono).

Ora, se un comune (che – va ribadito – non ha assolutamente alcun potere amministrativo di deliberare e decidere deroghe in materia di regole di gestione di rifiuti, fatta salva l’ordinanza contingibile ed urgente per la discarica momentanea, che poi è comunque secondo la Cassazione un potere limitatissimo con fini scriminanti...) nel rilascio del permesso di costruire edilizio (basato appunto sulla legge edilizia) entra impropriamente anche nel merito della questione rifiuti da demolizione (nornati dal T.U.

regolarità’ di tali provvedimenti anche ai fini del reato di abuso di atti di ufficio...” - A cura del Dott. Maurizio Santoloci pubblicato in “Area tutela territorio e aree protette” della nostra testata www.dirittoambiente.net



ambientale e non dalla legge edilizia) e li “declassifica” a materie prime o sottoprodotti con l'autorizzazione impropria a depositi in loco, o “riutilizzo” per riempire fossati o fondi stradali, oppure ad un trasporto senza formulario verso siti diversi, ed insomma li sradica dal concetto di “rifiuto”, la conseguenza è logica e paradossale. Tutto ciò che accadrà per quei “non rifiuti” non sarà più discarica, smaltimento, deposito temporaneo, stoccaggio, deposito incontrollato o abbandono. Ed i reati connessi in quel territorio comunale scompaiono... Nel comune confinante, invece, tali fatti e comportamenti restano reati...

Ancora, altro esempio. In alcuni casi si è tentato in via amministrativa locale di esonerare alcuni trasporti di rifiuti dal formulario, o addirittura di creare “formulari alternativi” in vista di una anomala ed illegittima “semplificazione”. Ora, anche se si trattasse di rifiuti non pericolosi (soggetti a sanzione amministrativa), non vi è dubbio che in un territorio Provinciale quel trasporto senza il formulario di legge sarebbe legale, e nella Provincia confinante integrerebbe invece una sanzione amministrativa... Se si trattasse di rifiuti pericolosi, in un territorio il fatto sarebbe scriminato e oltre il “confine” Provinciale resterebbe reato... Ma non va dimenticato che se un trasporto di rifiuti anche non pericolosi viene attuato in modo seriale e continuativo come stile di vita aziendale, al di là della somma delle singole sanzioni amministrative che verranno contestate, tutta l'azione dinamica continuativa integra il reato di smaltimento illegale di rifiuti non pericolosi. Per restare nel campo delle demolizioni edili, un titolare di cantiere che decine o centinaia di volte ha disposto il trasporto di materiali da demolizione senza formulario verso destinazione ignota, va incontro alle sanzioni amministrative singole per ogni viaggio ma tutto il sistema – poi – integra il reato di smaltimento illegale di rifiuti da demolizione – appunto - verso destinazione ignota. Ma se in una Provincia tali viaggi sono stati resi esenti dal formulario, e dunque “legalizzati” (magari con depositi temporanei extraziedali, che rappresentano altro importante filone di “illeciti ambientali in bianco” basati su atti amministrativi illegittimi), decade il presupposto del trasporto illegale e - come effetto domino - soffre anche come costruzione probatoria il reato di smaltimento abusivo.

E si veda ancora il caso degli autospurgo, i quali allorquando trasportano rifiuti liquidi domestici senza formulario sono soggetti a sanzione amministrativa, mentre quando trasportano rifiuti industriali pericolosi sono soggetti in caso di irregolarità a sanzione penale. Ma – al di là delle singole sanzioni per i singoli trasporti - la serialità e sistematicità dei viaggi senza formulario verso destinazione ignota crea comunque in ambedue i casi il reato di smaltimento abusivo; se poi – secondo i casi – sussiste un sistema intrerconnesso strutturato tra produttori, trasportatori e titolari di aree finali si può addirittura ipotizzare un reato associativo. Se con una “interpretazione” di una Provincia si esonerano i titoli di autospurgo dal formulario, a parte l'incidenza diretta ed immediata sulle sanzioni amministrative o penali nei due diversi casi per il trasporto senza formulario, si va a minare la base strutturale probatoria per i reati di più grande respiro. Ed in quest'ultimo settore, penso a stagioni passate allorquando (prima della

sentenza della Corte Europea sul trasporto dei rifiuti non pericolosi da parte del produttore senza iscrizione all'Albo e la successiva modifica nel T.U. ambientale che azzerò il vecchio principio del D.L.vo n. 22/97) alcune province con "atti di indirizzo" o circolari "interpretative" avevano identificato nel titolare dell'autospurgo il "produttore" dei rifiuti liquidi aziendali o domestici asportati. Oggi questo dibattito è ancora residualmente in atto, ma ha perso valore ed interesse sostanziale dopo la riforma del T.U. ambientale (che azzerò la deroga per la mancata iscrizione), ma prima era una questione vitale che creava il confine tra reato e non reato... Infatti, al tempo il produttore di rifiuti non pericolosi che trasportava in proprio i rifiuti da lui prodotti non si doveva iscrivere all'Albo mentre il trasportatore conto terzi (anche dei non pericolosi) doveva iscriversi. La mancata iscrizione era (e resta oggi) reato. Si capisce - dunque - che in quel periodo essere qualificato ed identificato come "produttore" nei casi in esame era l' *imprimatur* per essere esonerati dalla iscrizione senza integrare reato. Era dunque logico che se in una Provincia si adottava una circolare "interpretativa" che qualificava il titolare di autospurgo come produttore del rifiuto liquido prelevato, in quel territorio tale titolare paradossalmente non integrava alcun reato per una mancata iscrizione all'Albo mentre invece altro titolare di autospurgo nel territorio della Provincia vicina, ove non veniva adottato simile provvedimento, per lo stesso comportamento andava incontro a sanzione penale e sequestro del mezzo. Il che appariva - ed appare a tutt'oggi - assurdo, e fuori di ogni logica giuridica ed amministrativa.

Dunque, consegue (a nostro modesto avviso) che principi generali relativi alla normativa sui rifiuti possono essere interpretati ed applicati correttamente solo dalla giurisprudenza, e non certamente anche da tali atti amministrativi statali o locali. E questo in modo particolare per concetti di base che sono l'architrave non solo dell'impianto di disciplina generale delle norme sui rifiuti e sulle acque a livello nazionale e addirittura europeo, e che proprio per tale motivo poi comunque direttamente o indirettamente in modo inevitabile vanno di incidere sui sistemi sanzionatori penali ed amministrativi e sulle procedure di accertamento connesse. Si pensi, a titolo di esempio, alla già citata nozione di "produttore" di rifiuti, alla costruzione giuridica sul deposito temporaneo e sugli stoccaggi, al concetto di discarica, ai regimi autorizzatori e a documentazioni straordinariamente importanti come il formulario e il registro di carico e scarico. Ma, soprattutto, alla nozione di "rifiuto" e "non rifiuto".

Infatti, i principi giuridici nazionali ed europei sulla concettualità di "rifiuto", "sottoprodotto" e "materia prima secondaria" sono alla base di tutto. Perché tutto il sistema di gestione delineato dalle direttive europee, e quindi dal nostro T.U. ambientale, poggia le sue basi sull'esatto e puntuale concetto di "rifiuto" e "non rifiuto", e di conseguenza il complesso sistema derivato sia di principi giuridici satelliti (discarica, stoccaggio, deposito temporaneo, raccolta, smaltimento, recupero,



trasporto e concetti connessi) che di sanzioni penali ed amministrative collegate è connesso in modo diretto ed inevitabile a tali concetti. Minare dunque alla radice il sistema, andando a modificare artificialmente in sedi improprie il concerto di “rifiuto” e “non rifiuto”, significa inevitabilmente ed oggettivamente creare un meccanismo giuridico il cui effetto sarà certamente quello di incidere anche sui sistemi sanzionatori. Perché se un materiale viene sottratto dalla nozione di “rifiuto” ed immesso in quella di “non rifiuto”, è logico che si chiude per tale materiale tutta la regola normativa di precauzione per i rifiuti e si colloca il medesimo nella disciplina giuridica dei prodotti, con ciò esonerandolo *in toto* non solo dalle regole sostanziali nazionali ed europee in materia di disciplina dei rifiuti, ma anche e soprattutto scriminando alla radice ogni tipo di violazione. E se questo poi accade a livello di Provincia o di Comune, il paradosso veramente assurdo è che nei rispettivi territori di competenza quel materiale ora è rifiuto, e dunque i fatti in violazione delle regole vengono integrare le sanzioni penali amministrative, e nel territorio vicinore quel materiale che viene sottratto alla nozione di rifiuto sfugge alle regole di settore e dunque tutti i medesimi ed identici comportamenti vengono lì “scriminati” in via integrale. Ora, appare evidente già per logica Comune, prima ancora che per principio giuridico, che tutto ciò è palesemente assurdo.

Ma in realtà, è un dato di fatto oggettivo, che queste situazioni si stanno già verificando sul territorio nazionale. Infatti stiamo assistendo ad una produzione di circolari, “pareri” ed “atti di indirizzo” di Province e Comuni, oltre che di accordi di programma, che tendono in via diretta ed oggettiva a “interpretare” ed applicare a casi concreti una versione della nozione di rifiuto, sottoprodotto e materia prima secondaria, nonché di produttore del rifiuto, spesso del tutto aliena rispetto le regole nazionali europee. In genere tali atti vengono varati affrontando il tema come categorie di materiali o come categorie interessate, e spesso sotto ambedue i profili. Il risultato è che in quel territorio si crea un “principio” di interpretazione ed applicazione di uno o più concetti che poi viene inteso come autentico e vincolante per tutti, comprese le forze di polizia.

Ad esempio, dai rifiuti industriali ai rifiuti da demolizione edile, dai reflui zootecnici al concetto di scarico, dalla disciplina dei depositi temporanei alla classificazione caso per caso di presunti sottoprodotti e MPS, si creano deregulation di fatto che determinano zone franche per l’applicazione della normativa nazionale e, quindi, anche dei sistemi sanzionatori. Si giunge perfino a dettagliare la dinamica del concetto del “dinarsi” connaturale alla nozione di rifiuto, e quindi a stabilire - materiale per materiale e categoria per categoria - quando alcuni beni o materiali passando di mano in mano, dimessi o custoditi o ceduti, diventano o non diventano “rifiuto” (secondo la locale interpretazione amministrativa). E analogamente si selezionano - fino a particolari specifici singoli ed isolati - beni e materiali che ora vengono in tali atti amministrativi classificati come sottoprodotti ed ora come materie prime secondarie. In altri casi si stabilisce quando un rifiuto industriale solido o liquido è tale, o diventa refluo di scarico,

o viene equiparato ad acqua fresca e quindi soggetto solo a norme di buon galateo. Con inevitabile riflesso anche sui sistemi sanzionatori amministrativi e penali.

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 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 delle incontestabile principio della riserva statale in materia di sanzioni penali che certamente inibisce ogni decriminalizzazione o depenalizzazione ad iniziativa degli enti territoriali locali.

Infine, a parte qualche perplessità che nutriamo in ordine alla prassi in base alla quale una pubblica amministrazione locale risponde a "quesiti" formulati non da altri enti pubblici ma da aziende private e/o associazioni di categoria sulla interpretazione e concreta applicazione di una legge ambientale partendo da casi concreti e dunque di interesse diretto per uno o più privati, a volte abbiamo visto che perfino qualche organo di polizia inoltra questo tipo di quesiti alle pubbliche amministrazioni. Questo ci sembra paradossale, oltre che irrituale ed al di fuori di ogni codice di procedura. Ci chiediamo sulla base di quale articolo e comma del codice di procedura penale un organo di PG attua questa prassi e poi applica nelle indagini i "principi" contenuti nella risposta. Saremo grati a chi vorrà fornirci delucidazioni. E fino a quel momento, continuiamo a pensare che tale prassi (per fortuna in via di progressiva estinzione tra le forze di PG) sia irrituale ed al limite della legittimità.

Consegue, pertanto, che da parte nostra riteniamo tutti questi atti e documenti amministrativi sono totalmente ed assolutamente ininfluenti per l'operatività delle forze polizia giudiziaria sia statali che locali, essendo la PG soggetta esclusivamente alla legge per quanto riguarda i principi sostanziali ed al codice di procedura penale 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).

Va sottolineato – peraltro - che le polizie locali sono a tutti gli effetti organi di polizia giudiziaria e che sono soggette alle regole generali del codice di procedura penale, al pari degli organi di PG statali. Quindi tali organi non sono affatto soggetti – in questa veste di operatori di PG - alla osservanza degli atti in commento, seppur varati dall'ente locale dal quale dipendono amministrativamente ma non certo funzionalmente (ed anche per loro – sembra superfluo ribadirlo – esiste dipendenza funzionale primaria dal Procuratore della Repubblica).

Dunque, cosa può fare un organo di polizia giudiziaria statale o locale (sottolineamo: anche locale) che si trova di fronte ad uno dei documenti amministrativi che stiamo esaminando, allorché tali atti si presentano come palesemente in deroga ai principi giuridici stabiliti in materia ambientale dalle leggi nazionali? A nostro avviso, oltre naturalmente a non poterli considerare come fonte di diritto in grado di influenzare la loro attività di accertamento ed indagine, nei casi di maggiore rilevanza sarà opportuno segnalare il caso alla locale Procura dalle cui direttive dipende la polizia giudiziaria del posto per avere – eventualmente - una interlocuzione da parte del pubblico ministero competente. Ricordiamo, infine, la ormai diffusa teoria giuridica degli “illeciti ambientale in bianco” che in questi ultimi anni ha portato la polizia giudiziaria a segnalare atti amministrativi palesemente illegittimi in materia ambientale alla locale magistratura per chiedere, e poi puntualmente ottenere, la disapplicazione penale di tali atti al fine di procedere nei casi concreti come se tali atti non esistessero giuridicamente. Tale teoria, poi consolidata in radicata e diffusa giurisprudenza anche della Cassazione, è nata al tempo delle famose ex concessioni in sanatoria in aree soggette a vincolo paesaggistico-ambientale ed ha portato nel tempo ad una prassi operativa che ha visto anche convalide di sequestri di iniziativa della PG in questi ed altri settori e contestazione di reati importanti a carico dei pubblici amministratori e funzionari responsabili di tali amministrativi illegittimi.

Maurizio Santoloci

Pubblicato il 17 luglio 2008

**Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:**

redazione@dirittoambiente.net

DOCUMENTI **2009**
INformazione