

Maurizio Santoloci

Edizione 2009



TECNICA DI POLIZIA GIUDIZIARIA AMBIENTALE

**Le norme procedurali penali applicate
alla normativa ambientale**

*Procedure pratiche operative "sul campo"
per il contrasto ai reati ambientali alla luce del T.U. ambientale*

Con spunti per attività di controllo
in tema di normativa sui rifiuti, inquinamento idrico,
edilizia e vincoli paesaggistici,
inquinamento dell'aria, tutela degli animali

Testo integrato
con disegni schematici esemplificativi,
modulistica, glossario dei termini giuridici
e capi di imputazione per i PM

Prefazione del Prof. Paolo Maddalena



Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.com
edizioni

DEMO

***SI RIPORTANO DI SEGUITO
A SCOPO ILLUSTRATIVO
ALCUNI BRANI DELLA EDIZIONE 2009
DEL VOLUME
“TECNICA DI POLIZIA GIUDIZIARIA AMBIENTALE”***

PARTE PRIMA

**Problemi generali
di principio e di procedura
per la polizia giudiziaria
nei reati ambientali**

§ 3. LA COMPETENZA DELLA POLIZIA GIUDIZIARIA IN RELAZIONE AI REATI AMBIENTALI

Va in via preliminare precisato che **i reati in materia ambientale sono, al pari di tutti gli altri reati inerenti ogni altro settore, di competenza generica di tutta la polizia giudiziaria.** Non esiste, quindi, alcuna competenza selettiva specifica che determini una esclusività operativa di un organo di P.G. verso questi reati o addirittura verso alcuni di questi reati.

La riserva è inesistente a livello attivo e passivo; in altre parole, nessun organo di P.G. può essere considerato competente in via esclusiva per alcuni reati ambientali (con esclusione di altri organi) né, al contrario, nessun organo di polizia può ritenersi esonerato parzialmente o totalmente dalla competenza verso questi reati (con rinvio ad altri organi).

Indubbiamente esiste una specializzazione di fatto che fa sì che alcuni organi siano istituzionalmente preposti e preparati in particolare verso determinate tipologie di illeciti, ma questo non esime gli stessi organi dalla competenza verso gli altri reati ed in particolare, per quanto attiene al settore in esame, non li esime dal potere/dovere di intervento verso illeciti di diversa tipologia nel campo ambientale.

Tale concetto - connaturale ai principi generali del diritto - è autorevolmente ripreso e ribadito fin dagli anni '90 dalla Suprema Corte (Cass. pen., sez. III, 27 settembre 1991, n. 1872 - Pres. Gambino, Est. Postiglione) la quale fin da allora ha espressamente sancito che **«i reati in materia ambientale sono di competenza di tutta la polizia giudiziaria, senza distinzione di competenze selettive o esclusive per settori, anche se di fatto esistono delle specializzazioni»**. La Suprema Corte, per ovviare a realistiche problematiche derivanti da una mancata qualificazione professionale su specifici e particolari punti tecnici da parte della P.G. in generale, aggiunge che *«naturalmente la P.G. potrà avvalersi di “persone idonee” nella qualità di “ausiliari” e l'accertamento tecnico che ne consegue deve considerarsi atto della stessa P.G.»*. Questo, dunque, è un principio basilare che riguarda i rapporti tra polizia giudiziaria e reati in generale.

Va peraltro precisato che anche le previsioni normative di principio che, a livello di leggi e/o regolamenti, prevedono che alcune attività di vigilanza o di investigazione vengono svolte da alcuni organi di polizia specificamente indicati, devono essere considerate espressioni di principi politici generali perché non esonerano, e non potrebbero esonerare, altre forze di polizia ad operare in quel settore (specialmente in seguito alla realizzazione di un reato).

Dunque anche queste espressioni previsionali, a nostro avviso inopportune e fuorvianti (perché creano dubbi, pretesi esoneri e pretese monocompetenze), non costituiscono deroga al principio-base in base al quale tutta la P.G. è sempre e comunque competente per tutti i reati ambientali, ovunque commessi. Trattasi, infatti, di rafforzamenti a livello politico-istituzionale del ruolo di organi di polizia

specifici su certi temi e settori che tendono a proporre il ruolo preminente e per certi versi significativamente visibile degli stessi organi in quel determinato settore anche come punto di riferimento primario per le altre istituzioni ed i cittadini. Ma nulla di più.

Per cui va ribadito il concetto che tutti gli organi di P.G., su iniziativa e su segnalazione, devono comunque sempre intervenire in ordine ad un reato ambientale. E non possono rifiutare il loro operato (sotto pena di integrazione del reato di omissione di atti di ufficio ex art. 328 C.P.) qualora un privato si rivolga a loro sostenendo, e ciò è frequente, che non è di loro competenza ma che bisogna rivolgersi ad un organo specializzato.

Il fondamento di quanto asserito lo troviamo nell'art. 55 C.P.P. il quale specificando che «la polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova (...)» non distingue poi affatto competenze selettive per genere di reati ma crea un connubio generale polizia giudiziaria (generica) - reati (generici). Né tantomeno, paradossalmente, vi è scritto che (tutta) la polizia giudiziaria deve prendere notizia dei reati etc... con un inciso di esclusione dei reati in materia ambientale che dovrebbero considerarsi di competenza di una sola parte limitata della polizia giudiziaria. Né sussiste la possibilità e che leggi speciali in campo ambientale possono demandare ad organi di P.G. specifici la competenza su alcuni territori e/o su alcuni reati con esclusione della competenza per gli altri organi. Si tratterebbe di una deroga (non ipotizzabile) ai principi generali del codice di procedura penale.

Proprio in forza dei principi fin qui esposti, ad esempio, anche il D.M. 23 marzo 2007, con il quale Corpo Forestale dello Stato e Polizie Municipali e Provinciali sono chiamati ad assumere un ruolo prioritario nell'azione giuridica a tutela degli animali, se rafforza e rende giustamente e correttamente prioritaria la funzione di tali forze di polizia nel settore, non sortisce certo l'effetto (come tutti gli altri decreti ministeriali simili in campi diversi) di concedere solo agli organi citati nel decreto medesimo la competenza esclusiva per i reati di settore esonerando gli altri organi di polizia dalla medesima competenza.

In realtà, tali decreti individuano - con un fine logico - un riparto di competenze prioritarie a livello istituzionale e di principio (che potremmo definire "politico") alcuni organi di PG con funzioni di priorità operativa su una determinata legge, senza tuttavia escludere dalla competenza generale di base gli altri organi di PG non citati.

Per essere più chiari, ed in altre parole, se oggi nel decreto del Ministro dell'Interno, il Corpo Forestale dello Stato e le Polizie Municipali e Polizie Provinciali sono - come è logico e giusto che sia - organi di riferimento primario per l'applicazione della legge a tutela degli animali, ciò non esime tutti gli altri organi di PG (Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia di Stato, Guardia Costiera, Guar-

diaparco, ed altri statali o locali) dal dovere positivo di intervento in caso di reati a danno degli animali. Ed il rifiuto per presunta “incompetenza” sarebbe una grave omissione di atti di ufficio.

3.1 Il D.M. 28 aprile 2006: riassetto dei comparti di specialità delle forze di polizia

I medesimi principi illustrati nel paragrafo precedente debbono - naturalmente - essere riferiti anche al D.M. 28 aprile 2006 (*pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 103 del 5 maggio 2006*), con il quale il Governo ha provveduto a riordinare i comparti di specialità delle varie forze di polizia.

Orbene, va preliminarmente evidenziato proprio come tale decreto non riguardi le competenze generali della polizia giudiziaria, ma solo il “riassetto dei comparti di specialità delle forze di polizia”. Come espressamente è precisato anche nel titolo del decreto tale provvedimento va a disciplinare solo il settore specifico delle attività degli organi di eccellenza specializzati dei vari corpi di polizia (“...consolidamento dei comparti di specialità delle Forze di polizia a competenza generale...”) e non tutto il campo delle attività di polizia giudiziaria di tutte le forze di polizia; ed infatti nel dispositivo si legge che: *“Tanto premesso, si evidenzia che, fermi restando i compiti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza che la legge rimette a ciascuna Forza di polizia ed ai suoi appartenenti, nella ridefinizione dell’assetto dei comparti di specialità delle Forze di polizia a competenza generale e nella connessa individuazione di ulteriori ambiti di intervento rimessi alla competenza esclusiva o prevalente di singole Forze di polizia occorre valorizzare, in coerenza con gli assetti normativi, la presenza di strutture operative che abbiano sviluppato una particolare qualificazione in specifici ambiti di indagine e si pongano, dunque, come referenti principali per lo svolgimento delle attività di polizia afferenti a tali specifici settori...”*.

Sarebbe, dunque, del tutto illogico ritenere che forze di polizia non citate in detto decreto nella parte della sicurezza ambientale (come Polizia Provinciali, Polizie Municipali, Guardiaparco e perfino... Polizia di Stato non possono più operare accertamenti ed indagini per illeciti in materia ambientale! Una limitazione in tal senso potrebbe, infatti, essere disposta solo attraverso una modifica al codice di procedura penale...

Consegue che tutto il discorso che andremo a sviluppare sulle tecniche di polizia giudiziaria in materia di reati ambientali, a difesa della salute pubblica ed a tutela degli animali in generale interessa potenzialmente non qualche organo specifico di P.G. ma tutti gli organi di P.G. indifferentemente. Naturalmente per alcuni organi di polizia questo settore sarà prioritario istituzionalmente, mentre per altri rappresenterà uno dei vari campi di competenza generale.

Noi riteniamo che oggi, stante la chiarezza solare delle norme procedurali penali, sostenere teoria opposta, e cioè **ritenere che in una ho più forza di polizia sta-**

tali o locali non abbiamo competenza per la i reati in materia di ambiente, salute pubblica e tutela degli animali, e quindi indurre uno di tali organi a non intervenire in caso di tali reati, significa esporre il singolo operatore di polizia ad una diretta responsabilità personale in ordine al mancato intervento. E, per essere ancora più chiari, riteniamo che un organo di polizia statale o locale il quale a fronte di uno specifico reato nei settori sopra citati, deliberatamente per una presunta “incompetenza” per materia, non agisca al fine di impedire che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze, assicurare le fonti di prova del reato medesimo e individuare gli autori per la denuncia la magistratura, si pone ed una posizione procedurale e sostanziale di omissione della proprio dovere d’ufficio la cui valutazione non potrà che essere rimessa al pubblico ministero competente al fine della valutazione del reato di cui all’articolo 328 codice penale.

3.2 Le Polizie provinciali e la competenza per i reati ambientali

Le Polizie provinciali sono una realtà emergente nel contesto delle funzioni di polizia giudiziaria in materia ambientale. In passato da parte di qualcuno è stata messa in dubbio la (doverosa) competenza per i reati in materia ambientale da parte degli organi di Polizia provinciale. Oggi, per fortuna, queste tendenze interpretative sono (quasi) del tutto scomparse e sopite; e dunque nel momento attuale forte e sentita è la presenza operativa della Polizia provinciale su tutto il territorio nazionale nel contrasto ai reati ambientali; non solo in settori “classici” come l’edilizia abusiva, ma anche verso il campo degli inquinamenti e della tutela del territorio in generale. Tuttavia, purtroppo, rimane ancora parzialmente viva la tendenza interpretativa - sostenuta in alcuni (limitati) settori della pubblica amministrazione - in base alla quale le Polizie provinciali non avrebbero una specifica competenza riguardo i reati ambientali, con una variante interpretativa che - seppur riconosce in via strettamente teoria alle Polizie provinciali questa competenza - poi di fatto la vanifica con le disposizioni amministrative ed organizzative attraverso le quali di fatto esclude tali organi dalla competenza operativa e reale per tali illeciti, destinando queste forze di polizia ad agire in altri settori esclusivi come i compiti di polizia stradale o nelle vesti di moderni guardiacaccia operanti solo nel settore venatorio.

Noi riteniamo che sia le interpretazioni ufficiali sia i provvedimenti di fatto, come sopra citati, siano criticabili sotto il profilo procedurale e sotto il profilo sostanziale. Infatti, a nostro modesto avviso, **non vi è alcun dubbio che oggi su tutto il territorio nazionale le Polizie provinciali hanno competenza diretta ed integrale su tutti i reati ambientali. Non vi sono interpretazioni ermeneutiche e strumentali derivanti da presunti principi mal letti in regolamenti o mansionari che possano escludere tali organi dal sistema procedurale di competenza obbligatoria nel campo penale anche per i reati ambientali.**

Conferma peraltro questo nostro assunto un dato di fatto oggettivo, e cioè la

circostanza nota e diffusa che in gran parte ormai delle province italiana le Polizie provinciali svolgono con forte impegno compiti di polizia giudiziaria ambientale. E non solo operano in tale settore, ma in tempi recenti diverse Polizie provinciali tra loro unite e coordinate hanno perfino portato avanti inchieste straordinariamente importanti contro la criminalità organizzata ambientale e per reati associativi connessi che hanno determinato diversi ordini di custodia cautelare da parte della magistratura. Inoltre continue sono le inchieste ed i sequestri operati in tutta Italia dalle Polizie provinciali, sempre con la convalida da parte della magistratura. Resta, dunque, da chiedersi come sia possibile che esista tale continua realtà operativa di tante Polizie provinciali in diverse zone, con l'avallo continuo della magistratura, mentre qualcuno sostiene che in altre zone - magari limitrofe e confinanti - sempre le Polizie provinciali non avrebbero istituzionalmente le medesime competenze o peggio, pur riconoscendo tali competenze, le Polizie provinciali di questi altri territori vengono di fatto escluse dal poter agire in questi indirizzandole, campi come destinazione esclusiva, sulla strada o sul campo venatorio. **Se fosse vera la presunta incompetenza delle Polizie provinciali nel campo dei reati ambientali, dovremo dedurre per forza di cose che tutte le inchieste fino ad oggi concluse sono viziate proceduralmente e che i pubblici ministeri ed i tribunali hanno sempre sbagliato ad applicare la legge. È invece più realistico pensare a che sbaglia chi sostiene teorie contrarie.**

Dunque, a nostro avviso, non solo le Polizie provinciali hanno diretta e forte competenza nel campo di tutti i reati ambientali, ma tale ruolo è riconosciuto e sottolineato anche dal fatto che il Testo Unico ambientale oggi - ed il decreto 22/97 ieri - hanno sempre indicato nella Provincia un ente di primario riferimento nel sistema rifiuti - tra l'altro - anche su un aspetto specifico fondamentale: la denuncia per la mancata ricezione della quarta copia del formulario da parte del produttore. E non si tratta di un aspetto secondario nel meccanismo di controllo delle attività di settore, in quanto questa denuncia e gli accertamenti che necessariamente seguono alla sua presentazione rappresentano un punto fondamentale per la individuazione di eventuali illegalità, anche di grande rilievo, conseguenti a sparizioni di carichi di rifiuti anche pericolosi.

È pacifico che gli accertamenti, a volte molto impegnativi e complessi e da sviluppare anche fuori provincia, non possono essere certo ritenuti dalla norma come di competenza di un ufficio tecnico amministrativo che non ha alcun potere né struttura e logistica operativa necessaria, ma sono chiaramente di competenza diretta delle Polizie provinciali le quali, in questo contesto, assumono un ruolo di principio e di operatività concreta di straordinaria e primaria importanza. In totale antitesi con la pretesa incompetenza nei reati ambientali.

È logico che odentico discotso vale - a nostro modesto avviso - anche per le Polizie Municipali...

3.3 I guardiaparco e le funzioni di polizia giudiziaria

Altro tema di rilevante dibattito è quello relativo alle funzioni di polizia giudiziaria dei guardiaparco in servizio nelle aree protette a livello statale e locale del nostro Paese, e sulla loro competenza in relazione a tutti i reati ambientali.

Francamente, a noi sembra del tutto inutile affrontare questo argomento e lo sviluppiamo in via puramente incidentale e per pura completezza di esposizione. Infatti il lettore avrà notato che da parte nostra, nei paragrafi precedenti, abbiamo sempre indicato **la figura del guardiaparco come parte integrante degli organi di polizia giudiziaria ambientale operanti sul nostro territorio nazionale. E siamo profondamente convinti che questa sia la realtà giuridica, procedurale e di fatto.** Tale nostro orientamento è confermato tutti i giorni dal dato oggettivo delle attività di specifica polizia giudiziaria ambientale che i guardiaparco svolgono di tutta Italia e dalle conferme dirette ed indirette sul loro operato che giungono dalla magistratura requirente e giudicante. Anche in questo caso vale quanto sopra esposto per le Polizie provinciali: **chi sostiene tesi contrarie, e vuole cioè negare le funzioni di polizia giudiziaria ambientale ai guardiaparco o limitarne la portata con una contrazione forte delle materie di competenza, deve confrontarsi con tale realtà di fatto e spiegarci perché pubblici ministeri e tribunali sistematicamente convalidano e confermano gli atti e le operazioni di P.G. in materia ambientale dei guardiaparco.**

Dunque, a nostro modesto avviso, tutti i guardiaparco in servizio sia presso le aree protette nazionali che presso quelle locali hanno pienamente e doverosamente le funzioni polizia giudiziaria con connessa specifica competenza su tutti i reati ambientali emergenti nei territori di loro azione istituzionale. Nel merito e nella sostanza, sotto un aspetto puramente pratico, appare veramente singolare una figura di guardiaparco che sia priva di tali funzioni e che dunque non possa operare per contrastare in via diretta i reati che inevitabilmente individuerà nell'ambito del proprio ruolo operativo sul territorio.

PARTE SECONDA

**Aspetti operativi della polizia
giudiziaria in ordine ai
reati in materia di ambiente**

4. L'IMPORTANZA DEL SEQUESTRO NEL CONTESTO DEI REATI IN MATERIA AMBIENTALE

4.1 I due tipi di sequestro previsti dal codice di procedura penale

Il codice di procedura penale prevede due tipi di sequestro.

Il sequestro probatorio, annoverato tra i mezzi di ricerca della prova, è strettamente collegato alla perquisizione essendone spesso una diretta conseguenza. L'Autorità giudiziaria dispone con decreto motivato il sequestro del corpo del reato e delle cose ad esso pertinenti necessarie per l'accertamento dei fatti (art. 253 c.p.p.). Laddove non sia possibile l'intervento tempestivo dell'Autorità giudiziaria è consentito alla polizia giudiziaria sequestrare i medesimi beni prima che essi si disperdano nelle more dell'intervento del Pubblico Ministero (art. 354/II° comma c.p.p.). Dunque, **sulla base dell'art. 354 la polizia giudiziaria di iniziativa** con il sequestro probatorio assicura nella disponibilità potenziale ed operativa dell'Autorità Giudiziaria il corpo di reato e le cose pertinenti al reato stesso, sottraendole al possessore, in particolare quando esista il pericolo che tali cose si alterino, si disperdano o comunque si modificino. Con la **specificata finalità di assicurare i sistemi probatori**. Qualora la polizia giudiziaria, nel corso delle indagini, dovesse provvedere di propria iniziativa al sequestro probatorio, **il Pubblico Ministero lo dovrà convalidare** nelle 48 ore successive (artt. 354 e 355 c.p.p.).

Nel caso in cui abbia proceduto a sequestro probatorio, la polizia giudiziaria *espone dettagliatamente nel relativo verbale il motivo del provvedimento* e ne consegna copia alla persona alla quale le cose sono state sequestrate. Il verbale è trasmesso senza ritardo, e comunque non oltre le quarantotto ore, al pubblico ministero del luogo dove il sequestro è stato eseguito. Il pubblico ministero, nelle quarantotto ore successive, con decreto motivato convalida il sequestro se ne ricorrono i presupposti ovvero dispone la restituzione delle cose sequestrate. Copia del decreto di convalida è immediatamente notificata alla persona alla quale le cose sono state sequestrate. Contro il decreto di convalida, la persona nei cui confronti vengono svolte le indagini e il suo difensore, la persona alla quale le cose sono state sequestrate e quella che avrebbe diritto alla loro restituzione possono proporre, entro dieci giorni dalla notifica del decreto ovvero dalla diversa data in cui l'interessato ha avuto conoscenza dell'avvenuto sequestro, richiesta di riesame.

Come prassi, il sequestro probatorio è il tipo di sequestro più utilizzato dalla P.G. essendo la procedura più semplice ed immediatamente accessibile, anche perché **può essere eseguito non solo dagli ufficiali ma anche dagli agenti di polizia giudiziaria** (sulla base del disposto dell'art. 113 delle disposizioni di attuazione del codice procedura penale, che deroga al disposto dell'art. 354 c.p.p. il quale cita solo gli ufficiali di P.G.:. *“Nei casi di particolare ne-*

cessità e urgenza, gli atti previsti dagli artt. 352 e 354 commi 2 e 3 del Codice possono essere compiuti anche dagli agenti di polizia giudiziaria”).

Tuttavia, attenzione: la motivazione è molto importante, perché come sopra accennato **questo atto sarà esposto a doppia verifica: la convalida del P.M. e l'eventuale riesame se il soggetto passivo propone richiesta di riesame contro il decreto di convalida**. Questo ci induce a sottolineare che **le motivazioni non devono essere scarse e superficiali, ma approfondite e ben dettagliate** per poter meglio essere valutate nelle due sedi di rilettura critica citate. Molti organi di P.G. ritengono che una volta consegnato il verbale al P.M. hanno concluso il loro operato, ma vediamo invece che questo non è vero perché per l'iter di quel verbale, di fatto, inizia proprio in quel momento la fase più difficile e rischiosa sotto il profilo procedurale... Una scarsa ed errata motivazione trascritta in verbali magari prestampati con poche righe di spazio utile, sarà soggetta a rischio elevato di censura nelle due sedi citate.

Il sequestro probatorio è molto diffuso tra gli operatori di polizia giudiziaria ambientale, molti dei quali lo considerano di fatto l'unico sequestro possibile di loro iniziativa... Questo non è condivisibile e rischia di relegare l'attività di sequestro solo a tale ipotesi, che è certamente di minore consistenza, di più difficile dimostrazione come necessità (può essere surrogata da foto, filmati o altri documenti a livello probatorio...) e di modesto effetto deterrente e repressivo. È invece molto più efficace il sequestro preventivo, che spesso la PG ritiene - erratamente - di esclusiva competenza del magistrato. In realtà, **anche gli ufficiali di PG possono - ed anzi devono - eseguire il sequestro preventivo di iniziativa quando ne ricorrono le condizioni**, e cioè quando è necessario impedire che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze. Esigenza che - in pratica - è comune a quasi tutti i reati ambientali...

Il sequestro preventivo è infatti atto più significativo (anche se sensibilmente più complesso) e di regola di competenza del magistrato penale. Tuttavia, sulla base dell'art. 321, comma 3/bis, c.p.p. **la polizia giudiziaria (solo un ufficiale di P.G. e non l'agente) può procedere di iniziativa al sequestro preventivo della cosa pertinente al reato quando non è possibile per motivi di urgenza attendere il provvedimento del magistrato** e quando vi è pericolo che la libera disponibilità della stessa possa aggravare o prostrarre le conseguenze del reato ovvero agevolare la commissione di altri reati. Tale tipo di sequestro **è finalizzato in pratica ad impedire che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze**, e dunque in definitiva a ben guardare coincide perfettamente con la finalità primaria dell'operato della polizia giudiziaria. Per tale sequestro **procedono solo gli ufficiali di polizia giudiziaria (gli agenti di P.G. non possono adottare tale provvedimento)**, i quali, nelle quarantotto ore successive, trasmettono il verbale al pubblico ministero del luogo in cui il sequestro è stato eseguito.

Questi, se non dispone la restituzione delle cose sequestrate, richiede al giudice per le indagini preliminari la convalida e l'emissione del decreto conseguente. Naturalmente anche in questo caso sono previste le procedure di riesame attuabili dal soggetto passivo e dunque - a maggior ragione - valgono le argomentazioni sopra esposte in ordine alla **necessità di una motivazione dettagliata e precisa nel relativo verbale.**

È dunque pacifico che la P.G. può (ed anzi, a nostro avviso, deve) eseguire, di iniziativa, i due tipi di sequestro.

Nel campo degli illeciti ambientali, ed in modo particolare nel settore della normativa in materia di inquinamento, *le funzioni della P.G. di impedire che i reati vengano portati a conseguenze ulteriori hanno un rilievo prioritario.* Infatti il semplice limitarsi a comunicare la notizia di reato al P.M. senza adoperarsi per stroncare la prosecuzione del reato stesso non corrisponde ad un corretto comportamento applicativo della norma perché la situazione antigiuridica oltre che continuare a restare in essere genera poi danni spesso irreversibili. Si pensi, ad esempio, ad un veicolo fermato su strada mentre trasporta in modo irregolare un carico di rifiuti pericolosi (ad esempio con quantità, qualità e/o destinazione ignota); il semplice inoltro della comunicazione di notizia di reato al P.M. ha come conseguenza di fatto la libertà per il titolare del trasporto e per il committente di portare a termine lo smaltimento illegale dei rifiuti stessi.

Quando si giungerà al dibattimento, per forza di cose, i rifiuti saranno verosimilmente scomparsi o smaltiti in modo fraudolento o mascherato; ed allora il danno verso l'ambiente (che la norma si preoccupava in fin dei conti di evitare) sarà irreparabile.

Un sequestro del mezzo e del carico eseguito dalla P.G. già al momento del controllo su strada consente, invece, di congelare la situazione e di evitare ulteriori sbocchi illeciti irreversibili nelle more del processo. Oltre che di approfondire tutti gli aspetti probatori del caso.

Pertanto il sequestro, al di là dei **fini formali probatori** in senso stretto, può essere eseguito in senso più lato dalla P.G. anche **per impedire che i reati vengano portati a conseguenze ulteriori.**

E comunque andiamo a rilevare come nella fase di primo intervento della P.G. stessa nel settore dei reati ambientali appare ben difficile ipotizzare situazioni nelle quali il sequestro del corpo del reato o di un'altra cosa comunque pertinente al reato non obbedisca anche a finalità probatorie (oltre che a quelle di impedire che i reati vengano portati a conseguenze ulteriori).

Il confine tra le due procedure spesso è labile, perché ad esempio un autospurgo che riversa liquami in un pozzo in campagna viene sequestrato a fini probatori per documentare l'azione, la natura del rifiuto liquido e la sua pericolosità, ma anche per impedire che il reato venga portato ad ulteriore conseguenze e dunque per stroncare dinamicamente l'attività illegale.

Si rileva sul punto che la Corte di Cassazione ha addirittura stabilito che: *“le esigenze cautelari tutelate con il sequestro preventivo ex art. 321 c.p.p. sussistono anche quando la condotta incriminata è cessata in quanto, anche dopo tale momento, è possibile che la libera disponibilità della cosa o agevoli la commissione di altri reati o consenta, sia per i reati c.d. di evento sia per i reati di mera condotta, la prosecuzione delle conseguenze del reato già commesso”*. (Cassazione Penale - Sezione III - Sentenza del 18 dicembre 2000, n. 3145 - Pres. Zumbo). A tal riguardo si veda anche la sentenza della Cassazione Penale n. 29480 del 2007: *“In tema di sequestro preventivo, l’esigenza cautelare richiesta dalla legge per disporre il provvedimento è ipotizzabile anche dopo la consumazione del reato, in quanto le “conseguenze” che il legislatore ha inteso neutralizzare attraverso questa misura attengono anche agli effetti ulteriori ed immediati della fattispecie penale, tra i quali si pongono anche l’uso e il godimento del bene, che costituisce il prodotto del reato già consumato...”*.

Va sottolineato che un ufficiale di P.G. che - a fronte di un reato ambientale che continua nella sua evoluzione antiggiuridica e che produce danni in tale dinamica - potendo evitare che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze con un sequestro preventivo, non operi in flagranza tale sequestro e si limiti a denunciare il fatto illecito consentendo in pratica - potendo evitarlo - che lo stesso fatto illecito continui a produrre i suoi effetti antiggiuridici, a nostro avviso non compie puntualmente il proprio dovere. Si espone - così - alla necessità di dover giustificare in ogni possibile futura sede il proprio operato, anzi il proprio non operato, atteso che aveva a disposizione uno strumento legittimo per impedire la protrazione nel tempo del reato e dei suoi danni ed effetti antiggiuridici e non lo ha attuato. Posto che dovere primario - logico ed assoluto - della P.G. è impedire che i reati vengano portati ad ulteriori conseguenze, riteniamo che ove ciò non avvenga - e sia invece possibile agire per raggiungere tale obiettivo - l’operatore di P.G. potrà essere chiamato a giustificare tale scelta sia dal PM che dalla parte lesa futura parte civile che da altri soggetti istituzionali.

4.2 Per i reati ambientali di maggiore rilievo, sequestro probatorio o sequestro preventivo?

Lo abbiamo già sopra accennato. A nostro avviso il sequestro probatorio è un sequestro debole, sotto il profilo sostanziale e procedurale, ma soprattutto in relazione alla capacità di tenuta in sede di convalida, conferma nel tempo e riesame. Sono proprio i suoi presupposti logici che ne minano la consistenza.

Già a livello letterale, è chiaro che dal carattere “probatorio” di tale sequestro ci si attende solo e esclusivamente un fine di prova. Tutto qui. Non anche un fine di inibizione della continuazione dell’attività illecita e di impedire che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze (che invece è la mission del sequestro preventivo...).

Dunque, qui tutto ruota intorno alla sola prova. L'oggetto del sequestro viene sottoposto a tale misura solo ed esclusivamente al fine di assicurare le finalità di prova in relazione alle dinamiche, alle sostanze, alle strutture, alle morfologie o quanto altro vogliamo che resti assicurato e congelato nel sistema probatorio penale nella fasi successive.

Ma una volta che queste stesse finalità possono essere facilmente raggiunte anche con altri mezzi, ad esempio foto o filmati o analisi, ecco che cessa l'esigenza cautelare posta alla base di tale tipo di sequestro e - dunque - esso è a quel punto inutile... Dunque è facile che si giunga ad un dissequestro, soprattutto su istanza di parte, allorquando tali esigenze siano di fatto surrogabili da altri strumenti di prova. Ed è quello che sta accadendo sempre più spesso in relazione a diversi casi di (importanti) sequestri probatori eseguiti dalla PG ambientale ma in ordine ai quali poi - dopo pochissimo tempo - il magistrato (su richiesta motivata della difesa) ha disposto il dissequestro dei beni e la restituzione al soggetto passivo sul presupposto che le esigenze cautelari probatorie sono cessate perché - ad esempio - sono state nel frattempo eseguite analisi dopo i campionamenti o perché i reperti fotografici e filmati sono totalmente esaustivi rispetto al citato regime di prova.

Nulla si può obiettare in tal contesto a livello procedurale, perché bene avrebbe fatto - invece - l'operatore di PG (come da sempre andiamo sostenendo) a procedere con un sequestro preventivo, istituito molto più robusto ed impegnativo sotto il profilo della tenuta sostanziale e rituale dato che si basa sulla necessità - appunto - di "prevenire" la reiterazione del reato e che il reato possa essere portato ad ulteriori conseguenze. Ben oltre - dunque - le semplici esigenze di prova che - comunque - sono assorbite ed assicurate nel contesto anche di tale sequestro.

Notiamo che in genere la PG ambientale preferisce operare il sequestro preventivo. Forse perché è più semplice e meno impegnativo. Ma veramente questo sequestro è più snello e semplificato a livello di verbalizzazione ed attuazione? A nostro avviso assolutamente no, anche perché proprio la debolezza genetica dell'atto consiglia ed anzi pretende una maggiore e più dettagliata motivazione nella redazione del verbale. Con una modulistica prestampata e dai brevi spazi bianchi che mal si concilia con tale atto. Il quale, meno è motivato e più si presta al dissequestro sostanziale successivo (se non ad una mancata convalida).

Come prassi, il sequestro probatorio è il tipo di sequestro più utilizzato dalla P.G. essendo la procedura più semplice ed immediatamente accessibile, anche perché - come sopra è stato ben sottolineato - può essere eseguito non solo dagli ufficiali ma anche dagli agenti di polizia giudiziaria. Questo può essere - forse - uno degli ulteriori motivi che inducono la PG ambientale ad attuare tale tipo di sequestro.

Certamente, soprattutto per forze di polizia locali che spesso non dispongono sempre di un ufficiale di PG in loco durante l'operazione o per organi che ancora - incredibilmente - non hanno in organico l'ufficiale di PG (sembra ridicolo fare queste ipotesi che invece purtroppo sono ben vere), in tali casi non c'è altra scelta - nella flagranza del reato - e si deve per forza di cose procedere al sequestro probatorio.

Ma al di fuori di tali casi limite, laddove un ufficiale di PG sia presente o immediatamente reperibile (magari anche appartenente ad altra forza di polizia collaborante) è a nostro avviso decisamente consigliabile sempre e comunque procedere con il sequestro preventivo. In ogni caso - anche dopo aver eseguito un sequestro probatorio nell'immediatezza dei fatti - se non si era in grado di attuare il preventivo per assenza dell'ufficiale di PG, si può sempre richiedere al magistrato di attivare a sua cura un sequestro preventivo successivo sullo stesso bene.

Ricordiamo che il sequestro preventivo, proprio perché è basato sul presupposto di pericolo che la libera disponibilità dei beni sequestrati possa aggravare o protrarre le conseguenze del reato ovvero agevolare la commissione di altri reati, ed è dunque finalizzato in pratica ad impedire che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze, dimostra in ogni sede (anche in fase di riesame) una maggiore e più prepotente stabilità di tenuta e resistenza. E questo perché mentre le finalità di assicurazione delle finalità di prova (tipiche del sequestro preventivo) possono essere ben facilmente surrogate da altri mezzi appunto probatori proposti anche dalla difesa, le finalità di impedire prosecuzione e/o reiterazione del reato (tipiche del sequestro preventivo) sono di più complessa contestazione e difficilmente possono essere superate se l'azione illegale è in atto e/o rischia comunque di essere ulteriormente sviluppata. Ma anche su tali specifici aspetti, naturalmente, cestinata la modulistica con poche righe di spazi da compilare, l'operatore di PG dovrà motivare, e motivare molto bene e dettagliatamente tutti questi aspetti e questi rischi di fatto. Più la motivazione è articolata e dettagliata, e maggiore è la possibilità di conferma del provvedimento in ogni fase di verifica e riesame.

4.3 Il verbale di sequestro probatorio e preventivo: un importante atto "irripetibile". Il sequestro probatorio - inoltre - può essere eseguito anche dagli agenti di P.G. in caso di necessità ed urgenza.

Qualora sia stato eseguito un sequestro la P.G. scrive nel relativo verbale **il motivo** del provvedimento, indicando in epigrafe nel modo più esatto possibile **gli estremi della norma** che si presume violata.

Il verbale di sequestro dovrà contenere, oltre alle indicazioni comuni a tutti i verbali, le indicazioni di cui all'art. 81 disp. att., per cui:

- la descrizione della/e cosa/e, e se si tratta di più cose il relativo elenco;

- la descrizione delle cautele adottate per assicurarle;
- l'indicazione della specie e del numero dei sigilli apposti;
- l'eventuale nomina del custode, la sua accettazione ed assunzione degli obblighi di legge (in caso di nomina del custode il verbale deve essere sottoscritto anche da costui);
- l'indicazione del luogo in cui la cosa viene custodita;

Una copia del verbale deve essere consegnata alla persona cui sono state sequestrate le cose. Il verbale in questione per la convalida deve essere trasmesso senza ritardo e non oltre le 48 ore al P.M. del luogo dove è avvenuto il sequestro, individuato in base alla competenza per materia.

Sottolineiamo l'importanza di redigere una motivazione completa, che, ove possibile, riassume sommariamente i fatti e fornisca gli elementi-base del reato perseguito.

Richiamiamo l'attenzione del lettore sul fatto, da non sottovalutare, che **il verbale di sequestro (sia probatorio che preventivo) è "atto irripetibile" destinato ad essere trasferito nel fascicolo del dibattimento, per cui una motivazione che non si limiti strettamente all'atto del sequestro, ma che illustri sommariamente in via preliminare, come premessa, i fatti posti all'origine del reato e quindi in definitiva della necessità del sequestro, potrà essere utile per veicolare nel fascicolo del giudice una rappresentazione dei fatti esaustiva ed organica** (per un approfondimento sugli "atti irripetibili" e la loro rilevanza nel contesto del sistema processuale penale si veda il paragrafo specifico riportato successivamente).

Va tenuto presente che la prassi di redigere i verbali di sequestro con motivazioni succinte e di poche righe, magari limitando la verbalizzazione all'atto diretto senza indicare i presupposti, non è condivisibile.

È opportuno e consigliabile, perlomeno nei casi più rilevanti o controversi, illustrare anche le motivazioni in fatto ed in diritto che hanno portato a quel sequestro specifico, inserendo anche dati ed elementi che in quel momento sembrano superflui ma che poi - in sede di riesame ed in aula di dibattimento - potrebbero invece risultare preziosi.

Con la consapevolezza - comunque - che **mentre la successiva comunicazione di notizia di reato non potrà mai essere letta dal giudice del dibattimento, questo verbale invece (appunto in quanto "irripetibile") entrerà direttamente nel suo fascicolo di udienza ed i dati e motivi riportati possono essere letti e valutati ai fini della sentenza.**

Riteniamo del tutto inidonea e fuorviante la prassi di utilizzare basi prestampate di sequestri amministrativi per realizzare verbali di sequestri penali, e la prassi di redigere basi prestampate di sequestri penali con uno spazio riservato alla motivazione di poche righe o comunque limitato ed esiguo.

Ribadiamo ancora una volta che, seppure il sequestro è un atto demandato alla competenza degli Ufficiali di P.G., tuttavia va ricordato che, in via eccezionale, sulla base del disposto dell'art. 113 delle disp. att. c.p.p. « nei casi di particolare necessità ed urgenza, gli atti previsti dagli artt. 352 e 354 (perquisizioni ed accertamenti urgenti sui luoghi, sulle cose e sulle persone - sequestro) commi 2 e 3 del codice possono essere compiuti anche dagli agenti di polizia giudiziaria ». Si tratta del sequestro probatorio (e non di quello preventivo).

Per cui, ad esempio, nel caso dei reati in materia di normativa di inquinamento - data la loro specifica natura - questi possono presentare spesso le caratteristiche di particolare necessità ed urgenza (si pensi, in particolare, a quando vengono accertate violazioni in zone isolate con necessità di operatività immediata, stante il carattere di estrema velocità dell'evolversi dell'illecito e l'impossibilità di reperire in loco in tempi brevi un ufficiale di P.G.).

Ed ancora si valuti il caso in cui in materia di contravvenzioni edilizie in aree isolate o protette l'agente di P.G., anche nel caso in cui il reato sia stato ammesso dal trasgressore e non ricorrano, quindi, esigenze probatorie, deve comunque sequestrare la costruzione abusiva per evitare che, nelle more dell'intervento del P.M., la stessa prosegua o venga occupata, non potendo al momento contare sul supporto di un ufficiale di P.G.

Dunque sarà sufficiente precisare nella motivazione del **verbale di sequestro probatorio** gli estremi di fatto della situazione che ha indotto anche l'agente ad eseguire il sequestro probatorio medesimo essendo impossibilitato a richiedere ed ottenere al momento l'intervento di un ufficiale di P.G. o del P.M. e le caratteristiche di fatto e dinamiche dell'illecito che non consentano un rinvio nell'azione di sequestro.

Per gli organi di polizia locale, i guardaparco e per tutti coloro che operano in condizioni di organico limitate e/o logistiche e territoriali disagiate ed isolate, tale motivazione sarà particolarmente pertinente ed agevole.

D'altra parte il campo ambientale è logicamente soggetto a rendere legittima tale competenza dato che gran parte delle violazioni non si svolgono in aree urbane ove la reperibilità dell'ufficiale di P.G. è facile e realistica (si pensi ai servizi di pattuglia radiocollegati su strada) ma in aree spesso campestri, remote ed isolate (certamente è ben più difficile per un guardaparco agente di P.G. in alta montagna reperire immediatamente in loco un ufficiale di P.G. rispetto all'operatore agente di P.G. in servizio su "volante" in grande centro urbano...).

Sui presupposti del sequestro probatorio, va sottolineato che secondo la Cassazione (Terza Sezione Penale, Sent. 4 agosto 2008, n. 32578) «Perché il sequestro ai fini probatori di cose pertinenti a fatti reato (art. 253 nuovo c.p.p.) sia legittimo, non è necessario che il fatto sia accertato, ma è sufficiente che sia ragionevolmente presumibile o probabile attraverso elementi logici. Peraltro,

dato che nella fase delle indagini preliminari il PM non è tenuto a formulare l'imputazione, è sufficiente che il fatto per il quale si procede possa essere individuato anche attraverso gli atti redatti dalla polizia giudiziaria, cui il provvedimento faccia riferimento. ».

Sulla presunta necessità della gravità del caso, vogliamo infine precisare che la Corte di Appello di Venezia ha stabilito che gli agenti di polizia giudiziaria possono procedere al sequestro nei casi urgenti, anche se il fatto non è grave (sentenza del 22 gennaio 1996, Sacco).

In effetti l'art. 113 disp. att. c.p.p. abilita anche gli agenti di polizia giudiziaria a procedere agli atti previsti dall'art. 356 c.p.p. e tra essi alle perquisizioni e ai sequestri, nei casi di particolare necessità e urgenza.

Con tale dizione si intendono richiamati non già i casi gravi, bensì solo le situazioni in cui per le circostanze di tempo e di luogo non possano sollecitamente intervenire gli organi superiori e, senza la perquisizione o il sequestro, verrebbero perse le prove o il corpo del reato.

Se si opinasse diversamente, la norma avrebbe ben scarsa applicazione e resterebbe una mera e teorica teoria di principio.

Per quanto riguarda - infine - la nomina del custode (che al momento del sequestro di iniziativa spetta comunque alla PG procedente), si rileva che si tratta di un dovere per interesse pubblico e che il custode nominato (purché scelto in modo ragionevole e purché sia realmente in grado di esercitare il dovere di custode) non può rifiutarsi.

Peraltro la Cassazione (Terza Sezione Penale, Sent. 10 luglio 2008, N. 28224) in ordine ai principi alla base della nomina del custode giudiziario ha stabilito: « Le S.U. di questa Corte hanno da tempo chiarito ...che la custodia penale integra una "pubblica funzione", una "collaborazione obbligatoria" prestata all'autorità giudiziaria; che la nomina del custode è autoritativa ed è costitutiva di un "pubblico ufficio" che trova nei codici penali e nelle leggi complementari le fonti primarie; che il custode è un "ausiliario" del giudice ed, infine, che l'incarico non può essere ricusato - art. 366, 2° comma, cod. pen.

Nel caso in cui il verbale di nomina non venga sottoscritto dalla parte « ...occorre ricordare anche in questa sede che, a mente dell'art. 81, 3° comma - 3° periodo, del D.Lgs. 28.7.1989, n. 271 (Norme di attuazione al codice di procedura penale), se è vero che "Quando è nominato un custode, questi dichiara di assumere gli obblighi di legge e sottoscrive il verbale", è altresì precisato nella norma in questione che "L'inosservanza di queste formalità non esime il custode, che abbia assunto l'ufficio, dall'adempimento dei suoi doveri e dalla relativa responsabilità disciplinare e penale".».

PARTE TERZA

**Spunti per procedure di controllo
in tema di normativa sui rifiuti**

§ 6. IL TRASPORTO DEI RIFIUTI E LE ILLEGALITÀ CONNESSE

6.1 Il trasporto come punto vitale nel sistema della gestione dei rifiuti

Gran parte della massa di rifiuti prodotti nel nostro Paese è in viaggio quotidianamente. Particolarmente delicato e rilevante è il sistema di trasporto dei rifiuti pericolosi giacché durante il percorso le variabili sono di fatto infinite e gli illeciti connessi appaiono proporzionalmente eterogenei. Controllare efficacemente il trasporto significa prevenire e reprimere i più gravi illeciti nel settore della gestione dei rifiuti.

Il trasporto è, infatti, l'attività preliminare per ogni tipo di gestione dei rifiuti ed anche per le attività di gestione illecita e criminale e rappresenta il punto centrale ed inevitabile delle attività di microcriminalità diffusa a livello locale e delle più vaste attività gestite dall'ecomafia che fa naturalmente pervenire nei siti di discariche abusive tombate i rifiuti dal luogo di produzione aziendale naturalmente mediante il trasferimento dei carichi dai siti aziendali alle aree di smaltimento illecito.

Una efficace azione di controllo e verifica, preventiva e repressiva, in ordine alle diverse forme di trasporto significa, dunque, inibire o comunque ostacolare fortemente tali forme di gravissime attività illecite organizzate e nel contempo accertare episodi di importanti violazioni normative assicurando i colpevoli alla verifica giurisdizionale.

Per tali motivi il decreto 152/2006 ricollega particolare importanza regolamentativa e sanzionatoria al campo del trasporto.

6.2 Qual è il documento-base che deve accompagnare il trasporto dei rifiuti?

Anche sotto la vigenza del nuovo T.U. ambientale, il formulario di identificazione dei rifiuti resta il documento-base per il trasporto dei rifiuti. Un documento di primaria importanza che - spesso - nella prassi comune viene scambiato per una "bolla"...

L'obbligo, stabilito dall'art. 193 del D. Lgs. n. 152/2006, è a carico delle imprese e degli enti che effettuano tale trasporto. Nel formulario devono essere indicate le informazioni sui rifiuti trasportati, i soggetti coinvolti nel trasporto (produttore/detentore, trasportatore, destinatario), le modalità di trasporto e la destinazione finale dei rifiuti.

6.3 Perché il formulario è tanto importante nel sistema di gestione dei rifiuti?

Il prodotto/merce è una conseguenza voluta del ciclo produttivo e, ancorché si tratti di prodotti pericolosi, il suo trasporto ed il suo utilizzo non pongono problemi circa il destino finale, né vi è incertezza sul suo effettivo impiego

secondo le pertinenti regole di tutela ambientale. Il rifiuto, invece, è una conseguenza non voluta del ciclo produttivo, del quale il detentore, in qualche modo, ha interesse a disfarsi. Per cui è necessario che la sua movimentazione ed il suo destino finale siano sottoposti ad un regime di controllo del tutto diverso da quello riservato ai prodotti, poiché lo scopo è quello di evitare che il rifiuto venga disperso nell'ambiente o recuperato od eliminato in modo improprio.

Tanto premesso, è logico che il ciclo del viaggio del rifiuto deve essere sottoposto ad un controllo documentale molto più penetrante della semplice "bolla" che caratterizza il trasporto delle merci. È stato dunque ideato il formulario proprio per garantire la tracciabilità di tutto per il percorso del rifiuto dalla produzione al punto finale. E detto documento è talmente importante da essere caratterizzato da una delle sanzioni più significative di tutto il T.U. ambientale. Si pensi - infatti - che quasi tutti i reati connessi alla gestione illecita di rifiuti sono contravvenzioni, compresa la realizzazione e gestione di discarica abusiva per rifiuti pericolosi - mentre l'assenza del formulario e/o la sua errata compilazione per il trasporto di rifiuti pericolosi sono soggetti ad una pena delitto! Il che significa che l'ordinamento ricollega al formulario una importanza strategica fondamentale in tutto l'arco di gestione e controllo del ciclo dei rifiuti, in contrasto con le prassi comuni che tendono a ritenere tale atto come un superfluo documento formale su cui apporre una sigletta...

6.4 Il malinteso rapporto tra fatture, bolle e formulario. Ma i rifiuti venduti e "fatturati" sono esenti dal formulario?

Nel sistema di trasporto dei rifiuti sussistono spesso equivoci terminologici che sono comuni in diversi settori della normativa ambientale. Così come con il termine "sanatoria" si confonde il permesso di costruire in sanatoria ed il condono, così come con il termine "stoccaggio" si confonde il deposito temporaneo ed il reale stoccaggio, al pari dell'uso comune del concetto di "scarico" per acque reflue e rifiuti liquidi (e dunque spesso si legge in modo improprio che l'autobotte "scarica" i liquami nel depuratore...), allo stesso modo in relazione al trasporto a volte si generano equivoci tra bolla, fattura e formulario di identificazione.

In realtà il documento-base per la disciplina del trasporto è il formulario di identificazione dei rifiuti.

Questo non vuol dire che altri documenti non possano esistere in aggiunta al formulario, sulla base di norme e regole diverse. Ma tali diversi atti non interagiscono comunque con la dinamica e la finalità del formulario né, soprattutto, incidono sulla natura dei rifiuti trasportati e sulla loro qualità ed identificazione.

Dunque, ad esempio, poiché gran parte dei rifiuti che vengono trasportati hanno un valore economico, sono di conseguenza oggetto di compravendita ed

altri rapporti commerciali (si pensi alle aziende di recupero che acquistano i rifiuti utili per loro come elementi-base di lavorazione per produrre nuovi prodotti...); è logico che tali attività commerciali comportino la redazione di fatture a supporto dei commerci, ma tali aspetti (ed i relativi documenti) sono irrilevanti ai fini della gestione del trasporto ed il decreto legislativo 152/2006 neppure li individua e ne delinea una sinergia con il formulario.

6.5 Il ciclo del viaggio del rifiuto si articola in diverse fasi. Quali sono i punti salienti ai fini delle regole e della disciplina generale?

Il decreto 152/2006 delinea una articolazione del viaggio dei rifiuti in modo semplificato, modulando ogni "tappa" attraverso la compilazione integrata del formulario.

In pratica, al momento della partenza, il formulario deve essere redatto in quattro esemplari e deve essere datato e firmato su tutti e quattro gli esemplari dal detentore dei rifiuti e controfirmato su tutti e quattro gli esemplari dal trasportatore.

Va sottolineato che questa firma e controfirma reciproca corrisponde ad una assunzione reciproca di responsabilità (anche sanzionatoria) giacché appare evidente che da un lato il produttore/detentore nel momento in cui firma la consegna al trasportatore ha l'onere di verificare che costui è un vettore regolare entro la disciplina del decreto n. 152/2006 e dall'altro ufficializza i requisiti di quantità/qualità dei rifiuti conferiti; il trasportatore, a sua volta, nell'apporre la firma ha il dovere di eseguire i controlli di conferma sull'effettiva corrispondenza tra quanto dichiarato e quanto consegnato da parte del produttore/ detentore dei rifiuti.

★ Avviato il trasporto, consegue che la prima copia resta al detentore mentre le altre tre copie sono acquisite dal trasportatore.

Un controllo durante questa fase del viaggio deve accertare che sul veicolo ci siano effettivamente le tre copie controfirmate dal produttore/detentore iniziale; eventuale verifica incrociata (tramite collega referente sul posto) presso l'azienda committente può consentire di appurare se la prima copia (controfirmata dal trasportatore) si trova presso l'azienda stessa.

Quando il vettore giunge al sito (predefinito già al momento della spedizione) di destinazione finale, le tre copie del formulario devono essere controfirmate e datate in arrivo dal destinatario.

Anche in questo caso la firma del titolare del sito di destinazione corrisponde ad una assunzione di responsabilità (anche sanzionatoria) perché il titolare prima di accettare i rifiuti e di confermare l'accettazione con tale firma ha l'onere di verificare se il carico dichiarato corrisponde alla quantità/qualità reale e se gli estremi della ditta mittente sono reali e corretti. Tali tre copie vengono poi ulteriormente frazionate dopo il ritiro da parte del destinatario, giacché una

resta al destinatario stesso e due sono acquisite dal trasportatore.

★ Un controllo durante il viaggio di ritorno deve trovare due copie del formulario in possesso del vettore; ambedue le copie, naturalmente, devono riportare la controfirma del titolare della ditta mittente e la controfirma del titolare del sito di destinazione finale (oltre che del trasportatore). Eventuali verifiche incrociate (tramite colleghi referenti nelle relative sedi) presso l'azienda committente ed il sito di destinazione finale possono consentire di appurare se la prima copia (controfirmata dal trasportatore) si trova presso l'azienda stessa e se la seconda copia (controfirmata da titolare azienda mittente, trasportatore e titolare del sito finale) si trova presso l'impianto di destinazione.

★ Il trasportatore giunto presso la propria sede con le ultime due copie del formulario, ne conserverà una e provvederà ad inviare la quarta copia al produttore/detentore originale entro i 3 mesi successivi alla data del conferimento (6 mesi in caso di spedizioni transfrontaliere). In tal modo il ciclo del viaggio dei rifiuti è concluso. Il titolare della ditta mittente ha avuto la conferma che i rifiuti sono giunti presso il sito finale regolare e predeterminato alla partenza. Cessa ogni sua responsabilità anche sanzionatoria.

Non è dunque esatto ritenere che il produttore/detentore iniziale cessi ogni responsabilità al momento del conferimento del carico di rifiuti al terzo trasportatore, ed anzi è una condivisione di responsabilità nel trasporto santificata dalle firme e controfirme che denotano da un lato un dovere di controllo reciproco e dall'altro una comunione di posizione soggettiva che verrà meno (in senso positivo o negativo) solo allo scadere dei tre mesi di tolleranza previsti per la ricezione da parte del produttore/detentore iniziale della quarta copia del formulario controfirmata dal titolare dell'impianto di destinazione finale (o, se il documento giunge prima, al momento del relativo anticipato ricevimento).

La stessa Corte di Cassazione ha ripercorso i vari passaggi in cui si articola il trasporto dei rifiuti così come delineato dalla normativa di settore, sottolineando al coltempo come: « ...in tema di formulari, la legge pone rigide prescrizioni che tendono ad un adeguato e costante controllo della movimentazione dei rifiuti dalla produzione fino al loro smaltimento.

Tali documenti, se tenuti in conformità della legge, fungono da prova del rispetto della normativa di settore ed hanno valore al fine della ripartizione delle responsabilità dei singoli operatori che partecipano alle diverse fasi della gestione limitando la responsabilità del produttore, o detentore, dei rifiuti nel caso in cui i soggetti ai quali li ha conferiti commettano illeciti. ». In particolare, dunque, si è rilevato che: «... l'art. 15 c. 2 DLvo 22/1997 (ora 193 c. 2 DLvo 152/2006) prevede un sistema congegnato in modo tale da consentire un reciproco controllo da parte di tutti i soggetti coinvolti nel trasporto dei rifiuti.

La norma dispone che il formulario deve essere redatto in quattro esemplari, datato e firmato dal produttore, o detentore, dei rifiuti e dal trasportatore. Costui conserva una

copia del documento, mentre le altre, controfirmate e datate in arrivo dal destinatario, sono acquisite, una dal destinatario medesimo e due dal trasportatore che provvede a trasmetterne una al detentore originario.

Il detentore, che ha conferito i rifiuti a soggetto autorizzato alla attività di recupero o di smaltimento, è esonerato da responsabilità alle seguenti condizioni: se ha ricevuto copia del formulario controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data del conferimento dei rifiuti al trasportatore ovvero se, alla scadenza dei tre mesi, abbia dato comunicazione alla Provincia della mancata ricezione del formulario. » [Corte di Cassazione Penale, Sezione III, sentenza dell'11 luglio 2008, n. 28836].

6.6 Quali sono i principi sulla responsabilità del produttore/detentore iniziale dei rifiuti in caso di trasporto illegale?

La responsabilità del produttore/detentore nel trasporto dei rifiuti è disciplinata dall'art. 188, 3° comma, del decreto 152/2006 il quale recita: «*La responsabilità del detentore per il corretto recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa: (...) in caso di conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il detentore abbia ricevuto il formulario di cui all'art. 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata ricezione del formulario. (...)».*

La norma è chiarissima. Il produttore/detentore non si spoglia della responsabilità dei suoi rifiuti semplicemente consegnandoli al terzo trasportatore, ma conserva un onere (almeno di vigilanza indiretta) in ordine al buon esito del viaggio verso quel sito finale che, va sottolineato, devono necessariamente conoscere al momento della partenza sia esso produttore/detentore che il trasportatore. Se il titolare originario non riceve la quarta copia controfirmata dal responsabile del sito di destinazione entro i 3 (o 6) mesi previsti dalla norma, la responsabilità condivisa ancora attiva impone al produttore/detentore l'obbligo di denuncia alla provincia. Quest'ultimo punto, spesso sottovalutato o considerato mero adempimento formale, rappresenta invece punto-cardine per la esclusione della responsabilità penale da parte del detentore. Ed una conseguente omissione costituisce certamente colpa in senso penale (con il rischio di sconfinamento nel dolo eventuale in caso di palese irregolarità o dolo in senso stretto nei casi di complicità fraudolenta preliminare).

6.25 Esiste responsabilità del produttore/detentore mittente nel sistema di trasporto illecito dei rifiuti nel contesto delle sanzioni per il trasporto illecito?

Secondo alcune interpretazioni, il fatto che il decreto 152/2006 (come prima il decreto n. 22/1997) non prevede una sanzione specifica per il pro-

duttore/detentore che spedisce i rifiuti verso destinazioni illecite, significa che costoro sono resi esenti da sanzioni soprattutto penali in caso di trasporto o traffico illecito di rifiuti con esito finale illegale. Tale interpretazione è veramente al di fuori di ogni ragionevolezza.

Infatti, in coerenza con quanto abbiamo sopra espresso, va ribadito e sottolineato ancora una volta che il produttore/detentore è, nella filiera del trasporto dei rifiuti, il punto essenziale iniziale primario. È tale soggetto che spedisce i rifiuti, e l'onere dello smaltimento o recupero finale ricade in primissimo luogo in capo alla sua persona. Dunque sarà il produttore/detentore a doversi fare carico di garantire al sistema giuridico la destinazione finale, legale e corretta del viaggio dei rifiuti. Deve essere a sua cura la scelta del sito finale, del vettore che trasporterà il rifiuto e dei sistemi che dovrà adottare in corso di viaggio. E questo è confermato dalla struttura del formulario, che vuole sia l'impianto di destinazione che il nome del destinatario come preventivamente conosciuti e quindi trascritti dal mittente sul formulario. Il che significa e conferma che non è ipotizzabile una spedizione di rifiuti verso destinazione ignota, o comunque senza che il mittente non abbia preventivamente concordato, con il regime normale della prudenza e diligenza, l'esito finale. In caso contrario, in ipotesi minima, si ravvisa la colpa; mentre nelle ipotesi più fraudolenti, apparirà evidente il dolo.

A questo punto, la filiera del viaggio inizia a svilupparsi, ma il punto iniziale ricade sempre in capo al produttore/detentore e mittente. Al quale dovrà essere poi restituita la quarta copia del formulario, a conferma che il sistema delineato dalla parte quarta del decreto n. 152/2006 lo responsabilizza fino al termine del viaggio medesimo. Nessuna delega di responsabilità, soprattutto sanzionatoria penale, è possibile da parte del produttore/detentore verso terzi anche eventualmente acquirenti della massa dei rifiuti. Il che significa che nel reato di smaltimento o recupero abusivo, trasporto, traffico illecito di rifiuti, il capofila in ordine al sistema sanzionatorio finale è certamente in primo luogo colui che spedisce i rifiuti. Seguono poi, in ordine logico e dinamico, il trasportatore, l'eventuale soggetto intermedio, il titolare del sito illegale finale.

Costruzione giuridica opposta, che vorrebbe come responsabili soltanto i soggetti intermedi o finali, appare assurda sotto il profilo logico prima ancora che giuridica perché, se così fosse, basterebbe cedere i rifiuti ad un terzo illegale prescelto in modo fraudolento, magari tra soggetti deresponsabilizzati per scarsa capacità di imputabilità, si sarebbe raggiunto un efficace sistema per smaltire illegalmente i rifiuti semplicemente vendendoli in modo fittizio a terzi non imputabili. Quindi, la filiera del sistema sanzionatorio per il trasporto illegale inizia proprio da colui che spedisce i rifiuti, e proprio per questo il decreto 152/2006 non prevede certamente nessuna sanzione espressa a carico del mittente perché è logico che egli è il primo responsabile nel caso di destinazione illegale. Va peral-

tro sottolineato che la responsabilità del trasportatore, in tale contesto, prescinde dai caratteri sanzionatori specifici a suo carico in ordine al formulario e all'iscrizione all'Albo. Tali reati sono specificamente indicati per lui, ma il sistema dello smaltimento illegale in senso generale, che viene costruito attraverso una serie di passaggi strettamente sinergici, costituisce ulteriore ipotesi di reato che va a sommarsi in senso di continuazione rispetto a tali ipotesi specifiche e non viene certamente da questo assorbito o comunque travalicato.

6.26 In base a quale titolo sono punibili il produttore ed il destinatario in caso di trasporto dei rifiuti (pericolosi e non) senza formulario o con formulario recante dati incompleti o inesatti?

In materia di trasporto di rifiuti accade che l'illecito penale o amministrativo sia erroneamente contestato soltanto al trasportatore dei rifiuti. A sostegno di questa soluzione si argomenta che l'art. 258, 4° comma, del D. Lgs. 152/2006 punisce con la sanzione penale o amministrativa soltanto chi effettua il trasporto dei rifiuti, con esclusione dei soggetti che non rivestono la figura di vettore, ossia il mittente (il produttore/detentore) ed il destinatario dei rifiuti (il titolare del sito finale di destinazione della partita dei rifiuti).

Come appare evidente dal quadro fin qui delineato, questa ricostruzione è del tutto errata. Il sistema, prevedendo le quattro copie dei formulari di trasporto e le relative sottoscrizioni, realizza un meccanismo di assunzione delle responsabilità (penali o amministrative) per le eventuali condotte illecite inerenti al viaggio dei rifiuti.

Infatti, non bisogna dimenticare che, sebbene formalmente la condotta descritta dall'art. 258, 4° comma, del D. Lgs. n. 152/2006 sia il "trasporto" dei rifiuti senza formulario o con formulario recante dati incompleti o inesatti, sia il sistema penale che quello amministrativo punitivo prevedono il concorso di persone nell'illecito. Infatti, nel caso del trasporto dei rifiuti pericolosi trova applicazione l'art. 110 del c.p., in base al quale quando più persone concorrono nel medesimo reato, ciascuna di esse soggiace alla pena per questo stabilita; per il trasporto dei rifiuti non pericolosi il fondamento della punibilità del concorso di persone è rappresentato dall'art. 5, in base al quale, nell'ipotesi in cui più persone concorrano in una violazione amministrativa, ciascuna di esse soggiace alla sanzione per questa disposta. Queste norme costituiscono il fondamento per la punibilità di condotte, che risultano atipiche rispetto alla fattispecie punitiva, ma che tuttavia integrano contributi agevolatori rispetto alla realizzazione collettiva del fatto illecito. In caso di trasporto di rifiuti senza formulario di identificazione, il produttore ed il destinatario finale non realizzano la condotta tipica del vettore richiamata dal 4° comma dell'art. 258 del D. Lgs. 152/2006, eppure, inviando e ricevendo la partita di rifiuti, apportano un contributo causalmente agevolatore alla realizzazione collettiva del fatto illecito e,

pertanto, possono rispondere a titolo di concorso nel reato o nell'illecito amministrativo.

Ad esempio, appare evidente che, se il destinatario finale rifiuta il carico di rifiuti in quanto accompagnato da un formulario incompleto (si pensi al caso della mancata indicazione della quantità dei rifiuti trasportati), il viaggio illecito dei rifiuti non può di fatto arrivare a compimento; se invece il destinatario accetta la partita di rifiuti con formulario identificativo contenente dati incompleti e sottoscrive il relativo formulario, apporta un contributo non conforme alla condotta descritta dall'art. 258, 4° comma, ma senza il quale il viaggio illecito dei rifiuti non si sarebbe mai perfezionato; di conseguenza il destinatario, una volta sottoscritto il formulario di identificazione dei rifiuti trasportati, risponde del relativo reato o illecito amministrativo a titolo di concorso.

**PER ULTERIORI INFORMAZIONI
SULLA EDIZIONE 2009
DEL VOLUME
“TECNICA DI POLIZIA GIUDIZIARIA AMBIENTALE”
ED ACQUISTO ON LINE
VISITATE IL SITO DI
“DIRITTO ALL’AMBIENTE - EDIZIONI”
www.dirittoambientaledizioni.net**

mail: edizioni@dirittoambiente.ne