LE PERQUISIZIONI PENALI ED AMMINISTRATIVE NEL CAMPO DEGLI ILLECITI AMBIENTALI

A cura di Maurizio Santoloci

(Testo parzialmente tratto dal libro "Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale - Le norme procedurali penali applicate alla normativa ambientale" a cura dell' autore)

La perquisizione è una procedura pertinente ai reati ambientali?

Come primo approccio, sembrerebbe che la perquisizione è un tema sostanzialmente estraneo alla tematica dei reati ambientali. Questo poteva essere parzialmente vero molti anni fa, quando gli illeciti penali in questo settore erano di modesta entità e circoscritti a violazioni per lo più di tipo formale e logistico. Oggi i reati ambientali sono dilaganti, e spesso assumono i connotati di veri e gravi crimini, singoli od organizzati. Ma anche nel livello "ordinario" la dinamica di tali fattispecie si è notevolmente elevata a livello oggettivo e soggettivo, e sempre più spesso – per quanto possa sembrare strano – la perquisizione è un atto procedurale necessario ed inevitabile nel settore della repressione dei reati ambientali. E non solo nel campo – come si potrebbe pensare – delle ecomafie o dei crimini di maggiore livello.

Vediamo infatti, a puro titolo esemplificativo, che anche durante un ordinario controllo in materia venatoria si può presentare spesso il ricorso a questo strumento operativo, giacché il bracconiere che si rifiuti di esibire il carniere o mostrare il vano portabagagli del veicolo in condizioni di forte sospetto o certezza di reati nel settore, è soggetto a perquisizione personale o veicolare; altrettanto se i rifiuti sono connessi a ricerca di armi o trappole. Nel campo dell'edilizia e dei vincoli paesaggistici, il rifiuto a consentire l'ingresso nel cantiere per un controllo comporta la necessità di operare tecnicamente una perquisizione per accedere in detta area. Analogamente per il rifiuto all'ingresso in una azienda per controllo scarichi o rifiuti o in depuratore o discarica. Su strada, ove ne ricorrano i presupposti il veicolo che trasporta liquami, rifiuti, materiali sospetti può essere oggetto di perquisizione. Fino ai grandi reati di criminalità organizzata ove tale strumento è prassi ricorrente.

La perquisizione come atto invasivo eccezionale

Come criterio generale, dobbiamo tuttavia affermare e ribadire che certamente la perquisizione è un atto preliminare importante, fortemente invasivo della sfera personale sia veicolare che di ubicazione di lavoro o domiciliare e, dunque, si tratta di una attività che è riservata in via primaria dalla norma alla decisione ed alla disposizione del magistrato penale. Lo stesso magistrato penale per disporre un provvedimento specifico di perquisizione, da demandare poi in fase esecutiva alla polizia giudiziaria, ha naturalmente l'obbligo di motivare in modo

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

compiuto il provvedimento stesso che non può quindi essere emesso in modo superficiale e senza alcuna fondata base di considerazioni giustificative.

Pur tuttavia l'ordinamento giuridico, preso atto che in molte situazioni la polizia giudiziaria può trovarsi in casi nei quali le more di attesa conseguenti alla richiesta di intervento del magistrato e all'effettiva redazione del provvedimento formale da parte di quest'ultimo potrebbero comportare danni per l'investigazione in atto, consente allo stesso organo di P.G. di operare le perquisizioni di iniziativa, certamente in via **derogatoria ed eccezionale** rispetto al potere attribuito in linea ordinaria appunto al magistrato penale.

Quindi, è inevitabile che se il provvedimento del magistrato penale deve essere motivato, **l'iniziativa della polizia giudiziaria** - che dovrà poi essere appunto convalidata dal magistrato penale con funzione anche di retrospettiva **- deve essere ancor più motivata** di quanto deve esserlo il provvedimento ufficiale ed ordinario del magistrato penale.

Chi può eseguire la perquisizione?

La perquisizione è un atto che istituzionalmente è **demandato agli ufficiali di P.G.,** i quali la eseguono, di regola, su disposizione espressa del magistrato, ma abbiamo visto che in molti casi, in quella sfera del codice di procedura penale che riserva una particolare operatività autonoma agli organi di polizia, è possibile all'organo di P.G. anche di procedere di propria iniziativa. Tuttavia l'art. 113 delle disposizioni di attuazione del c.p.p. prevedono che in casi di particolare necessità ed urgenza possono procedere alla perquisizione **anche gli agenti di polizia giudiziaria.**

Non vi è dubbio che nei reati in materia ambientale - ma, in modo specifico, nei reati connessi alla normativa urbanistico/edilizia e vincolistica - detti illeciti presentano, proprio per la loro natura e per le caratteristiche topografiche e particolari che rivestono, molto spesso situazioni nelle quali la particolare necessità ed urgenza richiesta dalla norma è, per così dire, fisiologica rispetto alla tipologia stessa dei reati. Quindi si ritiene che, in particolar modo nei reati connessi al settore in esame, l'intervento anche dei singoli agenti di polizia giudiziaria possa essere considerato legittimo quando naturalmente ricorrono però tutti gli altri presupposti che rendono lecita e corretta proceduralmente la perquisizione.

Registriamo sul punto specifico, ad esempio, una sentenza della Cassazione penale (Sez. VI - 20/9/1999, n. 2091 - Trizio) nella quale la Suprema Corte stabilisce che: "*quando gli agenti di polizia giudiziaria vengono a trovarsi in una situazione dagli inequivoci e oggettivi connotati di gravità ed urgenza, quale appunto può essere quella in cui taluno venga sorpreso nella flagranza di reato, legittimamente spiegano il loro pronto e diretto intervento per gli accertamenti necessari, anche attraverso perquisizioni e sequestri*". Il che significa che naturalmente per documentare e esternare nella verbalizzazione appunto gli inequivoci ed oggettivi connotati che la Cassazione richiede per la gravità ed urgenza connessi alla flagranza del reato, l'operatore di P.G. deve avere ben individuato nella sua discrezionalità tecnica gli elementi costitutivi essenziali dell'ipotetico reato in materia di gestione illecita di rifiuti che va a perseguire in quella sede.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

Il che significa ancora, a ritroso, che una perfetta e puntuale conoscenza delle norme specifiche in materia di rifiuti certamente costituisce il presupposto affinché poi gli strumenti procedurali previsti dal codice di procedura penale possano essere legittimamente attuati sulla base delle conoscenze tecniche specializzate di settore in materia ambientale.

D'altra parte, considerato che il sequestro nello schema del codice di procedura penale segue la stessa tipologia di previsione della perquisizione, perché anche in questo caso l'art. 113 disposizione di attuazione consentono all'agente di P.G. di eseguire autonomamente in caso di particolare necessità ed urgenza, va rilevato che anche in ordine a tale istituto la Corte di Cassazione ormai pacificamente riconosce la legittimità dell'operato dei semplici agenti di polizia giudiziaria. Si veda infatti, ad esempio, con una sentenza del 20/01/2000 n. 763, la terza sezione della Cassazione Penale (Pres. Avitabile) stabilisce che: "*quando procede al sequestro di sua iniziativa* ***l'ufficiale o l'agente di polizia giudiziaria*** *non è necessario che chieda al pubblico ministero il nome del custode, ma, nel disporre il sequestro stesso, ha facoltà di apporre i sigilli e di nominare un custode*". Come si vede la formulazione di questa precisa pronuncia della Suprema Corte sostanzialmente equipara la procedura per l'ufficiale o l'agente di polizia giudiziaria, senza specificare alcun particolare connotato di eccezionalità rispetto all'intervento dell'agente.

Quindi appare pacifico ormai che se sussistono appunto i motivi di particolare necessità ed urgenza, e se i presupposti di legittimità generale del codice di rito per quanto riguardo la legittimità sostanziale dell'atto di perquisizione sono rispettate dall'organo di polizia, anche l'agente in casi particolari può procedere appunto di sua iniziativa.

La perquisizione penale e la perquisizione amministrativa

Le argomentazioni sopra delineate riguardano la perquisizione di iniziativa eseguita dalla P.G. ai sensi del codice di procedura penale.

Per completezza, e per chiarire equivoci applicativi, va rilevato che tuttavia nel nostro sistema giuridico esiste anche la perquisizione prevista dalla Legge n. 689/1981 sulla depenalizzazione che riguarda una ipotesi minore di perquisizione eseguita sempre dalla P.G., ma in sede di procedura per l'accertamento di una sanzione amministrativa.

Gli agenti ed ufficiali appartenenti alla polizia giudiziaria, dunque, oltre ad esercitare i poteri riconosciuti in generale al personale che svolge attività di vigilanza amministrativa, possono pure procedere a perquisizioni ai sensi del 4° comma dell'art. 13 della Legge n. 689/1981.

La legge riserva le perquisizioni a soggetti particolarmente qualificati (ossia appartenenti alla polizia giudiziaria), in quanto tali atti sono particolarmente invasivi: a differenza delle ispezioni che consentono la mera constatazione di cose e luoghi, le perquisizioni invece permettono la specifica ricerca di cose su oggetti o luoghi.

Per queste ragioni, nell'esercizio dell'attività di vigilanza amministrativa il potere di perquisizione è sottoposto a precisi limiti. In primo luogo, la legge consente la sola perquisizione di cose e luoghi, con esclusione delle perquisizioni personali. Inoltre, la norma circoscrive la perquisizione ai soli **luoghi diversi dalla privata dimora.**

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

Come risulta dai lavori preparatori, l'esclusione tassativa di ogni forma di ispezione e perquisizione nei luoghi di privata dimora trova la sua ragion d'essere in una considerazione di carattere pratico: di regola, in ambiente domiciliare sono commessi illeciti sanzionati penalmente e, di conseguenza, non avrebbe senso consentire l'accertamento di un illecito in luoghi in cui tale violazione tendenzialmente non può essere commessa.

Oltre ai limiti già illustrati, la legge sottopone la perquisizione ad un altro limite di carattere generale: nell'impianto della Legge n. 689/1981 la perquisizione rappresenta un potere residuale, poiché la legge subordina tale atto di accertamento all'impossibilità di acquisire altrimenti gli elementi di prova.

La legge n. 689/1981 prevede espressamente che alla perquisizione amministrativa si applichino gli artt. 250 e 251 del nuovo codice di procedura penale (corrispondenti agli artt. 333, 1° comma, e 334, 1° e 2° comma, del vecchio c.p.p.).

Infine, l'art. 13, 4° comma, subordina il potere di perquisizione alla previa autorizzazione motivata del "pretore". Ma oggi il pretore non esiste più… Ed allora chi deve autorizzare questa perquisizione amministrativa?

La perquisizione amministrativa ex art. 13 legge 689/81 deve essere autorizzata con provvedimento di un giudice o di un pubblico ministero?

L'art. 13 legge 689/81, come abbiamo visto sopra, consente agli agenti ed ufficiali appartenenti alla polizia giudiziaria di procedere a perquisizioni ai sensi del 4° comma (con esclusione della perquisizione personale e domiciliare), subordinando tuttavia il potere di perquisizione alla previa autorizzazione motivata del "pretore". Così recita, in modo non aggiornato ed anacronisticamente improprio, il testo vigente della legge 689/81. Sempre in modo non aggiornato la norma prevede che per tale perquisizione amministrativa si applichino gli artt. 333, 1° comma e 334, 1° e 2° comma del vecchio c.p.p. (che ora corrispondono agli artt. 250 e 251 del nuovo codice di procedura penale). Quale organo deve dunque essere considerato il successore del pretore nel potere di autorizzare la perquisizione amministrativa in questione?

Molti individuano nel giudice del Tribunale ordinario il nuovo organo deputato a tale ruolo autorizzatorio. Da parte nostra ci permettiamo di avanzare qualche riflessione in senso contrario, avanzando il dubbio che, invece, tale organo vada individuato nel pubblico ministero. Vediamo perché.

Ad un primo esame, sembrerebbe proprio il giudice del tribunale oggi ad aver ereditato tale funzione, giacché in effetti ai sensi del D. Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51 l'ufficio del pretore è stato soppresso ed è stato istituito il giudice unico di primo grado e le competenze del pretore "sono trasferite al tribunale ordinario". Dunque, sembrerebbe che in effetti nella evoluzione funzionale ed istituzionale del pretore, ogni ruolo (fatta eccezione per casi specificamente soggetti a regole in deroga) è stato assorbito dal tribunale. E quindi anche il potere di ordinare la perquisizione amministrativa, dato che non risultano sul punto norme specifiche in deroga.

Ma il punto che vogliamo in questa sede esaminare, è il seguente: è proprio sicuro che al momento della soppressione della funzione del pretore nel 1998 "quel" pretore aveva ancora la funzione di poter autorizzare una perquisizione amministrativa?

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

Perché l'assunto che vuole il trasferimento automatico da pretore a tribunale ordinario considera sottinteso e scontato che al momento della entrata in vigore della legge n. 51/98 il pretore aveva ancora anche il ruolo autorizzatorio in questione. Ma è veramente proprio così?

A nostro avviso, sussistono forti dubbi, perché nel frattempo la figura del pretore aveva subito una ulteriore modifica normativa che ne aveva, per così dire, dimezzato le funzioni: era il D.P.R. 22 settembre 1998, n. 449. Ma vediamo cosa è infatti accaduto. Al tempo dell'entrata in vigore della legge 689/81, la figura del pretore era quella originaria e "totale". Era un organo con doppia funzione, esercitata contemporaneante ed in modo simultaneo: a funzione giudicane (era un giudice) ma anche e soprattutto la funzione requirente (era in pratica un PM di se stesso!). Si ricorderà (ma per i più giovani lettori sembrano passati mille anni, vista l'attuale tendenza alla separazione delle carriere) che il pretore del tempo dirigeva le indagini (come un pubblico ministero) per i reati di propria competenza, assumeva deleghe dall'unico Procuratore della Repubblica del tempo (presso il tribunale) anche per reati di competenza superiore ed operava istruttorie delegate (addirittura si recava sul posto in caso di eventi con esiti mortali prima della rimozione de cadavere su delega del P.M.), dirigeva la polizia giudiziaria in via diretta (addirittura esisteva una "squadra di polizia giudiziaria" presso la pretura alle dirette dipendenze di quel pretore che dunque era realmente anche un P.M. operativo), firmava provvedimenti di cattura e ne delegava l'esecuzione alla P.G., esercitava attività istruttoria, promuoveva l'azione penale (o archiviava in proprio il fascicolo), redigeva il capo di imputazione rinviava a giudizio davanti a… se stesso! A questo punto cessava di essere P.M. e cioè organo requirente e diventava giudice in senso stretto, cioè organo giudicante.

Quel pretore era dunque un "giudice" improprio, dato che esercitava sia funzioni di PM che, poi, di giudice in senso reale. Era dunque logico che una legge nata nel 1981 attribuisse a tale figura di pretore la funzione ed il potere di autorizzare anche una perquisizione amministrativa, sia perché era un organo direttamente operativo su territorio a stretto contatto con tutti gli organi di vigilanza locali, sia perché nelle funzioni (da P.M.) di maggiore rilievo (si pensi che aveva il potere di cattura, oltre che quello di sequestro e perquisizione penale), ben poteva collocarsi un regime autorizzatorio minore come la perquisizione amministrativa (certamente di minore impatto di quella penale che era già connessa alle sue funzioni).

Ma nel 1988 questa figura storica di pretore si estingue, e viene meno la funzione requirente di P.M. Un evento importantissimo, che segna la fine del pretore con doppia funzione. Cessa di essere P.M. e resta solo giudice. Stavolta solo giudice in senso stretto, perché perde ogni potere tipico del P.M. dato che proprio per dividere questa funzione dal suo ruolo vengono create le Procure circondariali, nasce presso ogni pretore un pubblico ministero autonomo che andrà ad assorbire tutto il potere del vecchio pretore come P.M. e dirigente della PG. Perde il potere di indagine, di cattura, di sequestro e perquisizione penale e resta solo un giudicante.

Tuttavia la legge 689/81 non viene modificata in modo contestuale, ed in una specie di amarcord legislativo continua a prevedere nell'art. 13 quel pretore che ormai non esiste più e ha perduto ogni rapporto con gli organi di vigilanza operativi ed attende adesso che il PM circondariale gli trasmetta casi da giudicare. Ecco, a nostro avviso è qui la chiave di lettura, giacché riteniamo ragionevole che il mancato adeguamento terminologico della legge 689 in questo momento abbia creato un equivoco poi tramandato fino ad oggi.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

Perché se il pretore ha perso in quella fase ogni potere e funzione investigativa e requirente, ci sembra logico che già allora anche la funzione pretorile di autorizzare le perquisizioni amministrative (che era connessa a quella metà virtuale del pretore del tempo che era anche P.M.), con il travaso delle funzioni requirenti al nuovo P.M. circondariale sia stata trasmessa a quest'ultimo unitamente a tutte le altre funzioni non giudicanti in senso stretto. Per conservare solo la funzione di giudice. E la successiva legge del 1998, quando a sua volta riversa sul tribunale ordinario le funzioni del pretore, riversa per forza di cose solo una funzione ormai di giudice puro e semplice, senza interferenze con attività di indagini che sono ormai aliene dalla figura del pretore del tempo. Nel contempo scompare il procuratore circondariale che viene unificato con il procuratore presso il tribunale, con contestuale assorbimento di ruoli e funzioni (e quindi se il P.M. circondariale, in ipotesi, aveva ereditato dal vecchio originario pretore le funzioni di autorizzazione per le perquisizioni amministrative avendo recepito la sua parte di ruolo di P.M., a questo punto cede tali funzioni a sua volta all'unico procuratore presso il tribunale).

D'altra parte l'art. 13, dopo aver ancora impropriamente richiamato il pretore, fa cenno alla applicabilità degli articoli 333 e 334 del vecchio codice di procedura penale, ai quali oggi fanno riscontro speculare gli articoli 250 e 251 del nuovo codice vigente. Va sottolineato che questi due articoli sono totalmente estranei dalla funzione ed attività del giudice del tribunale e sono tipicamente connessi al ruolo del PM. Si tratta infatti di articoli inerenti procedure di perquisizione locale e domiciliare che sono certamente connesse alle funzioni del PM e non del giudice. E dunque l'area di riferimento procedurale richiamata fa sempre riferimento alla figura del P.M. e non vi alcun cenno di riferimento ad una procedura di competenza del tribunale che e' ben distante da tali istituti.

A voler ipotizzare, al contrario, la competenza del giudice, si dovrebbe stabilire quale organo del tribunale dovrebbe essere individuato come deputato al rilascio di tale provvedimento e sulla base di quale schema procedurale. Potrebbe ipotizzarsi il giudice unico penale in composizione monocratica, come "erede" improprio del pregresso pretore. E dunque si avrebbe un organo puramente giudicante, terzo tra le parti, che poi dovrebbe esercitare una funzione autorizzatoria verso un atto invasivo di polizia. Oggi sussiste la tendenza alla separazione strutturale e funzionale delle carriere tra giudice e P.M., e dunque sarebbe veramente singolare che contestualmente il giudice - che si tende a rendere del tutto dissimile dal P.M. anche a livello genetico formativo - vada a conservare una funzione comunque connessa ad una azione di vigilanza e controllo che non è certo terza ed equidistante tra le parti e che è comunque con radice investigativa. Oppure potrebbe essere il G.I.P., che pure svolge spesso un'attività che ha connessione con aspetti indirettamente investigativi (si pensi alle autorizzazione per le intercettazioni telefoniche o gli ordini di custodia cautelare). Ma va sottolineato che mai il G.I. P ha rapporti diretti con gli organi di vigilanza ma agisce e può agire di iniziativa, e la sua azione di supporto alle indagini è sempre su impulso del P.M. che richiede un provvedimento specifico; anche gli organi di vigilanza (che spesso non conoscono neppure direttamente a livello funzionale il G.I.P.) devono rivolgere al P.M. le proprie richieste e quest'ultimo poi si interfaccia al G.I.P.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

Sarebbe veramente singolare un G.I.P che ha rapporti diretti con un organo di polizia e realizzi provvedimenti di perquisizione – seppur amministrativa – su loro richiesta (magari anche con intervento urgente fuori orario di ufficio e/o udienza come un PM di turno esterno) e con ciò esercitando una funzione parallela del tutto autonoma e non certo coerente con la terzietà

Maurizio Santoloci

Pubblicato il 2 giugno 2008

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248