



Un problema pratico-operativo relativo a molti interventi di vigilanza in materia di accertamento di infrazioni amministrative ambientali

LA PERQUISIZIONE AMMINISTRATIVA EX ART. 13 LEGGE 689/81 DEVE ESSERE AUTORIZZATA CON PROVVEDIMENTO DI UN GIUDICE O DI UN PUBBLICO MINISTERO? E TALE AUTORIZZAZIONE PUO' RIGUARDARE LA PERQUISIZIONE IN UNA PRIVATA ABITAZIONE PER UNA INFRAZIONE AMMINISTRATIVA?

A cura del Dott. Maurizio Santoloci

Il campo degli accertamenti delle violazioni amministrative è ricco di dubbi interpretativi ed applicativi, al pari (e forse in modo maggiore) delle procedure per gli accertamenti di reati delineati dal codice di procedura penale.

Uno dei temi di maggiore e storico dibattito è la disciplina della perquisizione amministrativa delineata dall'art. 13 della legge 689/81. Un regime procedurale che è totalmente diverso sia come finalità della norma che come procedura rispetto alle regole della perquisizione penale nel contesto delle attività di PG per il contrasto ai reati (anche se alcuni organi di vigilanza a volte tendono ad "assimilare" di fatto le due procedure in modo totalmente anomalo, anche a livello di unica modulistica che rischia di essere fuorviante per ambedue i tipi di perquisizione stante i presupposti diversi e le logiche procedurali altrettanto diverse).

I dubbi che sono da anni oggetto di dibattito in questo contesto sono: 1) la perquisizione amministrativa in esame può consentire un ingresso anche nella privata abitazione? 2) chi deve autorizzare questa perquisizione (pubblico ministero o giudice)?

Ci permettiamo di delineare un nostro modesto contributo al dibattito in atto, con tutto rispetto per le altrui ed opposte opinioni che non condividiamo ma che dobbiamo dare atto con correttezza che esistono e sono diffuse.

Sul primo punto: a nostro avviso questa perquisizione amministrativa non può consentire l'accesso all'interno di una privata abitazione (questo al contrario delle perquisizione penale, i cui presupposti e procedura connessa sono – tuttavia – totalmente diversi...). Tale nostra interpretazione deriva dalla stretta lettura della norma (dalla quale riteniamo che si deve sempre partire).



Infatti l'art. 13 legge 689/81 testualmente prevede: *"Gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica. Possono altresì procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria. E' sempre disposto il sequestro del veicolo a motore o del natante posto in circolazione senza essere coperto dalla assicurazione obbligatoria e del veicolo posto in circolazione senza che per lo stesso sia stato rilasciato il documento di circolazione. All'accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, i quali, oltre che esercitare i poteri indicati nei precedenti commi, possono procedere, quando non sia possibile acquisire altrimenti gli elementi di prova, a perquisizioni in luoghi diversi dalla privata dimora, previa autorizzazione motivata del pretore del luogo ove le perquisizioni stesse dovranno essere effettuate. Si applicano le disposizioni del primo comma dell'art. 333 e del primo e secondo comma dell'art. 334 del codice di procedura penale. E' fatto salvo l'esercizio degli specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti".*

Come appare evidente, la privata dimora appare espressamente esclusa da tale attività di ispezione e/o perquisizione (di iniziativa e su autorizzazione del magistrato). Indubbiamente – a questo punto – si deve prendere atto che esiste un vuoto normativo storico (mai sanato) che di fatto non consente di accedere coattivamente dentro una abitazione privata per accertare un illecito amministrativo. Questo salvo leggi speciali che prevedono procedure altrettanto speciali per tale ingresso su materie specifiche ed inerenti illeciti specifici. Ma nel campo ambientale non mi sembra che siano molto attive norme del genere.

Per quanto riguarda il secondo problema, noi riteniamo che per la relativa autorizzazione sia competente il pubblico ministero e non un giudice del Tribunale.

Siamo consci che esistono interpretazioni di diverso avviso, che collegano tale competenza ora al giudice monocratico penale, ora al GIP ora – addirittura – al giudice civile. Pur nel citato rispetto di queste antitetiche linee di lettura della norma, ci sembra veramente anomalo che un giudice (organo terzo tra le parti) possa ad un certo punto assumere un ruolo di tipo investigativo ed autorizzare un atto invasivo come una perquisizione domiciliare. Mentre tale funzione e competenza appare più logica e connaturale rispetto al ruolo del PM.

Verosimilmente alla base della opposta teoria si trova una diversa lettura del D. Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51 che trasferisce i ruoli del pretore al giudice del tribunale ma nel 1998 quel pretore non aveva ormai più – a nostro modesto avviso – i poteri autorizzatori in questione giacché aveva perso in precedenza la funzione requirente tipica del precedente ed



“originario” pretore mandamentale. “Antico” pretore mandamentale originario (che era PM e giudice nello stesso tempo) il quale è richiamato nella coetanea legge 689/81, senza che questa sia mai stata aggiornata nelle evoluzioni successive di tale figura di giudice.

Talchè – a nostro avviso – non da oggi, ma da tempo della scomparsa dell’originario pretore mandamentale le funzioni di autorizzazione in questione sono passate al PM che ha “ereditato” quella parte di funzioni requirenti che erano tipiche del pretore mandamentale di prima istituzione, e poi perse già nella successiva evoluzione del pretore diventato solo organo giudicante (prima della definitiva abolizione della sua figura).¹

¹ Dal volume **“Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale”** – a cura di Maurizio Santoloci e Valentina Santoloci (Edizione 2012 in stampa – Diritto all’ambiente - Edizioni): “ (...) L’art. 13 legge 689/81 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? 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 contemporaneamente ed in modo simultaneo: a funzione giudicante (era un giudice) ma anche e soprattutto a funzione requirente (era in pratica un P.M. 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 del 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 P.M. 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. 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



Resta sottinteso che tale tipo di perquisizione – come abbiamo già sottolineato – è totalmente diversa dalla perquisizione penale stante le totali eterogeneità di finalità, competenze, funzioni e ruoli operativi. E – soprattutto – sono diverse le tipologie di illeciti che si trovano come presupposto per le due diverse procedure.

Maurizio Santoloci

Pubblicato il 20 novembre 2011

il pretore, fa cenno alla applicabilità degli articoli 333 e 334 del vecchio codice di procedura penale, ai quali oggi fanno riscontro specularmente 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 P.M.. Si tratta infatti di articoli inerenti procedure di perquisizione locale e domiciliare che sono certamente connesse alle funzioni del P.M. 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 è 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 comune 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 autorizzazioni per le intercettazioni telefoniche o gli ordini di custodia cautelare).

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.

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 P.M. di turno esterno) e con ciò esercitando una funzione parallela del tutto autonoma e non certo coerente con la terzietà. (...)"