

CONTROLLI SU STRADA PER REATI AMBIENTALI
E “SERVIZI DI POLIZIA STRADALE”: IL GRANDE EQUIVOCO.

Puo' un organo di p.g. senza funzioni di “polizia stradale” fermare e controllare un mezzo sospettato di trasporto illegale per violazione ad una norma ambientale?

A cura del Dott. Maurizio Santoloci
Magistrato di Cassazione

Il caso è semplice, diffuso e ripetitivo.

Molti organi di controllo che hanno funzioni di polizia giudiziaria ma non hanno la qualifica di “servizio di polizia stradale” temono (o sostengono, secondo i punti di vista) che durante un’attività di accertamento per un reato ambientale non possono fermare e controllare un mezzo su strada anche se questo è direttamente coinvolto nella dinamica del fatto penalmente illecito in corso di verifica. E questo – appunto – perché tali organi non possono esercitare il “servizio di polizia stradale” ai sensi del Codice della Strada.

Nasce così un antico e diffuso grande equivoco. Che genera spesso una forte contrazione nei servizi di polizia ambientale. Ma è realmente così?

Va premesso che le argomentazioni che andiamo a delineare riguardano tutti quegli organi, statali o locali, che hanno comunque – in via integrale o limitata (funzionalmente e/o territorialmente) – la funzione di polizia giudiziaria. Per quegli organi di controllo amministrativi che invece sono privi di tali funzioni, valgono altre regole più contenute.

A nostro avviso le funzioni di p.g. ed il “servizio di polizia stradale” si pongono su piani totalmente differenti sia come presupposto di principio istituzionale e procedurale sia come conseguenze operative sul territorio. E certamente può sussistere il caso-limite di un organo di polizia con funzioni di p.g. - o di controllo amministrativo con funzioni di p.g. certe ed assodate - che tuttavia nel contempo non sono titolari della qualifica operativa inerente il “servizio di polizia stradale”. E dunque non possono esercitare tale “servizio” nei termini delineati con estrema precisione dal Codice della Strada.

Ma quali sono questi di “servizi di polizia stradale”? Vediamoli...

Il Codice della Strada oggi vigente nell’art. 11 recita che

“1. Costituiscono servizi di polizia stradale:

- a. la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale*
- b. la rilevazione degli incidenti stradali;*
- c. la predisposizione e l'esecuzione dei servizi diretti a regolare il traffico;*
- d. la scorta per la sicurezza della circolazione;*
- e. la tutela e il controllo sull'uso della strada.*

2. *Gli organi di polizia stradale concorrono, altresì, alle operazioni di soccorso automobilistico e stradale in genere. Possono, inoltre, collaborare all'effettuazione di rilevazioni per studi sul traffico.*
3. *omissis*
4. *omissis”.*

Dunque, soltanto gli organi indicati in detto articolo sono titolati per svolgere detto “servizio di polizia stradale” in senso stretto mentre tutti gli altri organi di p.g. (polizia in senso stretto o di controllo amministrativo con funzioni limitate di p.g.) non possono svolgere tali specifiche attività sul teatro logistico ed operativo della strada. Ma quali sono gli organi che possono accedere a tali servizi?

Sempre il Codice della Strada nell'art. 12 (dopo le ultime modifiche) presenta il relativo elenco in modo specifico:

“1. L'espletamento dei servizi di polizia stradale previsti dal presente codice spetta:

a) in via principale alla specialità Polizia Stradale della Polizia di Stato;

b) alla Polizia di Stato;

c) all'Arma dei Carabinieri;

d) al Corpo della Guardia di Finanza;

d-bis) ai Corpi e ai servizi di polizia provinciale, nell' ambito del territorio di competenza;

e) ai Corpi e ai servizi di polizia municipale, nell' ambito del territorio di competenza;

f) ai funzionari del Ministero dell'interno addetti al servizio di polizia stradale;

f-bis) al Corpo di polizia penitenziaria e al Corpo Forestale dello Stato, in relazione ai compiti di istituto.

2. L'espletamento dei servizi di cui all'art. 11, comma 1, lettere a) e b), spetta anche ai rimanenti ufficiali e agenti di polizia giudiziaria indicati nell'art. 57, commi 1 e 2, del codice di procedura penale.

3. La prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale e la tutela e il controllo sull'uso delle strade possono, inoltre, essere effettuati, previo superamento di un esame di qualificazione secondo quanto stabilito dal regolamento di esecuzione: omissis”

3-bis. I servizi di scorta per la sicurezza della circolazione, nonché i conseguenti servizi diretti a regolare il traffico, di cui all'articolo 11, comma 1, lettere c) e d), possono inoltre essere effettuati da personale abilitato a svolgere scorte tecniche ai veicoli eccezionali e ai trasporti in condizione di eccezionalità, limitatamente ai percorsi autorizzati con il rispetto delle prescrizioni imposte dagli enti proprietari delle strade nei provvedimenti di autorizzazione o di quelle richieste dagli altri organi di polizia stradale di cui al comma 1.

4. La scorta e l'attuazione dei servizi diretti ad assicurare la marcia delle colonne militari spetta, inoltre, agli ufficiali, sottufficiali e militari di truppa delle Forze armate, appositamente qualificati con specifico attestato rilasciato dall'autorità militare competente.

5. I soggetti indicati nel presente articolo, eccetto quelli di cui al comma 3-bis, quando non siano in uniforme, per espletare i propri compiti di polizia stradale devono fare uso di apposito segnale distintivo, conforme al modello stabilito nel regolamento.”

Il quadro è chiaro e schematico. Gli organi presenti nel primo elenco espletano i servizi di polizia stradale presenti nel secondo elenco mentre gli altri organi seppur con funzioni di p.g. restano esenti (sottolineando come il secondo comma dell'art. 12 estende comunque una rilevante parte - seppur non tutti - dei servizi di polizia stradale praticamente a tutti gli altri organi di p.g. non presenti nell'elenco specifico).

Ma veniamo alle operazioni di polizia giudiziaria attuate per accertare (presunti) reati ambientali. Un campo totalmente diverso ed autonomo dal quadro appena delineato. Sottoposto solo alle regole del codice di procedura penale e delle leggi satelliti.

Quando un organo di polizia statale o locale, oppure un organo di vigilanza amministrativa con funzioni di p.g., opera per accertare e reprimere un (presunto) reato ambientale, non agisce certo per prevenire e accertare le violazioni in materia di circolazione stradale, ma semmai violazioni penali in materia di rifiuti, acque, edilizia etc...; non agisce per rilevare gli incidenti stradali, ma semmai per rilevare smaltimenti illegali di rifiuti o scarichi abusivi o costruzioni illecite etc...; non agisce per predisporre ed eseguire dei servizi diretti a regolare il traffico, ma semmai servizi diretti ad intercettare, individuare e reprimere gestioni illegali di rifiuti o acque di scarico o manufatti illegali; non agisce certo per la scorta per la sicurezza della circolazione o la tutela e il controllo sull'uso della strada; e non concorre alle operazioni di soccorso automobilistico e stradale in genere né collaborano all'effettuazione di rilevazioni per studi sul traffico.

Siamo dunque in un campo che è per principio, per spunti procedurali, per logistica e per conseguenze del tutto estraneo ai dettati del Codice della Strada e del "servizio di polizia stradale" così come specificamente - e limitatamente - delineato nei due articoli del C.S. sopra riportati.

Dunque, per citare un esempio concreto, un'operazione di polizia giudiziaria per accertare e reprimere un (presunto) smaltimento illegale sistematico di rifiuti pericolosi con connesso traffico illecito può essere effettuata da un qualsiasi organo di polizia giudiziaria a competenza generale o limitata e specifica previsto nel contesto del codice di procedura penale (le funzioni di polizia ambientale per reati di settore proceduralmente non esistono e sono svolte di fatto da qualunque organo che abbia funzioni di p.g. specializzate o generiche). E dunque sia dagli organi di p.g. che sono elencati nell'art. 12 del Codice della Strada che dagli organi di p.g. non elencati in detta norma. Che è - naturalmente - totalmente ininfluyente ed inapplicabile in questo contesto.

Il teatro operativo classico di questo tipo di operazioni sono le aziende, le discariche, le aree campestri, le cave, i depositi di vario tipo. Gli accertamenti sono articolati ed eterogenei, e transitano dai rilievi di sopralluogo tecnici in loco, ai reperti di campionamento e fotografici, all'esame cartografico di registri e formulari, alle intercettazioni telefoniche ed altro. Ma i rifiuti non viaggiano con la posta elettronica ma... su strada! O con le navi, o con gli aerei, o sui treni.

E' semplicemente assurdo ritenere (e risibile sostenere) che in questo quadro di operazione generale articolata, allorquando durante gli accertamenti si giunge al punto cruciale della individuazione di un camion che trasporta in via ragionevolmente presuntiva rifiuti pericolosi per il connesso smaltimento illegale in itinere, l'organo di p.g. procedente si debba fermare e rinunciare al prosieguo dell'operazione perché ci siamo trasferiti da un sito campestre ad una "strada" e tale organo non è - in ipotesi - compreso nello specifico elenco degli organi esercenti le funzioni di "polizia stradale"! Ma cosa c'entrano in questo contesto l'art. 11 e l'art. 12 del Codice della Strada?

L'organo di p.g. deve a questo punto svolgere un accertamento di violazioni in materia di circolazione stradale, deve agire per rilevare un incidente stradale, predisporre ed eseguire dei servizi diretti a regolare il traffico? Oppure deve integrare un'operazione di polizia giudiziaria nel contesto del codice di procedura penale, laddove un tassello essenziale ed irrinunciabile dell'accertamento viaggia su gomma e su strada? Che fa, in alternativa? Si ferma sul ciglio della strada e dato che non è nell'elenco dell'art. 12 C.S. lascia libero il camion con rifiuti pericolosi di continuare la sua azione di smaltimento illegale indisturbato perché non può fermarlo? E se il trasporto avvenisse in acqua, stesso discorso e stessi limiti per la polizia marittima? O se fosse usato un velivolo o un treno, identiche limitazioni?

Il buon senso già ci indurrebbe a considerare tali dubbi procedurali privi di ogni logica. Ma dato che seminari ed incontri operativi di settore sono spesso sede di tali argomentazioni sostenute da molti operatori, e rilevato che presso il nostro sito sono frequenti le domande proprio su tali punti che evidentemente sono ancora oggetto di dibattito tra gli interessati, riteniamo che il confronto tra i precisi – e limitati – aspetti di principio degli artt. 11 e 12 del Codice della Strada e le funzioni di p.g. in sede di accertamenti tesi ad accertare e reprimere (presunti) reati, sia chiaramente percepibile come netta differenziazione tra i due mondi procedurali e di principio.

Quindi, a nostro avviso allorché un organo di p.g. si trova ad operare in un contesto di attività contro fattispecie penalmente rilevanti, il blocco ed il controllo di veicoli di ogni tipo anche circolanti su strada non costituisce “servizio di polizia stradale” ai sensi del C.S. ma una ramificazione inevitabile dell'esercizio delle funzioni di p.g. che – se rallentate o bloccate in tale contesto – ove il reato venisse poi portato ad ulteriori conseguenze, potrebbe addirittura comportare una accusa di omissione a carico dell'organo di p.g. procedente.

E questo – naturalmente – non solo nel campo dei reati connessi ai rifiuti, che sono ormai di fatto accertati ed accertabili in gran parte su strada ed in viaggio da un sito all'altro di produzione/stoccaggio/smaltimento illegale. Ma anche per ogni altro reato ambientale.

Si pensi al gravissimo crimine dei riversamenti illegali di liquami industriali da autobotti illegali. Si parte da vasche e cisterne aziendali, da presunti scarichi fittizi e si finisce su strada...

Ma anche l'edilizia non resta esente da tali criteri. Gli smaltimenti illegali di rifiuti da demolizione avvengono necessariamente mediante il trasporto su strada e le operazioni di polizia giudiziaria per reprimere tali sistematiche attività devono inevitabilmente comportare il blocco ed il controllo dei veicoli in viaggio. Analogo discorso per le terre da scavo inquinante da siti di bonifica. I rilevanti casi sui rottami ferrosi sono nati da un controllo di p.g. su strada in sede di trasporto nel contesto di accertamenti sullo smaltimento di tali tipi di rifiuti.

Ma si può giungere a campi totalmente diversi. Si pensi ai guardaparco che si misurano contro i bracconieri. I quali molto spesso fuggono in auto dal luogo dell'azione e nascondono armi e prede nel portabagagli dell'autovettura. Sarebbe illogico (ridicolo) questo quadro: dopo l'inseguimento a piedi nei campi, appena i bracconieri riescono ad entrare in auto con l'orso abbattuto e si immettono su strada, i guardaparco seppur motorizzati si fermano e li lasciano fuggire indisturbati perché pensano che fermare quel mezzo in quelle condizioni spazio-logico-temporali sia un... “servizio di polizia stradale”! E loro non possono svolgerlo... Quello è un servizio di polizia giudiziaria che è iniziato su terreno boschivo, si è sviluppato in corsa su terreno agricolo e poi su strada.

Ma nella procedura operativa nulla è cambiato ed il reato va represso anche fermando il mezzo attraverso un'operazione che è di p.g. e non ascrivibile nel contesto degli artt. 11 e 12 del Codice della Strada. E resterebbe tale anche se il mezzo di fuga fosse un barca, un deltaplano, un treno, una motoslitte da neve, una mongolfiera o un tunnel sotterraneo.

Per chiarezza sistematica, una precisazione finale. Abbiamo utilizzato il termine “presunto reato” perché ogni reato è sempre “presunto” fino a quando non è scolpito in una sentenza passata in giudicato. Quindi la p.g. lavora sempre sul “presunto” e sul “fumus” dell'azione penalmente illecita, anche quando l'evento sembra chiaro e palese. E quando l'evento è dubbio ed incerto, questo è vero a maggior ragione. Dunque, fermare e controllare dei veicoli su strada per una perquisizione motivata e verbalizzata nel contesto del codice di procedura penale resta a nostro avviso sempre esente dal contesto dei “servizi di polizia stradale” sopra indicati anche se poi l'esito del controllo (perquisizione) è negativo. Non si può pretendere certo il buon fine di ogni operazione di polizia. Tuttavia – sempre a nostro modesto avviso – l'operatore di p.g. che intende procedere in tal senso ed in tale contesto - esente dagli artt. 11 e 12 C.S. – dovrà necessariamente (ed opportunamente) sempre redigere dopo il blocco del veicolo un verbale di perquisizione di iniziativa entro il contesto delle norme procedurali penali, sì da classificare in tal modo in via inequivocabile tale attività come operazione di p.g. esente dal concetto stretto di “servizio di polizia stradale”. E' logico che detta verbalizzazione – all'esito della quale è comunque ininfluenza un eventuale esito negativo – dovrà riportare (secondo rito) in epigrafe gli estremi generali di motivazione e della tipologia di reato per il cui accertamento e repressione si intende agire.

Maurizio Santoloci

Data pubblicazione: 6 agosto 2005