

**MA LA POLIZIA GIUDIZIARIA (STATALE E LOCALE) HA COMPETENZA
OBBLIGATORIA PER TUTTI I REATI E GLI ILLECITI AMMINISTRATIVI
IN MATERIA AMBIENTALE E DI SALUTE PUBBLICA?
O ESISTONO "INCOMPETENZE PER MATERIA"?**

A cura del Dott. Maurizio Santoloci

DOCUMENTI **2009**
INformazione

Personalmente lo giudico quasi un fallimento personale. O comunque istituzionale. Da circa un quarto di secolo (il tempo passa...) nelle più accreditate scuole di polizia statali e locali andiamo sostenendo, codici alla mano, ma ancor prima logica elementare sottobraccio, che i reati e gli illeciti amministrativi in materia ambientale e di salute pubblica (e quelli a danno degli animali) sono di competenza obbligatoria trasversale di tutta (sottolineo: tutta) la polizia giudiziaria statale e locale.

Lo abbiamo detto e scritto in tutti i modi, comunicato con lezioni e seminari, sostenuto e dimostrato in libri e dispense, con lucidi (a suo tempo...) e (oggi) con diapositive multimediali. Abbiamo sfidato tutti a produrre (inutilmente) un qualsiasi provvedimento di pretori o giudici istruttori (al tempo...), poi di PM e GIP e Tribunali che dichiarassero illegittimo un atto di denuncia per un reato ambientale o contro la salute pubblica trasmesso da un organo di PG statale o locale perchè "incompetente" con conseguente archiviazione del caso per "incompetenza dell'organo di PG denunciante".¹

¹ Dal volume **"Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale" edizione 2009** di Maurizio Santoloci (Diritto all'ambiente-Edizioni: <http://www.dirittoambientedizioni.net/>): "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

In questo quarto di secolo abbiamo invitato senza mezzi termini, con decisione e convinzione, in ogni sede ed occasione, tutta la PG ad intervenire senza indugio su ogni reato ed illecito amministrativo ambientale e contro la salute pubblica (e quelli a danno degli animali). E non solo gli organi di PG statali, ma anche le Polizie Municipali e le Polizie Provinciali, realtà operative emergenti di primaria importanza nel settore.²

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, Guardiaparco, ed altri statali o locali) dal dovere positivo di intervento in caso di reati a danno degli animali."

² Dal volume **"Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale" edizione 2009** citato: "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

Abbiamo visto operazioni di PG su questi temi portate a termine da tutti, ivi incluse le polizie locali, e mai alle cronache è stato comunicato che un PM o un GIP abbia smentito tali inchieste per “incompetenza” per materia”.

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.”

Eppure ancora oggi, nel 2009, dopo che fin dagli anni '90 la Cassazione era stata chiarissima sul punto (*Cass. pen., sez. III, 27 settembre 1991, n. 1872 - Pres. Gambino, Est. Postiglione 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»*), ogni tanto emergono (soprattutto in sede amministrativa e verso gli organi di polizia giudiziaria locale come Polizie Municipali e Polizie Provinciali, ma a volte anche verso organi di PG statali) arcaiche riesumazioni di teorie su presunte "incompetenze" per materia su alcuni reati o illeciti amministrativi nel campo ambientale e della salute pubblica (e quelli a danno degli animali).

Attraverso geroglifici argomentativi che mischiano il sacro con il profano, leggi e circolari, il "codice così fan tutti" con le regole procedurali, norme sulla competenza di gestione con le funzioni di controllo e vigilanza (che sono due cose ben diverse), forzate letture di incroci di parti isolate di commi e sottocommi tratti da norme che non c'entrano nulla o che riguardano tutt'altra cosa, si tenta ancora una faticosa ed ancestrale arrampicata sugli specchi per contestare la competenza ora di questo ora di quell'organo di PG (soprattutto locale) nella repressione ed accertamento di un illecito in questo settore.

Come dire: hai tutte le funzioni di PG in regola, ma su quel reato o illecito amministrativo no! Devi lasciarlo stare, anche se lo individui in piena flagranza perchè sei "incompetente" e deve intervenire un altro organo di PG "più competente". O addirittura (variante esternata in particolare per le sanzioni amministrative) deve intervenire un altro organo che non è polizia giudiziaria...

Una specie di dosimetria oculata e spartana di competenze che, non si sa bene sulla base di che cosa, ora assegna ad un organo una competenza, ora (più frequentemente) la toglie in modo deciso ed inesorabile. Anzi, se agisci, sei nell'abuso...

Poi ci sono le sottovarianti di quelli che concedono, negano o assegnano con parsimonia certissima le funzioni di PG ora a questo ora a quell'organo, in particolare negli enti ove esiste personale addetto ai controlli con (potenziali) funzioni di PG. Che non si capisce perchè, a parità di strutture, ruoli e principi, qui sembrano avere il dono della funzione di polizia giudiziaria ed al di là del confine della provincia o del comune no. Uguali ma diversi... Mistero.

Il fatto che ancora oggi qualcuno esterni tali teorie, e soprattutto il fatto che poi altri (pochi, per fortuna) gli prestino ascolto e ci credono (o più spesso fanno finta di crederci per vari motivi), è veramente disarmante. Ed è un fallimento personale per chi da alcuni lustri, impegnato nello sforzo antitetico, si vede ancora oggi qualche organo di PG che di fronte ad un reato o ad un illecito amministrativo in questo settore, investito da queste fantasiose teorie, manifesta dubbi sul fatto se intervenire o no. Sconcertante.

Il complesso della “incompetenza per materia” è un male che si sperava fosse esorcizzato da tempo, dalla elementare ragionevolezza prima ancora che da disquisizioni giuridiche. Ma evidentemente non è così.

Che dire, a questo punto?

Mi sembra di essere tornato agli anni '80, quando abbiamo in molti speso (o gettato via) il nostro tempo, ad esempio, per contestare tutti coloro (ed al tempo erano diversi, e pure autorevoli) che sostenevano che il Corpo Forestale dello Stato: a) non aveva funzioni di PG ma – semmai a tutto concedere - solo funzioni di polizia amministrativa; b) e se aveva funzioni di PG, erano limitate solo agli “illeciti forestali”; c) il personale del CFS non poteva dunque operare fuori da territori boscati (come se perdesse – per magia ed incanto – le eventuali funzioni di PG oltre l'ombra delle piante in un incantesimo giuridico/procedurale da fiaba); d) era comunque assolutamente “incompetente per materia” su reati in materia di rifiuti, acque, edilizia e via dicendo. Nelle scuole del Corpo la nostra posizione su queste risibili teorie (che pure allora erano virulente, e soprattutto il punto *sub d)* era molto diffuso ed accreditato) abbiamo sempre assunto - con decisione - una posizione chiara: la incontestabile e doverosa funzione di PG del personale CFS su tutto il campo dei reati anche ambientali. Da allora, una miriade di inchieste in tutti tali campi (anche con arresti per associazione per delinquere finalizzati al traffico di rifiuti solidi e liquidi) sono state concluse dal personale del Corpo Forestale, con successive sentenze di totale conferma.

Le pretese “incompetenze per materia” favoleggiate in quegli anni da molti, non hanno trovato uno straccio di riscontro in nessun provvedimento delle tante magistrature interessate; ed oggi esporre quei tempi all'attenzione dei giovani allievi sembra fantascienza. E noi simpatici marziani che raccontiamo cose inusitate. Ma i meno giovanotti queste amenità “procedurali” le hanno vissute sulle loro divise.

Che fine hanno fatto tutti coloro che – al tempo – dichiaravano il CFS “incompetente per materia” in molti reati ambientali (rifiuti in primo luogo)? Dato che presumo siano ancora in servizio, potrebbero oggi darci il loro parere, e soprattutto trasmettere un utile messaggio ai loro omologhi attuali che oggi fanno esattamente e puntualmente uso delle stesse argomentazioni per contestare – stavolta – la competenza sui reati ed illeciti amministrativi ambientali da parte delle Polizie Provinciali e delle Polizie Municipali (e di qualche altro organo di PG statale che ancora a volte perde tempo a disquisire su tali temi). Cambiano i destinatari, ma non le argomentazioni di fondo... Che sono, oggi come allora, totalmente prive di fondamento.

Oggi, come ieri, il Codice di Procedura Penale da un lato e l'art. 13 legge 689/81 dall'altro non prevedono (logicamente) alcuna deroga o limitazione al potere (attenzione: per noi è *dovere*) di tutte le forze di PG statali e locali di intervenire in caso di illecito penale o amministrativo in materia ambientale. Nè potrebbero farlo leggi speciali. Che infatti non lo fanno.. Perchè laddove in una legge speciale ambientale o di salute pubblica (e quelli a tutela degli animali) si legge qualcosa sulla “competenza” è riferito alle attività amministrative di gestione ma non può essere riferito al controllo di PG; e se tale legge cita uno o più organi di PG nel suo contesto tale richiamo è solo di

principio politico preferenziale e non crea certo incompetenze per gli altri organi non citati... Analogamente Il D.M. 28 aprile 2006 (per il riassetto dei comparti di specialità delle forze di polizia) non può creare tale equivoco.

Con tale D.M. il Governo ha infatti provveduto - semplicemente - 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...

Noi riteniamo che oggi, stante la chiarezza solare delle norme procedurali penali, sostenere teoria opposta, e cioè ritenere che una o più forze di polizia statali o locali non abbiano competenza per gli illeciti 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 o illeciti amministrativi, significa esporre il singolo operatore di polizia ad una diretta responsabilità personale in ordine al mancato intervento.

Maurizio Santoloci

Publicato il 29 aprile 2009

© **Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

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

redazione@dirittoambiente.net

DOCUMENTI **2009**
INformazione