

Una prassi molto diffusa che incide anche nel sistema penale

Ma è legittimo per un organo di polizia giudiziaria aderire autonomamente a “correnti di pensiero” interpretative sulla normativa ambientale che riguardano reati, oppure è doveroso attenersi alle direttive in materia del pubblico ministero?

A cura del Dott. Maurizio Santoloci

La normativa in materia ambientale, ed in particolare quella relativa alla disciplina sui rifiuti, presenta ormai da molti anni alcune situazioni entro le quali si prospettano diverse “interpretazioni” di lettura ed applicazione delle varie legislazioni che si susseguono nel tempo. Alcuni principi giuridici previsti dalle varie leggi vigenti in materia, infatti sono a volte soggetti a diverse e spesso opposte “scuola di pensiero”, cosicché in pratica si creano poi vere e proprie *linee di tendenza applicative* conseguenti a tali orientamenti “dottrinari” i quali - a loro volta - creano prassi incrostate nel tempo (che poi da molti vengono scambiate per la regolare ed ordinaria applicazione interpretativa della norma).

Abbiamo - nel corso del tempo - molti esempi significativi in tal senso, e la cosa preoccupante è che tali “correnti di pensiero” non attengono soltanto a chiavi di lettura interpretative come principi generali, ma molto spesso vanno ad incidere - in modo anche estremamente profondo - nei sistemi penali, cosicché in base all'accreditamento dell'uno o dell'altro orientamento alcune fattispecie possono essere considerate reati oppure, al contrario, essere ritenute esenti dal campo sanzionatorio penale.

Il paradosso è che tali linee interpretative vengono spesso seguite anche da molti organi di polizia giudiziaria statali e locali, con la conseguenza singolare - poi - che sullo stesso territorio la medesima identica fattispecie può essere considerata da taluni organi penalmente rilevante (aderendo ad un certo orientamento) e da altri organi (con adesione ad orientamento totalmente opposto) estranea ai rilievi sanzionatori penali.

Uno dei casi più clamorosi che abbiamo visto recentemente in questo senso, e che conferma in modo oggettivo quanto stiamo asserendo, è quello della presunta “*vacatio legis*” dell'intero sistema sanzionatorio, anche penalmente rilevante, in materia di trasporto illecito dei rifiuti senza formulario.

Su questo tema ci siamo già ripetutamente espressi sulle pagine di questa nostra testata giornalistica on line¹.

¹ **Confermata la linea di lettura sostenuta da “Diritto all’ambiente” - La proroga del SISTRI smentisce la teoria che nelle more dell’entrata in vigore delle nuove norme chi trasporta rifiuti senza formulario non può essere più sanzionato (pubblicato il 31 maggio 2011)** - Quando è stata disposta la precedente proroga del SISTRI, è stata subito diffusa una teoria “interpretativa” in base alla quale nelle more della entrata in vigore delle nuove sanzioni si sarebbe creata una “*vacatio legis*” cioè un buco nero sanzionatorio talché fino al 1 giugno 2011 (e cioè per oltre cinque mesi...) erano state per errore totalmente abolite le sanzioni (anche penali) per chi trasportava rifiuti senza formulario. Questa “interpretazione” è dilagata in pochi minuti ed è stata subito sostenuta e condivisa da molti su internet, in seminari e convegni, e perfino sostenuta in alcune scuole di polizia. L’effetto è stato devastante perché si è sparsa la convinzione tra molti operatori di polizia, soprattutto quelli avvezzi a recepire subito al volo novità negative sugli aspetti operativi di controllo su strada, che chi trasportava rifiuti (anche pericolosi) senza formulario non poteva e doveva essere più sanzionato fino al 1 giugno 2011! Noi da parte nostra abbiamo subito contestato tale “interpretazione”, assumendoci la responsabilità di dire e scrivere a chiare lettere e senza mezzi termini che tale “buco sanzionatorio” era impensabile già a livello logico prima ancora che giuridico (sulla nostra testata on line **abbiamo già affrontato approfonditamente il tema con due articoli** pubblicati in data 16 e 20 gennaio 2011 nonché con una risposta a quesito pubblicata il 25 aprile 2011). In primo luogo, abbiamo sostenuto che era realmente assurdo ipotizzare - a livello pratico e concreto - che il nostro legislatore avesse voluto creare per alcuni mesi una specie di impunità totale per un settore così delicato e prioritario come il trasporto dei rifiuti. Si sarebbe trattato di una specie di schizofrenia legislativa che mentre attivava un sistema radicale e complesso come il SISTRI proprio per intervenire a rendere più penetranti e severe le regole sulla tracciabilità in materia di trasporto dei rifiuti, nello stesso tempo deregolamentava radicalmente tutto lo stesso sistema per alcuni mesi eliminando le sanzioni in tale mora temporale... Avrebbe avuto un senso logico tale stato di cose? Già questo sarebbe bastato - a nostro avviso - per non aderire alle opposte tesi. Ma naturalmente siamo stati osteggiati e sul territorio c’è chi fino a ieri ha continuato a seguire “teoria” opposta ed a non sanzionare i trasporti illeciti in questione, nonostante che perfino il Ministro dell’ambiente in una trasmissione televisiva sul SISTRI su domanda espressa aveva sostenuto che non vi era alcuna “*vacatio legis*” e che si dovevano continuare - logicamente - ad applicare le sanzioni di sempre fino al 1 giugno 2011. Oggi il decreto del rinvio sul SISTRI ci dà pienamente ragione. È stato pubblicato infatti sulla G.U. del 30 maggio 2011, n. 125 il decreto - rubricato come D.M. 26 maggio 2011 - che proroga ulteriormente la fase transitoria del Sistrì. Le imprese - dunque - fino allo scadere dei nuovi termini - che ora sono stati scaglionati per categorie di soggetti - debbono continuare ad operare seguendo un doppio regime documentale, e cioè: accanto all’adempimento delle formalità del Sistrì (uso dei dispositivi USB, delle black-box, compilazione delle Schede Sistrì - Area Registro cronologico ed Area movimentazione e trasporto accompagnato da copia della Scheda Sistrì - Area movimentazione), durante tale periodo resta obbligatorio continuare a tenere i registri di carico e scarico ed i formulari di trasporto, la cui compilazione di fatto garantisce l’adempimento degli obblighi di legge. Infatti nei “considerando” il nuovo decreto precisa che: “ *Considerato che nelle more dello scadere del rispettivo termine di cui all’art. 12, comma 2, del decreto ministeriale 17 dicembre 2009 e successive modifiche e integrazioni, tutti i soggetti comunque tenuti all’iscrizione al SISTRI sono tenuti all’osservanza degli obblighi previsti dagli articoli 190 e 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e sono soggetti alle relative*

Non abbiamo mai condiviso (fin dal primo momento) la "teoria interpretativa" che individuava un vero proprio vuoto normativo per oltre cinque mesi (da gennaio a giugno 1011) a causa del fatto che il rinvio della entrata in vigore del regime del SISTRI avrebbe cagionato nel sistema normativo una impunità praticamente assoluta per tutti coloro che in tale lunghissimo arco temporale trasportavano rifiuti, anche pericolosissimi, in violazione di legge (e dunque con diretta incidenza anche nel campo penale).

Tale "teoria interpretativa" è stata poi decisamente smentita dai fatti, e l'ulteriore successivo decreto di proroga della entrata in vigore del pieno regime del SISTRI ha chiarito in modo espresso, dopo che perfino il Ministro dell'ambiente in un'intervista televisiva si era già pronunciato in tal senso, che nelle more dell'entrata in vigore del sistema, come banalmente logico, si continuano a applicare le sanzioni pregresse, ivi comprese anche quelle penali.

Tuttavia dobbiamo prendere atto, con serenità ma con onestà intellettuale, che in tale arco temporale questa "corrente di pensiero" è stata molto diffusa su internet, in appuntamenti seminariali ed anche su riviste specializzate; e naturalmente ha avuto i suoi proseliti. Tra coloro che hanno condiviso tale teoria ci sono state anche alcune forze di polizia. La nostra testata on line è stata ripetutamente contattata da diversi organi di polizia giudiziaria, alcuni dei quali di essi esternavano una condivisione al riguardo, ed analoga percezione abbiamo rilevato in sedi convegnistiche ed istituzionali, laddove diversi operatori di PG nei dibattiti hanno dichiarato in modo espresso di condividere appieno la teoria che in tali cinque mesi non era possibile alcuna sanzione anche se il veicolo trasportava illegalmente rifiuti pericolosi. Un fatto - a nostro modesto avviso - straordinario come portata di principio generale.

sanzioni; Ricordiamo che a norma dell'art. 16, comma 2, del D.Lgs. 205/2010 (decreto con il quale è stata recepita la Direttiva 2008/98/Ce sui rifiuti e che ha introdotto le disposizioni del Sistri nel D.Lgs. n. 152/06) le disposizioni che riformulano gli articoli 188, 189, 190 e 193 del D.Lgs. n. 152/2006 entrano in vigore a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine di cui all'articolo 12, comma 2 del D.M. 17 dicembre 2009; pertanto fino allo scadere dei termini nuovi di proroga fissati dal D.M. 26 maggio 2011, per la tenuta del registro di c/s e del formulario si dovrà fare riferimento ancora alle "vecchie" disposizioni del T.U. ambientale, così come alla "vecchie" sanzione connesse a tali adempimenti formali. Questa storia deve indurci ad una riflessione generale. Quando ci sono innovazioni legislative, le forze di polizia devono prestare molta attenzione ad adire subito ad ogni "teoria" che viene promulgata soprattutto quando poi si va ad incidere sui sistemi sanzionatori ivi inclusi quelli penali. Si rischiano situazioni incontrollabili. Resta da chiedersi adesso - ad esempio - quale valutare collegare a tutti quei casi di controllo eseguiti sul territorio da gennaio ad oggi nel contesto dei quali non sono state elevate le relative sanzioni amministrative o - peggio - non sono state inviate le relative comunicazioni di notizie di reato. Quanti trasporti illeciti non sono stati sanzionati in questi cinque mesi?

Oggi che tale "teoria" è stata, logicamente smentita, resta da chiedersi quale valutazione offrire all'atteggiamento di quegli organi di polizia statale e locale che nei citati cinque mesi hanno comunque condiviso tale orientamento e c'è da chiedersi se veramente sul territorio vi sono stati agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria che hanno evitato di elevare sanzioni amministrative o, peggio, di procedere con denunce penali in caso di trasporti di rifiuti di qualunque genere (ivi compresi anche quelli pericolosi) effettuati in violazione delle norme sulla tracciabilità con il formulario. E se davvero viaggi illegali, penalmente rilevanti, sono stati non denunciati da una PG che ha scelto di "aderire" ad una "teoria" di fatto decriminalizzante...

Questo caso è molto illuminante, e pone il problema se sia corretto – e legale - che un organo di polizia giudiziaria da solo e per scelta diretta, molto spesso neppure del proprio ufficio ma addirittura singola ed individuale (per così dire monosoggettiva), possa aderire ad una "corrente di pensiero" di modo da indurlo a non denunciare fatti che fino a qualche ora prima sono stati oggettivamente penalmente rilevante.

Ma nel passato abbiamo avuto altri episodi simili, non meno significativi, di quello che stiamo esaminando, il quale - tutto sommato - è soltanto l'ultimo in ordine di tempo nel contesto di questa vera e propria prassi diffusa.

Ed il pensiero corre – indubbiamente – verso il caso del "peso da verificarsi al destino". Chi di noi non ricorda questo problema pluriennale, nel contesto del quale una "scuola di pensiero" aveva sostenuto in modo deciso che qualunque trasporto di rifiuti, ed anche in questo caso compresi i rifiuti pericolosi, poteva legittimamente essere trasportata senza un minimo di indicazione – diretta o indiretta – del peso, atteso che il carico poteva essere pesato – appunto "a destino", cioè una volta giunti a destinazione. Ora, anche uno studente della scuola elementare può agevolmente intuire che far partire masse di rifiuti, anche pericolosi, senza indicare sul formulario alcun minimo dato in ordine al peso, significava di fatto vanificare ogni senso sulla tracciabilità attraverso il formulario stesso, atteso che si poteva tranquillamente partire con un quintale di rifiuti pericolosi, gettare gran parte del carico per la strada, e "a destino" pesare soltanto quel minimo quantitativo residuo che faceva comodo e così facilmente eludere la "*ratio legis*" norma. Ma questa "teoria" ha imperversato per anni e, cosa ben più preoccupante, è stata condivisa da moltissimi organi di polizia i quali in diverse occasioni seminariali ne hanno fatte addirittura un principio di bandiera. Molti ricorderanno che in diversi appuntamenti convegnistici alcuni organi di polizia statale e locali sostenevano con decisione e veemenza la "teoria" in base alla quale se fermavano un camion che non riportava un minimo di peso, anche in caso di studi pericolosi, potevano comunque evitare di procedere con le sanzioni (ivi compresa la denuncia penale in caso di rifiuti pericolosi).

Tale "scuola di pensiero" fu poi decisamente e clamorosamente smentita dalla Corte di Cassazione² la quale stabilì che tale orientamento non aveva alcun senso né logico né

² Dal volume **"Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale" 2011** - di Maurizio Santoloci (Diritto all'ambiente - Edizioni - www.dirittoambientedizioni.net): " (...) Esiste un Codice ambientale virtuale diffusissimo nel nostro Paese. Un Codice che riporta una serie infinita di principi e regole sostanziali e procedurali in materia di diritto ambientale. È nato così un corpus normativo mai varato ufficialmente e mai pubblicato in Gazzetta Ufficiale, ma che è vero, dilagante, applicato ormai in alternativa ai codici veri e vigenti. Una vera e propria disciplina giuridica parallela solida, radicata, basata sul principio "Così fan tutti...". Come funziona il principio di fondo? Si crea una prassi o una interpretazione furba, maliziosa, fraudolenta, sul filo del rasoio delle regole vere, con distorsione geroglifica e cavillosa della legge vigente. E la si applica. Questa applicazione diventa diffusa, spesso di massa. E tutti si convincono che questa è la regola ufficiale. La norma vera viene disapplicata, si estingue per desuetudine, e viene progressivamente sostituita dalla norma "alternativa" del Codice "Così fan tutti...". E diventa la disciplina ufficiale. Per tutti. Non solo per coloro che l'hanno furbescamente inventata, ma troppo spesso purtroppo anche per alcuni organi pubblici e perfino per qualche organo di vigilanza...

Ma un pilastro interpretativo del Codice "Così fan tutti..." è crollato sotto i colpi della Corte di Cassazione.. Un principio cardine che sfruttando in modo abile e malizioso una grafica non perfetta del formulario, ha di fatto sempre sostenuto (ed applicato e - spesso e soprattutto - consentito che si applicasse...) questa regola: se a monte chi spedisce i rifiuti non ha la pesa, il trasporto di rifiuti anche pericolosi può essere legittimamente attivato senza indicare nulla in partenza sul peso del carico che può essere agevolmente e legalmente indicato solo all'arrivo e cioè "a destino". A prima vista, questo concetto è ridicolo e privo di senso logico. Come dire: chi ha scritto le norme in materia di rifiuti si è stressato per cercare di tracciare nel modo più approfondito possibile la tracciabilità anche minuziosa ed a volte pedante del ciclo del viaggio dei rifiuti, per cristallizzare ogni fase e facilitare controlli e verifiche; e poi alla fine vanifica tutto questo prevedendo che la cosa più importante - e cioè la quantità dei rifiuti - venga legittimamente totalmente omessa. Niente. Zero. Si parte senza peso. Tanto poi lo scriviamo "a destino" e cioè quando siamo arrivati al sito finale. Ora - abbiamo sempre molto modestamente sostenuto - senza voler scomodare principi giuridici, che bastava la logica per ritenere questa interpretazione oltre il buon senso logico. Giacché appariva - per noi - agevole ipotizzare che in questo modo tutto il sistema del formulario era azzerato e reso inutile perché chi delinque poteva ben far sparire lungo il percorso quello che voleva senza traccia e poi "a destino" indicare il peso residuo di comodo. Ebbene, no. Per anni ed anni in ogni sede, anche seminariale e convegnistica, sagaci interpreti ermeneutici della norma ufficiale hanno a gran voce sostenuto l'alternativo principio del Codice "Così fan tutti..." avallando la tesi di prassi che se uno non ha la pesa anche se trasporta rifiuti pericolosissimi può viaggiare "in bianco" su questo punto essenziale e poi riporta solo il "peso a destino" e cioè all'arrivo. Poi è intervenuta la Cassazione che ha azzerato questo malizioso e pericolosissimo principio interpretativo, fonte di grandi illegalità. La Suprema Corte - infatti - con la sentenza n. 21781 dell'11 ottobre 2006 della Seconda Sezione Civile, scrive l'epilogo della tormentata vicenda stabilendo che in caso di trasporto di rifiuti con "peso da verificare a destino", nel formulario di identificazione previsto dall'art. 15 del D. Lgs. n. 22/1997 è obbligatorio barrare alla partenza la relativa casella e, in aggiunta, annotare la quantità dei rifiuti trasportati. L'idea secondo cui l'inciso "peso da verificarsi a destino" autorizzi l'indicazione della quantità dei rifiuti, alternativamente, alla partenza o all'arrivo **«non poggia su alcun fondamento né letterale né razionale»**. (...).

giuridico. Ma, anche in quel caso, vale la pena operare una riflessione retroattiva, giacché dobbiamo comunque chiederci che cosa è successo per anni ed anni, laddove quelli stessi organi di polizia non hanno elevato sanzioni amministrative né inoltrato comunicazioni di notizie di reato. Quanti casi illegali in tal senso sono stati omessi? Quanti trasporti sono stati licenziati come "legittimi", quando invece si trattava in molti casi di trasporti palesemente illeciti, ed anche penalmente rilevanti?

Ma non soltanto nel campo dei rifiuti ci sono stati casi così importanti nel tempo; ad esempio nel settore urbanistico-edilizio molti ricorderanno il caso - altrettanto clamoroso - della "teoria interpretativa" in base alla quale al momento dell'entrata in vigore della normativa in materia edilizia, con l'abbattimento della precedente normativa, per una svista del legislatore si sarebbe creato anche in questo caso una "vacatio legis" per un periodo entro il quale praticamente il nostro territorio sarebbe rimasto di fatto talmente privo di ogni norma, anche penalmente rilevante, contro ogni abuso edilizio, anche verso i più scellerati. L'idea ha fatto praticamente in pochi minuti il giro del mondo, e naturalmente è stata subito condivisa da molti. Anche in quel caso la cosa preoccupante è che fu condivisa da diversi e numerosi ordini di polizia i quali la applicarono tranquillamente sul territorio, evitando di denunciare per un cospicuo arco temporale palesi abusi edilizi penalmente rilevanti.

La Corte di Cassazione anche qui poi azzerò il concetto, e dichiarò tale interpretazione completamente senza alcun fondamento giuridico. Ma anche in quel caso dobbiamo rilevare una situazione di omesso intervento di una parte della PG per adesione ad una ulteriore "scuola di pensiero".

Merita citazione - ancora - a pari merito come gravità e clamorosità, il caso delle ex concessioni in sanatoria in aree soggette a vincolo paesaggistico-ambientale al tempo della legge-Galasso che proibiva in modo radicale tali atti amministrativi. Anche in quel caso, nonostante la chiarezza della norma, e nonostante miriadi di sentenze della Cassazione e perfino una pronuncia della Corte Costituzionale, molti organi di PG decisero di aderire alla "scuola di pensiero" che - contro ogni evidenza normativa e giurisprudenziale - riteneva legittime tali concessioni e non penalmente rilevante il loro rilascio seriale (la Cassazione fino allo stremo decretò il contrario). Quanti scellerati abusi edilizi in aree vincolate (coste, spiagge, boschi, parchi) sono stati "graziati" dal sistema penale perché un organo di PG in quel momento ed in quel territorio aderiva a tale "tesi interpretativa" di fatto decriminalizzante? Mentre nel territorio attiguo altro organo di PG sequestrava e denunciava... E quanto ha inciso nella proliferazione degli scempi in aree vincolate la certezza della impunità laddove era noto che in quella zona l'organo di controllo era aderente alla "teoria" della legittimità di tali sanatorie?

E non possiamo sottacere il caso – ridicolo ma straordinariamente “condiviso” – della “teoria” in base alla quale un cantiere illecito – anche in area superprotetta e supervincolata – non può più essere sequestrato se il cantiere è “ultimato”.³ Questa “scuola di pensiero”, vera

³ Dal volume **“Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale” 2011** - di Maurizio Santoloci (Diritto all'ambiente – Edizioni – www.dirittoambientedizioni.net): “ (...) Si afferma spesso, erroneamente che il sequestro di un'opera edilizia abusiva è possibile solo finché i lavori sono in corso, mentre una volta ultimata la costruzione, il sequestro è inibito. Tale tesi, se di tesi si può parlare, appare in contrasto con i principi sostanziali e procedurali sia in tema di sequestro che in tema di normativa specifica urbanistico-edilizia. La Cassazione, invece, delinea il preciso principio in base al quale il sequestro è sempre possibile anche se l'opera è ultimata. D'altra parte questo concetto è coerente con il fine ultimo delle due procedure sinergiche, amministrativa e penale, che comunque si esauriscono entrambe prevedendo la demolizione dell'opera abusiva. Abbattimento che deve avvenire perché l'opera è illecita non solo “in itinere” durante i lavori ma in modo permanente finché sussiste ed insiste sul territorio... Si veda, infatti, che la Suprema Corte ha 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). Ed ancora: “In materia edilizia è ipotizzabile il sequestro preventivo anche dell'immobile abusivamente costruito e già ultimato, atteso che le esigenze cautelari ravvisabili sono sia il paventato aumento del carico urbanistico sia le ulteriori conseguenze dovute all'uso ed al godimento dell'opera abusiva al di fuori di ogni controllo prescritto in funzione della tutela degli interessi pubblici coinvolti.” (Cassazione Penale - Sezione III - Sentenza del 26/2/03 n. 9058). Ancora altra sentenza ha stabilito, premesso che: “ (...) il ricorso ruota, in via principale (...), intorno all'impossibilità di disporre il sequestro di una costruzione abusiva ultimata (...)” la Corte stabilisce che “ (...) il sequestro preventivo è consentito non solo per non aggravare o protrarre le conseguenze del reato, ma anche per non “agevolare la commissione di altri reati”, sicché è ammissibile pure nell'ipotesi in cui una costruzione abusiva sia ultimata e si fonda sull'ampliamento dell'area di operatività del sequestro preventivo attuata dal codice di rito vigente e sulla finalità legislativamente espressa di evitare l'agevolazione della commissione di altri reati (...)” “Peraltro, anche accogliendo una nozione più restrittiva della locuzione “protrarre le conseguenze del reato”, con riguardo a solo quelle attinenti agli elementi strutturali dell'illecito, per cui si procede, o con questi ultimi strettamente collegate, costituendo uno sviluppo ulteriore, la costruzione abusiva ultimata proietta dette conseguenze oltre la cessazione della permanenza del reato, giacché occorre, in generale, escludere che “le conseguenze del reato” possano essere delimitate dal perfezionamento degli elementi costitutivi del medesimo, in quanto altrimenti sarebbe impossibile di apporre il sequestro preventivo nel caso di reati istantanei con un'illegittima ed ingiustificata privazione di tutela della collettività ed un'indebita limitazione delle finalità del sequestro preventivo (...)”. La Cassazione stabilisce, dunque, che: “ (...) si devono comprendere tra le conseguenze del reato pure quelle ulteriori rispetto alla fattispecie tipica realizzata, ma delimitandole alla lesione o messa in pericolo dell'interesse protetto dalla norma, sicché una costruzione abusiva, anche dopo la sua ultimazione, può determinare conseguenze negative sul regolare assetto del territorio aggravando ad esempio i c.d. carichi urbanistici (...)”(Cassazione Penale - Sezione III - Sentenza c.c. 11 gennaio 2002 - Pres. Malinconico).

Si veda, ancora: “In materia di reati edilizi, il completamento dell’opera abusiva non è di per sé di ostacolo all’adozione del sequestro preventivo. Infatti le finalità preventive prese in considerazione dall’articolo 321 del Cpp non possono ritenersi venute meno per il solo fatto dell’avvenuta consumazione del reato, cioè dopo la cessazione dell’azione criminosa, giacché l’aggravamento e/o la protrazione delle “conseguenze” del reato (vale a dire un quid estrinseco rispetto alla causa che le ha prodotte), presi in considerazione dalla norma, non possono essere limitati alla condotta e all’evento tipici della fattispecie penale, ricomprendendo invece anche gli effetti ulteriori e immediati della condotta criminosa, incidenti sui beni e sugli interessi protetti a salvaguardia dei quali il legislatore ha apprestato tutela. Così, tra tali conseguenze, che il legislatore ha inteso evitare, rientrano, per quanto interessa, anche l’uso e il godimento del bene costituente il prodotto del reato consumato, di fronte ai quali l’ordinamento non può rimanere inerte, protraendo essi l’offesa (mediante i cosiddetti “effetti permanenti” della consumazione) ai beni tutelati (nella specie, il regolare assetto urbanistico-territoriale)” (Cassazione Penale, Sez. III, sentenza del 29 gennaio 2003, n. 4059 - Pres. Zumbo; Rel. Picciall). Oggi, quindi, a detta anche della Suprema Corte: “...la giurisprudenza assolutamente preponderante della Corte è nel senso di ritenere la sussistenza del potere del giudice di disporre il sequestro preventivo di un immobile abusivamente costruito anche nell’ipotesi in cui l’edificazione risulti già ultimata. Al riguardo, è stato affermato che le conseguenze che il legislatore intende neutralizzare mediante il sequestro preventivo non sono identificabili con l’evento del reato in senso naturalistico e neppure con l’evento in senso giuridico (cioè, la lesione del bene penalmente tutelato), cosicché esse possono essere aggravate o protrate anche dopo la consumazione del reato medesimo. In particolare, si è detto che l’utilizzazione dell’immobile costruito in violazione degli strumenti urbanistici vigenti non modifica il perfezionamento del reato già avvenuto e nulla aggiunge alla lesione del bene formalmente tutelato, che è quello del previo controllo pubblico sulle trasformazioni del territorio, ma sicuramente aggrava e prolunga la lesione dell’equilibrio urbanistico del territorio, che è il valore sostanziale al quale è finalizzato il controllo pubblico sulle trasformazioni del territorio (vedi così, tra le decisioni più significative: Cassazione, Sez. III, 23.2.95, Forti; 15.1.97, Messina; 15.2.00, Scritturale; 12.6.01, D’Amora). In altre decisioni (vedi in tal senso: Cassazione, Sez. III, 11.1.02, Luongo) si è specificato che la costruzione abusiva, anche dopo il suo completamento, può determinare conseguenze negative sul regolare assetto del territorio aggravando i cosiddetti carichi urbanistici. In più recenti sentenze del citato orientamento prevalente (vedi Cassazione, Sez. III, 8.2.02, Gullotta; 19.3.02, Volpe; 4.10.02, Grilli) si sottolinea, peraltro, la necessità che il giudice configuri le conseguenze del reato, che la misura cautelare deve impedire, in termini di pericolosità attuale e concreta; in specie, occorre che il giudice manifesti una valutazione prognostica in concreto di detti effetti, senza ricorrere ad enunciazioni astratte o generiche attese la illegittimità dell’equazione tra pertinenzialità della cosa ed automatica emissione della misura cautelare reale”(Corte di Cassazione, Sezioni unite penali, sentenza del 20 marzo 2003, n. 12878). Ancora: “... in materia edilizia è legittimo disporre il sequestro preventivo di un immobile abusivamente costruito la cui edificazione sia già ultimata, purché le conseguenze “ulteriori” rispetto alla consumazione del reato abbiano carattere anti-giuridico e possano essere impedito per effetto dell’accertamento del reato e purché il pericolo presenti il requisito della concretezza...” (Cassazione Penale, Sez. III, sentenza del 17 aprile 2008, n. 16132). Ed ancora più di recente: “È pacifico ... che anche dopo il completamento delle opere è consentito il sequestro, purché il pericolo della libera disponibilità dell’immobile presenti i requisiti della concretezza e dell’attualità e le conseguenze del reato, ulteriori rispetto alla sua consumazione, abbiano connotazione di anti-giuridicità, consistendo nel protrarsi dell’offesa al bene protetto che sia in

stupidaggine interpretativa, ha incredibilmente fatto proseliti a raffica in passato tra moti organi di PG (ed ancora oggi conta alcuni seguaci se è vero ancora la Cassazione deve redigere sentenze per dire che è infondata...). Questa lettura della norma ha portato ad una prassi incontrata per anni, e si è sparsa la convinzione che se il cantiere era "finito" era immune dal sequestro. Così sono nate poi le stupidaggini sulle stupidaggini. Perché ci si è chiesti - allora - quando un cantiere si poteva considerare "ultimato". Chiamo come testimoni storici i veterani dei convegni sul tema, a conferma che per ore si dibatteva questo problema... E le "teorie" che a loro volta emergevano erano altrettanto straordinarie. Fino a quella che la "gettata del solaio" o del tetto chiudeva i lavori e faceva scattare l'immunità. Ed allora via libera ai cantieri notturni con le cellule fotoelettriche con lavori a tempo di record giorno/notte sulle coste per sbrigarsi: se si gettava il solaio, era fatta. Addio sequestro. Ma quanti cantieri illeciti su coste, rive, boschi, parchi non sono stati in passato sequestrati (ed ancora oggi in alcuni casi non vengono sequestrati) sulla base della "adesione" monosogettiva di un organo di PG a tale "scuola di pensiero"?

Ma il campo degli inquinamenti è certamente il più ricco di tali situazioni. Basti pensare al campo della utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento (c.d. fertirrigazione), nel contesto della quale le "scuole di pensiero" si susseguono e si intrecciano, e la maggior parte hanno comunque un'incidenza diretta anche nel campo penalmente rilevante. Per non parlare - poi - di altre situazioni come i rottami ferrosi, le terre rocce da scavo e, comunque, ogni altra materia che abbia scatenato dibattito in questi ultimi anni e che si presti a diverse vie interpretative diverse tra loro ed a volte antitetiche.

Questa situazione di "interpretazione" è generalizzata e spesso alimentata anche da interessi di parte e di categoria.

rapporto di connessione con la condotta penalmente illecita e possano essere definitivamente rimosse con l'accertamento irrevocabile del reato."(Cassazione Penale, Sez. III, sentenza del 27 febbraio 2009, n. 8850). Quanto sopra induce a ritenere che gli operatori di P.G. possono (ed anzi, dovrebbero) sequestrare i cantieri edili totalmente abusivi anche se formalmente e di fatto l'opera è ultimata. Questo, naturalmente, per buon senso comune, fino a quando si tratta ancora di un cantiere in senso stretto. D'altra parte la velocità sistematica con la quale la cantieristica illegale si sviluppa, e che porta alla realizzazione di manufatti totalmente illeciti in pochissimi giorni (addirittura poche ore, in alcune zone), rende questo principio ancora più importante, nell'ottica di non consentire che si premi la tempestività e la velocità nel delinquere, quasi che una volta "ultimato" lo stabile entri in una specie di zona franca che rende l'abusivista immune dal sequestro... Un principio veramente singolare, che la Cassazione ha drasticamente e chiaramente smentito, e che sarebbe illogico in via istintiva se applicato in altri settori e materie, ma che - invece - nel campo edilizio per anni è stato da molti sostenuto ed applicato. (...)"

Dopo l'ultimo caso della presunta “*vacatio legis*” del sistema sanzionatorio (anche penale) per il trasporto dei rifiuti anche pericolosi per oltre cinque mesi in attesa del SISTRI, che non vogliamo far cadere nel dimenticatoio ma che vogliamo richiamare perché è veramente esemplificativo, la situazione ci induce ad una riflessione.

Ci chiediamo - infatti - quanto possa essere corretto (e legittimo) che un organo di polizia giudiziaria in via autonoma come corpo o comando locale, o addirittura un singolo agente od ufficiale di polizia giudiziaria in modo personale e monosoggettivo, possa liberamente scegliere di aderire ad una “teoria interpretativa” che vada ad incidere su un sistema sanzionatorio penalmente rilevante (ma lo stesso ci chiediamo anche in relazione alle violazioni amministrative). E ci chiediamo se - invece - in tali casi dubbi non sia opportuno (doveroso) per un organo di PG come struttura (ed a maggior ragione per un singolo agente o ufficiale di PG) non decidere in via autonoma ma prima consultarsi con il PM del luogo e richiedere una sua valutazione e direttiva in merito. Questo considerando che il PM è il titolare dell'azione penale (non la PG...), e che dunque è l'ufficio deputato a riconoscere e qualificare le ipotesi penalmente rilevanti o meno; e che nel contempo dirige la polizia giudiziaria del territorio di competenza e - cosa di non minore importanza - ha tra i fini istituzionali quello di vigilare sulla esatta osservanza della legge (Art. 73 dell'ordinamento giudiziario: “Attribuzioni generali del pubblico ministero - Il pubblico ministero veglia alla osservanza delle leggi (...)”; art. 74: “Il pubblico ministero inizia ed esercita l'azione penale (...)”).

Ci sembra - dunque - che sia logico come in situazioni come quelle che stiamo esaminando la PG operativa sul territorio debba non scegliere di aderire in via autonoma a “correnti di pensiero” che producono di fatto effetti decriminalizzanti, ma tenda a seguire una uniformità di indirizzo e di azione sotto la guida del PM competente anche al fine di armonizzare l'azione su quello specifico tema di tutta la PG del territorio di competenza. Altrimenti si rischiano, oltre che “adesioni” inopportune a letture delle norme, con conseguente inoperatività di fatto in caso di accertamento delle singole fattispecie, anche disarmonie operative nel contesto dello stesso confine territoriale.

Si pensi - per restare in tema - al fatto che la “teoria” della presunta cancellazione delle sanzioni (anche penali) per trasporti illegali di rifiuti (anche pericolosi) per cinque mesi è stata condivisa da alcuni organi di polizia e da altri no. Dunque, può essere accaduto che nel territorio di competenza di una Procura a fronte dello stesso identico caso un organo di PG abbia deciso di non procedere ed altro organo di PG - invece - di procedere (leggi: uno ha evitato di inviare la comunicazione di notizia di reato al PM e l'altro ha - invece - fatto esattamente il contrario, magari anche sequestrando il veicolo...). Teoricamente, lo stesso camion che trasportava rifiuti pericolosi in violazione della legge (penale), fermato prima per un controllo da un organo di polizia “aderente” alla “teoria” del “buco normativo” è passato

indenne dal controllo medesimo, e poi dopo un chilometro fermato da altro organo di PG che non ha aderito a tale “teoria” ha visto attivare la ordinaria procedura penale a suo carico (denuncia ma forse anche sequestro). Ci chiediamo se tutto questo possa essere considerato logico, e se sia potere di un singolo organo di PG (o addirittura di un singolo agente o ufficiale d PG) decidere su strada se un fatto, fino a ieri penalmente illecito, oggi è reato o meno sulla base di una “scuola di pensiero” alla quale ha deciso di prestare adesione in via monosoggettiva. O se questa scelta debba essere prima sottoposta ad una valutazione trasversale del PM competente. Almeno su quei fatti che incidono pesantemente e direttamente su aree criminali importanti, come il trasporto dei rifiuti pericolosi che ci sembra un settore di primaria importanza e nel contesto del quale le illegalità sono spesso seriali, gravi e fonte di rilevanti danni ambientali.

Restando al nostro caso-simbolo, decidere di non sanzionare per cinque lunghi mesi tutte le illegalità nel campo rilevantissimo ed importantissimo del trasporto dei rifiuti (anche pericolosi), ci appare una scelta che non può essere rimessa alla valutazione del singolo agente o ufficiale di PG (attese le conseguenze devastanti che tale scelta può comportare sul territorio in termini di prevenzione e repressione di reati in un settore primario come quello in esame), ma che – a nostro modesto avviso – dovrebbe essere sottoposta ad una valutazione preventiva del PM competente territorialmente. Altrimenti – di fatto – spostiamo l’asse del promovimento dell’azione penale come dipendente dalla scelta monosoggettiva di un agente di PG. Il che ci porterebbe moto lontano come valutazioni di conseguenze sulle scelte di politica di contrasto ai crimini ambientali.

Dunque, riteniamo che il problema sia aperto e presenti aspetti e conseguenze pratiche sul territorio di non trascurabile entità. Soprattutto nelle azioni di contrasto a tutte le illegalità ambientali, ivi compresi i crimini di settore che – comunque – trovano punti di forza ed espansione nei ventri molli dei sistemi di prevenzione e repressione. E non è più tempo – ormai – per questi lussi operativi sul territorio che chiede – invece – uniformità di azione ed intenzione delle varie forze di polizia deputate al settore ambientale.

Maurizio Santoloci

Pubblicato il giorno 8 giugno 2011

Vuoi esprimere il tuo parere sul tema ed offrire il tuo contributo al dibattito?

Scrivi a: redazione@dirittoambiente.net

© **Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in**

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)