

## Sul sequestro di veicolo utilizzato per il trasporto di rifiuti con formulario inesatto

di Maurizio Santoloci

---

Il provvedimento del GIP di Udine conferma un principio importantissimo e di estrema attualità: la perfetta legittimità e doverosità del sequestro operato di iniziativa dalla polizia giudiziaria del veicolo utilizzato per il trasporto di rifiuti pericolosi con formulario inesatto.

Il sequestro di iniziativa da parte dell'organo accertatore su strada in flagranza di reato in questo ed altri casi di reati ambientali ha dato sempre luogo ad una serie di ingiustificate perplessità e timori da parte degli organi di polizia che, in genere, tendono a rinviare l'iniziativa autonoma per demandare il provvedimento ad un intervento successivo del P.M.

Sussistono infatti diffusi dubbi sulla legittimità generale del sequestro di iniziativa in tali casi e soprattutto nel timore di errori e/o conseguenze di responsabilità dirette si preferisce spesso omettere il sequestro in flagranza, con ciò spesso creando gravi danni alla possibilità di repressione immediata del fenomeno illecito.

Il provvedimento del GIP di Perugia conferma invece la piena legalità del sequestro di iniziativa in un caso esemplificativo di ordine generale.

Il fine primario delle norme ambientali è quello di impedire che comportamenti illegali possano determinare danni irreversibili negli ecosistemi naturali.

Consegue, dunque, che nel campo degli illeciti ambientali le funzioni delle forze di polizia di impedire che i reati vengano portati a conseguenze ulteriori ha un rilievo prioritario. Infatti il semplice limitarsi a comunicare la notizia di reato al P.M. senza adoperarsi per stroncare la prosecuzione del reato stesso non corrisponde ad un corretto comportamento applicativo della norma perché la situazione antigiuridica oltre che continuare a restare in essere genera poi danni spesso irreversibili.

Ma, in realtà, nella maggior parte dei casi gli organi di polizia non ricorrono al sequestro e si limitano a documentare il fatto ed a comunicarlo al PM, magari rimettendo alla sua valutazione la possibilità di procedere al sequestro stesso in momento successivo.

In realtà il sequestro, al di là dei fini formali probatori in senso stretto, può ed anzi deve essere eseguito in senso più lato dalla P.G. anche per impedire che i reati vengano portati a conseguenze ulteriori. E comunque andiamo a rilevare come nella fase di primo intervento della P.G. stessa nel settore dei reati ambientali appare ben difficile ipotizzare situazioni nelle quali il sequestro del corpo del reato o di un'altra cosa comunque pertinente al reato non obbedisca anche a finalità probatorie (oltre che a quelle di impedire che i reati vengano portati a conseguenze ulteriori).

Pertanto il sequestro, al di là dei fini formali probatori in senso stretto, può essere eseguito in senso più lato dalla P.G. anche per impedire che i reati vengano portati a conseguenze ulteriori. E comunque andiamo a rilevare come nella fase di primo intervento della P.G. stessa nel settore dei reati ambientali appare ben difficile ipotizzare situazioni nelle quali il sequestro del corpo del reato o di un'altra cosa comunque pertinente al reato non obbedisca anche a finalità probatorie (oltre che a quelle di impedire che i reati vengano portati a conseguenze ulteriori).

Richiamiamo l'attenzione del lettore sul fatto, da non sottovalutare, che il verbale di sequestro è atto destinato ad essere trasferito nel fascicolo del dibattimento e quindi una motivazione che non si limiti strettamente all'atto del sequestro ma che illustri sommariamente in via preliminare, come premessa, i fatti posti all'origine del reato e quindi in definitiva della necessità del sequestro, potrà essere utile per veicolare nel fascicolo del giudice una rappresentazione dei fatti esaustiva ed organica.

È atto degli Ufficiali di P.G. Tuttavia va ricordato che, in via eccezionale, sulla base del disposto dell'art. 113 delle disp. att. C.P.P. «nei casi di particolare necessità ed urgenza, gli atti previsti dagli artt. 352 e 354 (perquisizioni ed accertamenti urgenti sui luoghi, sulle cose e sulle persone –

sequestro) commi 2 e 3 del codice possono essere compiuti anche dagli agenti di polizia giudiziaria». La specifica natura dei reati in materia ambientale, che vengono per lo più accertati in campagna o comunque in zone isolate con scarsi sbocchi di operatività immediata presentano spesso tali caratteristiche di particolare necessità ed urgenza e dunque sarà sufficiente precisare nella motivazione del verbale gli estremi di fatto della situazione che ha indotto anche l'agente ad eseguire il sequestro essendo impossibilitato a richiedere ed ottenere al momento interventi di un ufficiale di P.G. o del P.M.

Sulla presunta necessità della gravità del caso, vogliamo infine precisare che la Corte di Appello di Venezia (sent. 22 gennaio 1996) ha stabilito che gli agenti di polizia giudiziaria possono procedere al sequestro nei casi urgenti, anche se il fatto non è grave (App. Venezia 22 gennaio 1996, Sacco). In effetti l'art. 113 disp. att. c.p.p. abilita anche gli agenti di polizia giudiziaria a procedere agli atti previsti dall'art. 356 c.p.p. e tra essi alle perquisizioni e ai sequestri, nei casi di particolare necessità e urgenza. Con tale dizione si intendono richiamati non già i casi gravi, bensì solo le situazioni in cui per le circostanze di tempo e di luogo non possano sollecitamente intervenire gli organi superiori e, senza la perquisizione o il sequestro, verrebbero perse le prove o il corpo del reato. Se si opinasse diversamente, la norma avrebbe ben scarsa applicazione.

In ordine alla importanza prioritaria del sequestro, da noi sempre sostenuta fin dalla prima edizione di questo volume, si registrano due autorevoli documenti istituzionali che confermano le nostre «vecchie» teorie.

In primo luogo la Commissione «Ecomafia» del Ministero dell'Ambiente presieduta dal Ministro Sen. Edo Ronchi. Infatti la «Sottocommissione strategico-operativa» (coordinatore Cons. Maurizio Santoloci) nel documento finale elaborato durante la riunione del 22 ottobre 1997 sviluppa il tema della valorizzazione del sequestro operato dalla P.G. e della successiva confisca obbligatoria in sede dibattimentale dei veicoli utilizzati per il trasporto/traffico illecito di rifiuti in caso di condanna ma anche in caso di patteggiamento nel contesto del D.L.vo n. 22/97. Si legge nel documento:

«(...) viene resa di fatto obbligatoria la procedura di sequestro da parte della polizia giudiziaria dei veicoli utilizzati per il trasporto/traffico illecito già nella primissima fase degli accertamenti (e ciò nella flagranza del reato) (...) Tale fase procedurale è importantissima, in quanto fornisce in mano all'operatore di polizia uno strumento agile di intervento sia per assicurare la fonte di prova del reato sia, soprattutto, per impedire che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze. La successiva confisca (e quindi sottrazione definitiva del veicolo dal patrimonio del soggetto responsabile) costituisce epilogo finale di tale procedura e rappresenta, al di là della qualità/quantità della sanzione irrogata o patteggiata, un formidabile strumento di intervento sia repressivo che nel contempo deterrente per tutti coloro che operano illegalmente nel settore in questione (...)»; «(...) il sequestro come atto dovuto in sede di prime indagini rappresenta svolta determinante nella lotta alla criminalità organizzata o comunque alla prassi di illegalità diffusa (...)»; «(...) la sottocommissione auspica un incremento della operatività della Polizia giudiziaria diffusa del territorio che ricorra sempre più frequentemente ai necessari sequestri in flagranza di reato, per lo meno nei casi più evidenti e di maggiore pericolosità. Sul punto la sottocommissione ritiene utile evidenziare che recentemente le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con una sentenza basilare, hanno stabilito che quando il sequestro non viene eseguito dalla polizia giudiziaria e, trattasi di sequestro sostanzialmente come atto dovuto, l'operatore di polizia giudiziaria potrebbe essere esposto al reato di omissione di atto d'ufficio (...)» .

Ancora. Il Gruppo di Lavoro «Ecologia e Territorio» della Suprema Corte di Cassazione (Pres. Amedeo Postiglione – segr. gener. Maurizio Santoloci) in un documento del «Sottogruppo Forze di Polizia» (composto dai rappresentanti dei comandi e direzione generali di Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza e Corpo Forestale dello Stato) esprime il seguente concetto: «Sulla base dell'art. 354 C.P.P. con il sequestro si assicurano nella disponibilità potenziale ed operativa dell'Autorità Giudiziaria il corpo di reato e le cose pertinenti al reato stesso, sottraendole al possessore, in particolare quando esista il pericolo che tali cose si alterino, si disperdano o comunque si modifichino.

Sulla base dell'art. 321 n. 3/bis la P.G. può procedere di iniziativa, laddove non è possibile per motivi di urgenza attendere il provvedimento del P.M., al sequestro della cosa pertinente al reato quando vi è pericolo che la libera disponibilità della stessa possa aggravare o protrarre le conseguenze del reato ovvero agevolare la commissione di altri reati.

È dunque pacifico che la P.G. può eseguire, di iniziativa, i due tipi di sequestro.

In realtà, molto spesso, nei reati ambientali, la P.G. non procede in sede di intervento al sequestro e preferisce limitarsi ad informare il P.M. magari chiedendo al suo ufficio di provvedere alla redazione del provvedimento.

Diciamolo francamente: in genere questa prassi è scelta per evitare di procedere in proprio, con tutte le incombenze ed i (presunti) rischi del caso preferendo investire il P.M. con conseguente esonero di ogni propria responsabilità.

Chiariamo sul punto alcuni concetti.

È logico che il P.M. è il dominus dell'attività investigativa ed è il titolare primario di tutti gli atti connessi, sequestro incluso. Ed è quindi logico che, in linea generale, la titolarità primaria e principale dell'istituto del sequestro ricade in mano al P.M.

È dunque corretto che laddove l'intervento del P.M., in relazione al caso concreto ed alle circostanze dello stesso, possa essere tempestivo, la P.G. informi (urgentemente) il suo ufficio della opportunità di procedere al sequestro con seguente decisione del P.M. stesso sulla opportunità o meno di agire in tal senso.

Ma è altrettanto logico, nella realtà delle cose, che il P.M. non è onnipotente ed onnipresente e che non può, specialmente nei grandi uffici giudiziari, seguire all'istante tutte le prassi richieste per i sequestri con la necessaria tempestività.

Ed è dunque anche per tali motivi che il C.P.P. prevede, parallelamente alla funzione primaria del P.M. in questo campo, anche una clonata funzione autonoma e di iniziativa della P.G. che in pratica assume nelle proprie mani un ruolo dai connotati specifici e personali che deve per forza di cose attivare e che non può limitarsi a rimbalzare semplicemente di nuovo al P.M. (altrimenti il codice di procedura non avrebbe dedicato alcuni articoli ai sequestri di iniziativa della P.G. ed avrebbe limitato la previsione all'attività del P.M. relegando la polizia giudiziaria ad un ruolo di mera esecuzione materiale su disposizione del pubblico ministero).

Il codice di procedura individua invece un momento operativo-temporale del tutto autonomo per la P.G. nel contesto del quale il P.M. non può, in via realistica, intervenire in tempo in relazione al caso concreto e crea una operatività del tutto autonoma, specifica, completa per la polizia giudiziaria entro la quale la P.G. agisce, e deve agire, con decisioni ed iniziative autonome scelte di volta in volta per ogni singolo caso; iniziative che soltanto in un secondo tempo saranno sottoposte al vaglio del magistrato per una convalida.

Ma questa area di operatività autonoma non è, e non può essere, scelta o meno dalla P.G.: essa esiste e va gestita. Punto e basta. In questa area temporale la P.G. ha un grande potere-dovere discrezionale, legato naturalmente al rispetto delle leggi e delle procedure di rito, sui modi e mezzi di azione; potere-dovere che va di volta in volta gestito secondo le esigenze del caso concreto con opportune motivazioni logiche.

Il sequestro si inserisce in questo momento di azione temporale.

Se il caso presenta rischi immediati e non vi è il tempo ed il modo di avvisare il P.M. o comunque, secondo i casi concreti, vi è comunque rischio nella mora di attesa che si va creare, allora la P.G. non solo può ma deve agire in prima persona e di iniziativa.

Nella flagranza di un reato di furto, è inimmaginabile che la P.G. individuati e bloccati i responsabili non proceda subito, di iniziativa, al sequestro della refurtiva e dei mezzi serviti per l'esecuzione del reato.

Nella flagranza di un reato di grave danno ambientale, accade spesso esattamente il contrario. Con conseguenze a volte irrimediabili (un carico di fusti con sostanze tossico-nocive può essere fatto sparire in una mora di poche ore ed un carico di liquami sospetti può essere scaricato in acque correnti in pochi minuti...).

Dunque l'operatività della P.G., nel rispetto delle funzioni primarie del P.M., va comunque gestita in modo attivo proprio perché è prevista espressamente dal C.P.P. e corrisponde evidentemente ad esigenze procedurali irrinunciabili.

Sussistono inoltre spesso dubbi sulla responsabilità per danni in caso di sequestro non convalidato; mentre scarsi sono invece i dubbi sulla responsabilità omissiva per sequestro doveroso non realizzato.

In realtà, il sequestro, come qualsiasi altro atto di P.G, deve essere redatto nel rispetto delle forme di rito ed in presenza degli elementi sostanziali che lo legittimano. Ove questi due presupposti vengano rispettati, e la motivazione posta alla base dell'atto sia logica ed articolata, un provvedimento di mancata convalida non si traduce certo automaticamente in una responsabilità diretta e personale per l'operatore di P.G. laddove trattasi di diversa interpretazione di norme e fatti. Ciò rientra nella ordinaria logica procedurale che prevede fisiologicamente sequestri ed arresti non convalidati, sentenze totalmente modificate in appello, provvedimenti di ogni tipo ora confermati ora annullati nei vari ricorsi possibili.

Punto importante è il rispetto della procedure ed una logica operativa razionale e ben esposta nella motivazione che riassume tutti gli elementi di fatto e di diritto che hanno portato alla adozione del provvedimento.

La responsabilità penale in seguito a mancata convalida, che preoccupa maggiormente diversi operatori di P.G., ove siano rispettati i presupposti sopra esposti è praticamente impossibile salvo che il soggetto abbia agito in malafede; in tal senso si è espressa anche la Corte di Appello di Venezia (sent. 22 gennaio 1996) la quale osserva che, comunque, il fatto di procedere a un sequestro illegittimo per eccesso di zelo non può mai integrare il reato di cui all'art. 323 c.p. per mancanza del dolo di arrecare un danno ingiusto, tranne che nel fatto stesso si riscontri un intento vessatorio. Del resto la Cassazione ha stabilito peraltro che «il sequestro probatorio è legittimo anche quando è incerta la configurabilità di un reato» (Cass. pen., sez. II, 17 ottobre-22 novembre 1995, Mancini).

Al contrario, vogliamo invece prospettare l'ipotesi, ben più probabile, di una responsabilità per mancata adozione del sequestro ove questo era doveroso e non è stato adottato.

Abbiamo infatti visto sopra che la procedura in esame costituisce uno dei mezzi fondamentali che la P.G. ha a disposizione per impedire che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze e/o assicurare le fonti di prova del reato.

Nel caso in cui l'operatore di P.G. si rechi sul posto in primo intervento e rilevi che il reato ambientale, di una certa gravità, è in atto e non provveda immediatamente a spezzarne la vitalità antiggiuridica pur potendo (ed anzi dovendo) farlo, si avrà che il reato in qualche modo può procedere nei suoi effetti proibiti dalla norma creando magari danni o situazioni irreversibili. Un'associazione ambientalista o un privato possono, in teoria, denunciare l'operatore di P.G. per le omissioni conseguenti documentando il danno (e quindi l'effetto antiggiuridico) posto in essere dopo l'intervento che non ha impedito la prosecuzione del reato. Oppure, sempre a titolo esemplificativo, il mancato sequestro di beni costituenti elementi probatori che poi in dibattimento risulteranno determinanti (magari perchè nelle more i luoghi, le cose o le tracce sono state manomesse o distrutte o modificate) può determinare una reazione del P.M. o della parte civile con possibile potenziale responsabilità penale per tale omessa importante acquisizione.

Va evidenziato, a conferma di quanto esposto, che le Sezioni Unite Penali della Corte di Cassazione con la sentenza 16 maggio 1996, n. 5021 hanno stabilito che «(...) il sequestro rappresenta un "atto dovuto", la cui omissione esporrebbe gli autori a specifiche responsabilità penali (...)» (sul punto, la rivista «Guida al Diritto» n. 29/96 presenta detta sentenza in un articolo dal titolo inequivocabile: «Quando il sequestro è un atto dovuto la sua omissione è perseguibile penalmente» con sottotitolo «Le Sezioni Unite hanno rilevato che il provvedimento ablativo è oggetto di uno specifico dovere giuridico la cui omissione esporrebbe gli agenti e gli ufficiali di polizia a precise responsabilità»).

Dunque, in definitiva, il sequestro è un atto che va valutato in ogni aspetto relativo al caso concreto per decidere, con adeguata motivazione (scritta se eseguito, non scritta se omesso), quale strada operativa seguire in relazione alla adozione o meno del provvedimento.

Alcuni problemi pratici si presentano all'operatore di P.G. allorquando deve operare un sequestro e si trova di fronte a difficoltà oggettive come la rilevante struttura di un insediamento, un ciclo produttivo in atto, conseguenze occupazionali e via dicendo.

In questi casi il potere-dovere discrezionale della P.G. esposto nel precedente caso sub A) acquista particolare e fondamentale rilievo. Non esiste, infatti, una manualistica che preveda, caso per caso, come operare il sequestro e cosa sottoporre a sigillo: tutto è rimesso alla scelta di valutazione tecnica della P.G. che deve individuare i beni in vista delle finalità e di conseguenza agire.

Va evidenziato che il sequestro non è mai un atto finalizzato a sé stesso, ma è un provvedimento-ponte utilizzato per due finalità ben precise: acquisizione delle prove, oppure evitare che le conseguenze del reato siano aggravate o protratte ovvero che siano commessi altri reati. E sono dette finalità che l'operatore di P.G. deve tener presente per modellare (esattamente: modellare) la struttura del sequestro in relazione a quel caso concreto.

Non si deve punire anticipatamente il soggetto passivo; non si deve vessare, violentare irrazionalmente un'entità produttiva, congelare ad occhi chiusi tutto in ogni caso. Ma non si può neppure non toccare nulla per evitare, ad esempio, ricatti occupazionali.

E dunque la P.G. può intervenire limitando il sequestro, e dunque modellandolo nella costruzione della motivazione, ai beni essenziali tralasciando quelli irrilevanti per le due finalità esposte; oppure assegnando opportune prescrizioni al soggetto passivo; oppure consentendo alcune attività all'interno dell'area sequestrata e via dicendo...

In definitiva il sigillo deve raggiungere lo scopo ed ogni costruzione decisa caso per caso discrezionalmente dalla P.G. è rituale.

-----