

IL SEQUESTRO DI INIZIATIVA DELLA P.G. NEL CAMPO DEI REATI DI INQUINAMENTO: TECNICA DI POLIZIA GIUDIZIARIA AMBIENTALE

A cura del Dott. Maurizio Santoloci
Magistrato di Cassazione

*Il presente testo è tratto dal volume “Rifiuti, acque ed altri inquinamenti: tecnica di controllo ambientale” di Maurizio Santoloci – Edizione 2005 – Edito da Laurus Robuffo
Copyright riservato - Pubblicazione autorizzata per sito Polizia Locale Milano*

§ 22. L'IMPORTANZA DEL SEQUESTRO NEL CONTESTO DEI REATI IN MATERIA DI INQUINAMENTO

22.1 I due tipi di sequestro previsti dal codice di procedura penale

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, quando 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.

Nel campo degli illeciti ambientali, ed in modo particolare nel settore della normativa in materia di inquinamento, le funzioni della P.G. 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 anti-giuridica oltre che continuare a restare in essere genera poi danni spesso irreversibili. Si pensi, ad esempio, ad un veicolo fermato su strada mentre trasporta in modo irregolare un carico di rifiuti pericolosi (ad esempio con quantità, qualità e/o destinazione ignota); il semplice inoltro della comunicazione di notizia di reato al P.M. ha come conseguenza di fatto la libertà per il titolare del trasporto e per il committente di portare a termine lo smaltimento illegale dei rifiuti stessi. Quando si giungerà al dibattimento, per forza di cose, i rifiuti saranno verosimilmente scomparsi o smaltiti in modo fraudolento o mascherato; ed allora il danno verso l'ambiente (che la norma si preoccupava in fin dei conti di evitare) sarà irreparabile.

Un sequestro del mezzo e del carico eseguito dalla P.G. già al momento del controllo su strada consente invece di congelare la situazione e di evitare ulteriori sbocchi illeciti irreversibili nelle more del processo. Oltre che di approfondire tutti gli aspetti probatori del caso.

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).

Si rileva sul punto che la Corte di Cassazione ha addirittura 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).

22.2 Il verbale di sequestro: un importante atto "irripetibile"

Qualora sia stato eseguito un sequestro la P.G. scrive nel relativo verbale **il motivo** del provvedimento, indicando in epigrafe nel modo più esatto possibile **gli estremi della norma** che si presume violata. Una copia del verbale è consegnata alla persona cui sono state sequestrate le cose. Il verbale in questione per la convalida deve essere trasmesso senza ritardo e non oltre le 48 ore al P.M. del luogo dove è avvenuto il sequestro, individuato in base alla competenza per materia. Sottolineiamo l'importanza di redigere una motivazione completa, che, ove possibile, riassume sommariamente i fatti e fornisca gli elementi-base del reato perseguito.

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 normativa urbanistico-edilizia e vincolistica, in particolare quando vengono accertati in campagna o comunque in zone isolate con scarsi sbocchi di operatività immediata, e stante il carattere di estrema velocità nell'evolversi dell'illecito, presentano spesso tali caratteristiche di particolare necessità ed urgenza. 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.

22.3 I sigilli

I sigilli sono un mezzo ideale-formale prima ancora che materiale, perché **il sequestro si perfeziona con la realizzazione del verbale**. Il soggetto passivo ha cognizione del sequestro a tutti gli effetti con la notifica del verbale: l'apposizione dei sigilli a tale specifico fine conoscitivo nei suoi confronti è irrilevante (il bene a questo punto per il soggetto passivo è protetto ed indisponibile e l'uso e/o manomissione costituisce reato di violazione dei sigilli).

I sigilli materiali vengono poi apposti come ulteriore prassi:

1) per **rendere visibile il sequestro ai terzi estranei** ignari del provvedimento (es. cartelli e/o strisce bicolori per impedire l'accesso ai passanti in un'area di terreno o ai dipendenti in un'azienda sequestrata): «La funzione tutelata dalla legge a mezzo della apposizione dei sigilli non è quella di esplicitare il “vincolo materiale” sulla cosa, ma quella di manifestare erga omnes la presenza del vincolo giuridico di indisponibilità derivante dall'intervenuto sequestro» (Cass. pen., sez. VI, 5 maggio 1992, n. 531);

2) ove sorga la necessità per **impedire direttamente la manomissione del bene**, l'alterazione e/o l'uso improprio dello stesso (da parte del proprietario e/o di terzi estranei).

22.4 L'importanza e doverosità del sequestro nei reati ambientali in due documenti istituzionali

In ordine alla importanza prioritaria del sequestro si registrano due autorevoli documenti istituzionali. 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 rappresenanti 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.

Nel campo degli illeciti ambientali le funzioni della P.G. 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 anti-giuridica oltre che continuare a restare in essere genera poi danni spesso irreversibili.

Il danno ambientale, peraltro, nel nostro sistema giuridico è illegittimo quando ricorre una violazione di legge anche non sanzionata penalmente (vedi art. 18 legge 349/86).

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)».

22.5 La Corte di Cassazione: possibile sequestrare un'opera edilizia abusiva anche se ultimata – Il riflesso indiretto di questo principio-cardine sui reati in materia di inquinamento

Si afferma spesso, erratamente, 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 concetto 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 - P.M. in proc. Sferratore).

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 diffonda sulla direttiva n. 31 della legge delega, 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 appreso. 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 - Sezione III - Sentenza del 29 gennaio 2003 n. 4059 - Pres. Zumbo; Rel. Picciall).

Consegue, dunque, 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 e preordinata con la quale la cantieristica illegale viene sviluppata, e che determina l'insorgenza di manufatti totalmente illeciti in pochissimi giorni (addirittura poche ore, in alcune zone), rende questo principio ancora più importante per non consentire che si premi la tempestività e la velocità nel delinquere, quasi che una volta "ultimato" lo stabile di 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, con i criteri di adeguamento, può certamente essere applicato anche nel campo dei gravi illeciti in materia di inquinamento ove ne ricorrano e presupposti in relazione al caso concreto. E questo soprattutto perché da tale orientamento si trae la legittimazione ad operare il sequestro di iniziativa della P.G. anche in situazioni ove si assume che la condotta inquinante è cessata. Infatti, estrapolando il principio di fondo da queste sentenze della Corte e trasportando i concetti nella normativa in materia di rifiuti ed acque, anche in relazione ad illeciti aziendali, si possono agevolmente ritenere come soggiacenti potenzialmente al sequestro anche aree o meccanismi industriali che abbiano cessato – realmente o fittiziamente – la propria attività; dinamica in stretto o che vedano come non dimostrabile a livello probatorio tale elemento dinamico. Infatti in tali casi 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.

22.6 Le distonie sul territorio: le grandi fonti inquinanti e le aree di discarica e stoccaggio illegali spesso non vengono sequestrati e l'attività connessa totalmente illegale non viene bloccata

Il reiterarsi e propagarsi dei grandi fenomeni di eventi inquinanti illeciti ci deve portare ad una riflessione. Oggi la violazione di legge nel campo dei rifiuti e degli inquinamenti idrici è tanto diffusa da essere ormai considerata problema sociale e dunque azzerata nella sua illegalità. Evidentemente esiste, inutile negarlo, un problema di vigilanza preventiva e repressiva. Ancora oggi, in questo campo, si discute – in contrasto – di competenze, di ruoli, di funzioni amministrative e di polizia giudiziaria in materia tra vari organi. Chi ha le competenze, afferma che non ha le funzioni; e chi ha le funzioni, sostiene che non ha le competenze; ed intanto gli inquinamenti illegali dilagano. Sequestrare le grandi fonti inquinanti e le aree di discarica e stoccaggio illegali, perlomeno quelli più gravi e rilevanti, è un mezzo procedurale doveroso ed efficace per bloccare gli illeciti nel settore.

Proponiamo – come contributo per la riflessione sul tema, uno schema di parallelo tra quello che sarebbe dovuto accadere nel campo della repressione degli abusi edilizi gravi e quello che, invece, è di fatto accaduto.

REPRESSIONE DEI FENOMENI ILLEGALI DI INQUINAMENTO GRAVI

Ex rapporto

Attuale comunicazione

La p.g. nota un illecito importante in materia di rifiuti ed inquinamento idrico	La p.g. nota un illecito importante in materia di rifiuti ed inquinamento idrico
E' un reato in corso di esecuzione	E' un reato in corso di esecuzione
La P.G. impedisce che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze	La P.G. NON impedisce che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze
Blocca gli eventi di gestione illecita di rifiuti e/o di sversamenti inquinanti	NON blocca gli eventi di gestione illecita di rifiuti e/o di sversamenti inquinanti e lascia che le attivita' illecite proseguano indisturbate
Assicura le fonti di prova del reato (rilievi tecnici, fotografici, documentali)	Assicura le fonti di prova del reato (rilievi tecnici, fotografici, documentali)
Invia la comunicazione del reato al P.M.	Invia la comunicazione del reato al P.M.
Il responsabile viene condannato	Il responsabile viene condannato
Si ordina e si esegue la regolarizzazione delle attivita' e la bonifica dei siti inquinati	Si ordina a livello giurisdizionale la bonifica dei siti inquinati in via ormai temporalmente tardiva
E' stato evitato il danno punito dalla norma	NON e' stato evitato il danno punito dalla norma

§ 23. QUALCHE PROBLEMA INTERPRETATIVO IN ORDINE AL SEQUESTRO

Il sequestro, atto importantissimo nella operatività della P.G. nel campo ambientale, spesso non viene adottato, siamo realistici, anche per alcuni dubbi e problemi interpretativi da parte del personale che si trova ad agire.

Vediamo insieme qualcuno di questi dubbi.

A) Deve essere la P.G. o il P.M. ad eseguire il sequestro?

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 può essere 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 parallela 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. 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.

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.

B) La responsabilità per danni in caso di sequestro non convalidato; la responsabilità omissiva per sequestro doveroso non realizzato

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 anti-giuridica 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 anti-giuridico) 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.

C) I due tipi di sequestro

La diversa costruzione giuridica dei due tipi di sequestro adottabili dalla P.G. crea spesso malintesi interpretativi.

Riportiamo una chiarissima sentenza della Cassazione che riassume i due diversi concetti: «Il sequestro probatorio e il sequestro preventivo perseguono scopi diversi, in quanto il primo è diretto all'acquisizione delle prove, mentre il secondo è diretto ad evitare che le conseguenze del reato siano aggravate o protratte ovvero che siano commessi altri reati» (Cass. pen., sez. V, 25 giugno 1992, n. 1102 – Moro ed altro).

Va tuttavia rilevato che spesso i due tipi di sequestro, se hanno per oggetto il medesimo bene, concorrono (ed a nostro avviso possono essere realizzati con un unico verbale che riporta ambedue le procedure); infatti premesso che «il sequestro probatorio e il sequestro preventivo perseguono scopi diversi (...) l'oggetto dei due provvedimenti non è però diverso, poiché entrambi consentono l'acquisizione sia del corpo del reato, sia di cose pertinenti al reato per soddisfare esigenze diverse» (Cass. pen., sez. V, citata). Si rileva che «il nuovo codice di rito prevede diversi tipi di sequestro (...) la diversità dei presupposti e delle finalità consente la adozione dei diversi provvedimenti anche in concorso tra loro, ove ricorrano i rispettivi presupposti e finalità. (Nella fattispecie erano stati disposti, sulla stessa sostanza alimentare, sequestro preventivo e sequestro probatorio)» (Cass. pen., sez. VI, ord. 20 ottobre 1992, n. 2267).

D) Il sequestro presso grandi insediamenti

Alcuni problemi pratici si presentano all'operatore di P.G. allorché 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.

Vediamo qualche esempio concreto (e teorico).

Un depuratore comunale sta riversando liquami dannosissimi su un corso d'acqua pubblico perché riceve, illegalmente, scarichi chimici da autospurgo provenienti da aziende produttive che non è in grado di trattare. Oggettivamente è irrazionale pensare di sequestrare tutto il depuratore comunale bloccandone l'operatività. In tal caso si deve comunque impedire che il reato, di grave danno ambientale, venga portato ad ulteriori conseguenze. Il fatto-illecito, causa del danno, è rappresentato dall'ingresso consentito illecitamente agli autospurgo. Si potrà sigillare il depuratore modellando il verbale nel senso che, premessa la descrizione dei fatti e del danno, si sottopone a sequestro tutta la struttura dell'impianto; si consente al custode (eventualmente il pubblico amministratore e/o tecnico responsabile) di far proseguire, in deroga al sequestro, l'uso del depuratore solo per gli scopi genetici (e cioè gli scarichi del centro abitato) con inibizione di altre attività (leggi: ingresso autospurgo esterni). Ove nuovamente dopo l'apposizione (ideale e formale) dei sigilli venisse ancora consentito l'ingresso degli autospurgo i sigilli stessi sarebbero violati («Ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 349 c.p., per sigillo deve intendersi qualsiasi strumento apposto sulla cosa, tramite il quale si manifesti la volontà dello Stato diretta al conseguimento della particolare custodia imposta – per legge o per ordine dell'autorità – alla res, per assicurarne la conservazione o la consistenza. Tale delitto, infatti, si perfeziona non solo con la rottura del sigillo, ma anche quando si infranga il divieto che esso simboleggia mediante qualsiasi condotta idonea a frustrare l'assicurazione della cosa e ad eludere il vincolo d'immodificabilità imposto su di essa

dalla volontà pubblica». Cass. pen., sez. VI, 5 marzo 1992, n. 2401 - Pres. Perrotti, Est. Sciuto).

Ancora. In una grande azienda, uno scarico causa di riversamenti illeciti può essere sequestrato in via isolata rispetto alla restante struttura aziendale che potrà continuare a lavorare; ed in un cantiere, sigillata l'area dello scavo delle fondamenta per impedire la colata di cemento (prosecuzione del reato a danno difficilmente reversibile), eventuali macchinari non strettamente connessi (gru, gruppo elettrogeno...) possono anche essere esclusi dal sequestro; ed in un'area entro la quale dopo i sigilli sono comunque necessari lavori urgenti (tamponature per evitare crolli, somministrazione cibo ad animali, conservazione merci etc...), il custode può essere autorizzato nel verbale di sequestro, con certe condizioni, ad operare anche in collaborazione con terzi secondo quanto necessario dentro l'area sequestrata.

E) il sequestro deve essere eseguito solo dagli ufficiali di P.G. o può essere eseguito anche dagli agenti?

Il sequestro un atto che istituzionalmente è demandato agli ufficiali di P.G., i quali la eseguono, di regola, su disposizione espressa del magistrato, ma abbiamo visto che in molti casi, in quella sfera del codice di procedura penale che riserva una particolare operatività autonoma agli organi di polizia, è possibile all'organo di P.G. anche di procedere di propria iniziativa. Tuttavia l'art. 113 delle disposizioni di attuazione del C.p.p. prevedono che in casi di particolare necessità ed urgenza possono procedere alla perquisizione anche gli agenti di polizia giudiziaria.

Non vi è dubbio che i reati in materia ambientale presentano, proprio per la loro natura e per le caratteristiche topografiche e particolari che rivestono, molto spesso situazioni nelle quali la particolare necessità ed urgenza richiesta dalla norma è, per così dire, fisiologica rispetto alla tipologia stessa dei reati. Quindi si ritiene che in questa materia l'intervento anche dei singoli agenti di polizia giudiziaria possa essere considerato legittimo quando naturalmente ricorrono però tutti gli altri presupposti che rendono lecita e corretta proceduralmente la perquisizione.

Registriamo sul punto specifico, ad esempio, una sentenza della Cassazione penale (Sez. VI - 20/9/1999 n. 2091 - Trizio) nella quale la Suprema Corte stabilisce che "quando gli agenti di polizia giudiziaria vengono a trovarsi in una situazione dagli inequivoci e oggettivi connotati di gravità ed urgenza, quale appunto può essere quella in cui taluno venga sorpreso nella flagranza di reato, legittimamente spiegano il loro pronto e diretto intervento per gli accertamenti necessari, anche attraverso perquisizioni e sequestri". Dunque la Corte di Cassazione ormai pacificamente riconosce la legittimità dell'operato dei semplici agenti di polizia giudiziaria. Si veda ancora, ad esempio, che con una sentenza del 20/01/2000 n. 763, la terza sezione della Cassazione Penale (Pres. Avitabile) stabilisce che "quando procede al sequestro di sua iniziativa l'ufficiale o l'agente di polizia giudiziaria non è necessario che chieda al pubblico ministero il nome del custode, ma, nel disporre il sequestro stesso, ha facoltà di apporre i sigilli e di nominare un custode". Come si vede la formulazione di questa precisa pronuncia della Suprema Corte sostanzialmente equipara la procedura per l'ufficiale o l'agente di polizia giudiziaria, senza specificare alcun particolare connotato di eccezionalità rispetto all'intervento dell'agente.

F) La modulistica prestampata per i verbali di sequestro amministrativo sono utilizzabili per il sequestro penale? Ed il verbale deve essere lungo o breve?

Accade spesso che operatori di P.G. utilizzano i moduli prestampati per i sequestri amministrativi, adattandoli anche per i sequestri penali con modifica parziale a mano di alcuni campi e voci. Questo a nostro avviso è profondamente sbagliato.

Infatti in primo luogo la procedura di sequestro amministrativa segue presupposti e logiche del tutto diverse dal sequestro penale, e gli spazi prestampati sono ridotti in conseguenza di tali dissimili ritualità

Ma va anche considerato che il sequestro penale è atto impegnativo, ed in alcuni settori del diritto ambientale la normativa di principio non chiara impone una motivazione ancora più esaustiva e lunga, anche con richiami di giurisprudenza e vere e proprie costruzioni giuridiche entro le quali collocare – poi alla fine – la fattispecie specifica inerente il sequestro. Si pensi, ad esempio, al confine tra decreto/rifiuti e decreto/acque in materia di rifiuti liquidi e scarichi. In occasioni di vasche, bidoni, autospurgo, depuratori, “scarichi” e non scarichi, gestione rifiuti liquidi ordinari e liquidi di acque reflue, se si lasciano scontate alcune concettualità preliminari e si usano i termini in via impropria, si rischia una non convalida per errata applicazione della norma. Basta ad esempio scrivere che da una vasca aziendale (stoccaggio o deposito temporaneo) l’azienda “scarica” i liquami verso l’esterno, per sbagliare i concetti alla radice e rendere vana tutta la procedura. Dunque il concetto di “scarico” e “rifiuto liquido” va premesso in motivazione preliminare.

Dunque, a nostro avviso, il verbale di sequestro deve essere lungo, ben motivato e approfondito.

Maurizio Santoloci