



**REATI AMBIENTALI: AGGIORNAMENTO NORMATIVO  
E ASPETTI RILEVANTI RIFERITI AI SOGGETTI RESPONSABILI  
DELLE VIOLAZIONI ED ALL'ATTIVITA' DI P.G.**

**Rosa Bertuzzi**

Ufficiale Corpo Polizia Provinciale Piacenza

SESSIONE SPECIALE  
POLIZIA AMBIENTALE  
Giovedì 17 Settembre, mattina

# **REATI AMBIENTALI: AGGIORNAMENTO NORMATIVO E ASPETTI RILEVANTI RIFERITI AI SOGGETTI RESPONSABILI DELLE VIOLAZIONI ED ALL'ATTIVITA' DI P.G.**

**Rosa Bertuzzi**

Ufficiale Corpo Polizia Provinciale Piacenza

*“ Viviamo tutti sotto il medesimo cielo, ma non tutti abbiamo lo stesso orizzonte “*

**K. Adenauer**

Il controllo ambientale, per risultare efficace, necessita di un insieme di azioni mirate ad assicurare la disponibilità di un quadro, sia normativo che operativo, confacente al livello di “qualità” ambientale richiesto dalla collettività.

La continua evoluzione del comune senso di tutela ambientale, affinché sia indirizzata verso obiettivi realmente rispondenti ad oggettive esigenze di salvaguardia e tutela, deve necessariamente formarsi su una sempre maggiore conoscenza delle politiche ambientali valutate tramite una corretta formazione del pubblico.

Le finalità principali della disciplina della gestione dell’ambiente in generale sono: rendersi garante di elevata difesa della salute umana e dell’ambiente contro gli effetti dannosi delle operazioni di gestione non corretta, ad esempio mediante interventi per i quali i rifiuti siano recuperati e smaltiti eliminando o riducendo il pregiudizio per il benessere dell’uomo e, più in generale, dell’ambiente; tutelare le risorse naturali; garantire che i costi per la gestione dell’aria, dell’acqua, del suolo siano ripartiti in modo equilibrato ed accettabile tra i soggetti che concorrono all’interno del ciclo di lavorazione, secondo il giusto principio del *“chi inquina paga”* e in senso lato *“i costi per un ambiente migliore vanno sostenuti da tutti”* (anche riferito al contenuto delle diverse Direttive Europee e delle norme quali il Testo Unico Ambientale , D.L.vo 152/2006).

A tal proposito, la regolamentazione di misure di diversa struttura costituisce il compendio dei suddetti fini. Così, adempimenti, obblighi e responsabilità, strumenti amministrativi, tecnico organizzativi, economici e negoziali, sono i parametri che gli operatori, intesi quali destinatari della norma, nonché le parti ed i soggetti tutelati, possono porre a base dell’individuazione dei reciproci ruoli nella materia. Fondamentale per la tutela generale ambientale è l’adozione di una terminologia tecnico/giuridica univoca, che consenta definizioni comuni tra i vari attori e che sia omogenea in tutti i paesi dell’Unione europea (considerando i punti 3 e 7 – art. 1 – Direttiva Europea 2006/12/CE). Si possono citare, per invogliare l’attento lettore, gli illeciti base previsti, quali: i requisiti minimi per la localizzazione e l’esercizio di impianti di gestione dei rifiuti, gli scarichi abusivi, l’inquinamento acustico, gli effetti sull’aria; altrettanto importante è la disciplina degli adempimenti e degli obblighi miranti ad assicurare l’efficacia dei controlli, fra i quali meritano di essere ricordati l’obbligo di tenuta dei registri, dei formulari di trasporto, le procedure di autorizzazione e iscrizione, le attività di ispezione e i regimi amministrativi e tecnici di controllo.

Il mantenimento delle risorse naturali deve svilupparsi attorno a prescrizioni che, in attuazione del più generale principio dello sviluppo sostenibile, concretizzino un uso funzionale e ragionevole delle

stesse con ogni possibile ottimizzazione, frenando gli sprechi.

L'Amministrazione, a ogni livello, tende all'incremento di procedure per il contenimento della produzione di fonti di inquinamento: ciò attraverso l'utilizzo delle tecnologie pulite e dei prodotti completamente riciclabili o riutilizzabili, nonché tramite la diffusione e l'incoraggiamento al recupero dei rifiuti ed all'utilizzo dei materiali di recupero, anche mediante incentivazioni economiche e intese contrattuali.

La tutela dell'ambiente non è un capriccio degli ambientalisti. E' un impegno assoluto che coinvolge tutti i cittadini e le istituzioni.

Pur consapevoli del bisogno di salvaguardare la natura, spesso si finisce per adottare scelte e comportamenti che soddisfano altri bisogni. Abbattere un albero potendolo evitare, sprecare l'acqua quando l'acqua scarseggia, non fare attenzione alle emissioni degli autoveicoli, compromettendo il nostro ambiente vitale è, per chiunque, un ovvio errore. Tuttavia, diabolicamente, si persevera.

L'intento comune e la speranza dei più, sono oggi improntati a sensibilizzare la difesa del nostro ambiente tramite la costante ricerca di strumenti idonei ad arginare i fenomeni di degrado. Il primo passo per avanzare nell'auspicata direzione rimane concentrarsi sulla necessaria formazione che ciascuno dovrebbe possedere per porre in essere ciò che viene invocato dalla collettività tramite le norme, ed anche per accrescere il proprio senso civico.

## **“ECOMAFIA” IL REATO DI TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI**

Il tema della “Sicurezza Ambientale”, anche in ambito di istituzioni locali, è diventato uno degli argomenti principali di attenzione e discussione. In particolare, molta attenzione è stata riservata ai grandi reati di natura ambientale, i quali ledono la salute umana. I motivi sono molti: la Suprema Corte, con sentenza 356/04, ha stabilito che *“la protezione dell'ambiente, che pure attraversa una molteplicità di settori in ordine ai quali si mantengono competenze diverse, statali e regionali, ha assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici e unitari obiettivi perseguiti, non si esaurisce né rimane assorbita nelle competenze di settore”*. In sostanza, gli organi deputati alla gestione ed al controllo, non sono solo chiamati a concrete e programmate azioni di intervento, ma rivestono i poteri più ampi in materia.

Nell'ambito dell'attuale sistema punitivo, il reato più grave in materia di ambiente è previsto dall'articolo 260 del D.Lgs 152/2006 – *“Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”*. La fattispecie punisce chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti. Elementi che caratterizzano la violazione sono ...l'organizzazione volta a trattare *ingenti quantitativi*... di rifiuti. Da ciò, la presunta, nonché necessaria, valenza deterrente verso tali comportamenti.

La norma si caratterizza per essere il tentativo del Legislatore (*“tentativo”* proprio perchè risulta difficoltoso, da parte degli organi di Polizia, poter risalire, e quindi accertare e contestare, la concreta sussistenza di tale fattispecie delittuosa) di punire quelle attività illecite legate ai rifiuti, poste in essere in modo continuativo, facendo ricorso ad una struttura organizzativa (di mezzi, strumenti, persone) tale da permettere l'illecito smaltimento in violazione delle regole amministrative e di condotta fissate dalla normativa di settore, ma prescindendo dalla natura dei rifiuti in questione. In Italia, tale attività si concretizza soprattutto nelle varie operazioni di trasporto di rifiuti lungo il territorio nazionale con

declassificazione fittizia durante i passaggi intermedi, allo scopo di attribuire ai rifiuti codici diversi da quelli originali. In tal modo, il costo di lavorazione può risultare notevolmente inferiore rispetto alla reale tipologia del rifiuto, con possibilità di facile smaltimento, in modo illegale (ad esempio, allo spandimento di liquame si aggiunge un rifiuto liquido molto pericoloso per il quale il costo di smaltimento sarebbe altissimo), ma formalmente nella piena legalità.

Spesso questa forma di illecito necessita di un'organizzazione che viene ad interessare direttamente la fonte di produzione del rifiuto: i produttori, nell'inviare i rifiuti, emettono il formulario di identificazione recante l'indicazione mendace della categoria, ed accompagnato da certificati di analisi di comodo e falsi. Nell'ipotesi in cui, invece, il traffico illecito non parta direttamente dal produttore, bensì dal trasportatore, si verifica il cosiddetto "giro FIR" o "giro bolla", operazione in forza del quale i rifiuti sono cartolarmente fatti transitare dal primo impianto di stoccaggio ad altro impianto, possibilmente da una regione all'altra, con lo scopo finale della declassificazione della tipologia di rifiuto per aggirare la legislazione vigente, allo scopo di ovviare alle prescrizioni autorizzative dell'impianto a cui il rifiuto è destinato. Nella pratica, il disegno criminoso consiste nel trasformare documentalmente la disciplina giuridica del rifiuto, in modo da renderla compatibile con quella applicabile al luogo di destinazione finale prescelto. In questa specifica ipotesi il rifiuto esce regolare dal produttore, corredato di un determinato codice, viene stoccato in un impianto di stoccaggio autorizzato - ma nella pratica il rifiuto non viene neanche scaricato dal camion - e riparte dal centro di stoccaggio, a seguito di normale trascrizione nell'apposito registro di scarico e carico rifiuti, con un nuovo formulario dello stesso centro ove viene destinato o ad altro centro, al fine di effettuare altro fittizio trattamento, o al centro per lo smaltimento/recupero finale. I promotori di tale attività organizzata hanno, praticamente, l'*obbligo* di tale passaggio o passaggi intermedi per poter realizzare l'abuso.

Attraverso tale operazione si vuole costruire una attività all'apparenza lecita e dai costi in realtà ben superiori a quelli realmente sostenuti. A completamento di tale attività vengono emesse false fatturazioni che il produttore, o soggetto a lui collegato, emette nei confronti dello smaltitore/recuperatore finale per operazioni inesistenti, al fine di compensare la pregressa fatturazione relativa alle operazioni di smaltimento in realtà non effettuate. Per l'accertamento, quindi, occorre effettuare tutte le indagini documentali delle diverse ditte/soggetti partecipanti, al fine di poter riscontrare il reato di traffico illecito di rifiuti e tutti gli altri eventuali reati in concorso.

Quindi, l'ipotesi criminosa - per la cui configurabilità è necessario il dolo, trattandosi di delitto - viene spesso posta in essere anche qualora non vi sia stata la concreta offesa all'ambiente - danno ambientale - obbligo di bonifica - in quanto colpisce fatti imperniati su violazioni di obblighi giuridico/amministrativi che, anche solo potenzialmente, possono determinare un impatto ambientale.

## **LA RESPONSABILITA' DEL TITOLARE DELL'AZIENDA**

In merito alle diverse responsabilità penali del titolare dell'azienda che produce il rifiuto, qualora rientri nel disegno criminoso di cui all'art. 260/152, l'onere del soggetto apicale (amministratore di una società che gestisce un impianto produttivo e che assume una posizione di garanzia in quanto soggetto tenuto a vigilare affinché i propri dipendenti o sottoposti osservino norme ambientali) è quello di far rispettare la normativa sullo smaltimento dei rifiuti e di impedire, attraverso una valida vigilanza e formazione del personale, che i propri dipendenti la violino. Sussistendo, quindi, la responsabilità penale e colposa "se il legale rappresentante non adotti le misure atte ad assicurare il corretto smaltimento dei rifiuti, e se non assolva l'onere di provare che il servizio di prevenzione sia funzionante e che ad esso sia preposto un dirigente responsabile" (Cass. Pen., sez. III, 19 aprile 2007, n. 15989). Rimane comunque l'eccezione della Delega di Funzioni, se fatta secondo i canoni richiesti

(ad esempio, il delegato deve essere in possesso delle capacità tecniche per poter adempiere a tale professione): all'imprenditore è infatti accordato il potere di esimersi dal rischio di incorrere in tale reato solo qualora dimostri di avere adottato un modello di **organizzazione e di gestione specifico** - cioè quando abbia individuato correttamente le aree di rischio esterne e interne - , **attuale** – ossia idoneo a ridurre i rischi da reato -, **ed efficace** – tramite la elaborazione di meccanismi di decisione e di controllo tali da eliminare l'area del rischio da responsabilità. Solo in questo modo l'imprenditore potrà approntare un'adeguata difesa penale, dimostrando al giudice di aver valutato tutti i rischi prevedibili sulla scorta delle regole cautelari ambientali e, conseguentemente, di aver adottato un idoneo sistema di gestione degli stessi.

Spesso, unitamente a tale attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, si consuma, nella forma di concorso di reati, il più grave delitto di cui all'art. 416 Codice Penale, "**associazione a delinquere**" ravvisabile "*quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti, coloro che promuovono o costituiscono od organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da 3 a 7 anni. Per il solo fatto di partecipare all'associazione, la pena è della reclusione da 1 a 5 anni. I capi soggiacciono alla stessa pena stabilita per i promotori*".

Tale ipotesi delittuosa in passato non era sostanzialmente applicabile alla realtà della gestione dei rifiuti, in virtù del fatto che la natura dei reati in materia ambientale era prevalentemente contravvenzionale: in astratto era infatti improponibile la configurazione dell'ipotesi associativa, ravvisabile solo laddove gli associati intendessero porre in essere delitti.

Inoltre, il reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti poteva, e può ancora oggi, concorrere con il reato di **truffa** di cui all'art. 640 Codice Penale, addirittura **in forma aggravata** poiché commessa in danno di enti pubblici.

### **CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE III PENALE, SENTENZA 7 Maggio 2009, n° 18351**

La sentenza ha preso in esame un'attività organizzata al fine di smaltire illegalmente rifiuti su numerosi fondi e terreni siti in diversi comuni, per il tramite di un'organizzazione a ciò deputata. Imputati risultavano essere i soci della società produttrice dei rifiuti, i promotori ed organizzatori della società criminale, i soci della società che utilizzava i trattori ed i mezzi agricoli necessari per lo spandimento del rifiuto, il procacciatore di contratti per lo smaltimento dei rifiuti, un dipendente di una provincia, settore ambiente, ecologia e tutela del territorio, quale addetto ai controlli nelle aziende, i proprietari, affittuari, possessori ed utilizzatori dei fondi utilizzati per lo spandimento dei rifiuti. **Il fatto**, al fine di realizzare l'illecito traffico, si concretizzava nel trasporto dei rifiuti dal produttore ad un impianto apparentemente dedito al compostaggio ed al recupero di rifiuti, per poi essere trasportati in altro centro apparentemente destinato alla ricezione, trattamento, miscelazione, stagionatura, bonifica, e riutilizzo degli stessi, per attività di compostaggio, ammendante e concimante per l'agricoltura. I rifiuti venivano quindi smaltiti illegalmente sui diversi terreni, tramite lo spandimento, anche con l'utilizzo di falsi documenti di identificazione di rifiuti e con l'esecuzione di truffe ai danni della pubblica amministrazione. I **capi di imputazione**, a carico di tutti i soggetti coinvolti, in concorso di persone ed in concorso di reati si riferivano:

- a) traffico illecito di rifiuti, in riferimento alle spedizioni dei rifiuti facenti parte del disegno criminoso;
- b) attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti;
- c) truffa aggravata ai danni dello Stato;

- d) associazione a delinquere;
- e) reato continuato di cui all'art. 81 del Codice Penale;
- f) concorso di persone;
- g) aggravante di cui all'art. 61, comma 1, cpv 11: l'aver commesso il fatto con abuso di autorità;
- h) corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio.
- i) Falsità ideologica commessa dal privato
- j) L'abuso di atti d'ufficio in quanto il dirigente comunicava il giorno, l'ora e le generalità del personale ispettivo che si sarebbe recato a compiere i prescritti controlli
- k) L'omissione di atti d'ufficio al fine di non far emergere irregolarità nell'attività e quindi apportando un indebito e straordinario apporto all'azione criminale dell'organizzazione capeggiata dal procacciatore d'affari.

La Cassazione ha confermato che i partecipanti alla banda criminosa, con più operazioni ed attraverso l'allestimento di mezzi ed attività continuative, nonché la creazione di falsi documenti di trasporto e falsi certificati di analisi, organizzavano, cedevano, ricevevano, trasportavano o comunque gestivano illegalmente ingenti quantitativi di rifiuti, che venivano abusivamente smaltiti su terreni utilizzati per fini agricoli, realizzando così numerose discariche abusive all'interno di ogni terreno.

Il delitto di falsità ideologica è stato confermato in quanto venivano formati falsi certificati di analisi dei rifiuti e di accompagnamento dei rifiuti illecitamente trasportati e/o sversati, al fine di renderli solo formalmente compatibili con la attività di compostaggio e di ammendante per l'agricoltura. Gli ingiusti profitti erano rappresentati dalle ingenti somme ricavate per il ritiro dei rifiuti dalle aziende produttrici, dalle spese non sostenute per la gestione delle operazioni di trattamento e dall'utilizzo di dette somme.

#### **CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE III PENALE, SENTENZA 23 luglio 2008 n. 30847**

Ulteriormente: la Suprema Corte ha preso in esame il caso di un traffico di rifiuti realizzato tramite più operazioni ed attraverso l'allestimento di mezzi ed attività continuative, organizzate, in cui gli autori trasportavano, cedevano e comunque gestivano abusivamente, utilizzando falsi certificati di analisi e falsi documenti di trasporto, ingenti quantitativi di rifiuti, allo scopo di conseguire un ingiusto profitto costituito dal risparmio dei costi di smaltimento.

La Cassazione ha così attribuito alle terminologie di cui all'art. 260 D.lvo. 152/06 la loro esatta qualificazione giuridica. In particolare, ha stabilito che le **condotte criminose** che caratterizzano l'elemento oggettivo del reato devono essere connotate dal carattere della continuità ovvero della abitudine, che non deve essere confusa con la occasionale reiterazione dell'illecito, postulando l'esistenza di un progetto delittuoso articolato che trascende la commissione dei singoli fatti. Inoltre, il termine "**ingente**" deve riferirsi all'attività abusiva nel suo complesso, ovvero al quantitativo di rifiuti complessivamente gestito attraverso la pluralità di operazioni, che considerate singolarmente potrebbero anche essere qualificate quali modeste. Quanto al "**profitto**", sempre secondo la Cassazione, può consistere anche nella semplice riduzione dei costi aziendali. L'elemento necessario per la configurabilità di tale reato rimane comunque la pluralità di operazioni in continuità temporale, relative ad una o più delle diverse fasi in cui si concretizza ordinariamente la gestione dei rifiuti.

## **REATI OGGETTO DI TRAFFICI ILLECITI DI RIFIUTI**

### ***Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - “Norme in materia ambientale”***

#### **ART. 259 Traffico illecito di rifiuti**

1. Chiunque effettua una spedizione di rifiuti costituente traffico illecito .....e' punito con la pena dell'ammenda da millecinquecentocinquanta euro a ventiseimila euro e con l'arresto fino a due anni. La pena e' aumentata in caso di spedizione di rifiuti pericolosi.
2. Alla sentenza di condanna, o a quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i reati relativi al traffico illecito di cui al comma 1 o al trasporto illecito di cui agli articoli 256 e 258, comma 4, consegue obbligatoriamente la **confisca del mezzo di trasporto**.

#### **ART. 260 Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti**

1. Chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti e' punito con la reclusione da uno a sei anni.
2. Se si tratta di rifiuti ad alta radioattività si applica la pena della reclusione da tre a otto anni.
3. Alla condanna conseguono le pene accessorie di cui agli articoli 28, 30, 32-bis e 32-ter del codice penale, con la limitazione di cui all'articolo 33 del medesimo codice.
4. Il giudice, con la sentenza di condanna o con quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, ordina il ripristino dello stato dell'ambiente e può subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente.

## ***CODICE PENALE***

### **Art. 640 Truffa**

Chiunque, con artifici o raggiri, inducendo taluno in errore, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da lire centomila a due milioni.

La pena è della reclusione da uno a cinque anni e della multa da lire seicentomila a tre milioni:

1) se il fatto è commesso a danno dello Stato o di un altro ente .....

### **Art. 416 Associazione per delinquere**

Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti, coloro che promuovono o costituiscono od organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da tre a sette anni.

Per il solo fatto di partecipare all'associazione, la pena è della reclusione da uno a cinque anni.

I capi soggiacciono alla stessa pena stabilita per i promotori...

### **Art. 416-bis Associazione di tipo mafioso**

Chiunque fa parte di un'associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, è punito con la reclusione da sette a dodici anni.

Coloro che promuovono, dirigono o organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da nove a quattordici anni.

L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgano della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ....

### **Art. 434 Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi.**

Chiunque .. commette un fatto diretto a cagionare ..... un ...disastro è punito, se dal fatto deriva pericolo per la pubblica incolumità, ..con la reclusione da uno a cinque anni.

La pena è della reclusione da tre a dodici anni se ... il disastro avviene.

### **Art. 81 Concorso formale. Reato continuato.**

È punito con la pena che dovrebbe infliggersi per la violazione più grave aumentata sino al triplo chi con una sola azione od omissione viola diverse disposizioni di legge ovvero commette più violazioni della medesima disposizione di legge.

Alla stessa pena soggiace chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno criminoso, commette anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse disposizioni di legge.

### **Art. 110 Pena per coloro che concorrono nel reato.**

Quando più persone concorrono nel medesimo reato, ciascuna di esse soggiace alla pena per questo stabilita, .....

### **Art. 61 Circostanze aggravanti comuni**

Aggravano il reato quando non ne sono elementi costitutivi o circostanze aggravanti speciali le circostanze seguenti:

.....

2. l'aver commesso il reato per eseguirne od occultarne un altro, ovvero per conseguire o assicurare a sé o ad altri il prodotto o il profitto o il prezzo ovvero la impunità di un altro reato;

3. l'aver, nei delitti colposi, agito nonostante la previsione dell'evento;

.....

11. l'aver commesso il fatto con abuso di autorità o di relazioni domestiche, ovvero con abuso di relazioni di ufficio, di prestazione d'opera, di coabitazione, o di ospitalità.

## NUOVI ORIZZONTI DEL DIRITTO PENALE AMBIENTALE ?

***DIRETTIVA EUROPEA 2008/99/ce del PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 19 novembre 2008 “TUTELA PENALE DELL’AMBIENTE”  
Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea n. L.328/28 del 6.12.2008***

L’approvazione di tale direttiva ha portato alcuni illustri studiosi della tematica ambientale ad affermare che essa “*costituisce il salto metodologico sul quale si puntava per una accelerazione sulla strada della effettività della tutela ambientale*” (A.Montagna, “Il Giudice nazionale tra i principi costituzionali e le convenzioni europee”, Relazione all’incontro di studio del Consiglio Superiore della Magistratura sul tema “I crimini ambientali”, Roma, 2-4 luglio 2008).

Va da sé che la decisione in esame, a prescindere dal maggiore o minore apprezzamento per le motivazioni che l’hanno sostenuta o per parte di esse, è stata considerata di “*tale significato da potere inaugurare – se assistita da coerente volontà politica – una nuova fase del processo di integrazione europea*” (A.Bernardi, Diritto europeo dell’ambiente e pluralismo culturale).

La stessa direttiva testimonia la preoccupazione della Comunità Europea per l’aumento dei reati ambientali e per le loro conseguenze, che sempre più frequentemente si estendono al di là delle frontiere degli Stati in cui i reati vengono commessi. Questi reati rappresentano una minaccia per l’ambiente ed esigono pertanto una risposta adeguata: alla luce di ciò ogni Stato membro, entro due anni dalla sua entrata in vigore, dovrà adottare le misure legislative deputate all’attuazione di tale direttiva.

Quest’ultima obbliga gli Stati membri a prevedere, nella loro legislazione nazionale, sanzioni penali in relazione a gravi violazioni delle disposizioni del diritto comunitario in materia di tutela dell’ambiente.

Materie che dovranno interessare le legislazioni nazionali:

- a) scarico, immissione illecita di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti nell’aria, nel suolo o nelle acque che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell’aria;
- b) la raccolta, il trasporto, il recupero o lo smaltimento di rifiuti;
- c) la spedizione di rifiuti illecita;
- d) l’esercizio di un impianto in cui sono svolte attività pericolose o nelle quali siano depositate o utilizzate sostanze o preparazioni pericolose che provochi o possa provocare il decesso o lesioni gravi alle persone;
- e) la produzione, lavorazione, trattamento di materiali nucleari o altre sostanze radioattive pericolose;
- f) uccisione, distruzione, possesso di specie animali o vegetali selvatiche protette;
- g) deterioramento che provochi il significativo deterioramento di un habitat all’interno di un sito protetto;
- h) uso di sostanze che riducono lo strato di ozono;

La direttiva impone agli Stati membri la previsione di punire a livello penale il favoreggiamento e l’istigazione a commettere intenzionalmente uno dei reati sopra indicati, e raccomanda l’adozione di pene efficaci, proporzionate e dissuasive.

Essa individua inoltre la responsabilità delle persone giuridiche.

Al momento, in Italia, è molto di moda la c.d. DELEGA DI FUNZIONI. Tale istituto trova riconoscimento legislativo già dalla nascita del Codice Civile, ma, ad oggi, tutte le aziende che trattano, o producono, certe quantità di rifiuti, se ne servono allo scopo di cancellare in capo al titolare

dell'azienda, o al legale rappresentante o ai Direttori d'Area, le responsabilità ambientali, soprattutto in campo penale. Qui di seguito si riporta un sunto di quello che è attualmente molto attuato in Italia.

### **La delega di funzioni di rilevanza penale in campo ambientale**

Il tema della delega di funzioni in campo ambientale riveste un'importanza tutt'altro che secondaria, in quanto coinvolge situazioni di imputabilità personale che potrebbero avere conseguenze anche penali non indifferenti nei confronti del legale rappresentante dell'azienda.

Innanzitutto è opportuno chiarire che se per "delega di funzioni" s'intende comunemente il trasferimento degli obblighi dal soggetto su cui gravano *ex lege* ad un'altra persona incaricata del loro soddisfacimento in sua vece, non è altrettanto pacifica la sua disciplina: infatti, **nel nostro ordinamento non esiste alcuna disposizione che regoli questo istituto, frutto della sola elaborazione giurisprudenziale della Corte di Cassazione.**

Ad oggi, la delega di funzioni assolve all'importante compito di consentire il decentramento funzionale dell'organizzazione aziendale, permettendo così una burocratizzazione delle procedure interne a vantaggio di uno svolgimento più agile e snello di tutti i tradizionali compiti.

Prendendo le mosse da quanto stabilito dagli articoli 197 Codice Penale e 27 Costituzione, il nostro ordinamento positivo ha accolto il principio secondo cui è esclusa la responsabilità penale diretta delle persone giuridiche, sicché la qualità di soggetto attivo del reato viene ricondotta in capo alla sola persona fisica.

Per certo, l'addebito di responsabilità alla persona giuridica non esclude l'azione penale nei confronti delle persone fisiche che hanno concorso ai fatti illeciti. In quest'ottica risulta necessario tentare non solo di salvaguardare l'asserito principio nazionale della responsabilità penale personale, ma anche di individuare un criterio di imputazione della responsabilità che si armonizzi con un modello organizzativo imprenditoriale strutturato su un'articolata ripartizione di funzioni tra più soggetti. Proprio alla luce di ciò, si segnalano le esigenze di impedire che la delega sia utilizzata esclusivamente per fare "scivolare" la responsabilità dai rispettivi titolari a soggetti del tutto ignari della problematica, e che i fatti di reato vengano attribuiti a soggetti formalmente titolari dei compiti delegati, ma concretamente privi dei connessi poteri di autonomia decisionale. In ogni caso, *"l'eventuale ripartizione di compiti all'interno dell'impresa non può certamente attenuare l'obbligo e, soprattutto, non deve essere utilizzata al di là delle effettive necessità delle strutture organizzative complesse e per operare uno scivolamento della responsabilità verso i quadri medio bassi"* ( Cass. Pen. Sez. III, n. 1112 del 26 maggio 2004).

Infatti, è opportuno ribadire che ad oggi la delega di funzioni scriminante la responsabilità penale, pur non esistendo come istituto giuridico (in quanto creazione esclusivamente giurisprudenziale), è una prassi da ritenersi lecita, ammissibile e consolidata, seppur in presenza di precise condizioni, anche se *"il soggetto responsabile va individuato in base, non alle qualifiche formali, ma, alle mansioni effettivamente esercitate nell'ambito dell'organizzazione aziendale. Corollario di questa impostazione funzionale delle qualifiche soggettive è che la responsabilità deriva direttamente dalla legge, e che la delega finisce per essere un solo possibile strumento di identificazione del responsabile"* ( Cass. Pen. Sez. III, n. 33308 del 13 settembre 2005).

Con la sentenza a margine evidenziata 27608/2007, la Corte ancora una volta va ad esaminare la dibattuta questione della delega di funzioni dei reati ambientali. La vicenda presa in esame riguarda uno scarico di acque reflue industriali con superamento dei limiti sanzionato dall'art. 59, quinto comma, D.L.vo 152/99, ora sostituito dall'art. 137 D.L.vo 152/2006, in riferimento al quale vengono

richiamati principi sui quali già in precedenza la Corte ha statuito. Il corretto inquadramento della delega di funzioni assume determinante rilevanza ai fini dell'individuazione delle responsabilità penali, caratterizzate da un impianto sanzionatorio di ridottissima efficacia, che in caso di un possibile uso disinvolto dell'istituto rischia un'ulteriore ridimensionamento.

La situazione appare ulteriormente compromessa dalla mancata previsione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica per i reati ambientali. Infatti, il D.L.vo 8 giugno 2001, n. 231 ha attuato solo in parte la legge delega 29 settembre 2000, n. 300. Tale stato di cose ha reso necessari interventi giurisprudenziali volti ad individuare l'ambito di operatività degli obblighi giuridici derivanti da determinate attività anche con riferimento a specifici soggetti.

La particolarità dell'istituto ha determinato la necessità di individuare la possibilità, per il titolare dell'impresa, di trasferire in capo ad altri soggetti alcuni obblighi, in quanto egli potrebbe essere impossibilitato ad adempiere personalmente e pertanto essere assoggettato alla responsabilità penale. Inoltre, occorre considerare l'ulteriore esigenza di evitare che attraverso lo strumento della delega anche il soggetto che possa soddisfare l'obbligo giuridico abbia la possibilità di non adempiervi, sottraendosi alle conseguenti responsabilità, attraverso un indebito trasferimento delle sue funzioni a terzi.

L'individuazione della delega di funzioni quale strumento attraverso il quale, sussistendo determinati requisiti rigorosamente individuati, si rende possibile il trasferimento a soggetti terzi di determinati obblighi imposti dalla legge, ha determinato anche la necessità di operare alcune distinzioni con altri istituti. Ci si riferisce, in primo luogo, alla delega di esecuzione, caratterizzata dall'affidamento a terzi di soli compiti esecutivi, la quale non fa venir meno la posizione di garanzia del delegante e le responsabilità conseguenti, ed in secondo luogo alla cessione di attività dell'azienda che, consistendo in un trasferimento a terzi estranei all'organizzazione aziendale, ancorché temporaneo, dell'attività di impresa, interrompe ogni nesso tra il cedente e l'attività ceduta, con conseguente responsabilità esclusiva del cessionario, salve eccezioni, per l'inosservanza degli obblighi connessi con l'esercizio dell'attività.

L'istituto della delega di funzioni, che trae origine dalla normativa sulla prevenzione degli infortuni e dell'igiene del lavoro, è successivamente filtrato anche tra le tematiche ambientali e, prendendo le mosse anche dal concetto di mandato di cui all'art. 1703 codice civile – *“Il mandato è il contratto con il quale una parte si obbliga a compiere uno o più atti giuridici per conto dell'altra”* – si è caratterizzata nella pratica come un trasferimento della posizione di potere del legale rappresentante al soggetto da questi delegato. Infatti, *“la ratio della previsione della delega trova unanime collocazione nella molteplicità di compiti e di obblighi penalmente sanzionati, nella necessaria conoscenza di specifiche regole tecniche, nella esigenza di protezione dei beni oggetto di tutela in maniera più incisiva e nella dimensione e complessità del fenomeno aziendale”* - Cass Penale Sez. III n. 1112 del 26 maggio 2004 - . Sebbene l'istituto della delega sia come già detto un elaborato giurisprudenziale, si rinvengono due differenti filoni interpretativi: un primo indirizzo, oggi in realtà superato, ha escluso che nel nostro ordinamento sia ammissibile l'ipotesi della delega di funzioni in campo ambientale, sul presupposto che non esista una previsione legislativa e che la responsabilità penale è esclusivamente personale e non derogabile.

Sul versante opposto, dall'osservazione dell'attuale realtà aziendale, si è formato un diverso orientamento, oggi prevalente, il quale ha convenuto sull'ammissibilità da parte del titolare del decentramento funzionale, il quale determina un mero trasferimento degli obblighi con conseguente assunzione di responsabilità proprie.

In linea di principio, l'efficacia liberatoria della delega sul versante della responsabilità penale è subordinato alla sussistenza di precisi presupposti-condizioni elaborati, volta per volta, dalla giurisprudenza, che possono essere così riassunti:

CONDIZIONI OGGETTIVE DI AMMISSIBILITÀ: - **dimensione dell'impresa** – La tradizionale giurisprudenza ha sempre sostenuto che la delega potesse escludere la responsabilità del titolare solo laddove l'impresa avesse notevoli dimensioni, tali da rendere impossibile il controllo dell'intera attività produttiva in capo ad una sola persona. *“In tema di tutela delle acque dall'inquinamento, la delega a terzi può escludere la responsabilità del titolare solo quando l'azienda abbia notevoli dimensioni e si articoli in varie branche, che rendano impossibile ad una sola persona il controllo dell'intera attività produttiva”* – Cass. Penale, Sez. III, n. 8538 del 14 settembre 1983. - . Successivamente, però, la Suprema Corte ha addirittura affermato che la delega di funzioni di rilevanza penale è applicabile anche alle piccole imprese: infatti, la distinzione tra imprese di grandi dimensioni e quelle medio-piccole non ha particolare rilievo, in quanto la necessità di decentrare compiti e responsabilità può essere esclusa a priori nelle imprese di dimensioni modeste, vista la sempre crescente complessità dell'attività produttiva moderna. *“La tesi contraria che ancorava l'efficacia penalistica della delega alla notevole dimensione dell'azienda, non solo era priva di specifico fondamento testuale, ma è ora in contrasto con la recente evoluzione legislativa, che positivamente riconosce pieno diritto di cittadinanza alla delega di funzioni, indipendentemente dalle dimensioni dell'azienda”* – Cass. Pen. Sez. III, n. 33308 del 13 settembre 2005 - . Ciò non esclude, tuttavia, la corrente responsabilità del vertice e la necessità di verificare ex ante l'idoneità del soggetto delegato *“...ai fini della validità della delega non sono richiesti requisiti dimensionali dell'impresa tali da imporre il decentramento delle mansioni”* – Cass. Penale Sez. III, n. 22931 del 26 maggio 2003.

Vi è poi la questione della **certezza della delega**. Con il requisito della certezza si vuole indicare che la delega deve avere un contenuto chiaro e puntuale, completo e ben determinato, riportante la specifica indicazione dei poteri delegati, così da non lasciare dubbi circa la portata del conferimento stesso, perché in caso contrario risulta arduo dar prova della delega e non si può considerare dimesso da parte del delegante il potere relativo alla stessa attività delegata. *“In tema di responsabilità penale all'interno di un ente collettivo, la delega di funzioni, affinché possa considerarsi liberatoria nei confronti di chi non abbia la rappresentanza e gestione, deve avere comunque forma espressa e contenuto chiaro”* – Cass. Pen. 26390 dell'11 giugno 2004.

Se l'atto di delega deve essere inequivoco, pare logico dedurre che deve altresì essere espresso e non implicito: la delega, pertanto, non può essere desunta dalla ripartizione interna all'azienda dei compiti assegnati ad altri dipendenti, in quanto il delegato deve essere messo nelle condizioni di conoscere le responsabilità che gli sono attribuite. Tuttavia, la sentenza 22931 del 26 maggio 2003 della Suprema Corte ha contrariamente stabilito che, nonostante la delega di funzioni debba rivestire forma espressa e contenuto chiaro, non è richiesta la forma scritta. Siffatto orientamento rimane comunque minoritario: si può quindi ritenere che la delega di funzioni fatta oralmente sia inefficace, e non permetta di trasferire la responsabilità dal soggetto preposto alla gestione dei rifiuti di una S.p.A. ad altro soggetto presunto incaricato – Cass. Pen. Sez. III, n. 5777 del 12 febbraio 2004.

Circa **l'effettivo trasferimento dei poteri** in capo al delegato, con conseguente attribuzione di una completa autonomia decisionale e di gestione, oltre alla possibilità di far fronte alle necessità più urgenti con idonea capacità di spesa, si evincono tre distinte condizioni che devono ugualmente sussistere ai fini dell'effettività della delega, onde poter escludere che questa non sia meramente fittizia e non sia un mezzo artificioso per scaricare la responsabilità.

Inoltre, la delega, deve contenere precise ed ineludibili norme interne o disposizioni statutarie che ne disciplinino il conferimento; deve altresì effettuarsi un'adeguata pubblicità della stessa, che andrà a completare la sua fondatezza. Alla luce di quanto sopra evidenziato, ed

in ragione di una corretta etica aziendale, pare più che opportuno che il conferimento della delega sia disciplinato da specifiche norme. Non è indispensabile che la delega sia prevista per esempio nello statuto della società, ma è comunque necessario che non lo vieti alcuna norma statutaria.

**Onerosità della delega**: la delega può essere attribuita a titolo gratuito o a titolo oneroso. In realtà, si ritiene che le ulteriori funzioni attribuite ad un soggetto rappresentino un aggravamento di oneri mansionali, e pertanto parrebbe obbligatoria la retribuzione in aggiunta a quanto già pattuito dalle parti all'interno del contratto di lavoro. Sempre in merito alle qualità del delegato, è possibile riconoscere condizioni soggettive di ammissibilità ossia un'adeguata capacità e idoneità tecnica del soggetto delegato. Il delegante è chiamato a scegliere il delegato in modo che questi possa effettivamente esercitare la responsabilità con la dovuta professionalità: infatti nel caso di scelta impropria del collaboratore la responsabilità permane al delegante, a meno che *“questi individui nel delegato un soggetto tecnicamente preparato. Il delegante, anche se non svolge mansioni tecniche, è pur sempre preposto alla gestione della società, e quindi imputabile della responsabilità tecnica”*. Cass. Pen. Sez. III, n. 19560 del 28 aprile 2004.

Così il delegante soggiace allo specifico divieto di ingerenza nei confronti del delegato: affinché la delega sia valida, l'autonomia decisionale del delegato deve essere necessariamente scevra da ogni intrusione del delegante. Così Cass. Pen. Sez. IV, n. 13726 del 18 ottobre 1990, ha statuito che *“E' vietato al delegante ogni intromissione sia tecnica che decisionale nella sfera di operatività attribuita al delegato ; in caso contrario la condotta posta in essere dovrebbe essere imputata direttamente al primo”*.

Vi deve poi essere **l'insussistenza di una richiesta di intervento da parte del delegato**, il quale non può esimersi dall'intervenire richiamandosi appunto all'esistenza della delega nel caso in cui il delegato solleciti l'intervento da parte del delegante. Detto intervento riporterà in capo al delegante l'assunzione di responsabilità penale proprio in forza dell'aiuto prestato al delegato.

Altro requisito è **la mancata conoscenza della negligenza o della sopravvenuta inidoneità del delegato**. Qualora venga meno la professionalità del delegato, il delegante ha il preciso dovere di intervenire per rimuovere la situazione antigiuridica, poiché la delega in quel momento non vale ad esonerarlo da responsabilità ( Cass. Pen. Sez. IV, n. 13303 del 10 ottobre 1989). Pertanto, appare corretto ritenere che permanga sempre in capo al delegante uno specifico obbligo di vigilanza e di controllo sull'attività del delegato, che in forza della delega potrà non essere specifica per ogni singola attribuzione, bensì riferita alla gestione complessiva delle sue attribuzioni.

Il delegato dovrà poi, in piena consapevolezza dei compiti che si assume, nonché delle responsabilità a cui potrebbe soggiacere, aderire volontariamente all'accettazione della delega.

In conclusione, i suddetti requisiti costituiscono sintesi della dottrina e della giurisprudenza di legittimità protese ad individuare un equilibrio tra le due esigenze in campo: quella di evitare che gli imprenditori siano chiamati a rispondere penalmente per l'inosservanza di provvedimenti ai quali non possono ottemperare, e quella di non permettere che il titolare originario di un obbligo, pur essendo in grado di adempiere, si liberi dello stesso e dalle relative responsabilità trasferendo indebitamente le proprie funzioni ad un collaboratore. (Cass. Pen. Sez. III, n. 560 del 11 gennaio 2006).

Le violazioni di natura ambientale, in campo penale, possono abbracciare tanti e svariati campi di materie di intervento. Si riporta, di seguito, la materia edilizia, considerato che essa è una materia di notevole impatto ambientale in quanto è “visiva”, ovverosia è “sotto gli occhi della gente”.

## **LE VIOLAZIONE PENALI AMBIENTALI IN CAMPO EDILIZIO**

La violazione penale in campo edilizio si rileva esclusivamente nelle forme di permesso a costruire. La dottrina rileva che il rilascio del permesso di costruire è subordinato a due presupposti fondamentali: il primo esige la conformità del permesso di costruzione, oltre che agli strumenti urbanistici, anche alla disciplina urbanistico edilizia vigente richiamandosi, e pertanto a tutte le norme che regolano gli insediamenti sul territorio locale; il secondo postula che l'intervento si localizzi su di un'area urbanizzata ovvero che il richiedente si impegni ad urbanizzare.

### **Art. 12, D.P.R. . 6.6.2001, n. 380**

“1. Il permesso di costruire è rilasciato in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.

2. Il permesso di costruire è comunque subordinato alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte del comune dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero all'impegno degli interessati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso.”

## **L'INSTALLAZIONE OBBLIGATORIA DI PANNELLI SOLARI**

Il regolamento edilizio comunale deve prevedere, ai fini del rilascio del permesso di costruire, l'installazione dei pannelli fotovoltaici per la produzione di energia elettrica per gli edifici di nuova costruzione, in modo tale da garantire una produzione energetica non inferiore ai 0,2 kW per ciascuna unità abitativa, ex art. 4, d.p.r. 380/2001, mod. art. 1, 350° co., 1 L. 296/2006.

I Comuni devono adeguarsi ai principi fissati dal legislatore nazionale.

Il legislatore ha comunque previsto delle agevolazioni da corrispondere ai proprietari che si adeguano alla normativa.

### **Art.1, comma 351, L. 296/2006 ( Finanziaria 2007)**

Gli interventi di realizzazione di nuovi edifici o nuovi complessi di edifici, di volumetria complessiva superiore a 10.000 metri cubi, con data di inizio lavori entro il 31 dicembre 2007 e termine entro i tre anni successivi, che conseguono un valore limite di fabbisogno di energia primaria annuo per metro quadrato di superficie utile dell'edificio inferiore di almeno il 50 per cento rispetto ai valori riportati nell'allegato C, numero 1), tabella 1, annesso al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, nonché del fabbisogno di energia per il condizionamento estivo e l'illuminazione, hanno diritto a un contributo pari al 55 per cento degli extra costi sostenuti per conseguire il predetto valore limite di fabbisogno di energia, incluse le maggiori spese di progettazione.

## **GLI INTERVENTI EDILI SUL TERRITORIO DESTINATO A PIANTAGIONI, ALBERATURA**

La giurisprudenza tradizionalmente configura il reato di cui all'art. 44, lett. c), D.P.R. 2001, n.380, nel fatto di colui che, senza la preventiva autorizzazione amministrativa, esegua lavori di avvallamento e spianamento del terreno, abbatta alberi ed elimini il sottobosco.

I regolamenti comunali disciplinano, di norma, la necessità di richiedere l'autorizzazione comunale per l'abbattimento di aree presenti nei centri abitati.

Alcuni, in particolare, dettano regole particolari per gli interventi edilizi e di pianificazione urbanistica su aree alberate.

I privati, siano essi persone fisiche o giuridiche, possessori di aree private con alberature, in relazione alle quali è richiesto permesso a costruire o altro provvedimento equipollente, devono, in sede di presentazione dei progetti per il rilascio di permesso di costruire, rilevare tutte le alberature esistenti sull'area oggetto di intervento, censendole ed indicandole su specifica planimetria con allegata documentazione fotografica.

Gli interventi edilizi proposti devono tenere conto nella progettazione delle piante presenti in loco e del loro spazio minimo vitale e di sviluppo, individuati, di volta in volta, dal progettista adeguando le scelte tecniche e progettuali. Le piante devono essere zollate e deve essere attestato, con dichiarazione del vivaista, il loro perfetto stato fitosanitario.

In relazione ad alberature che, anche in assenza di vincolo specifico previsto dalla vigente normativa, in base ad insindacabile giudizio dei competenti uffici tecnici comunali, risultino meritevoli di tutela, può essere richiesta modifica del progetto ai fini della loro salvaguardia.

Qualora la salvaguardia delle essenze sopra citate non consenta in alcun modo, a giudizio del progettista, un utilizzo razionale dell'area a scopo edificatorio, sarà necessario, per ottenere il permesso di costruire, provvedere, secondo le modalità stabilite dai tecnici degli uffici comunali competenti, allo spostamento dell'essenza in questione, nell'ambito della medesima area o in altra area privata all'interno del territorio comunale.

A garanzia della piena ripresa vegetativa dell'essenza, deve essere versata una polizza fideiussoria, per la durata di almeno tre anni, per un importo calcolato dai tecnici degli uffici comunali competenti.

## **INSTALLAZIONE DI IMPIANTI RICETRASMITTENTI. I PREFABBRICATI**

Il Testo Unico conferma la necessità del provvedimento autorizzatorio per gli impianti tecnologici. Le definizioni sono più dettagliate in quanto tale provvedimento è richiesto espressamente per impianti ricetrasmittenti.

Per la giurisprudenza l'intervento di riconfigurazione di una stazione radio base per telefonia cellulare va qualificato come manutenzione ordinaria per il quale non occorre alcun permesso di costruire.

Parimenti è richiesto il permesso di costruire per l'installazione di prefabbricati.

### **Art. 3, D.P.R. 6.6.2001, n. 380**

*Devono intendersi interventi di nuova costruzione .... l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee;*

Per case prefabbricate, indipendentemente dai sistemi di ancoraggio al suolo, s'intendono vere e proprie costruzioni e, pertanto, necessitano di permesso di costruire.

Nel sistema legislativo non ha avuto mai rilevanza il metodo di costruzione.

Ha invece rilevanza la precarietà della costruzione: alla luce di ciò, è necessario che la stessa sia manifestamente soggetta almeno ad utilizzo temporaneo.

Il carattere di precarietà è determinato non già dalla caratteristica di costruzione, bensì dall'uso realmente precario e temporaneo del manufatto, destinato a fini specifici e cronologicamente delimitati, senza che appaia rilevante la circostanza che i manufatti non siano stabilmente collegati al suolo e siano facilmente amovibili.

Soltanto le costruzioni aventi intrinseche caratteristiche di precarietà strutturale e funzionale, ossia destinate fin dall'origine a soddisfare esigenze contingenti e circoscritte nel tempo, sono esenti dall'assoggettamento al permesso di costruire.

Tale è, ad esempio, un chiosco prefabbricato per lo svolgimento di attività stagionali. Il permesso è invece richiesto se il manufatto è destinato a durare nel tempo.

### **LE POTENZIALI SANZIONI IN MERITO AL RILASCIO DI PERMESSI A COSTRUIRE RELATIVI AD INTERVENTI EDILIZI REALIZZATI NELLE AREE SOTTOPOSTE A VINCOLO PAESAGGISTICO.**

Le fattispecie penali legate ai reati connessi alla modificazione del territorio sono invece previste all'articolo 181 del predetto D.Lgs. 42/2004 (già articolo 163 del D.Lgs. 490/1999), e fanno ancora espresso rinvio al disposto dell'art. 20 della Legge 28.2.1985 n. 47 che, com'è noto, è stato sostituito dall'art. 44 del D.P.R. 380/2001 (Testo unico dell'edilizia). È stato previsto un aggravamento delle pene (reclusione da uno a quattro anni) dal comma 1 bis del citato articolo 181, previsione indotta dal comma 36 della legge 15 dicembre 2004, n. 308, in relazione a determinate fattispecie di violazione particolarmente incisive:

- Interventi che ricadono su immobili od aree che per le loro caratteristiche paesaggistiche siano stati dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori;
- Interventi che ricadano su immobili od aree tutelati per legge e che abbiano comportato un aumento dei manufatti superiore al 30% della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento della medesima superiore a 750 metri cubi, ovvero ancora abbiano comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore a 1.000 metri cubi.

Le sanzioni amministrative che la normativa antecedente alla riforma dell'articolo 167, operata nel mese di marzo 2006, imponeva di applicare nel caso di violazioni agli obblighi imposti dalla tutela paesistica (conformemente a quanto già previsto in passato dall'art. 15 Legge 1497/39 e dall'art. 164 del D.Lgs. 490/1999), consistevano in un'alternativa fra la demolizione delle opere, con il ripristino dello stato dei luoghi, e l'irrogazione di *“una somma equivalente al maggior importo fra il danno arrecato ed il profitto conseguito mediante la trasgressione”*.

La scelta tra la demolizione e la sanzione non era comunque discrezionale, ma doveva conseguire ad una valutazione tecnica derivante dalla natura dell'abuso e dal danno apportato ai valori tutelati.

L'incisiva riscrittura dell'articolo 167 ha oggi eliminato questa formula di alternatività, ponendo al primo comma la tassativa prescrizione della sola demolizione degli interventi ed il ripristino dello stato ante abuso, anche eseguita d'ufficio in caso di inadempimento:

Comma 1: *“ In caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo 1 della Parte terza, il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese, fatto salvo quanto previsto al comma 4<sup>o</sup>”*.

Comma 2: *“Con l'ordine di rimessione in pristino è assegnato al trasgressore un termine per provvedere”*.

Comma 3: *“In caso di inottemperanza, l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica*

*provvede d'ufficio per mezzo del prefetto e rende esecutoria la nota delle spese. Laddove l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica non provveda d'ufficio, il direttore regionale competente, su richiesta della medesima autorità amministrativa ovvero, decorsi centottanta giorni dall'accertamento dell'illecito, previa diffida alla suddetta autorità competente a provvedervi nei successivi trenta giorni, procede alla demolizione avvalendosi delle modalità operative previste dall'articolo 41 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, a seguito di apposita convenzione che può essere stipulata d'intesa tra il Ministero per i beni e le attività culturali e il Ministero della difesa.*

L'unica possibilità di ricorrere all'irrogazione della sanzione pecuniaria (indennità risarcitoria) è ora riservata alle fattispecie che possono essere oggetto di un favorevole accertamento di compatibilità paesaggistica:

comma 4: *“L'autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica, secondo le procedure di cui al comma 5, nei seguenti casi:*

- a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;*
- b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;*
- c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380”.*

Da tali dettami legislativi emerge che si tratta di interventi di modesta entità, tali da non incidere in misura sostanziale rispetto allo stato dei luoghi oggetto di tutela.

Tale previsione di possibile mantenimento degli interventi eseguiti in assenza o difformità dall'articolo 146 dello stesso D. Lgs 42/2004 sfocia, comunque, nel comma 12: *“L'autorizzazione paesaggistica, fuori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione anche parziale degli interventi”.*

È comunque solo su istanza di parte che tale accertamento di compatibilità ( e quindi il mantenimento delle opere eseguite) può essere compiuto, e non più d'ufficio, come espressamente prevede invece il legislatore sempre al riformato articolo 167 del D.Lgs. 42/2004. Infatti, il comma 5, espressamente prevede che *“Il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi di cui al comma 4 presenta apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. L'importo della sanzione pecuniaria è determinato previa perizia di stima. In caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui al comma 1. La domanda di accertamento della compatibilità paesaggistica presentata ai sensi dell'articolo 181, comma 1-quater, si intende presentata anche ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma”.*

## **LE ASSOCIAZIONI DI TUTELA AMBIENTALE LEGITTIMATE A PRESENTARE RICORSI AVVERSO PERMESSI A COSTRUIRE ILLECITI/ILLEGITTIMI**

**T.A.R. VENETO, Sez. II - 11 luglio 2008, n. 1993**

Le associazioni ambientaliste non sono legittimate sempre e comunque a ricorrere giurisdizionalmente contro atti amministrativi a contenuto urbanistico-edilizio: possono farlo solo qualora l'impugnazione si traduca in censure con valenza ambientale (Consiglio di Stato, sez. IV,

n. 7246/2004). Non ogni provvedimento ed ogni intervento urbanistico reca infatti, ipso facto, implicazioni e ricadute in materia ambientale: al contrario, ciò andrà dimostrato volta per volta, atto per atto.

## **LA CONCRETA ATTIVITA' DELLA POLIZIA GIUDIZIARIA IN MERITO AGLI ACCERTAMENTI DI NATURA AMBIENTALE**

**Estratto dal Volume “Gli illeciti ambientali” – autore Rosa Bertuzzi – ARS EDIZIONI -**

### **La violazione di domicilio commessa dalla Polizia Giudiziaria al momento dell'ingresso forzato in ditta**

Secondo il costante insegnamento della Suprema Corte<sup>1</sup> (sia pure con riferimento all'articolo 13 della legge n. 689/81 contenente norme in materia di depenalizzazione), la nozione di “*privata dimora*” o “*domicilio*” rilevante per delimitare i poteri di intervento degli organi di polizia giudiziaria all'interno di un'area aziendale coincide con quella elaborata dalla giurisprudenza ai fini dell'integrazione del reato di violazione di domicilio previsto dall'articolo 614 c.p..

Nell'ambito di tale nozione il giudice di legittimità riconduce non soltanto la casa di abitazione o qualsiasi luogo destinato permanentemente o transitoriamente all'esplicazione della vita privata, ma, per quanto di specifico interesse della presente trattazione, anche i luoghi in cui un soggetto espleta la propria “attività lavorativa”, ovverosia, qualunque luogo, diverso – appunto - dalla casa di abitazione, in cui la persona si soffermi per compiere, pur se in modo contingente e provvisorio, atti della sua vita privata riconducibili al lavoro, al commercio, allo studio, allo svago.

Pur non potendo fornire una elencazione esaustiva dei luoghi di privata dimora, si può dire che con tale espressione debbano intendersi, ad esempio, l'appartamento cittadino, la villa isolata, la roulotte, il prefabbricato, la tenda o la baracca dei terremotati e dei villeggianti ed ancora lo studio professionale<sup>2</sup>, la camera d'albergo, il laboratorio dell'artigiano, il circolo privato, nonché le dipendenze dell'abitazione e dei luoghi predetti (cortile, garage, cantina, orto, terrazzo, ecc.); sono inoltre considerati, per giurisprudenza costante, luoghi di privata dimora le sedi di banche, pur se aperte all'ingresso dei clienti, le sedi di stabilimenti industriali e di aziende commerciali<sup>3</sup> ed, altresì, le sedi di associazioni quali i partiti politici, gli esercizi commerciali, le osterie, i caffè e le botteghe<sup>4</sup>, quanto meno relativamente alle parti che servono da abitazione alle persone dell'esercente e dei suoi familiari.

Fatta questa premessa di carattere generale, va detto che la polizia giudiziaria o comunque gli organi di controllo ambientale, che talvolta espletano funzioni di polizia giudiziaria limitatamente alle materie di competenza, possono – come si è già avuto modo di evidenziare – accedere ad un luogo di lavoro (area aziendale, cantiere, impianto di depurazione etc.) solo se vi è il fondato sospetto che

---

1 V., per tutte, Cass. Civ., sez. I, 24 marzo 2005, n. 6361; nella fattispecie, la Corte ha ritenuto che costituissero privata dimora la sede di un'associazione privata, e ha quindi considerato illegittima l'ispezione ivi eseguita degli accertatori.

2 Cass. Pen., sez. V, 27 novembre 1996, nota Lo Cicero.

3 Cass. Pen., sez. , 26 settembre 1978, n. 11294; Cass. Pen., sez. II, 9 febbraio 1985, n. 1353, per il caso di ristorante.

4 Cass. Pen., sez. V, 17 febbraio 1970.

all'interno di tali luoghi si stia perpetrando un reato ed, in ogni caso, dovranno procedere applicando le norme del codice di procedura penale che disciplinano tale attività di polizia giudiziaria (ovverosia effettuare, se necessario, ispezione locale, perquisizione, sequestro preventivo o probatorio).

La mancata sussistenza di tali condizioni e la non osservanza delle disposizioni che regolano tale attività di polizia giudiziaria si riflettono non solo sulla legittimità dell'attività medesima ma, nello stesso tempo, possono configurare un'ipotesi di violazione di domicilio, visto che - come si è già evidenziato - le aree aziendali o i siti in cui si svolgono determinate attività imprenditoriali sono riconducibili alla nozione di privata dimora di cui all'**articolo 614 codice penale**.

Infatti, tale ipotesi è disciplinata dall'**articolo 615 c.p., che punisce la violazione di domicilio commessa da un pubblico ufficiale (e quindi da un ufficiale o agente di polizia giudiziaria)** ed, in particolare, la condotta del pubblico ufficiale che, abusando dei poteri inerenti alle sue funzioni, s'introduce o si trattiene nei luoghi indicati nell'articolo 614 c.p. (abitazione altrui o in altro luogo di privata dimora, o nelle appartenenze di essi).

Nel caso in cui, invece, l'abuso consiste nell'introdursi nei detti luoghi senza l'osservanza delle formalità prescritte dalla legge (ovverosia senza le formalità previste dall'articolo 14 della Costituzione<sup>5</sup> in materia di "inviolabilità di domicilio" o degli articoli 247-252<sup>6</sup> e 352<sup>7</sup> c.p.), è prevista una riduzione di pena.

Il legislatore ha dunque dettato norme molto stringenti al fine di regolare l'attività della polizia giudiziaria, laddove questa sia finalizzata ad accedere ad ambienti di lavoro assimilati alla privata dimora in modo tale da evitare abusi da parte degli organi di polizia giudiziaria che, di norma, hanno necessità di recarsi in tali luoghi per l'acquisizione di cose o tracce pertinenti ad un determinato reato.

## **LE FIGURE DI POLIZIA GIUDIZIARIA CHE POSSONO OPERARE IN CAMPO AMBIENTALE**

**Ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria:** Dal punto di vista operativo esterno vi è una rilevante differenza tra gli *ufficiali* e gli *agenti di polizia giudiziaria*, in quanto i primi possono eseguire tutti gli atti di polizia giudiziaria contemplati dal codice di rito, mentre i secondi possono compiere di loro iniziativa soltanto un numero limitato e prefissato di atti<sup>8</sup>.

Va tuttavia sottolineato che l'articolo 113 delle disposizioni di attuazione del nuovo c.p.p. stabilisce che, nei casi di particolare *necessità ed urgenza*, gli atti previsti dagli articoli 352 e 354 commi 2 e 3 del codice (*perquisizioni e sequestri*) possano essere compiuti dagli agenti di polizia

---

5 L'articolo 14 della Costituzione, in materia di inviolabilità di domicilio, dispone che <<Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale...>>.

6 Tali articoli regolano la perquisizione locali o personali a cura dell'autorità giudiziaria e dettano, a garanzia dei soggetti nei cui confronti vengono disposte tali attività particolarmente invasive della loro sfera privata, delle regole che devono essere pedissequamente osservate dagli operatori di P.G. e la cui violazione dolosa integra la fattispecie penale di cui all'articolo 615 c.p..

7 Tale norma disciplina la perquisizione penale o personale eseguita di iniziativa dalla P.G. in caso di flagranza di reato o di evasione <<quando hanno fondato motivo di ritenere che sulla persona si trovino occultate cose o tracce pertinenti al reato che possono essere cancellate o disperse ovvero che tali cose o tracce si trovino in un determinato luogo o che ivi si trovi la persona sottoposta alle indagini o l'evaso>>.

8 V. a tal riguardo l'articolo 57 c.p.p..

giudiziaria.

**Gli ausiliari di polizia giudiziaria:** L'art. 348, quarto comma, c.p.p stabilisce che qualora la polizia giudiziaria, di propria iniziativa od a seguito di delega del pubblico ministero, compie atti od operazioni che richiedono specifiche competenze tecniche, può avvalersi di persone idonee, le quali non possono rifiutare la propria opera. Esse operano sotto le direttive ed il controllo degli ufficiali di polizia giudiziaria, e l'accertamento tecnico che ne consegue deve considerarsi atto dello stesso ufficiale di polizia giudiziaria.

È comunque evidente che tali ausiliari, nel momento ed a causa della loro opera, sono considerati pubblici ufficiali.

La categoria degli *ausiliari* è molto ampia e può riguardare qualunque soggetto che sia idoneo dal punto di vista delle capacità tecniche (ad esempio, si può chiedere la collaborazione di un falegname per sigillare una porta o di un idraulico per sigillare una condotta).

Il soggetto nominato non può rifiutare di espletare l'incarico ricevuto, essendo un pubblico dovere e quando ne ricorrano le condizioni, ed è obbligato a mantenere il segreto in ordine all'operazione compiuta incorrendo, in caso opposto, nel reato di cui all'art. 326 c.p..

Secondo l'opinione prevalente in dottrina, l'ausiliario non va remunerato, sia perché trattasi di un onere pubblico per il quale il codice di rito non prevede alcuna procedura di pagamento specifica, sia perché di regola si tratta di una collaborazione modesta e veloce con impiego di tempo ed attività proporzionalmente esigue.

Laddove, invece, la collaborazione superi i tempi minimali citati e si avverta la necessità di una attività più intensa e/o di maggiore durata temporale sarà necessario chiedere al pubblico ministero una nomina di "*consulente del pubblico ministero*" a favore dell'ausiliario il quale, in tale nuova veste, sarà poi remunerato dall'ufficio della procura secondo i protocolli rituali codificati.

Naturalmente il ricorso agli ausiliari deve essere fatto con prudenza, ma anche auspicando una sempre più diffusa specializzazione delle forze di polizia nel settore specifico.

**La competenza della polizia giudiziaria in relazione ai reati ambientali:** I reati in materia ambientale sono, al pari di tutti gli altri reati, di competenza generica di tutta la polizia giudiziaria: non esiste, in altre parole, alcuna competenza selettiva specifica che determini un'esclusività operativa di un determinato organo di polizia giudiziaria.

La riserva è inesistente a livello attivo e passivo: nessun organo di polizia giudiziaria può essere considerato competente in via esclusiva per alcuni reati ambientali (con esclusione di altri organi), né, al contrario, uno specifico organo di polizia può ritenersi esonerato parzialmente o totalmente dalla competenza verso questi reati (con rinvio ad altri organi).

Indubbiamente esiste una specializzazione di fatto, che fa sì che alcuni organi siano istituzionalmente preposti e preparati in particolare verso determinate tipologie di illeciti, ma questo non esime gli stessi organi dalla competenza verso gli altri reati ed, in particolare, per quanto attiene al settore in esame, non li esime dal potere/dovere di intervento verso illeciti di diversa tipologia nel campo ambientale.

Tale concetto è stato autorevolmente ripreso e ribadito dalla Suprema Corte<sup>9</sup>, la quale espressamente ha sancito che *«i reati in materia ambientale sono di competenza di tutta la polizia giudiziaria, senza distinzione di competenze selettive o esclusive per settori, anche se di fatto esistono delle specializzazioni»*.

La Suprema Corte, per ovviare a problematiche derivanti da una mancata qualificazione professionale su specifici e particolari quesiti tecnici da parte della polizia giudiziaria, aggiunge che

---

<sup>9</sup> In tal senso, Cass. pen., sez. III, 27 settembre 1991, n. 1872 (Pres. Gambino, Est. Postiglione).

*«naturalmente la polizia giudiziaria potrà avvalersi di “persone idonee” nella qualità di “ausiliari” e l'accertamento tecnico che ne consegue deve considerarsi atto della stessa P.G.».*

Questo, dunque, è un principio basilare che riguarda i rapporti tra polizia giudiziaria e reati in generale.

Va peraltro precisato che anche le norme che, a livello di leggi e/o regolamenti, prevedono che alcune attività di vigilanza o di investigazione vengono svolte da alcuni organi di polizia specificamente indicati, devono essere considerate espressioni di principi politici generali perché non esonerano, e non potrebbero esonerare, altre forze di polizia ad operare in quel settore (specialmente in seguito alla realizzazione di un reato).

Dunque anche queste espressioni previsionali, a nostro avviso inopportune e fuorvianti (perché creano dubbi, pretesi esoneri e pretese monocompetenze), non costituiscono deroga al principio-base secondo cui tutta la polizia giudiziaria è sempre e comunque competente per tutti i reati ambientali, ovunque commessi. Trattasi, infatti, di rafforzamenti a livello politico-istituzionale del ruolo di organi di polizia specifici su certi temi e settori che tendono a proporre il ruolo preminente e per certi versi significativamente visibile degli stessi organi in quel determinato settore anche come punto di riferimento primario per le altre istituzioni ed i cittadini. Ma nulla di più.

Va dunque ribadito il concetto che tutti gli organi di polizia giudiziaria, su iniziativa e su segnalazione, anche di un privato, devono comunque e sempre intervenire in ordine ad un reato ambientale e non possono rifiutare il loro operato (sotto pena di integrazione del reato di omissione di atti di ufficio *ex art. 328 C.P.*)<sup>10</sup>

Il fondamento di ciò si rinviene nell'art. 55 codice procedura penale il quale, specificando che *«la polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova (...)»*, non distingue poi affatto competenze selettive per genere di reati, ma crea un connubio generale polizia giudiziaria (generica) — reati (generici). Né tanto meno, paradossalmente, è previsto che (tutta) la polizia giudiziaria debba prendere notizia dei reati con un inciso di esclusione dei reati in materia ambientale che dovrebbero considerarsi di competenza di una sola parte limitata della polizia giudiziaria.

Conseguentemente, tutto il discorso sulle tecniche di polizia giudiziaria in materia di reati d'inquinamento interessa potenzialmente non qualche organo specifico di polizia giudiziaria bensì tutti gli organi di polizia giudiziaria indifferentemente.

Naturalmente per alcuni organi di polizia questo settore sarà prioritario istituzionalmente, mentre per altri rappresenterà uno dei vari campi di competenza generale.

L'interlocuzione diretta che la polizia giudiziaria attua in tema di accertamento e di repressione dei reati in materia di ambiente è svolta con l'autorità giudiziaria penale; il magistrato penale è l'unico e diretto punto di riferimento per la polizia giudiziaria.

Il concetto può sembrare scontato per tutti quegli organi di polizia giudiziaria che espletano solo funzioni di polizia, mentre assume connotazioni problematiche per quei soggetti che rivestono funzioni amministrative ed assumono anche parziali funzioni di polizia giudiziaria.

Mentre, nel primo caso, le gerarchie superiori sono tutte di polizia, nel secondo caso spesso il superiore gerarchico “interno” all'amministrazione di appartenenza non riveste funzioni di polizia giudiziaria.

Poiché vige di regola la prassi della interlocuzione non diretta del singolo operatore di polizia giudiziaria non con il pubblico ministero, ma mediante superiore gerarchico, nel secondo caso il soggetto si trova a doversi relazionare con il magistrato attraverso un rapporto operativo mediato di prassi da un superiore privo di funzioni di polizia giudiziaria.

---

10 Lando-Landi-Silvano Landi “Legislazione Forestale ed Ambientale”, pag. 85 e ss..

Questo problema va affrontato e risolto di volta in volta previo contatto preliminare con il procuratore della Repubblica competente che potrà eventualmente dettare opportune direttive, anche e soprattutto per la forma e il modo di trasmissione degli atti di polizia giudiziaria.

**La *notitia criminis* e la comunicazione di notizia di reato:** L'articolo 347 del codice di procedure penale disciplina l'obbligo da parte della polizia giudiziaria di riferire “*senza ritardo*” e “*per iscritto*”<sup>11</sup> al pubblico ministero; tale comunicazione deve contenere secondo il disposto della norma:

- 1) gli elementi essenziali del fatto con indicazione precisa del giorno e dell'ora in cui la notizia di reato è stata acquisita;
- 2) l'indicazione delle fonti di prova già note;
- 3) l'indicazione specifica delle attività investigative compiute di cui deve essere allegata e trasmessa la relativa documentazione.

La predetta disposizione fa obbligo inoltre di comunicare, quando sia possibile, le generalità, il domicilio e quanto altro valga alla identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini, della persona offesa e di coloro che siano in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti ed, inoltre, qualora siano stati compiuti atti per i quali è prevista l'assistenza del difensore<sup>12</sup> della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini<sup>13</sup>, la comunicazione della notizia di reato è trasmessa al più tardi entro quarantotto ore dal compimento dell'atto, salve le disposizioni di legge che prevedono termini particolari.

È opportuno sottolineare che l'obbligo di riferire “*senza ritardo*” deve essere inteso non come un obbligo di comunicare immediatamente qualsiasi notizia acquisita e che *prima facie* abbia la parvenza di un reato, ma deve essere interpretata nel senso che il fatto, che si ritiene possa integrare una *notitia criminis*, deve essere attentamente verificato ed, in ogni caso, supportato da una minima attività di indagine che possa dare al pubblico ministero, che riceve la comunicazione, un'idea alquanto precisa sul fatto e sulla responsabilità penale di chi si ritiene autore dello stesso.

In merito alla locuzione “*senza ritardo*” o all'avverbio “*immediatamente*” utilizzati rispettivamente nei commi primo e terzo dell'articolo 347 c.p.p., la giurisprudenza di legittimità<sup>14</sup> ha chiarito che essi, ai fini della valutazione di tempestivo adempimento dell'obbligo della polizia giudiziaria di riferire la notizia di reato al pubblico ministero le espressioni adoperate dalla legge (e precisamente “*senza ritardo*” o “*immediatamente*”), pur se non impongono termini precisi e determinati, indicano attività da compiere in un margine ristretto di tempo, e cioè non appena possibile, tenuto conto delle normali esigenze di un ufficio pubblico onerato di un medio carico di lavoro.

La stessa Corte ha aggiunto che, dinanzi alla mancata previsione di un termine per l'adempimento dell'obbligo di denuncia di cui all'art. 361 codice penale<sup>15</sup>, vi sia ritardo nella trasmissione della denuncia (ritardo equiparato alla omissione, con le conseguenze previste dalla norma *de qua*), allorché il rapporto venga presentato con una dilazione tale da incidere negativamente sulla pronta persecuzione del reato, che è il fine tutelato dalla norma stessa.

Ciò è indispensabile per consentire all'autorità inquirente di poter assumere la direzione delle

---

<sup>11</sup> In casi di urgenza la comunicazione è inoltrata al pubblico ministero telefonicamente cui si farà seguire la comunicazione scritta.

<sup>12</sup> Ad esempio, gli atti di cui agli articoli 350, 352, 353 e 354 del codice di procedura penale.

<sup>13</sup> Vd. articolo 61 codice procedura penale.

<sup>14</sup> Così, Cass. pen., sez. VI, 19 marzo 2007, n. 18457.

<sup>15</sup> A tale proposito, la Suprema Corte (v. Cass. pen., sez. VI, 16 giugno 2000) ha statuito che il delitto di omessa denuncia di cui all'articolo 361 c.p. «è reato istantaneo, poiché il termine per l'adempimento dell'obbligo è unico, finale e non iniziale, decorso il quale il soggetto agente non è più in grado di tenere utilmente la condotta comandata».

indagini e continuare ad indagare in modo efficace e proficuo.

Con particolare riferimento alla **materia ambientale, va detto che si rivela di fondamentale importanza, ai fini del prosieguo delle indagini da parte dell'autorità inquirente, che la polizia giudiziaria non si limiti a comunicare sic ed simpliciter i fatti**, ma proceda altresì allo svolgimento delle indagini necessarie per ricostruire il fatto costituente reato (ipotizzando la fattispecie violata)<sup>16</sup>, sia sotto l'aspetto materiale ed oggettivo che, soprattutto, sotto l'aspetto psicologico, acquisendo tutte quelle fonti di prova che costituiranno poi l'impalcatura probatoria per consentire la formazione della prova in sede penale ed addivenire così alla condanna dei responsabili.

Molto spesso, infatti, sono le stesse autorità inquirenti che dettano precise direttive in tal senso e chiedono alla polizia giudiziaria di acquisire, nell'immediatezza dei fatti, le fonti di prova che, altrimenti, andrebbero perdute, congelando così il teatro degli avvenimenti.

Così come si è già puntualizzato, la polizia giudiziaria deve procedere in modo particolare ad effettuare dei rilievi fotografici dei luoghi in cui è stato accertato un reato ambientale, in modo tale da far conoscere, anche sul piano visivo, al pubblico ministero ciò che è oggetto di descrizione sia nell'annotazione di polizia giudiziaria che nel corpo della notizia di reato.

In ogni caso, trattandosi di atto irripetibile, è necessario che venga redatto un apposito verbale dei rilievi fotografici che, pur allegato alla comunicazione di reato, potrà trasmigrare dal fascicolo del pubblico ministero a quello del dibattimento, costituendo prova in senso tecnico del giudizio.

È appena il caso di aggiungere che si rivela spesso di fondamentale importanza procedere agli accertamenti urgenti sui luoghi di cui all'articolo 354 c.p.p. e, se del caso, al contestuale sequestro probatorio, chiedendone nei termini la convalida all'autorità giudiziaria competente.

L'attività della polizia giudiziaria deve essere scevra da condizionamenti; deve essere improntata alla massima serenità nell'accertare i fatti e le eventuali responsabilità. Sarà poi il pubblico ministero a decidere sulla rilevanza o meno di quanto accertato dalla polizia giudiziaria e procedere alla richiesta di rinvio a giudizio o di archiviazione.

È comunque necessario che vi sia un continuo collegamento fra polizia giudiziaria e pubblico ministero, in modo tale che l'attività investigativa fin da subito segua un percorso lineare e teso alla ricerca di tutte le fonti di prova anche quelle volte a escludere la responsabilità di chi di primo acchito possa apparire l'unico responsabile di un determinato fatto reato.

È chiaro che, nell'attesa che il pubblico ministero assuma la direzione delle indagini, la polizia giudiziaria potrà espletare, dopo aver dato la comunicazione di reato, ulteriori indagini, e dovrà darne tempestiva comunicazione all'autorità giudiziaria procedente.

La Suprema Corte<sup>17</sup> ha chiarito, infatti, che, nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, la polizia giudiziaria dispone di un margine di autonoma operatività non solo prima della comunicazione al pubblico ministero della notizia di reato di cui all'articolo 347 c.p.p., ma anche dopo tale comunicazione<sup>18</sup>, così come previsto dall'articolo 348 c.p.p.<sup>19</sup>, giacché essa - oltre a dare

---

16 È chiaro che l'individuazione della fattispecie violata e l'imputazione spettano al pubblico ministero, ma è senz'altro di grande aiuto per l'autorità inquirente la formulazione da parte della polizia giudiziaria (specie in materia ambientale, trattandosi di materia altamente specialistica) di un'ipotesi di reato.

17 Cass. pen., sez. VI, 1 aprile 1998, n. 1235.

18 In tal senso, Cass. pen., sez. III, 13 febbraio 1996, n. 4452; la Corte ha chiarito che <<Gli art. 347 e 348 c.p.p. attribuiscono alla polizia giudiziaria, nel periodo antecedente alla comunicazione della notizia di reato ed in quello successivo, il potere di espletare un ventaglio di attività ad iniziativa. Tra le attività - libere e tipizzate tutte tese all'assicurazione delle fonti di prova - che la polizia giudiziaria è autonomamente legittimata ad effettuare deve ricomprendersi, dopo la modifica introdotta con il d.l. 14 gennaio 1991 n. 12 nell'art. 321 c.p.p. anche il sequestro preventivo>>.

19 L'art. 348 c.p.p. ("Assicurazione delle fonti di prova") dispone, infatti, che <<1. Anche successivamente alla comunicazione della notizia di reato, la polizia giudiziaria continua a svolgere le funzioni indicate nell'articolo 55 raccogliendo in specie ogni elemento utile alla ricostruzione del fatto e alla individuazione del colpevole. 2. Al fine indicato nel comma 1, procede, fra l'altro: a) alla ricerca delle cose e delle tracce pertinenti al reato nonché alla conservazione di esse e dello stato dei luoghi; b) alla ricerca delle persone in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione

esecuzione alle specifiche direttive impartite dal pubblico ministero - ben può compiere ulteriori attività investigative, a condizione che tali attività non siano incompatibili (o comunque in contrasto) con le specifiche direttive impartite dal pubblico ministero stesso e, di conseguenza, nessun limite investigativo è ravvisabile nei casi in cui, nonostante l'avvenuta comunicazione al pubblico ministero della notizia di reato, questi non abbia in concreto emanato direttiva alcuna, non potendosi nemmeno astrattamente prospettarsi (in tali casi) problemi di incompatibilità o contrasti<sup>20</sup>; si deve ritenere, pertanto, l'esclusiva operatività, nei casi in questione, del disposto di cui all'art. 348 comma 1 c.p.p.<sup>21</sup>.

## **IDENTIFICAZIONE DEL SOGGETTO RESPONSABILE DELLA VIOLAZIONE PENALE AMBIENTALE**

### **Il primo verbale della polizia giudiziario: identificazione dell'indagato e nomina del difensore:**

In via del tutto preliminare si deve affermare che l'attività di identificazione della polizia giudiziaria, disciplinata dall'articolo 349 c.p.p., è generalmente prodromica al compimento di altri atti investigativi, quali l'assunzione di informazioni di cui agli artt. 350 ("*Sommario informazioni dalla persona nei cui confronti vengono svolte le indagini*") e 351 c.p.p. ("*Altre sommario informazioni*"). L'identificazione<sup>22</sup> può essere definita come la verifica dell'identità personale dell'indagato, così come della persona in condizione di riferire circostanze utili alla ricostruzione dei fatti. Non bisogna mai dimenticare la responsabilità in capo al delegato di funzioni, anziché al titolare o legale rappresentante dell'azienda, secondo quanto sopra riportato; in questa ipotesi sarà necessario controllare la legalità della delega ed allegarla alla notizia di reato.

L'articolo 349 del c.p.p. disciplina, in modo particolare, l'attività di identificazione da parte della polizia giudiziaria della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini, oltre che delle altre persone che sono in grado di riferire circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti<sup>23</sup>.

In relazione alla persona indagata, la richiamata disposizione stabilisce che la polizia giudiziaria <<*procede alla identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini*>> e che a tale

---

dei fatti; c) al compimento degli atti indicati negli articoli seguenti. 3. Dopo l'intervento del pubblico ministero, la polizia giudiziaria compie gli atti ad essa specificamente delegati a norma dell'articolo 370, esegue le direttive del pubblico ministero ed inoltre svolge di propria iniziativa, informandone prontamente il pubblico ministero, tutte le altre attività di indagine per accertare i reati ovvero richieste da elementi successivamente emersi e assicura le nuove fonti di prova...>>.

20 La Suprema Corte (Cass. pen., sez. I, 18 dicembre 1990) già aveva avuto modo di ritenere che, con l'entrata in vigore del nuovo codice di rito, nessun divieto assoluto esiste <<per la polizia giudiziaria di procedere ad atti di iniziativa successivamente alla trasmissione della notizia di reato al pubblico ministero>>; la Corte ha altresì puntualizzato che <<esiste invece soltanto un divieto di compiere atti in contrasto con le direttive del pubblico ministero, come si desume dall'art. 348 comma 3 c.p.p., il quale prevede il potere-dovere della stessa polizia, dopo l'intervento del p.m., non solo di compiere "gli atti ad essa specificamente delegati" in virtù dell'art. 370 c.p.p., ma anche tutte le altre attività di indagine ritenute necessarie "nell'ambito delle direttive impartite", per "accertare i reati", ovvero "richieste da elementi successivamente emersi"; e tutto ciò, in ogni caso, sempre che si sia realizzato il presupposto costituito dall'"intervento" del pubblico ministero, giacché, fino a quando siffatto intervento non abbia avuto luogo, e cioè fino al momento in cui il p.m., pur avendo ricevuto la notizia di reato, non abbia impartito specifiche direttive, opera esclusivamente il disposto di cui all'art. 348 comma 1 c.p.p., secondo il quale la polizia giudiziaria, senza necessità di specifica delega e operando, quindi, di propria iniziativa, nell'ambito della propria discrezionalità tecnica, "raccolge ogni elemento utile alla ricostruzione del fatto e alla individuazione del colpevole">>.

21 La fattispecie trattata dalla Suprema Corte nella richiamata decisione riguardata la ecceppita inutilizzabilità di individuazioni fotografiche svolte in assenza di delega da parte del P. M..

22 L'identificazione dell'imputato avvenuta sulla base delle dichiarazioni da lui fornite alla polizia giudiziaria, consente di affermare in capo a lui la responsabilità in quanto l'ordinamento non impone l'espletamento delle procedure previste dall'art. 349 c.p.p. se non in presenza di elementi di fatto che facciano ritenere la falsità delle suddette dichiarazioni (in tal senso, Cassazione penale, sezione II, sentenza 29 settembre 2003, n. 37103).

23 Sono le persone cui fa riferimento l'articolo 351 c.p.p., ossia quelle persone che potranno rendere le cc.dd. sommario informazioni testimoniali (in gergo, S.I.T.).

identificazione si può procedere <<anche eseguendo, ove occorra, rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici nonché altri accertamenti<sup>24</sup>>>.

Il terzo comma dell'articolo 349 c.p.p. prevede inoltre che, al momento dell'identificazione, la polizia giudiziaria invita l'indagato a dichiarare od a eleggere il domicilio per le notificazioni a norma dell'articolo 161. Quest'ultima norma, con riferimento all'attività svolta dalla polizia giudiziaria, dispone che la stessa, nel primo atto compiuto<sup>25</sup> con l'intervento della persona sottoposta alle indagini, lo invita a dichiarare uno dei luoghi indicati nell'articolo 157, comma 1<sup>26</sup>, ovvero ad eleggere domicilio per le notificazioni, avvertendolo che, nella sua qualità di persona sottoposta alle indagini o di imputato, ha l'obbligo di comunicare ogni mutamento del domicilio dichiarato o eletto, e che in mancanza di tale comunicazione o nel caso di rifiuto di dichiarare o eleggere domicilio, le notificazioni verranno eseguite mediante consegna al difensore.

La disposizione in esame prevede altresì che della dichiarazione o della elezione di domicilio, ovvero del rifiuto di compierla, è fatta menzione nel verbale; in tale verbale dovrà inoltre essere richiesta, ai sensi dell'articolo 96 c.p.p., la nomina di un difensore di fiducia specificando che, qualora sia opposto rifiuto in tal senso, si procederà a nominare un difensore di ufficio, che dovrà comunque essere retribuito dall'indagato<sup>27</sup>, salvo il caso in cui l'indagato versi in uno stato di assoluta indigenza e quindi ha diritto ad accedere al patrocinio dei non abbienti<sup>28</sup>.

In relazione poi all'ipotesi in cui l'indagato rifiuti di farsi identificare ovvero fornisca generalità o documenti di identificazione in relazione ai quali sussistono sufficienti elementi per ritenerne la falsità, il quarto comma dell'articolo 349 c.p.p. dispone che la polizia giudiziaria accompagni l'indagato nei propri uffici e ivi la trattenga per il tempo strettamente necessario per la identificazione<sup>29</sup> e comunque non oltre le dodici ore ovvero, previo avviso anche orale al pubblico ministero, non oltre le ventiquattro ore, nel caso che l'identificazione risulti particolarmente complessa oppure occorra

---

24 Tale verifica viene effettuata attraverso l'accertamento delle generalità dell'indagato che viene effettuata, qualora sia necessario, effettuando dei rilievi dattiloscopici, fotografici o antropometrici come pure altri accertamenti. Tuttavia, si osserva che i sopraccitati rilevamenti tecnici non possono essere espletati nei confronti del testimone, ma soltanto in relazione alla persona sottoposta alle indagini. Vi è ancora da aggiungere che il fatto che non siano stati espletati gli accertamenti previsti dall'art. 349, comma 2, c.p.p. per la compiuta identificazione dell'imputato non incide sulla certezza dell'identità fisica di costui quando egli sia comparso e comunque sia stato generalizzato in un atto compiuto nel corso del procedimento (quale, nella specie, l'interrogatorio effettuato dalla polizia giudiziaria su delega del pubblico ministero). Risulta pertanto illegittima, in tale situazione, la pronuncia di sentenza di non doversi procedere "per incompiuta identificazione del reo", cioè con formula da considerarsi equivalente a quella rituale "per essere rimasti ignoti gli autori del reato" (Cass. pen., sez. II, sentenza 7 luglio 2000, n. 8105).

25 In merito alla locuzione "primo atto compiuto con l'intervento della persona sottoposta alle indagini" si può fare, in modo particolare, riferimento agli atti indicati dall'articolo 364 c.p.p. ("Nomina e assistenza del difensore") che appunto prevede la nomina del difensore da parte del pubblico ministero (ma la norma si estende anche alla polizia giudiziaria), nel caso in cui debba procedersi a interrogatorio, ovvero a ispezione o confronto cui deve partecipare la persona sottoposta alle indagini, invitandolo a presentarsi secondo quanto previsto a norma dell'articolo 375.

26 Il primo comma dell'articolo 157 ("Prima notificazione all'imputato non detenuto") stabilisce che <<Salvo quanto previsto dagli articoli 161 e 162, la prima notificazione all'imputato non detenuto è eseguita mediante consegna di copia alla persona. Se non è possibile consegnare personalmente la copia, la notificazione è eseguita nella casa di abitazione o nel luogo in cui l'imputato esercita abitualmente l'attività lavorativa, mediante consegna a una persona che conviva anche temporaneamente o, in mancanza, al portiere o a chi ne fa le veci>>.

27 L'articolo 31 ("Diritto alla retribuzione del difensore d'ufficio") delle Disp. att. del c.p.p. stabilisce, infatti, che <<fermo quanto previsto dalle norme sul gratuito patrocinio, l'attività del difensore di ufficio è in ogni caso retribuita>>

28 Per la disciplina del patrocinio a spese dello Stato, v. gli articoli 74-118, D.P.R. 30.05.2002, n. 115 ("Testo unico spese di giustizia").

29 Il quinto comma dell'articolo 349 c.p.p. prevede inoltre che <<dell'accompagnamento e dell'ora in cui questo è stato compiuto è data immediata notizia al pubblico ministero il quale, se ritiene che non ricorrono le condizioni previste dal comma 4, ordina il rilascio della persona accompagnata>> ed il successivo quinto comma che <<Al pubblico ministero è data altresì notizia del rilascio della persona accompagnata e dell'ora in cui esso è avvenuto>>.

l'assistenza dell'autorità consolare o di un interprete ed in tal caso con facoltà per il soggetto di chiedere di avvisare un familiare o un convivente.

### **Identificazione senza consenso dell'indagato e rifiuto di collaborare con la polizia giudiziaria:**

Con l'articolo 10 del D.L. 27 luglio 2005 n. 144 (conv. con modif., in legge 31 luglio 2005, n. 155) è stato inserito dopo l'articolo 2 dell'articolo 349 c.p.p., il comma 2 *bis* con cui è stato disposto che <<Se gli accertamenti indicati dal comma 2 comportano il prelievo di capelli o saliva e manca il consenso dell'interessato, la polizia giudiziaria procede al prelievo coattivo nel rispetto della dignità personale del soggetto, previa autorizzazione scritta, oppure resa oralmente e confermata per iscritto, del pubblico ministero>>.

Quindi, il nuovo secondo comma del predetto articolo legittima gli organi di polizia giudiziaria a procedere ad un prelievo coattivo di materiale biologico di capelli o saliva in mancanza del consenso dell'interessato, che coincide con l'indagato o altra persona nei cui confronti si procede all'identificazione.

Infine, la disposizione normativa in oggetto prevede nei commi successivi il cd. “fermo di identificazione”, nell'ipotesi in cui l'indagato o il testimone si rifiutino di collaborare con la polizia giudiziaria nel rendere noti i dati che servano a consentire la loro identificazione oppure nell'ipotesi in cui gli stessi forniscano informazioni e documenti per i quali vi è il sospetto della falsità.

Il predetto “fermo di identificazione” consiste nell'accompagnamento, anche coattivo (forzato), dei soggetti in questione presso gli uffici della polizia giudiziaria. Tuttavia, in quest'ultima ipotesi, l'iniziativa della polizia giudiziaria è legittima e non arbitraria in presenza delle seguenti due condizioni:

- deve essere fornita immediata notizia dell'accompagnamento al pubblico ministero territorialmente competente. Quest'ultimo, se ritiene opportuno può ordinare anche il rilascio della persona sottoposta al “fermo di identificazione”;
- l'indagato o il testimone devono essere trattenuti per il tempo strettamente necessario a consentirne l'identificazione (in modo particolare, la polizia giudiziaria non può trattenere l'indagato o il testimone per più di dodici ore, oppure, previo avviso e comunicazione anche orale al pubblico ministero<sup>30</sup>, fino allo scadere delle 24 ore nel caso che l'identificazione risulti molto complessa ed articolata).

### **La documentazione dell'attività di polizia giudiziaria: relazione, annotazione, verbale.**

In merito alla *documentazione dell'attività di polizia giudiziaria*, l'articolo 357 del codice di procedura penale prevede sostanzialmente due distinte ipotesi di documentazione:

- l'*annotazione* (primo comma del citato articolo 357);
- il *verbale* (secondo comma del citato articolo 357).

Prima però di passare alla disamina dell'attività che la polizia giudiziaria descrive a mezzo dell'annotazione, è necessario esaminare un atto c.d. atipico cui spesso ricorre la Polizia Giudiziaria nell'espletamento della propria attività, ovverosia la redazione della c.d. *relazione di servizio*.

Tale atto non è disciplinato dal codice di procedura penale e, di conseguenza, non può essere annoverato fra gli atti *cc.dd.* tipici: in dottrina, esso viene considerato “*irrituale*”<sup>31</sup>, anche se spesso

---

<sup>30</sup> Il pubblico ministero deve essere inteso quale organo di giustizia e garante della legalità.

<sup>31</sup> In tal senso, v. M. SANTOLOCI – S. PALLOTTA, *Manuale dell'illecito amministrativo ambientale*, op. cit.,

tale atto, nella sostanza, contiene tutti gli elementi propri dell'annotazione e di conseguenza è alla stessa equiparata.

A tal proposito, la Suprema Corte ha chiarito che in taluni casi le relazioni di servizio, allorché la polizia giudiziaria agisca ad iniziativa, possono costituire atti “irripetibili” e, conseguentemente, vengono sottoposti direttamente all'organo giudicante.

Ciò avviene, ad esempio, nel caso in cui le relazioni siano corredate da rilievi fotografici realizzati in sede di accertamento di un illecito penale ambientale, e se, comunque, le stesse contengano un tipo di accertamento che non è possibile compiere nuovamente nel dibattimento, attraverso l'escussione dell'operante.

La Suprema Corte, a sezioni unite<sup>32</sup>, ha stabilito, infatti, che le relazioni di servizio effettuate ad iniziativa dalla polizia giudiziaria sono atti irripetibili soltanto se contengano la descrizione di un'attività materiale ulteriore rispetto a quella investigativa e non riproducibile, ovvero la descrizione dei luoghi, cose o persone, gli accertamenti fotografici, soggetti a modificazioni.

La Corte ha ritenuto, inoltre, che le relazioni di servizio, se pure documentino atti non ripetibili, sono acquisite al fascicolo per il dibattimento a condizione che siano redatte nella forma del verbale o, benché redatte nella forma dell'annotazione, rechino la sottoscrizione del pubblico ufficiale redigente e non lascino incertezza assoluta sulle persone intervenute.

Nella pratica le Sezioni Unite hanno precisato che l'atto è irripetibile in ragione del suo contenuto di consacrazione di un risultato ulteriore rispetto alla mera attività investigativa, che non lo rende riproducibile in dibattimento per la necessità di non disperdere l'informazione probatoria e di non farne venire meno genuinità ed affidabilità.

Esaminiamo ora gli atti non ripetibili in generale, e nello specifico le relazioni di servizio. Su questo problema è stato riscontrato un contrasto nella giurisprudenza.

Premesso che la comunicazione di notizia di reato è un atto importantissimo, in materia ambientale è altrettanto importante la redazione di tutti quegli atti che divengono irripetibili, ovverosia vengono inseriti, a cura del pubblico ministero, direttamente nel fascicolo del giudice, il quale ha la possibilità di venire a conoscenza di parte dell'opera svolta dalla polizia giudiziaria prima ancora dell'apertura del dibattimento. La singola relazione di servizio della polizia giudiziaria, in certi casi, costituisce un momento processuale fondamentale, previa conferma, ovviamente, del suo contenuto, tramite la testimonianza, quale mezzo di prova, ad opera della stessa polizia giudiziaria.

In questo senso, la Cassazione penale<sup>33</sup> aveva affermato la possibilità di inserimento nel fascicolo per il dibattimento dei “*verbali di sopralluogo e di osservazione e delle riprese fotografiche connesse*”.

Successivamente<sup>34</sup>, la Corte aveva riconosciuto la relazione di servizio ad opera della polizia giudiziaria quale atto irripetibile, mentre, con decisione ancora successiva<sup>35</sup>, la stessa Corte di Cassazione ha stabilito che le “relazioni di servizio” e le “informative” ad opera della Polizia Giudiziaria non possono qualificarsi come atti irripetibili.

Oggi, invece, con la citata sentenza a sezioni unite<sup>36</sup>, le relazioni di servizio sono da considerarsi atti irripetibili solo se contengano delle procedure improrogabili in momenti successivi.

Nell'espletamento dell'attività investigativa, la polizia giudiziaria ricorre spesso alla redazione della c.d. *annotazione* di servizio, cui fa riferimento espresso l'articolo 357 del codice di procedura penale; tale articolo stabilisce, infatti, che <<la polizia giudiziaria annota secondo le modalità ritenute

---

pag. 261.

<sup>32</sup> Cass. Pen., SS.UU., 18 dicembre 2006, n. 41281.

<sup>33</sup> Cass. Pen. 28 ottobre 1998, n. 4.

<sup>34</sup> Cass. Pen. 26 gennaio 2005.

<sup>35</sup> Cass. Pen. 23 maggio 2006.

<sup>36</sup> V. sentenza citata nota n. 26.

*idonee ai fini delle indagini, anche sommariamente, tutte le attività svolte, comprese quelle dirette alla individuazione delle fonti di prova>>.*

Il contenuto e la forma delle annotazioni sono disciplinati dall'articolo 115 disp. att. c.p.p.; tale disposizione prevede che le annotazioni debbano contenere:

- 1) l'indicazione dell'ufficiale o dell'agente di polizia giudiziaria che ha compiuto le attività di indagine;
- 2) l'indicazione del giorno, dell'ora e del luogo in cui sono state eseguite le attività di indagine;
- 3) l'enunciazione succinta del loro risultato delle indagini espletate.

La norma in esame stabilisce inoltre che la polizia giudiziaria debba annotare le generalità e le altre indicazioni utili per la identificazione di quei soggetti da cui assuma dichiarazioni o di cui si avvalga per il compimento di determinati atti.

Il legislatore ha dunque fissato il contenuto minimo che deve contenere tale atto di polizia giudiziaria, ma la norma, così come definita, lascia ampio margine di discrezionalità alla polizia giudiziaria in merito alla modalità di descrizione e di documentazione delle attività di indagini mediante l'utilizzo di tale tipologia di atto.

È opportuno sottolineare che si tratta di un atto che assolve, in modo particolare, ad uno scopo propulsivo per il prosieguo per le indagini da parte dell'autorità giudiziaria inquirente ma, nel contempo, di un atto che, a differenza di altri (che assumono, ai sensi del secondo comma dell'articolo 357 c.p.p., la forma del "verbale" e che potranno eventualmente essere utilizzati nella fase dibattimentale del procedimento<sup>37</sup>), data la sua natura di atto a contenuto sommario e privo di particolari formalità (ad eccezione di quelle minime fissate dal codice di rito all'articolo 115 disp. att.), non trasmigra nel fascicolo del dibattimento.

Le annotazioni spesso contengono descrizioni di luoghi, fatti ed eventi cui assiste direttamente l'agente o l'ufficiale di Polizia Giudiziaria redigente e, pur permanendo nel fascicolo del P.M., possono essere utilizzate da quest'ultimo ai fini delle contestazioni formali ai testi e, solo in tale ipotesi, possono trasmigrare nel fascicolo dibattimentale.

Pur non potendo essere utilizzata come prova nel dibattimento, l'annotazione, in quanto atto redatto dall'agente o dall'ufficiale di Polizia Giudiziaria, può essere consultata, previa autorizzazione del Presidente, da tali soggetti, così come previsto dall'articolo 499, quinto comma, c.p.p., in sede di escussione testimoniale in aiuto alla loro memoria.

La dottrina<sup>38</sup> ha osservato che l'annotazione presenta, in effetti, evidenti analogia con "la relazione di servizio", di cui si è ampiamente detto nel presente paragrafo, comunemente redatta dagli agenti ed ufficiali di Polizia Giudiziaria.

Vista l'analogia, nonché la frequente fungibilità fra relazione di servizio ed annotazione<sup>39</sup>, anche per quest'ultima valgono sicuramente le considerazioni fatte dalla giurisprudenza in merito alla natura di atto ripetibile che assolve la relazione di servizio, qualora sussistano determinate condizioni e qualora contenga un tipo di accertamento che non sia possibile compiere nuovamente nel dibattimento, attraverso l'escussione dell'operante.

L'articolo 357 c.p.p., al secondo comma, elenca inoltre una serie di atti per il compimento dei quali deve essere redatto "verbale", il quale costituisce una forma di documentazione tipica dell'attività della polizia giudiziaria che essere acquisita al fascicolo del giudice ed utilizzata in dibattimento.

Secondo il richiamato comma 2 dell'articolo 357 c.p.p. la Polizia Giudiziaria redige verbale

---

<sup>37</sup> In tal senso, L. RAMACCI, Reati ambientali e indagini di polizia giudiziaria, pag. 66, VIII Ed., 2008.

<sup>38</sup> L. RAMACCI, Reati ambientali e indagini di polizia giudiziaria, op. cit., pag. 66.

<sup>39</sup> Per la fungibilità dei due atti, v. M. SANTOLOCI – S. PALLOTTA, *Manuale dell'illecito amministrativo ambientale*, op. cit., pag. 263, secondo cui, infatti, <<rientra sicuramente nella categoria delle "annotazioni" quello dell'atto che nella prassi va sotto il nome di "relazione di servizio">>.

dei seguenti atti:

- a) denunce, querele e istanze presentate oralmente;
- b) sommarie informazioni rese e dichiarazioni spontanee ricevute dalla persona nei cui confronti vengono svolte le indagini;
- c) informazioni assunte, a norma dell'articolo 351<sup>40</sup>;
- d) perquisizioni e sequestri;
- e) operazioni ed accertamenti previsti dagli articoli 349 c.p.p. (identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini e di altre persone), 353 c.p.p. (acquisizione di plichi e di corrispondenza) e 354 c.p.p. (accertamenti urgenti sui luoghi, sulle cose e sulle persone);
- f) atti, che descrivono fatti e situazioni, eventualmente compiuti sino a che il pubblico ministero non ha impartito le direttive per lo svolgimento delle indagini.

In merito poi alle modalità ed alle forme del verbale, alla cui redazione sono deputati ufficiali o agenti di polizia giudiziaria (ciò a seconda però del tipo di atto che deve essere espletato), il terzo comma dell'articolo 357 c.p.p. fa rinvio all'articolo 373 c.p.p., che, a sua volta, richiama le norme di cui titolo III libro II del c.p.p., regolanti, in generale, l'attività di "*documentazione degli atti*".

In modo particolare, l'articolo 134 del c.p.p., nel disporre che <<*alla documentazione degli atti si procede mediante verbale*>>, stabilisce che <<*il verbale è redatto, in forma integrale o riassuntiva, con la stenopia o altro strumento meccanico ovvero, in caso di impossibilità a tali mezzi, con la scrittura manuale*>>.

Il codice, così come rilevato in dottrina<sup>41</sup>, non fornisce alcuna definizione delle due forme di verbalizzazione (*integrale* o *riassuntiva*); tuttavia, da una lettura delle disposizioni che disciplinano l'attività di documentazione degli atti si desume che il verbale, nella sua versione integrale, documenta in modo completo le attività svolte, riproducendo testualmente il contenuto delle eventuali dichiarazioni assunte nello stesso, mentre, nella sua versione riassuntiva, esso riguarda soltanto le parti essenziali dei fatti e delle dichiarazioni prodotte.

Il citato articolo 134 c.p.p. prevede inoltre che, qualora il verbale sia redatto in forma riassuntiva, dello stesso deve essere effettuata anche la riproduzione fonografica, tranne nel caso il cui, così come dispone l'articolo 140 c.p.p., <<*gli atti da verbalizzare hanno contenuto semplice o limitata rilevanza ovvero quando si verifica una contingente indisponibilità di strumenti di riproduzione o di ausiliari tecnici*>>.

Il successivo articolo 136 del c.p.p. dispone, invece, quale contenuto debba aver il verbale ed, in particolare, specifica che il verbale deve contenere i seguenti elementi:

- a) la menzione del luogo, dell'anno, del mese, del giorno e, quando occorre, dell'ora in cui è cominciato e chiuso;
- b) le generalità delle persone intervenute;
- c) l'indicazione delle cause, se conosciute, della mancata presenza di coloro che sarebbero dovuti intervenire;
- d) la descrizione di quanto l'ausiliario ha fatto o ha constatato o di quanto è avvenuto in sua presenza nonché le dichiarazioni ricevute da lui o da altro pubblico ufficiale che egli assiste.

Il secondo comma del citato articolo 136 c.p.p. stabilisce inoltre che nel verbale debba essere indicato se la dichiarazione assunta sia stata resa spontaneamente oppure a domanda del verbalizzante ed, in tale ultima ipotesi, dovrà essere riprodotta anche la domanda; dovrà essere altresì specificato

---

<sup>40</sup> Si tratta della sommarie informazioni rese dalle ccdd. persone a conoscenza dei fatti o, secondo il disposto codicistico dell'articolo 351 c.p.p., <<dalle persone che possono riferire circostanze utili ai fini delle indagini>>.

<sup>41</sup> L. RAMACCI, Reati ambientali e indagini di polizia giudiziaria, op. cit., pag. 67.

se la dichiarazione sia stata dettata dal dichiarante o se questi si sia avvalso dell'autorizzazione a consultare note scritte.

L'articolo 137 c.p.p. dispone che il verbale, previa lettura, debba essere sottoscritto alla fine di ogni foglio sia dal pubblico ufficiale che lo ha redatto che dalle persone intervenute, e che nello stesso debba farsi menzione della circostanza che taluno degli intervenuti non voglia o non sia in grado di sottoscrivere l'atto, indicandone i motivi ostativi.

Va detto, infine, che, secondo il disposto del quarto comma dell'articolo 357 c.p.p., la documentazione dell'attività di polizia giudiziaria deve essere posta a disposizione del pubblico ministero e, in base all'ultimo comma del suddetto articolo, devono essere poste a disposizione del pubblico ministero le denunce, le istanze e le querele presentate per iscritto, i referti, il corpo di reato e le cose pertinenti al reato.

L'articolo 115 delle disp. att. al c.p.p. stabilisce inoltre che copia delle annotazioni e dei verbali redatti a norma dell'articolo 357 c.p.p. debba essere conservata presso l'ufficio di polizia giudiziaria.

Secondo il disposto di cui al quarto comma del più volte citato articolo 357 c.p.p., la documentazione degli atti deve essere sempre contestuale al loro compimento, tranne che, qualora ricorrano insuperabili circostanze da indicarsi specificamente e che impediscono la documentazione contestuale, l'atto può essere documentato immediatamente dopo il suo compimento.

**Il prelievo di campioni** : In materia penale, nel caso in cui a seguito l'analisi del campione emerga una violazione avente carattere penale, deve essere applicato il disposto di cui all'art. 223 delle disposizioni di attuazione del c.p.p.<sup>42</sup>.

La Corte Costituzionale<sup>43</sup>, chiamata a suo tempo a decidere sulla costituzionalità degli articoli 6, primo comma, lett. a), 9, terzo comma, 15, commi sesto e settimo, della legge 10 maggio 1976, n. 319 e tabelle allegate C ed A e succ. modif. ("*Tutela delle acque dall'inquinamento*")<sup>44</sup> e dell'articolo 466 c.p.p., ha sottolineato che, sebbene al momento iniziale di prelievo di campioni non sia possibile sapere se dall'analisi risulterà un superamento che rientri nella fattispecie penale, e quindi il prelievo possa essere sempre eseguito ai sensi dell'articolo 15 della L. 689<sup>45</sup>, nel caso in cui il superamento rientri nel penale l'operatore avrebbe dovuto seguire le procedure di cui all'articolo 223 delle disp di att. del c.p.p..

Pertanto, la Corte, con la richiamata decisione, ha imposto a tutti gli operatori di adeguarsi ai

---

42 L'articolo 223 disp. att. al c.p.p. ("*analisi di campioni e garanzie per l'interessato*") **dispone che** <<qualora nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti si debbano eseguire analisi di campioni per le quali non è prevista la revisione, a cura dell'organo procedente è dato, anche oralmente, avviso all'interessato del giorno, dell'ora e del luogo ove le analisi verranno effettuate. L'interessato o persona di sua fiducia appositamente designata possono presenziare alle analisi, eventualmente con l'assistenza di un consulente tecnico...Se leggi o decreti prevedono la revisione delle analisi e questa sia richiesta dall'interessato, a cura dell'organo incaricato della revisione, almeno tre giorni prima, deve essere dato avviso del giorno, dell'ora e del luogo ove la medesima verrà effettuata all'interessato e al difensore eventualmente nominato. Alle operazioni di revisione l'interessato e il difensore hanno diritto di assistere personalmente, con l'assistenza eventuale di un consulente tecnico... ***I verbali di analisi non ripetibili e i verbali di revisione di analisi sono raccolti nel fascicolo per il dibattimento. ....>>***

43 Corte Costituzionale, 28 luglio 1983, n. 248.

44 Legge abrogata dall'**art. 63, comma 1, del D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152** e dall' **articolo 175, comma 1, lettera b) del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152**.

45 Qualora ricorra tale ipotesi, nessun obbligo è imposto all'autorità amministrativa di preavvisare il titolare dello scarico circa il momento in cui verranno effettuate le operazioni di prelievo per evitare che possano esser apportate modifiche agli scarichi e di conseguenza fatte sparire le tracce di ogni irregolarità.

principi dettati dalla codice di rito, in quanto assumono efficacia probatoria le analisi compiute con un vero e proprio accertamento assimilabile, nella sostanza, ad una perizia, fonte, quindi, di convincimento del giudice; tanto più che le relazioni sulle analisi sono allegare agli atti del procedimento penale e di esso lo stesso giudice può tener conto e darne lettura a norma dello stesso art. 466 c.p.p.

Proprio questa particolare efficacia probatoria del risultato delle analisi impone che sia dato avviso alla parte onde consentirne la presenza con l'eventuale assistenza di un consulente tecnico.

In particolare in *materia ambientale*, il prelievo, originariamente amministrativo, ma effettuato con le tecniche dettate dal codice di procedura penale, va riconosciuto valido a tutti gli effetti, e quindi considerato atto "irripetibile" da poter inserire nel fascicolo del giudice.

Da ciò discende, proprio per dare al prelievo crisma di atto irripetibile che contestualmente al prelievo deve essere redatto, a cura della polizia giudiziaria operante, apposito verbale in cui deve darsi atto delle operazioni di prelievo effettuate.

**Sequestri di polizia giudiziaria** : Al fine di conservare le tracce del reato o comunque conservare lo stato dei luoghi e delle cose<sup>46</sup>, la polizia giudiziaria (ovverosia laddove ricorrano esigenze di carattere "probatorio"), quando possibile, può procedere al *sequestro ad iniziativa* - ai sensi dell'articolo 354 c.p.p. - del reato o delle cose ad esso pertinenti, in quanto, spesso, vi è pericolo che le cose, le tracce e i luoghi oggetto di reato si alterino, si modifichino o si disperdano e l'autorità giudiziaria non possa intervenire tempestivamente, o comunque, intervenga erroneamente in quanto non è a piena conoscenza del fatto illecito.

A tale forma di sequestro la polizia giudiziaria ricorre pertanto di iniziativa, qualora il p.m. non possa tempestivamente intervenire ovvero non abbia ancora assunto la direzione delle indagini.

Nel caso in cui la polizia giudiziaria proceda al sequestro penale ad iniziativa, dovrà redigere un verbale in cui dovranno essere espressamente indicati i motivi per i quali si dà esecuzione ad un atto che spesso pone un "vincolo" sulla disponibilità dei beni di un soggetto e che, di conseguenza, limita la libertà di tale soggetto a poter far uso dei propri beni e che, per tale motivo, è sottoposto a determinate garanzie fissate nel codice di rito.

Copia del verbale di sequestro deve essere consegnata al soggetto al quale le cose sono state sequestrate, che, non necessariamente, coincide con la persona sottoposta alle indagini.

Il verbale di sequestro deve essere poi trasmesso senza ritardo, e comunque entro 48 ore, al pubblico ministero del luogo dove il sequestro è stato eseguito (e non quello del luogo in cui è stato commesso il reato per il quale la polizia giudiziaria procede), il quale nelle successive 48 ore, con *decreto motivato*, convalida, se ne ricorrono i presupposti, il sequestro ovvero, qualora non ricorrano tali presupposti, dispone la restituzione delle cose sequestrate.

Copia del provvedimento di convalida è immediatamente notificata alla persona alla quale le cose sono state sequestrate.

L'articolo 355 c.p.p. prevede inoltre che la persona, nei cui confronti vengono svolte le indagini e il suo difensore, la persona alla quale le cose sono state sequestrate e quella che avrebbe diritto alla loro restituzione, possono proporre, entro dieci giorni dalla notifica del decreto ovvero dalla diversa data in cui l'interessato ha avuto conoscenza dell'avvenuto sequestro, a norma dell'articolo 324 del medesimo codice, richiesta di riesame contro il decreto di convalida a norma; richiesta di riesame che, comunque, non sospende l'esecuzione del provvedimento.

Il codice di procedura penale prevede, inoltre, agli articoli 253 e ss., il c.d. *sequestro probatorio*, cui può fare ricorso direttamente l'autorità giudiziaria ovvero, su delega di quest'ultima, la polizia giudiziaria; tale forma di sequestro ha le medesime finalità del sequestro operato ad iniziativa dalla

---

46 Ciò si rivela assolutamente importante e spesso fondamentale in materia di accertamento di reati ambientali.

polizia giudiziaria, ossia quelle di assicurare alla giustizia il corpo del reato e delle cose pertinenti al reato necessarie per l'accertamento dei fatti.

Il codice di rito contempla, altresì, altre due forme di sequestro che, a differenza di quello ad iniziativa della polizia giudiziaria e quello probatorio, hanno una finalità diversa e sono riconducibili all'istituto delle **misure cautelari reali**: il **sequestro conservativo** e quello **preventivo**.

Il sequestro conservativo è disciplinato dall'articolo 316 c.p.p.; con l'adozione di tale provvedimento, disposto su richiesta del pubblico ministero dal giudice che procede, si pone, sui beni mobili o immobili dell'imputato o su somme o cose allo stesso dovute, un vincolo di indisponibilità al fine di assicurare le necessarie garanzie per il pagamento della pena pecuniaria, delle spese di procedimento e di ogni altra somma dovuta all'erario dello stato, qualora vi sia la fondata ragione di ritenere che tali garanzie possano venire meno.

Tale forma di sequestro può essere richiesta anche dalla parte civile sui beni dell'imputato o del responsabile civile, a tutela delle garanzie delle obbligazioni civili derivanti dal reato.

Esso non potrà mai essere disposto ad iniziativa della polizia giudiziaria, a differenza del sequestro probatorio e di quello, di cui si dirà di seguito, preventivo.

L'altra misura cautelare reale, cui si è fatto cenno, è il c.d. sequestro preventivo, che è disciplinato dall'articolo 321 c.p.p. e viene disposto con decreto motivato del G.I.P., prima dell'esercizio dell'azione penale e, successivamente, dal giudice del dibattimento.

L'adozione di tale provvedimento in fase di indagini preliminari può essere disposta anche a seguito di richiesta della Polizia Giudiziaria.

Il sequestro preventivo ha lo scopo di evitare che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati.

A tale misura il giudice può altresì ricorrere qualora le cose oggetto del reato ovvero che servirono a compiere il reato sono suscettibili di confisca.

Con la riforma del codice di rito, avvenuta con l'articolo 15 del D.lgs. 14 gennaio 1991, n. 12, all'articolo 321 del c.p.p. sono stati aggiunti i commi 3 *bis* e 3 *ter* che oggi consentendo l'esecuzione del sequestro preventivo anche alla polizia giudiziaria.

In materia ambientale, la Suprema Corte<sup>47</sup> ha statuito che la polizia giudiziaria, qualora proceda, durante il normale servizio di polizia stradale, ad intimare l'alt ad un veicolo che trasporta rifiuti speciali – nel caso specifico veicoli fuori uso non bonificati (codice CER 16.01.04) - debba procedere al **sequestro preventivo** del mezzo di trasporto al fine della confisca dello stesso, ai sensi degli art. 258, comma 4, e 259 D.L.vo 3 aprile 2006, n. 152 "*Norme in materia ambientale*".

Nel caso di specie, si trattava di trasporto di rifiuti pericolosi, e precisamente di veicoli fuori uso (codice CER 16.01.04) non ancora bonificati (tranne due), che, invece, nei formulari venivano indicati come "**veicoli fuori uso non contenenti liquidi né altre componenti pericolose**" (codice CER 16.01.06); in tal caso, considerato che in applicazione dell'articolo 259 del D.Lgs. 152/2006, <<*alla sentenza di condanna, o a quella emessa ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati .... relativi al trasporto di rifiuti speciali pericolosi senza formulario ovvero indica nel formulario dati inesatti o incompleti ..consegue obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto*>>, la polizia giudiziaria deve necessariamente procedere al sequestro preventivo.

In ogni caso, per disporre e per mantenere il sequestro preventivo, finalizzato alla confisca prevista dal citato articolo 259, secondo comma, del Decreto Legislativo n. 152/06, è sufficiente il *fumus* della contravvenzione consistente nell'esercizio di trasporto non autorizzato.

---

47 Corte di Cassazione del 6 febbraio 2008, n. 5808.

In materia ambientale, un'ulteriore ipotesi di sequestro preventivo finalizzato alla confisca è quello relativo alla fattispecie di reato disciplinata dall'articolo 256, terzo comma, del D.Lgs. n. 152/06, concernente la realizzazione o gestione di una discarica non autorizzata; anche in tal caso, alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'art. 444 del c.p.p., consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore o del partecipante al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi.

In merito a tale ipotesi, la Suprema Corte di recente ha chiarito che *<<al fine della realizzazione della discarica abusiva, anche ai fini del sequestro e della confisca dei beni, è necessario l'accumulo, più o meno sistematico, ma comunque ripetuto e non occasionale, di rifiuti in un'area determinata, la eterogeneità dell'ammasso di materiali, la definitività del loro abbandono ed il degrado, anche solo tendenziale, dello stato dei luoghi per effetto della presenza dei materiali in questione>>*.

Anche nel caso in cui si ponga in essere un sequestro preventivo dovrà essere redatto un verbale che dovrà essere trasmesso al pubblico ministero del luogo ove il sequestro è stato eseguito, entro il termine di 48 ore dall'esecuzione dello stesso.

Il pubblico ministero, se non ritenga di dover disporre la restituzione delle cose sequestrate, inoltrerà al giudice richiesta di convalida e contestuale emissione del decreto motivato previsto dal comma 1 dell'articolo 321 c.p.p.; tale richiesta dovrà essere avanzata entro quarantotto ore dal sequestro, se disposto dallo stesso pubblico ministero, o dalla ricezione del verbale, se il sequestro è stato eseguito di iniziativa dalla polizia giudiziaria.

La mancata inosservanza dei termini fissati dal codice di rito determinano l'inefficacia del sequestro, così come la mancata emissione dell'ordinanza di convalida entro dieci giorni dalla ricezione della richiesta.

Copia dell'ordinanza è immediatamente notificata alla persona alla quale le cose sono state sequestrate.

Particolare attenzione va dedicata all'esecuzione del sequestro ad iniziativa o probatorio, ovvero a quello preventivo in materia *“ambientale”*.

In tale materia il sequestro non sempre risponde alle finalità sottese alla norma, ovvero sia far cessare il pericolo che la libera disponibilità della cosa possa aggravare o protrarre le conseguenze del reato, atteso che, in tal caso, le conseguenze dello specifico reato ambientale, ad esempio *“paesaggistico”*, consiste nell'offesa all'equilibrio del paesaggio.

In tal senso, si è espressa la Cassazione penale<sup>48</sup>, in un'ipotesi di una strada costruita in zona soggetta a vincolo paesaggistico, tra un molo e la testa di una scogliera preesistente.

La Corte ha, infatti, disposto la non permanenza delle condizioni per il sequestro in quanto tale atto non farebbe venir meno l'asserito danno ambientale, mentre il dissequestro e la conseguente possibilità di portare a termine il lavoro e di chiudere il cantiere porterebbero al ripristino della situazione paesaggistica già autorizzata con provvedimento comunale.

---

48 Così, Cass. Pen., 11 maggio 2007, n. 18047; tale orientamento è stato successivamente confermato dalla Corte Suprema con decisione n. 32276 del 8 agosto 2007, laddove la Corte medesima aveva preso in esame un'ordinanza di dissequestro di un'area, disposta dal Tribunale, subordinando il provvedimento alla rimozione dei materiali inerti ivi esistenti trattandosi di rifiuti ed all'adempimento di altre prescrizioni analiticamente indicate nel provvedimento stesso. Si tratta di ipotesi in cui il dissequestro penale è condizionato a specifiche condizioni. Tale provvedimento è stato disposto, in particolare, su iniziativa, o meglio, previo sollecito, della P.G., la quale, a perfetta conoscenza dei fatti, ha dedotto che la strategia migliore per arrivare ad eliminare il danno provocato dall'agente era quello di dissequestrare l'area a condizione del ripristino della stessa.

In altri termini, in materia ambientale, il dissequestro può far venire meno il grave degrado visivo derivante dal reato ambientale purché sia finalizzato al ripristino della situazione di degrado paesaggistico.

Il nuovo indirizzo della Suprema Corte<sup>49</sup> è quello “*di sequestrare il meno possibile*” i beni oggetto di reato ambientale, in quanto risulta molto più utile l’attivazione del **ripristino ambientale**.

In materia ambientale, il D.Lgs. n. 152/06 stabilisce precise modalità circa le competenze, tempi e modalità del **ripristino ambientale**.

La parte quarta di tale decreto esplicita la propria finalità (v. articolo 178) nell’assicurare «*un’elevata protezione dell’ambiente e controlli efficaci, tenendo conto della specificità dei rifiuti pericolosi*».

L’Ente pubblico, generalmente il Comune, può provvedere al ripristino autonomamente sebbene, soprattutto per ragioni di costi e di tempi, il più delle volte impone agli inquinatori stessi l’obbligo di bonifica e di ripristino.

In tal caso, pur in costanza di **sequestro** (v. articolo 247 D.Lgs. n. 152/06<sup>50</sup>) o di confisca, è consentito l’accesso al sito, ma esclusivamente per ottemperare all’obbligo di rimediare al danno causato<sup>51</sup>, secondo determinate procedure e dettate dal decreto legislativo medesimo, oltre che dagli Enti pubblici preposti al controllo dell’attività di bonifica e ripristino.

Circa i potenziali limiti all’accesso ad un’area sottoposta a sequestro, l’autorità giudiziaria non deve impedirne, naturalmente, la possibilità per provvedere alle opere indispensabili alla bonifica. In tal caso, è la medesima autorità giudiziaria che ha assunto il provvedimento ad autorizzare l’accesso al sito per l’esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale delle aree, anche al fine di impedire l’ulteriore propagazione degli inquinanti ed il conseguente peggioramento della situazione ambientale. Considerata la chiara previsione della confisca obbligatoria, in ogni caso, anche successivamente all’eventuale ingresso autorizzato per il ripristino e la bonifica, il reo non potrà certamente riacquisire la proprietà dell’area.

Nella ipotesi in cui sia accertata la commissione dei reati i reati *ex artt.* 255 e 256 del D.Lgs. n. 152/06, gli obblighi di ripristino vengono imposti prioritariamente al condannato, non applicandosi, se non in via residuale, le procedure autonome di bonifica previste dal titolo V, art. 239 ss.

E’ comunque dato certo, fatta salva tale prioritaria applicazione dei citati articoli 255 e 256, che *chiunque* violi i divieti di abbandono e deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo, o immetta rifiuti di qualsiasi genere nelle acque superficiali e sotterranee, <<*è tenuto a procedere alla rimozione, all’avvio a recupero e allo smaltimento dei rifiuti e al ripristino dello stato dei luoghi*>><sup>52</sup>. E ciò in

---

49 V., in tal senso, Corte di Cassazione 28 novembre 2007, n. 44279; la Corte ha ritenuto che generalmente l’area oggetto di eventuale sequestro, anche se da un lato costituisce elemento probatorio pertinente al reato, dall’altro risulta utile procedere al ripristino della situazione paesaggistica al fine di eliminare il degrado ambientale causato. In modo particolare, la Corte ha osservato che nel provvedimento di convalida del sequestro operato dal Tribunale di primo grado non erano state indicate le specifiche esigenze probatorie, in funzione delle quali era stata adottata la misura reale, essendosi affermato solo che l’area in questione costituisce elemento probatorio pertinente al reato. La Suprema Corte ha comunque ritenuto che, seppur l’area oggetto di sequestro costituisca il corpo del reato, permane il pericolo dell’aumento del danno ambientale, e quindi risulta pacifico che la prevenzione deve essere realizzata mediante la diversa misura del sequestro penale. Infatti, se da un lato il sequestro penale probatorio risulta essere obbligatorio da parte della polizia giudiziaria, dall’altro determinerebbe il permanere del degrado ambientale dell’area, per mesi, per anni, con la conseguenza di aggravamenti di danno da inquinamento.

50 L’art. 247 del D.Lgs. n. 152/06 (“siti soggetti a sequestro”) stabilisce che <<Nel caso in cui il sito inquinato sia soggetto a sequestro, l’autorità giudiziaria che lo ha disposto può autorizzare l’accesso al sito per l’esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale delle aree, anche al fine di impedire l’ulteriore propagazione degli inquinanti ed il conseguente peggioramento della situazione ambientale>>.

51 Ciò in applicazione del principio “chi inquina paga”, contemplato dall’articolo 239 del D.Lgs. n. 152/06 in materia di “bonifica dei siti contaminati”.

52 TAR FRIULI VENEZIA GIULIA – Trieste, sez. I, 28 gennaio 2008, n. 89; il giudice amministrativo ha chiarito che <<L’obbligo di bonifica è posto dagli artt. 240 e ss. del decreto legislativo n. 152/2006 in capo al responsabile dell’in-

solido con il proprietario e con i titolari di godimento di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo (articolo 192).

Gli stessi obblighi possono essere imposti anche a carico del proprietario incolpevole, con *<<diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito>>* (art. 253, comma 4).

Sempre a carico del proprietario incolpevole potrebbe essere richiesto il risarcimento da parte dell'amministrazione nel caso in cui quest'ultima debba intervenire per inattività del primo, ex art. 250. L'obbligo di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi, infatti, è considerato (art. 253 D.Lgs. n. 152/06) *<<onere reale sui siti contaminati>>*, qualora effettuati d'ufficio dall'Autorità, con conseguente iscrizione di privilegio da esercitare sia nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento, sia dei diritti acquistati da terzi sull'immobile. Ciò, fortunatamente, solo a seguito di *<<provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto, ovvero la loro infruttuosità>>*.

A carico del proprietario non rimarrà che la garanzia di dover pagare gli interventi dell'Amministrazione *<<soltanto nei limiti del valore di mercato del sito>>*, assunto a seguito degli interventi medesimi (in ragione evidentemente, dell'incremento di valore che può averne ottenuto).

Va evidenziato ancora che il sequestro non è mai un atto finalizzato a se stesso, bensì è utilizzato per uno scopo ben preciso: acquisire le prove ed evitare che le conseguenze del reato siano aggravate e protratte, ovvero impedire che siano commessi altri reati.

Normalmente, gli atti che vengono compiuti nella fase delle indagini preliminari restano in ambito "preprocessuale", in quanto, come è noto, una caratteristica del processo vero e proprio è la sua oralità e la necessità che le prove si formino a dibattimento. Trascorrono, comunque, anni prima di arrivare alla sentenza del giudice, e quindi il "corpo del reato" rimane allo stesso stato di quando è stato sequestrato e, in alcuni casi, arrecando grave danno all'ambiente.

Non sempre agevole, infatti, è il compito della forza di polizia, la quale ha l'obbligo di applicare le procedure di cui al codice di procedura penale e quindi sequestrare il corpo del reato, e dall'altro ha l'obbligo di ridurre-ripristinare il danno ambientale, con a suo carico, addirittura, una potenziale sanzione, irrogata dal Ministero dell'Ambiente, dell'importo da € 1.000 a € 3.000 al giorno per ogni giorno di ritardo<sup>53</sup>.

L'elemento di discriminazione dovrebbe essere, a ben guardare, la situazione di urgenza legittimante l'intervento.

Certo è che la natura di atto irripetibile è estremamente importante al fine di poter mettere in

---

quinamento, che le Autorità amministrative hanno l'onere di ricercare ed individuare (v. ora gli artt. 242 e 244 del D.Lgs. n. 152/2006), mentre il proprietario non responsabile dell'inquinamento o altri<sup>2</sup>getti interessati hanno una mera "facoltà" di effettuare interventi di bonifica (art. 245 D.Lgs. n. 152/2006); nel caso di mancata individuazione del responsabile o di assenza di interventi volontari, le opere di bonifica saranno realizzate dalle Amministrazioni competenti (art. 250 decreto cit.), salvo, a fronte delle spese da esse sostenute, l'esistenza di un privilegio speciale immobiliare sul fondo, a tutela del credito per la bonifica e la qualificazione degli interventi relativi come onere reale sul fondo stesso, onere destinato pertanto a trasmettersi unitamente alla proprietà del terreno (art. 253 decreto cit.). A carico del proprietario dell'area inquinata non responsabile della contaminazione non incombe, dunque, alcun obbligo di porre in essere gli interventi ambientali in questione, avendo solo la facoltà di eseguirli al fine di evitare l'espropriazione del terreno interessato gravato, per l'appunto, da onere reale, al pari delle spese sostenute per gli interventi di recupero ambientale assistite anche da privilegio speciale immobiliare. Pertanto, il provvedimento impositivo della messa in sicurezza e bonifica ben può essere notificato al proprietario al fine di renderlo edotto di tale onere (che egli ha facoltà di assolvere per liberare l'area dal relativo vincolo), ma non può imporre misure di bonifica senza un adeguato accertamento della responsabilità, o corresponsabilità, del proprietario per l'inquinamento del sito>>.

<sup>53</sup> In tal senso, v. articolo 304 del D.Lgs. n. 152/06.

condizioni di giudice di sentenziare sulla base di elementi altamente probatori.

Il termine di atto irripetibile si rinviene espressamente nell'articolo 431, secondo comma, lett. b) e c), c.p.p., laddove viene descritto il contenuto del cosiddetto "fascicolo per il dibattimento". Trattasi, come è noto, del fascicolo che raccoglie i documenti che ha a disposizione il giudice al momento del processo ed il suo contenuto è ovviamente di grande importanza in quanto può supportarne la decisione.

Nello specifico, la norma sopra citata prevede, dunque, che nel fascicolo in questione convergano "i verbali degli atti non ripetibili compiuti dalla polizia giudiziaria" e quelli "degli atti non ripetibili compiuti dal pubblico ministero e dal difensore".

Ecco perché diventa di grande importanza, ai fini dell'economia processuale, l'individuazione degli atti di competenza della polizia giudiziaria, per quanto qui di interesse, siano riconducibili al *genus* di quelli in questione.

Guardando ai dettami legislativi di cui al c.p.p., si apprende che il sequestro penale rientra nell'attività di indagine della Polizia Giudiziaria, e si concretizza in una serie di atti aventi lo scopo di impedire che il reato venga portato a conseguenze ulteriori.

Esso rientra, pertanto, nella nozione di "atto irripetibile".

In campo ambientale, sorgono talvolta dei dubbi in merito alla legittimità di determinati atti (e fra questi il sequestro) adottati ad iniziativa della polizia giudiziaria; in modo particolare, ciò si verifica quando un organo di polizia entra, senza invito, nel fondo "privato" altrui, permanendovi nel procedere ad una ispezione e/o perquisizione, di propria iniziativa e al di fuori dei limiti segnati dall'art. 352 c.p.p., sulla base di una mera sensazione soggettiva, senza la preesistenza di una precisa notizia criminis e quindi non alla ricerca di prove di un reato commesso ma della stessa notizia di esso.

La Corte di Cassazione<sup>54</sup> ha ritenuto legittima l'attività della Polizia Giudiziaria in tali casi, confermando la legittimità della perquisizione e del sequestro penale di un'area ove, agenti di Polizia Locale, intervenuti su di un fondo di proprietà privata, a causa di un persistente olezzo da esso proveniente, vi riscontravano materiali abbandonati, quali sansa umida, acque di vegetazione, olio motore esausto, liquami fognari ... e quant'altro, e quindi la presenza del reato di abbandono incontrollato di rifiuti o di discarica abusiva e miscelazione di rifiuti speciali, pericolosi, nocivi, ed avevano così proceduto al sequestro probatorio del terreno contenente tali rifiuti, quale corpo del reato.

L'estrema importanza di tali atti – ispezioni, perquisizioni, sequestri penali - sta nel fatto che essi sono atti irripetibili, ovvero non si cristallizzano nel fascicolo del Pubblico Ministero, ma entreranno come prova nel dibattimento, inserendosi, così, nel fascicolo del giudice.

La Corte, comunque, sottolinea che tale procedura debba essere seguita dalla Polizia Giudiziaria nelle sole ipotesi in cui sussistano le condizioni di urgenza.

Nel caso sottoposto all'esame della Cassazione, la stessa si era espressa in merito al fatto che sia stata ritenuta necessario e urgente la verifica della consistenza, dello stato e delle modalità di gestione delle alghe e materiale spiaggiato, in quanto rifiuti in putrefazione che causavano esalazioni maleodoranti, con rischi per la salute e per l'ambiente.

Ne deriva che gli accertamenti eseguiti dalla P.G. in mancanza delle condizioni di urgenza richieste dalla norma sono inficiati da nullità a regime intermedio per violazione dell'art. 178 c) del c.p.p. (*Nullità di ordine generale*); parte della dottrina ritiene che tali attività della P.G. e gli atti conseguenti siano, comunque, ugualmente utilizzabili in dibattimento, in quanto non si ravviserebbe la riconducibilità alla nullità di ordine generale, e nemmeno la loro inutilizzabilità prevista per le

---

54 V. Cass. Pen. n. 43314 del 29 novembre 2005.

prove acquisite in violazione dei divieti di legge<sup>55</sup>.

Problemi pratici consistenti sussistono inoltre nell'ipotesi di "sequestro presso le grandi aziende", e derivano dal fatto che la polizia giudiziaria debba, in tali casi, operare un sequestro di un insediamento ove sussistono cicli produttivi in atto e conseguenze occupazionali di notevoli dimensioni.

Non esiste una specifica regolamentazione legislativa in tal senso: la questione è dunque rimessa alla scelta di valutazione tecnica della P.G. che deve individuare gli scopi dell'intervento in vista delle finalità e di conseguenza agire.

## **APPROFONDIMENTI IN MATERIA DI INQUINAMENTO DA RIFIUTI**

Si riporta, di seguito, il sunto di pareri fatti dallo studio :

1. Taglio abusivo alberi (responsabilità penale enti pubblici) – 2. Taglio dei rami (potatura) – 3. Nuove procedure circa lo smaltimento di pile e batterie – 4. Deposito temporaneo in un luogo diverso da quello di produzione funzionalmente collegato a quest'ultimo – 5. Competenza del sindaco in materia di ordinanza di rimozione dei rifiuti – 6. Nozione di rifiuto non pericoloso derivante da attività edilizia – 7. Ipotesi di sequestro preventivo di un immobile o un'area pieni di rifiuti: ultimi intendimenti della Suprema Corte – 8. Trasporto di rifiuti non pericolosi inerti da demolizione: inerti da demolizione – 9. Rifiuti: ordinanza di rimozione e smaltimento – 10. Rifiuti: confisca mezzi di trasporto – 11. Traffico illecito di rifiuti e controllo documentale – 12. Competenza emanazione ordinanza ingiunzione per trasporto rifiuti senza formulario – 13. Rifiuti speciali pericolosi: ispezione, prelievo, campionamento, analisi dei campioni di rifiuti in uno stabilimento industriale – 14. Diritto di accesso alle informazioni ambientali – 15. L'intercettazione di conversazioni o comunicazioni telefoniche e di altre forme di telecomunicazione, nell'ipotesi delittuosa di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti – 16. La confisca di un'area adibita abusivamente a discarica e la bonifica dei siti contaminati

### **1. Taglio abusivo alberi (responsabilità penale enti pubblici)**

In materia di taglio abusivo di alberi di un giardino pubblico, la Suprema Corte<sup>56</sup> di recente ha così statuito:

*<<Il taglio di alcuni alberi di un giardino pubblico tutelato, in quanto considerato di particolare interesse storico ed artistico con provvedimento del Ministero competente, può costituire la fattispecie del reato di danneggiamento al patrimonio artistico nazionale, essendo i beni oggetto di tutela da considerare quale monumento e quindi di rilevante interesse culturale, tale da parificarli al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale. Così, il Sindaco deve essere considerato soggetto attivo del reato di danneggiamento al patrimonio artistico nazionale consistito nel taglio abusivo delle essenze che si trovano in un giardino pubblico>>.*

### **2. Taglio dei rami (potatura)**

Secondo il recente orientamento della Corte di Cassazione<sup>57</sup>, la potatura degli alberi non consente l'incenerimento del vegetale. Il taglio di alberi comporta la creazione di rifiuti dovuti

---

<sup>55</sup> Così Cass. Pen., sez. III, 11 gennaio 2005, n. 5468.

<sup>56</sup> Cass. pen., sez. III, 18 novembre 2008, n. 42893.

<sup>57</sup> Cass. pen., 16 dicembre 2008, n. 46213.

al taglio dei vegetali, e quindi trova applicazione il D.L.vo 152/2006. L'eliminazione, mediante incenerimento, dei rami degli alberi tagliati non è consentita perché potrebbe arrecare pregiudizio all'ambiente.

Il fatto prende le mosse da quando il Tribunale, in primo grado, condannava l'imputato per smaltimento irregolare di rifiuti, ai sensi dell'art. 256 del D.Lgs. 152/2006, per aver effettuato operazioni di smaltimento, mediante incenerimento a terra degli scarti dei vegetali creati a seguito la potatura delle piante – abete rosso – effettuate dallo stesso all'interno del terreno di sua proprietà.

Il Tribunale aveva ritenuto che il taglio degli alberi, se compiuto all'interno della silvicoltura, costituisse attività produttiva e che lo smaltimento, mediante incenerimento, delle ramaglie residue fosse illecito, in quanto non poteva essere considerata una forma di utilizzazione del prodotto nell'ambito di una diversa attività produttiva.

La Suprema Corte ha confermato la sentenza di primo e di secondo grado, ritenendo colpevole l'imputato, in quanto la eliminazione del vegetale che risulta dal taglio di alberi non può essere incenerito sul posto.

### **3. Deposito temporaneo in un luogo diverso da quello di produzione funzionalmente collegato a quest'ultimo**

In materia di deposito temporaneo di cui all'articolo 183, primo comma, lett. m) del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, la Suprema Corte<sup>58</sup>, con recente decisione, ha chiarito che rientra in tale accezione anche lo stoccaggio degli inerti (*rectius* rifiuti) da demolizione in un luogo diverso da quello di produzione purché a quest'ultimo funzionalmente collegato.

La Corte ha così statuito: *<<luogo di produzione dei rifiuti rilevante ai fini della nozione di deposito temporaneo ai sensi dell'art. 183, comma primo, lett. m). d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 non è solo quello in cui i rifiuti sono prodotti ma anche quello in disponibilità dell'impresa produttrice nel quale gli stessi sono depositati, purché funzionalmente collegato a quello di produzione>>*.

In particolare, alla luce del superiore assunto la Suprema Corte non ha ritenuto sufficiente, per escludere un deposito temporaneo, la circostanza che i rifiuti venissero spostati, all'interno della stessa area oggetto di lottizzazione, da una zona in via di costruzione ad altra già costruita, ritenendo, invece, necessario che *<<il giudice valuti, adeguatamente e congruamente motivando il suo convincimento in proposito, se luogo di produzione e luogo di deposito fossero a disposizione della stessa impresa e se il secondo potesse ritenersi funzionalmente collegato al primo, tenendo anche conto delle caratteristiche del caso concreto, ed in particolare dell'eventualità che effettivamente si trattasse di una unica lottizzazione e di un unico perimetro aziendale>>*.

### **4. Nuove procedure circa lo smaltimento di pile e batterie**

Il Governo, con decreto legislativo n. 188 del 20 novembre 2008 (*"Attuazione della direttiva 2006/66/CE concernente pile, accumulatori e relativi rifiuti e che abroga la direttiva 91/157/CEE"* - Pubblicato sulla G.U. n. 283 del 3 dicembre 2008 – Suppl. Ordinario n. 268), ha inteso dettare nuove regole per la gestione delle pile e degli accumulatori e dei relativi rifiuti, allo scopo di salvaguardare allo scopo di salvaguardare al meglio la qualità ambientale.

Tale decreto legislativo è entrato in vigore a far data 18 dicembre 2008, con lo scopo precipuo di responsabilizzare tutti coloro che concorrono alla raccolta, al ritiro e alla produzione di tutti i tipi di pile, fissando obiettivi che devono essere raggiunti a livello nazionale.

La norma, in particolare, obbliga i produttori di pile e di accumulatori a sovvenzionare tutte le operazioni necessarie ai fini dell'informazione ai cittadini, alla raccolta differenziata dei rifiuti, alla realizzazione di sistemi di trattamento e di riciclaggio dei rifiuti di pile e di accumulatori, siano essi

---

<sup>58</sup> Cass. pen., sez. III, 9 dicembre 2008, n. 45447.

portatili, industriali o di veicoli, in qualunque momento immessi sul mercato.

### **5. Competenza del sindaco in materia di ordinanza di rimozione dei rifiuti**

È del sindaco la competenza a disporre con ordinanza le operazioni necessarie alla rimozione ed allo smaltimento dei rifiuti.

La responsabilità per la corretta gestione dei rifiuti grava, invece, su tutti i soggetti coinvolti nella loro produzione, detenzione, trasporto e smaltimento. Sono i principi contenuti nella sentenza con cui il T.A.R. Veneto<sup>59</sup> si è pronunciato su una controversia tra un Comune veronese ed una ditta che si occupa di occupazione dell'attività di demolizione e smaltimento di rifiuti.

Nello specifico i giudici veneti rilevano che <<l'art. 192, comma 3, del D.lgs. n. 152 del 2006, che è norma speciale sopravvenuta rispetto all'art. 107, comma 5, del D.lgs. n. 267 del 2000, attribuisce espressamente al Sindaco la competenza a disporre con ordinanza le operazioni necessarie alla rimozione ed allo smaltimento dei rifiuti, prevalendo per il criterio della specialità e quello cronologico sul disposto dell'art. 107, comma 5, del D.lgs. n. 267 del 2000>>.

D'altro canto la sentenza attribuisce anche al produttore ed detentore dei rifiuti una posizione di garanzia in ordine al loro corretto smaltimento. Per quanto riguarda, in particolare, il produttore o detentore di rifiuti speciali, gli obblighi sono assolti solo qualora siano stati conferiti ad un soggetto autorizzato allo smaltimento e il produttore sia in grado di esibire il formulario di identificazione dei rifiuti datato e controfirmato dal destinatario. In caso contrario il produttore e il detentore rispondono del non corretto recupero o smaltimento dei rifiuti.

### **6. Nozione di rifiuto non pericoloso derivante da attività edilizia**

La Suprema Corte<sup>60</sup> di recente è ritornata sulla nozione di rifiuto "non pericoloso" derivante da attività edilizia.

I giudici della III Sezione Penale, infatti, consolidando il principio affermato nella precedente sentenza n. 30127 del 27.05.2004, hanno ribadito che i materiali provenienti da demolizione edilizia sono rifiuti speciali non pericolosi e non possono essere riutilizzati nello stesso od in diverso ciclo produttivo - ad esempio nelle opere di riempimento - senza il preventivo "test di cessione" degli stessi, in conformità del D. M. 5 febbraio 1998, in modo da non recare pregiudizio all'ambiente.

Di conseguenza, in assenza del menzionato test ogni forma di riutilizzo e/o recupero dei materiali cosiddetti di risulta, integra la contravvenzione di cui al Decreto Legislativo n. 22 del 1997, articolo 51, comma 1, lettera a) (oggi trasfuso nell'articolo 256, primo comma, del D.Lgs. n. 152/06).

Con la sentenza in esame, gli ermellini hanno, altresì, affermato che è manifestamente infondata, in relazione all'articolo 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 51 del D.Lgs n. 22/97 (oggi articoli 256 e 184 del citato D.Lgs. n. 152/06), sollevata dai ricorrenti, riguardante la presunta disparità di trattamento tra i materiali derivanti dall'attività di demolizione e costruzione di edifici e le terre e le rocce da scavo, anche quando contaminate, escluse dalla Legge 21.12. 2001, n. 443, art. 1, c. 17.

I Giudici<sup>61</sup> hanno affermato che nonostante la maggiore pericolosità ambientale di queste ultime (le terre e le rocce da scavo, anche quando contaminate) atteso che si tratta di attività e materiali ontologicamente diversi, tale diversità giustifica la differente disciplina adottata dal legislatore nell'ambito del proprio potere discrezionale.

---

<sup>59</sup> T.A.R. Veneto n. 40 del gennaio 2009.

<sup>60</sup> Cass. pen., sez. IV, 22 dicembre 2008, n. 47482.

<sup>61</sup> Cass. pen., sez. III, 15 gennaio 2002, n. 7430.

## 7. Ipotesi di sequestro preventivo di un immobile o un'area pieni di rifiuti: ultimi intendimenti della Suprema Corte

Con decisione recente la Suprema Corte<sup>62</sup> ha così statuito in merito alle esigenze cautelari connesse ad un immobile (nella specie, un capannone) adibito a discarica abusiva: *<<Il solo fatto dell'emissione di un provvedimento inibitorio della pubblica amministrazione non è sufficiente a far ritenere cessate le esigenze cautelari. Una volta che un capannone sia stato adibito a deposito dei rifiuti illecitamente raccolti, e per questa ragione sequestrato, le esigenze cautelari possono dirsi superate solo nel caso che non permangano rischi connessi alla presenza di sostanze e nel caso che il capannone risulti destinato a diversa utilizzazione, così interrompendosi il nesso che lo lega alle condotte illecite>>.*

Il fatto prende le mosse da un decreto di sequestro preventivo, emesso dal G.I.P. ed eseguito dalla Polizia Municipale; successivamente, il ricorrente propone ricorso al Tribunale del riesame, e si vede respinto il ricorso in quanto è lecito - sostiene il Tribunale - procedere al sequestro di un'area adibita al deposito di rifiuti e le esigenze cautelari che giustificano il sequestro possono dirsi superate solo nel caso che non permangano rischi connessi alla presenza di sostanze e nel caso in cui il capannone risulti destinato a diversa utilizzazione (realtà non verificatesi nell'ambito del fatto contestato).

A seguito di ulteriore opposizione da parte del ricorrente, la Corte di Cassazione, pronunciando la sentenza di annullamento dell'ordinanza cautelare del Tribunale del riesame, ha stabilito che *<<non è concesso all'autorità giudiziaria far discendere la necessità di mantenere il sequestro sulla cosa dalla mera circostanza che gli indagati abbiano violato la legge, essendo il requisito del "periculum in mora" diverso e ulteriore rispetto al "fumus" di reato e, dunque, tale da richiedere una specifica motivazione.>>.*

Gli ultimi intendimenti della Cassazione Penale sono dunque quelli di procedere, al più presto, al ripristino dello stato dei luoghi, al fine di adottare le procedure di bonifica, le operazioni di recupero e quant'altro possa servire per ridurre/eliminare il degrado ambientale.

Il nuovo indirizzo della Suprema Corte è quello *"di sequestrare il meno possibile"* i beni oggetto di reato ambientale, in quanto risulta molto più utile l'attivazione del ripristino ambientale.

In materia di sequestro di un'area oggetto di abbandono indiscriminato di rifiuti, la Suprema Corte<sup>63</sup> ha ritenuto che generalmente l'area oggetto di eventuale sequestro, anche se da un lato costituisce elemento probatorio pertinente al reato, dall'altro debba essere sottoposta a bonifica e ripristino (ovverosia, risulta utile procedere al ripristino della situazione paesaggistica al fine di eliminare il degrado ambientale causato).

La Corte di Cassazione, con la decisione in ultimo citata, ha osservato che nel provvedimento di convalida del sequestro operato dal Tribunale di primo grado non erano state indicate le specifiche esigenze probatorie, in funzione delle quali era stata adottata la misura reale, essendosi affermato solo che l'area in questione costituisce elemento probatorio pertinente al reato.

La Corte ha comunque ritenuto che, seppur l'area oggetto di sequestro costituisca il corpo del reato, permane il pericolo dell'aumento del danno ambientale, e quindi risulta pacifico che la prevenzione deve essere realizzata mediante la diversa misura del sequestro penale.

Infatti, se da un lato il sequestro penale probatorio risulta essere obbligatorio da parte della polizia giudiziaria, dall'altro determinerebbe il permanere del degrado ambientale dell'area, per mesi, per anni, con la conseguenza di aggravamenti di danno da inquinamento.

Il sequestro penale è un atto di coercizione reale mediante il quale, ai fini probatori, determinate cose mobili o immobili vengono temporaneamente sottratte alla disponibilità altrui ed assoggettate ad

---

<sup>62</sup> Cass. pen., sez. III, 3 febbraio 2009, n. 4352.

<sup>63</sup> Cass. pen., 28 novembre 2007, n. 44279.

una speciale custodia.

In materia ambientale il sequestro non sempre corrisponde agli scopi dettati dalla norma, ovvero, far cessare il pericolo che la libera disponibilità della cosa possa aggravare o protrarre le conseguenze del reato, atteso che in tal caso, le conseguenze dello specifico reato ambientale, ad esempio paesaggistico, consiste nell'offesa all'equilibrio del paesaggio.

Si è espressa in tal senso la Cassazione<sup>64</sup> nel caso specifico di una strada costruita in zona soggetta a vincolo paesaggistico, tra un molo e la testa di una scogliera preesistente, la quale ha disposto la non permanenza delle condizioni per il sequestro in quanto tale atto non farebbe venir meno l'asserito danno ambientale, mentre il dissequestro e la conseguente possibilità di portare a termine il lavoro e di chiudere il cantiere porterebbero al ripristino della situazione paesaggistica già autorizzata con provvedimento comunale.

Altro quesito che ci si pone in campo ambientale riguarda il potere di iniziativa che potrebbe avere un organo di polizia quando entra, senza invito, nel fondo privato altrui, permanendovi nel procedere ad una ispezione e/o perquisizione, di propria iniziativa e al di fuori dei limiti segnati dall'art. 352 c.p.p., sulla base di una mera sensazione soggettiva, senza la preesistenza di una precisa *notizia criminis* e quindi non alla ricerca di prove di un reato commesso ma della stessa notizia di esso.

La Corte di Cassazione si è espressa in tal senso con decisione n. 43314 del 29 novembre 2005, confermando la legittimità della perquisizione e del sequestro penale di un'area ove, agenti di Polizia Locale, intervenuti su di un fondo di proprietà privata, a causa di un persistente olezzo da esso proveniente, vi riscontravano materiali abbandonati, quali sansa umida, acque di vegetazione, olio motore esausto, liquami fognari ... e quant'altro, e quindi la presenza del reato di abbandono incontrollato di rifiuti o di discarica abusiva e miscelazione di rifiuti speciali, pericolosi, nocivi, ed avevano così proceduto al sequestro probatorio del terreno contenente tali rifiuti, quale corpo del reato.

In tema di sequestro, particolare attenzione merita l'ipotesi del sequestro all'interno di "*grandi attività produttive*": in questa ipotesi sussistono veri problemi pratici in capo alla polizia giudiziaria, in quanto essa deve operare un sequestro di un insediamento ove sussistono cicli produttivi in atto e conseguenze occupazionali di notevoli dimensioni.

Non esiste una specifica regolamentazione legislativa in tal senso e quindi il tutto è rimesso alla scelta di valutazione tecnica della polizia giudiziaria che deve individuare gli scopi dell'intervento in vista delle finalità e di conseguenza agire.

Va evidenziato che il sequestro non è mai un atto finalizzato a se stesso, ma è un provvedimento utilizzato per uno scopo ben preciso: acquisire le prove ed evitare che le conseguenze del reato siano aggravate e protratte, ovvero impedire che siano commessi altri reati.

Se si seguono i dettami legislativi sanciti nel codice di procedura penale il sequestro penale rientra nell'attività di indagine della polizia giudiziaria e si concretizza in una serie di atti allo scopo di impedire che il reato venga portato a conseguenze ulteriori. Esso rientra, pertanto, nella nozione di "atto irripetibile".

Normalmente, gli atti che vengono compiuti nella fase delle indagini preliminari restano in ambito "preprocessuale", in quanto, come è noto, una caratteristica del processo vero e proprio è la sua oralità e la necessità che le prove si formino a dibattimento. Trascorrono, comunque, anni, prima di arrivare alla sentenza del giudice, e quindi il "corpo del reato" rimane allo stesso stato di quando è stato sequestrato e, in alcuni casi, arrecando grave danno all'ambiente.

Non sempre agevole, infatti, è il compito della forza di polizia che ha l'obbligo di applicare le procedure di cui al codice di procedura penale, e quindi sequestrare il corpo del reato, e dall'altro

---

64 Cass. pen., 11 maggio 2007, n. 18047.

ha l'obbligo di ridurre-ripristinare il danno ambientale, con a suo carico, addirittura, una potenziale sanzione, irrogata dal Ministero dell'Ambiente, dell'importo da € 1.000 a € 3.000 al giorno per ogni giorno di ritardo (articolo 304 D.Lgs. n. 152/2006).

L'elemento di discriminazione dovrebbe essere, a ben guardare, la situazione di urgenza legittimante l'intervento.

Certo che la natura di atto irripetibile è estremamente importante al fine di poter mettere in condizioni il giudice di sentenziare sulla base di elementi altamente probatori.

Il termine di atto irripetibile si trova espressamente citato nell'art. 431, comma 2, lett. b) e c) c.p.p. laddove viene descritto il contenuto del cosiddetto "fascicolo per il dibattimento". Trattasi, come è noto, del fascicolo che raccoglie i documenti che ha a disposizione il giudice al momento del processo ed il suo contenuto è ovviamente di grande importanza in quanto può supportarne la decisione. Nello specifico, la norma sopra citata prevede, dunque, che nel fascicolo in questione convergano "i verbali degli atti non ripetibili" compiuti dalla polizia giudiziaria" e quelli "degli atti non ripetibili compiuti dal pubblico ministero e dal difensore. Ecco perché diventa di importanza notevole nell'economia processuale individuare quali atti di competenza della polizia giudiziaria, per quanto qui di interesse, siano riconducibili al *genus* di quelli in questione.

### **8. Trasporto di rifiuti non pericolosi: inerti da demolizione**

L'ipotesi pratica concerne il trasporto di rifiuti (segnatamente, *inerti da demolizione*) senza indicazione del peso nel formulario di identificazione rifiuti (c.d. F.I.R.), ma solo il volume in metri cubi, in quanto non era possibile procedere alla pesatura del camion.

A tal riguardo vanno innanzitutto individuate le norme legislative di riferimento sono:

- **articolo 193 D.Lgs. n. 152/2006** "*Trasporto di rifiuti*". La norma sancisce che il trasporto effettuato da enti o imprese i rifiuti sono accompagnati da un formulario di identificazione dal quale devono risultare dati specifici, ad esempio l'origine e la quantità del rifiuto. Alla lettera b) del primo comma, viene stabilito che deve essere indicata l'origine, la tipologia e **quantità di rifiuto**;
- **articolo 258 D.Lgs. n. 152/2006** "*Violazione degli obblighi di tenuta di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari*". Il quarto comma dispone che chiunque (e quindi anche il privato) effettua il trasporto di rifiuti senza formulario di cui all'art. 193 ovvero **indica nel formulario stesso dati incompleti o inesatti** è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 1.600 a € 9.300 ( il pagamento in misura ridotta più favorevole corrisponde a un terzo del massimo ). Il quinto comma stabilisce che se le informazioni contenute nel formulario sono formalmente incomplete, **ma i dati riportati nel formulario consentono di ricostruire le informazioni dovute**, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da € 260,00 a € 1.550,00 (pagamento in misura ridotta € 520,00);
- **D.M. 5 febbraio 1998, n. 145** "*Regolamento recante la definizione del modello e del contenuto del formulario di accompagnamento dei rifiuti*". L'allegato B prevede il prospetto, ove è obbligatoria la sua compilazione in ogni parte, pena sanzione di cui all'art. 258/152. L'Allegato C , che elenca la descrizione tecnica del formulario, alla lettera C) della parte V, indica che "alla casella la quantità di rifiuti trasportati espressa in Kg o in litri (in partenza o da verificarsi a destino);
- **Circolare Ministeriale 4 agosto 1998, n. GAB/DEC/812/98**. "*Circolare esplicativa sulla compilazione dei registri di carico e scarico dei rifiuti e dei formulari di accompagnamento dei rifiuti trasportati*". In questa circolare viene spiegata tutta la procedura da seguire nelle ipotesi particolari. Alla lettera p) viene sancito: "**le quantità vanno indicate in Kg oppure in litri**". Nel caso in cui i rifiuti siano individuabili in termini di unità numeriche, l'indicazione delle quantità può essere espressa indicando anche il numero delle unità trasportate".

È opportuno richiamare inoltre la giurisprudenza più recente:

- **Corte di Cassazione**, Sezione 1 civile **Sentenza 27 settembre 2007, n. 20324** - Riduzione della sanzione per la possibilità di ricavare le informazioni formalmente incomplete o inesatte. La sentenza stabilisce che bisogna rispettare i dettami legislativi sopra indicati, e quindi, nel caso di specie, si applica la sanzione ridotta di cui al quinto comma dell'art. 258/152;
- **Corte di Cassazione**, Sezione Penale, **Sentenza 6 agosto 2007, n. 17190** – Il F.I.R. deve essere compilato in ogni sua parte;
- **Tribunale di Piacenza**, **Sent. 223 del 17 aprile 2007** “...non è consentito trasportare un carico non pesato ma solo valutato in via approssimativa...”
- **Cassazione civile, Sez. II, 6 novembre 2006, n. 23621** “possibilità di indicare in via alternativa, alla partenza oppure all'arrivo, la quantità dei rifiuti nel formulario di accompagnamento degli stessi, con ciò ingenerando incertezza nel produttore e nel trasportatore dei rifiuti stessi. Solo la successiva circolare ministeriale del 4 agosto 1998 avrebbe eliminato l'incertezza interpretativa chiarendo che i rifiuti smaltiti debbono essere pesati sia alla partenza che all'arrivo, laddove, per natura di esse e per la indisponibilità di un sistema di pesatura potessero verificarsi variazioni di peso del rifiuto durante il trasporto o non corrispondenza tra quantità di rifiuto in partenza e quello di destinazione. L'incertezza della disposizione contenuta nel citato Decreto Ministeriale avrebbe realizzato, secondo l'avviso del Giudice di merito, una situazione di buona fede escludente l'elemento soggettivo della colpa, la cui sussistenza è sempre necessaria per la ipotizzabilità dell'illecito, avendo ingenerato nell'opponente la convinzione della liceità della sua condotta e non essendo egli tento a conoscere la successiva circolare in quanto atto meramente interno all'Amministrazione.”

Sulla base dei suddetti riferimenti normativi e alla luce delle più recenti pronunce in materia, possiamo passare ad una disamina dell'ipotesi pratica sopra indicata in modo tale da individuarne la soluzione.

Al fine di contestare un illecito amministrativo, è necessario verificare se a carico dell'autore si ravvisi l'elemento soggettivo del dolo e della colpa.

A parere di chi scrive, il trasportatore, se il trasporto avviene in aree tra di loro vicine, ove non è possibile rintracciare nel tragitto una pesa pubblica (o privata certificata dall'uff. pesi e misure del Comune), ed ha compilato il F.I.R. in ogni sua parte, e dopo aver letto attentamente le norme di cui sopra e la relativa giurisprudenza di legittimità, non sussiste un possibile risvolto, a tale attività, che possa comportare a “circumnavigare” la norma.

Pertanto, sempre a parere di chi scrive, l'indicazione della cubatura dell'inerte da demolizione, ed il peso effettivo, indicato nel F.I.R. solo al momento della consegna del rifiuto stesso all'impianto di trattamento – soggetto ricevente – non comporta la responsabilità amministrativa di cui all'art. 258 comma 5.

Poiché la giurisprudenza di legittimità, anche se ciò non è espressamente sancito all'interno della norma, invece, impone la compilazione completa del F.I.R. al momento della partenza del rifiuto, si rende necessario procedere alla contestazione della violazione di cui all'art. 258 comma 5.

Di conseguenza, è necessario procedere alla identificazione del soggetto che materialmente sta trasportando i rifiuti e verificare che i rifiuti non siano pericolosi. Per risalire alla tipologia di rifiuto, bisogna necessariamente individuare il codice del rifiuto, c.d. Codice C.E.R., che è contenuto nelle venti categorie di cui all'Allegato D, Parte quarta, del Decreto Legislativo 152/2006. Da notare che i rifiuti pericolosi sono contrassegnati con un asterisco, mentre i rifiuti non pericolosi non sono contrassegnati da asterisco.

Trattandosi di trasporto di rifiuti con documento di accompagnamento incompleto in ogni sua parte, il trasgressore, conducente del camion è responsabile in solido con il proprietario del mezzo.

Dovrà poi essere elevato un altro verbale al produttore del rifiuto che ha consegnato un rifiuto

con compilazione incompleta del F.I.R.

### **9. Rifiuti: ordinanza di rimozione e smaltimento**

Con recentissima decisione<sup>65</sup> la giurisprudenza amministrativa si è pronunciata in merito all'*ordinanza di rimozione e smaltimento di rifiuti* emanata dal sindaco ai sensi delle disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 152/2006.

La vicenda riguarda, in modo particolare, l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti del sindaco in materia di smaltimento dei rifiuti ai sensi dell'articolo 192 del citato D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che – secondo il richiamato orientamento giurisprudenziale - costituisce norma speciale, e norma cronologicamente successiva, rispetto al T.U.E.L., D.L.vo 267/2000.

La citata giurisprudenza, a tal proposito, si è così pronunciata: <<È legittima l'ordinanza di rimozione e smaltimento dei rifiuti, adottata dal Sindaco ai sensi dell'art. 192 del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, considerato che l'art. 192, comma 3, del D.lgs. n. 152 del 2006 è norma speciale sopravvenuta rispetto all'art. 107, comma 5, del D.lgs. n. 267 del 2000, attribuisce espressamente al Sindaco la competenza a disporre con ordinanza le operazioni necessarie alla rimozione ed allo smaltimento dei rifiuti, prevalendo per il criterio della specialità e quello cronologico sul disposto dell'art. 107, comma 5, del D.lgs. n. 267 del 2000 (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 25 agosto 2008, n. 4061), il provvedimento impugnato riproduce testualmente ampi stralci della relazione tecnica pervenuta all'Amministrazione comunale, da cui risultava un "forte, concreto e immediato rischio di propagazione degli inquinanti nell'ambiente circostante, sia tramite perdite liquide che in forma areale, con grave pericolo per la salute pubblica e l'ambiente", in ragione del cattivo stato di conservazione dei contenitori dei rifiuti e il rischio di sviluppo di reazioni chimiche tra rifiuti differenti con emissioni tossiche in atmosfera. Risultano pertanto senz'altro sussistenti quelle situazioni di carattere eccezionale e imprevedute costituenti concreta minaccia per la pubblica incolumità richieste dalla norma per l'esercizio del potere di urgenza da parte del Sindaco, e in tale contesto il carattere eccezionale ed imprevedibile della minaccia non può dirsi insussistente perché l'abbandono dei rifiuti nel sito costituiva una situazione temporalmente preesistente. Infatti il ritardo ulteriore nell'agire da parte del Sindaco rispetto alle circostanze emerse per la prima volta nella relazione tecnica avrebbe comportato un aggravamento della situazione, e il ricorrente non allega alcun elemento idoneo ad inficiare la descrizione dello stato dei luoghi compiuta dal tecnico>>.

### **10. Rifiuti: confisca mezzi di trasporto**

In materia di trasporto abusivo di rifiuti vige l'applicazione dell'art. 259 del D.Lgs. n. 152/2006, in tema di *confisca obbligatoria del mezzo di trasporto*, anche se appartiene a persona diversa dall'autore della violazione.

Tale norma si configura quale norma speciale rispetto a quella generale di cui al codice penale, ove è prevista la *confisca facoltativa* delle cose che costituiscono il prezzo del reato quando le cose appartengono a persona estranea al reato.

La Suprema Corte<sup>66</sup>, in questa sede, ha affrontato il caso specifico del trasporto abusivo di rifiuti speciali pericolosi, nell'ipotesi in cui il proprietario del mezzo sia persona estranea all'illecito.

Il fatto prende le mosse quando i soci di una società furono indagati per i reati di trasporto illecito di rifiuti, per aver ripetutamente trasportato con autocarri notevoli quantità di terriccio inquinato e inquinante e per averle sversate nell'alveo del fiume. Dopo l'avvenuto sequestro dei

---

65

T.A.R. Veneto, sez. III, 14 gennaio 2009, n. 40.

---

66

Cass. pen., sez. III, 18 febbraio 2009, n. 6904.

mezzi, il proprietario dei veicoli proponeva ricorso, adducendo che i mezzi di sua proprietà erano stati concessi in uso alla società che ha commesso l'illecito con un contratto di "nolo a caldo", per attività di movimento terra con percorso ben diverso da quello effettuato nella realtà, e che erano stati usati al di fuori delle previsioni contrattuali ed all'insaputa del concedente, per sversare il terriccio nell'alveo del fiume.

Il Tribunale non accoglieva il ricorso, stabilendo che le finalità sottese al sequestro fossero assolutamente preponderanti rispetto alla circostanza che i mezzi sequestrati fossero nella formale titolarità di un terzo estraneo, la cui buona fede, quindi, doveva cedere rispetto all'esigenza di prevenire la reiterazione della condotta criminosa. Il Tribunale proseguiva stabilendo che il carattere sistematico della condotta criminosa facesse ragionevolmente prevedere che la restituzione degli automezzi in sequestro avrebbe consentito il riutilizzo degli stessi per commettere analoghi reati.

Il proprietario proponeva ricorso avverso l'ordinanza del Tribunale presso la Corte di Cassazione sostenendo di aver affittato mezzi e personale alla società che commise l'illecito e che, di conseguenza, in quel momento si fosse spogliato della disponibilità degli stessi e non potesse essere a conoscenza dell'uso illecito che ne avevano fatto gli autisti, per poi dedurre che non sarebbe potuto ravvisarsi il pericolo concreto che la restituzione degli automezzi alla società intestataria potesse agevolare la reiterazione delle condotte criminose e chiedeva, quindi, il dissequestro dei mezzi.

La Cassazione respingeva il ricorso stabilendo che l'argomentazione del Tribunale fosse sostanzialmente corretta, atteso che non sussistesse la giustificazione della buona fede per determinare l'illegittimità di un sequestro preventivo, ma occorresse il preciso esonero di pertinenzialità tra gli automezzi sequestrati ed i reati ipotizzati.

Infatti, per <<legittimare il sequestro preventivo occorre un collegamento tra il reato e la cosa sequestrata e non tra il reato e una persona, giacché a norma dell'art. 321 c.p.p.: a) non è indispensabile per adottare la misura che sia individuato il responsabile del reato stesso; b) la misura può colpire anche cose di proprietà di terzi estranei al reato, purché la loro libera disponibilità possa favorire la prosecuzione del reato. Secondo il legislatore, quindi, in sede cautelare, l'esigenza di prevenire la commissione dei reati prevale sulla tutela del diritto di proprietà del terzo incolpevole. Al contrario, in sede di misura di sicurezza patrimoniale, prevale la tutela del diritto di proprietà del terzo incolpevole, posto che l'art. 240, comma 3, c.p. esclude la confisca facoltativa e quella obbligatoria delle cose che costituiscono il prezzo del reato quando le cose appartengono a persona estranea al reato (fattispecie in tema di gestione non autorizzata trasporto abusivo di rifiuti)>>.

## **11. Traffico illecito di rifiuti e controllo documentale**

Secondo la Suprema Corte<sup>67</sup> il reato di cui all'articolo 259 del D.Lgs. n. 152/06 può emergere anche da un controllo documentale.

Nello specifico la Corte ha ritenuto che si configura il reato di traffico illecito di rifiuti allorquando le irregolarità riscontrate nella documentazione allegata ad una spedizione di rifiuti siano tali da determinare totale incertezza sulla individuazione dell'effettivo autore delle diverse fasi del trasporto.

Con la medesima decisione, la Corte ha altresì precisato che la presenza di un profitto, ulteriore e diretto, riconducibile all'attività illecita non sia un requisito richiesto ai fini della sussistenza dell'elemento obiettivo di cui al reato ex art. 259 D.L.vo 152/06.

## **12. Competenza emanazione ordinanza ingiunzione per trasporto rifiuti senza formulario**

In materia di competenza all'emanazione dell'ordinanza ingiunzione per trasporto rifiuti senza

---

67 Cass. pen., sez. III, 13 febbraio 2009, n. 6227.

*formulario* si è pronunciata di recente la Suprema Corte<sup>68</sup>.

La Corte, in modo particolare, ha chiarito che in *tema di rifiuti*, il D.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 (applicabile *ratione temporis*) nel prevedere - rispettivamente agli art. 15, comma 1, e 52, comma 3 (oggi trasfusi negli articoli 193, primo comma e 258, terzo comma, del D.Lgs. n. 152/06) - l'obbligo che il relativo trasporto, effettuato da enti od imprese, sia accompagnato da un formulario di identificazione, e nel sanzionare l'indicazione di dati incompleti od inesatti in tale documento, configuri un illecito di natura permanente, in quanto la condotta che ne integra gli estremi si realizza al momento dell'inizio del trasporto e si protrae per tutta la durata di esso.

Pertanto, secondo quanto stabilito dall'art. 55 del decreto legislativo n. 22 del 1997 e alla luce dei principi contenuti nella legge n. 689 del 1981 in materia di accertamento degli illeciti amministrativi, la competenza ad emettere l'ordinanza-ingiunzione di pagamento appartiene alla Provincia nel cui territorio abbia avuto inizio il trasporto e sono accertate le violazioni.

### **13. Rifiuti speciali pericolosi: ispezione, prelievo, campionamento, analisi dei campioni di rifiuti in uno stabilimento industriale**

In materia di *rifiuti speciali pericolosi*, la Suprema Corte, con una recentissima decisione<sup>69</sup>, ha avuto modo di affrontare la disciplina applicabile in ipotesi in cui sia necessario procedere ad *ispezione, prelievo, campionamento, analisi dei campioni di rifiuti* in uno stabilimento industriale.

La Corte, a tal riguardo, ha ritenuto che l'ispezione, il prelievo, il campionamento e le analisi dei campioni in uno stabilimento industriale configurino attività amministrative che non richiedono l'osservanza delle norme del codice di procedura penale stabilite a garanzia degli indagati per le attività di polizia giudiziaria, atteso che l'unica garanzia richiesta per le anzidette attività ispettive è quella prevista dall'art. 223 disp. att. c.p.p., che impone il preavviso all'interessato del giorno, dell'ora e del luogo dove si svolgeranno le analisi dei campioni.

Con la decisione in esame, la Suprema Corte ha affrontato, tra l'altro, anche l'eccezione di nullità o d'inutilizzabilità delle analisi, per violazione dell'articolo 223 disp. att. c.p.p. e articolo 191 c.p.p., sollevata dal legale rappresentante di una società che gestiva un impianto per la produzione di *compost* ed ammendanti agricoli, indagato per avere gestito, in assenza della prescritta autorizzazione, rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi; per non avere rispettato le prescrizioni dell'autorizzazione all'esercizio d'impresa e per avere, al fine di trarne ingiusto profitto, consistito nell'assicurarsi il prezzo del conferimento di rifiuti non ammissibili al compostaggio, con più azioni e con l'allestimento di mezzi e attività continuative e organizzative, ricevuto e, comunque, gestito abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti pericolosi e non pericolosi.

Avverso l'ordinanza del Tribunale di Verona, che aveva rigettato la richiesta di riesame del decreto di sequestro preventivo di tutti gli impianti della società che gestiva tale attività, il ricorrente, oltre agli altri motivi di ricorso, eccepiva che il campionamento delle sostanze sarebbe stato eseguito in violazione del diritto di difesa stante che egli non aveva avuto conoscenza del compimento degli atti d'indagine né aveva potuto interloquire *ab origine* sulle modalità del prelievo, né sulle analisi di laboratorio, quali atti irripetibili, motivando che le operazioni sarebbero state eseguite sui fanghi di depurazione prodotti da 12 differenti società e sul *compost* depositato sul terreno aziendale, senza l'osservanza della complessa procedura di prelevamento dei campioni descritta del Decreto

---

<sup>68</sup> Cass. pen., 26 novembre 2008, n. 28235.

<sup>69</sup> Cass. pen., sez. III, 11 marzo 2009, n. 10709; in senso conforme, v. pure Cass. pen., sez. III, n. 15170/2003.

Ministeriale 19 luglio 1989.

I giudici della Cassazione, richiamandosi al costante orientamento della medesima Corte, hanno affermato che l'ispezione dello stabilimento industriale, il prelievo e il campionamento, le analisi dei campioni, configurano attività amministrative che non richiedono l'osservanza delle norme del codice di procedura penale stabilite a garanzia degli indagati per le attività di polizia giudiziaria, atteso che l'unica garanzia richiesta per le anzidette attività ispettive è quella prevista dall'art. 223 disp. att. c.p.p. che impone il preavviso all'interessato del giorno, dell'ora e del luogo dove si svolgeranno le analisi dei campioni.

Il preavviso, circa la data e il luogo delle operazioni, costituisce quindi l'unico requisito di utilizzabilità delle analisi dei campioni per le quali non è possibile la revisione e può essere dato senza particolari formalità, anche oralmente, non solo al titolare dello scarico, ma anche a un dipendente del titolare che abbia presenziato alle operazioni di prelievo dei campioni essendo solo necessario che esso sia idoneo al raggiungimento dello scopo.

Qualora, invece, le operazioni di prelievo siano state eseguite su disposizione del magistrato o se sia stato individuato un soggetto determinato indiziabile di reati, trovano applicazione le garanzie difensive previste dal c.p.p. stante che, come più volte affermato dalla Suprema Corte, le ispezioni, i prelievi dei campioni e la loro prima analisi, s'inquadrano nella vigilanza amministrativa a tutela della salute pubblica e, in quanto intervengono prima che ci sia un indiziato di reato, non possono essere considerati atti d'indagine preliminare. Nel caso in cui l'analisi dei campioni abbia dato esito sfavorevole e sorgono indizi di reato, solo da quel momento vanno applicate le norme procedurali per l'intervento del difensore.

La Suprema Corte ha altresì precisato che, anche in materia di smaltimento di rifiuti, le modalità di prelievo dei campioni da analizzare e le metodiche di analisi riguardano *attività di polizia amministrativa* volta a stabilire se sostanze prelevate siano conformi alle prescrizioni di legge, sicché l'eventuale inosservanza da parte dell'autorità procedente delle prescritte modalità e metodiche non determina la nullità delle operazioni compiute e degli esiti delle analisi.

Non essendo tale nullità stabilita dalla legge, non consegue dalla suddetta inosservanza l'inutilizzabilità degli atti stessi nel processo penale instauratosi in conseguenza dell'esito positivo delle verifiche amministrative, ma soltanto l'obbligo per il giudice di tenere conto delle operazioni nella formazione libera e motivata del proprio convincimento sulla sussistenza del reato e sulla colpevolezza dell'imputato.

#### **14. Diritto di accesso alle informazioni ambientali**

L'art. 3 del decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 195<sup>70</sup>, con il quale è stata data attuazione alla direttiva n. 2003/4/CE sull'"*accesso del pubblico all'informazione ambientale*", ha introdotto - *come prima aveva fatto l'abrogato Dlgs. 24 febbraio 1997 n. 39*- una fattispecie speciale di

---

70 La Corte Cost., con decisione 1 dicembre 2006, n. 399, si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale sollevata su taluni articoli della D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 195; in particolare, la Corte delle leggi ha ritenuto che <<è in parte inammissibile ed in parte infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 8 e 12 del D. Lgs. 19 agosto 2005, n. 195 (Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale), promossa in riferimento all'art. 8 della L. cost. 31 gennaio 1963, n.1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) ed all'art. 10 della L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), poiché spetta comunque allo Stato prevedere i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tra i quali si annovera il diritto d'accesso alle informazioni ambientali>>.

accesso in materia ambientale, che si connota, rispetto a quella generale prevista nella legge n. 241/90, per due particolarità: l'estensione del novero dei soggetti legittimati all'accesso, ed il contenuto delle cognizioni accessibili<sup>71</sup>.

Si tratta, in altri termini, di un diritto c.d. "*forte*", da tutelare in maniera pressoché incondizionata.

Le principali caratteristiche della nuova regolamentazione riguardano l'adozione di una nozione di informazione ambientale e di autorità pubbliche ancora più vasta ed onnicomprensiva, ed una più ampia possibilità dell'accesso ambientale e con la previsione di limitate deroghe alla sua operatività.

Secondo una recente pronuncia del T.A.R. del Lazio<sup>72</sup>, la normativa suddetta ha introdotto una fattispecie speciale in materia di accesso ambientale che si connota, rispetto a quella generale, per due particolarità: l'estensione del novero dei soggetti legittimati all'accesso "*a chiunque ne faccia richiesta*", ed il contenuto delle cognizioni accessibili: sotto il primo profilo, l'art. 3 del decreto legislativo citato chiarisce che le informazioni ambientali spettano a chiunque le richieda senza necessità, in deroga alla disciplina generale, di dimostrare un suo particolare e qualificato interesse; viene confermato, quindi, che il diritto di accedere alle informazioni ambientali sussiste a prescindere dalla dimostrazione del possesso di un particolare e qualificato interesse, purché il dato richiesto attenga al bene-ambiente.

Ne deriva che i motivi alla base del desiderio di conoscenza potranno essere i più vari: studio, ricerca, in vista di una successiva partecipazione o di un ricorso giurisdizionale, per fugare timori o dubbi sulla pericolosità di un impianto e sul rispetto delle procedure di sicurezza previste per legge, per avere contezza del metodo di misurazione o degli *standards* adoperati.

Sotto il secondo profilo, la medesima disposizione estende il contenuto delle informazioni accessibili alle "*informazioni ambientali*" che implicano anche una attività elaborativa da parte dell'amministrazione debitrice delle informazioni richieste, assicurando una tutela più ampia di quella garantita dalla normativa generale, oggettivamente circoscritta ai soli documenti amministrativi già formati e nella disponibilità dell'amministrazione. La definizione di "*informazione ambientale*" ricalca quella contenuta nella direttiva 2003/4/CE e, pertanto, si caratterizza per avere un campo di applicazione vastissimo tale da ricomprendere tutta una serie elementi che prima non erano considerati rientranti nella nozione di ambiente, quali, tra l'altro, la "*diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, gli organismi geneticamente modificati, le radiazioni, le analisi costi-benefici, nonché lo stato della salute e della sicurezza umana, la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale ...*".

La nuova formulazione di informazione accessibile è il frutto dello sviluppo della scienza e dell'affermarsi di un concetto interdisciplinare di bene ambientale.

Ciò comporta, altresì, che risulta attenuato l'obbligo di una precisa individuazione degli atti da richiedere essendo sufficiente anche una generica richiesta di informazioni relativa al caso<sup>73</sup>.

Sotto il profilo soggettivo passivo l'ampia formula utilizzata dal legislatore - che, oltre a fare riferimento alle aziende autonome e speciali, agli enti pubblici ed ai concessionari di pubblici servizi, che detengano informazioni ambientali, include anche ogni persona fisica o giuridica che svolga

---

71 V. T.A.R. Pescara Abruzzo, sez. I, 11 aprile 2007, n. 450: <<Nel caso in cui venga esercitato il diritto all'informazione ambientale ex art. 2 della L. 19 agosto 2005, n. 195 in ordine ad una opera pubblica realizzanda, **l'istanza di accesso può essere accolta solo per ciò che concerne lo studio di fattibilità dell'opera ed il progetto esecutivo, che attengono allo stato dell'ambiente, nonché ai fattori che possono incidere sull'ambiente**; l'istanza stessa invece non può essere accolta per gli atti (quali il capitolato di gara, il bando ed i verbali della gara per l'aggiudicazione dei lavori di realizzazione dell'opera pubblica) che attengono al momento procedimentale-contrattuale di aggiudicazione dell'appalto, **i quali non possono ritenersi compresi nell'ambito dell'informazione ambientale**>>.

72 T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 28 giugno 2006, n. 5272.

73 T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 16 giugno 2006, n. 4667.

funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali o eserciti responsabilità amministrative sotto il controllo di un organismo pubblico. L'ampia formula utilizzata dal legislatore appare coerente con la *ratio* della direttiva, di garantire la più ampia disponibilità per il pubblico dell'informazione ambientale, da chiunque detenuta.

L'autorità pubblica deve mettere a disposizione del richiedente "l'informazione ambientale" dalla stessa detenuta, ovvero in suo possesso o materialmente detenuta da persona fisica o giuridica per suo conto, entro trenta giorni dalla richiesta, che possono diventare sessanta nei casi di particolare complessità della stessa, ma in tal caso entro i trenta giorni l'autorità deve informare l'interessato della proroga utilizzata e dei motivi che la giustificano.

### **15. L'intercettazione di conversazioni o comunicazioni telefoniche e di altre forme di telecomunicazione, nell'ipotesi delittuosa di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.**

Secondo quanto si legge in una decisione della Suprema Corte<sup>74</sup>: <<*I rapporti tra la (omissis) s.r.l. e la (omissis) s.r.l. erano stati accertati tramite intercettazioni telefoniche che avevano evidenziato "il coinvolgimento nella gestione, produzione e smaltimento di veicoli fuori uso non bonificati o di rottami metallici contaminati della (omissis) s.r.l. " anche in relazione all'accertato trasporto dalla sede della (omissis) s.r.l. alla (omissis) s.r.l. di un carico di materiale ferroso radioattivo, come da informativa di reato (omissis)>>.*

Prendendo spunto dalla vicenda processuale esaminata dalla Corte di Cassazione, si rivela fondamentale l'uso, da parte della polizia giudiziaria, delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni telefoniche e di altre forme di telecomunicazione, quale mezzo di ricerca della prova, nell'ipotesi delittuosa di *attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*.

Nella disciplina processualpenalistica, l'intercettazione è un mezzo di ricerca della prova che può essere adoperato solamente in procedimenti relativi a determinati reati previsti dall'art. 266 c.p.p. e che, necessariamente richiede, oltre ai presupposti oggettivi del reato per cui si procede, l'esistenza di gravi indizi di reato e della assoluta indispensabilità dell'intercettazione ai fini della prosecuzione delle indagini.

In pratica, le intercettazioni consistono in una attività finalizzata a captare comunicazioni, conversazioni, e flussi di comunicazioni informatiche o telematiche, attraverso strumenti della tecnica.

Considerato che l'intercettazione influisce, notevolmente, su importanti libertà costituzionali, quali la libertà di comunicazione (articolo 15 Cost.) e la libertà domiciliare (articolo 14 Cost.), il codice di procedura penale prevede dei limiti e dei presupposti ed una disciplina procedimentale molto rigorosa, volte a garantire la legittimità formale e sostanziale dell'attività in questione.

Di norma l'intercettazione deve essere autorizzata dal G.I.P. con decreto motivato, su richiesta del pubblico ministero; nei casi di urgenza, quando vi è fondato motivo di ritenere che dal ritardo possa derivare grave pregiudizio ai fini della prosecuzione delle indagini, è lo stesso pubblico ministero a disporre l'intercettazione con decreto motivato, salvo la necessità della convalida dell'atto entro 48 ore dal G.I.P. (in caso di mancata convalida l'intercettazione non può essere proseguita ed i risultati acquisiti non possono essere utilizzati).

La forma più utilizzata dalle forze di polizia, su incarico del pubblico ministero è, in linea di massima, l'intercettazione telefonica, che di norma viene eseguita con il supporto delle strutture tecnologiche ed organizzative predisposte dagli operatori telefonici.

Le linee telefoniche oggetto dell'indagine vengono deviate in un server della procura della

---

74 Cass. pen., sez. III, 29 gennaio 2009, n. 9471,

repubblica da cui è partita la richiesta, che sono generalmente protette con sistemi di cifratura.

Le intercettazioni ambientali, invece, sono realizzate maggiormente con l'impiego di dispositivi elettronici miniaturizzati capaci di intercettare conversazioni vocali e ritrasmetterle, che nel gergo comune vengono chiamate "cimici" e di telecamere nascoste, mentre le intercettazioni informatiche vengono utilizzate in casi specifici.

#### **16. La confisca di un'area adibita abusivamente a discarica e la bonifica dei siti contaminati**

In materia di *confisca*, i problemi maggiormente affrontati dalla giurisprudenza attengono la natura dell'istituto in questione ed il suo evolversi nel tempo da misura di sicurezza legata alla pericolosità del soggetto, a vera e propria sanzione accessoria e pena nelle attuali normative speciali.

Ciò posto, con riferimento alla predetta materia, si evidenzia che in caso di realizzazione o gestione di discarica non autorizzata, alla sentenza di condanna del responsabile consegue la confisca dell'area interessata dalla discarica medesima.

L'ordine di confisca è previsto dalla speciale normativa in materia ambientale all'articolo 256, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006 e trattasi di *particolare forma di confisca obbligatoria*.

La confisca non viene pronunciata, al contrario, laddove la proprietà dell'area sia di persona estranea al reato ed a cui non si possa attribuire alcuna responsabilità, anche a titolo di negligenza od omesso controllo. Anche tale responsabilità deve essere comunque accertata con provvedimento dell'autorità giudiziaria, posto che il proprietario non è titolare di alcun obbligo giuridico di impedire l'evento. Né vi è obbligo di confisca di un sito che sia di proprietà anche solo *pro quota*, di un estraneo al reato.

L'art. 256, comma 3, prevede espressamente che, anche in caso di patteggiamento *ex art.* 444 c.p.p., il giudice è tenuto a disporre tale confisca che viene, così, a rappresentare una vera e propria sanzione ulteriore.

Chiunque abbia cagionato o concorso in qualche modo a causare l'inquinamento è tenuto al ripristino dello stato dei luoghi. Analogo obbligo può essere disposto anche in capo al proprietario dell'area, pur incolpevole.

In caso di inattività, procederà direttamente il comune territorialmente competente, o la regione, con conseguente addebito dei costi. Per i reati previsti *ex artt.* 255, 256 e 257, D.Lgs. n. 152/2006 la sentenza di condanna, nel concedere la sospensione condizionale, può subordinarla all'obbligo di bonifica o ripristino.

Nella pratica, in seguito alla condanna di un individuo in sede penale, spesso si affiancano ulteriori sanzioni di carattere reale, talvolta più temute dall'interessato rispetto alla condanna vera e propria cui egli spesso può agevolmente sottrarsi, attraverso il beneficio della sospensione condizionale della pena (art. 163 c.p.), le misure alternative alla detenzione (art. 47 e ss. della legge n. 354/75 e successive modifiche), le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi (artt. 53 ss. della legge n. 689/1981) o anche grazie all'indulto (legge n. 241/2006).

La confisca è un temutissimo strumento nelle mani dell'autorità giudiziaria cui, come visto, spesso è tenuto a ricorrere, senza margine discrezionale (confisca obbligatoria).

In merito alle eventuali difese cui può ricorrere il trasgressore, sembrerebbe del tutto esclusa la possibilità della non esecuzione della confisca nel caso in cui questa sia, per legge, obbligatoria, come, ad esempio, nel caso di discarica abusiva di cui all'art. 256 D.L.vo 152/2006.

In realtà, anche di fronte a previsioni legislative di obbligatorietà per il giudicante nel pronunciare il provvedimento ablativo, si possono ravvisare margini interpretativi.

Le normative speciali, infatti, nell'affiancarsi all'articolo 240 c.p., si ritagliano una portata assai ridotta. Così, l'applicazione del comma 3 dell'art 256, D.Lgs. n. 152/2006 interverrà in primo

luogo solo in seguito a responsabilità:

- accertata con sentenza di condanna o di patteggiamento, *ex art. 444 c.p.p.*;
- di determinati soggetti che abbiano concorso, anche a titolo morale;
- giudiziale, il che presuppone l'esistenza di un'istruttoria e di una pregressa indagine - fasi nelle quali al difensore è concessa la facoltà di intervenire attivamente *ex artt. 391 bis ss. c.p.p.*;
- di ben precisi reati (realizzazione o gestione di discarica non autorizzata. In tal caso, la corretta difesa in giudizio concentrata sull'imputazione attribuita all'agente, sull'elemento soggettivo e materiale del reato, sulla qualificazione di discarica etc. potrà tranquillizzare a monte circa il pericolo di confisca.

Nella ipotesi in cui proprietari dell'immobile siano più soggetti, la eventuale difesa, dunque, affronterà, in un primo tempo, il problema della corretta individuazione degli autori del reato e l'applicazione del concorso *ex articolo 110 c.p.*

In secondo luogo l'aspetto soggettivo del reato relativo al proprietario, della persona giuridica, dei titolari di diritto di godimento sull'area che abbiano una minima quota di essa. Anche se non raggiunti da condanna in sede penale, infatti, vi è il rischio che costoro possano in qualche modo essere valutati negligenti attraverso procedure amministrative.

A titolo esemplificativo, l'A.N.A.S. è stata ritenuta responsabile, per semplice *culpa in vigilando*, dell'abbandono di rifiuti da parte dell'appaltatore di lavori di manutenzione di una strada sulla scorta del fatto che <<Il soggetto che violi i divieti... è tenuto a procedere alla rimozione dei rifiuti e al ripristino dello stato dei luoghi in solido col proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa>>.

D'altra parte, è andato esente da colpa il proprietario del suolo che aveva denunciato, ai sensi dell'articolo 9 del D.M. n. 471 del 1999, alla Regione, Provincia e Comune lo stato di inquinamento del suolo e del sottosuolo in relazione alla destinazione d'uso del sito industriale da parte della società conduttrice nell'ambito della sua attività di produzione di lamiera. Sono stati, al contrario, ritenuti responsabili i proprietari di un terreno che, pur <<a conoscenza necessariamente dell'utilizzazione come discarica di esso hanno concorso, con la loro negligenza ad aggravare la situazione>>, non provvedendo <<al ripristino della preesistente recinzione>>.

Ai fini degli obblighi di confisca a carico del proprietario del terreno, è necessario accertare la sua responsabilità. Solo in presenza di una sua responsabilità del proprietario di un fondo, almeno *colposa*, può essere obbligato a rimuovere i rifiuti abusivamente collocati da terzi su di esso.

Il Consiglio di Stato (avverso le sentenze dei TAR ) e la Corte di Cassazione (in qualità di organo di terzo grado, in ambito penale, ove avevano per oggetto, oltre che le condanne aventi natura penale, anche la confisca del bene), in più occasioni, avevano addebitato ai proprietari la rimozione dei rifiuti e, in alcuni casi, anche la bonifica del terreno contaminato, oltre che la confisca del bene.

Giudici, nella pratica, hanno analizzato la effettiva responsabilità a carico del proprietario, ed hanno , nello specifico, preso in esame:

- 4) insussistenza di una responsabilità oggettiva in capo al proprietario del fondo;
- 5) individuazione del grado di diligenza che da lui si può pretendere.

La sanzionabilità (sul piano penale o amministrativo) di una determinata condotta non comporta certo per il trasgressore il venir meno dei conseguenti obblighi risarcitori (responsabilità civile extracontrattuale) rispetto ai terzi che siano risultati eventualmente danneggiati dalla stessa condotta. Ecco, pertanto, che il Comune, per rendere più incisiva la sua tesi, avrebbe dovuto dimostrare (o quantomeno dedurre) :

- che l'abbandono di rifiuti sul terreno di proprietà privata aveva provocato un danno al Comune stesso;
- che il fatto non era dipeso dal caso fortuito.

Tuttavia, l'ente locale avrebbe incontrato serie difficoltà nel fornire le prove di cui sopra, tanto che, in caso di abbandono di rifiuti - ma in assenza di contaminazione - non è facilmente ravvisabile il nesso di causalità tra l'abbandono sul fondo privato e il presunto danno diretto e immediato che l'ente dovrebbe dimostrare di aver subito. Allo stesso modo, il Comune, nel caso concreto, non sarebbe stato in grado di dimostrare l'assenza di caso fortuito dal momento che l'abbandono di rifiuti era avvenuto a opera di un terzo, nottetempo e dopo aver forzato il cancello che chiudeva l'accesso alla proprietà privata.

Il secondo elemento di interesse della giurisprudenza in commento è costituito dall'individuazione della **diligenza** che può essere richiesta al **proprietario dell'immobile** e che potrà servire sia per meglio individuare la colpa nel comportamento omissivo che - ove si ritenesse applicabile l'articolo 2051 c. c. - l'assenza del caso fortuito.

È, dunque, interessante provare a fissare alcuni punti (ricavati anche grazie a un'altra recente pronuncia) :

- il proprietario non è obbligato ad attivare un servizio di vigilanza costante, diurna e notturna, a protezione del fondo per impedire che altri vi accedano con il preciso intento di abbandonarvi rifiuti;
- il proprietario deve però impedire (o quantomeno rendere difficoltoso) l'accesso sul fondo attraverso recinzioni, cancelli e cartelli che prevengano e vietino l'accesso;
- il proprietario deve mantenere in efficienza questi mezzi e queste misure di protezione e prevenzione. Si consideri, a completamento, che qualora l'abbandono sia tale da configurare un'ipotesi di discarica abusiva, sul proprietario del fondo graverà anche un onere specifico di denuncia all'Autorità.

Un ultimo aspetto da trattare in questa sede è quello inerente la bonifica dei siti contaminati.

La Giurisprudenza dominante afferma che possono ipotizzarsi alcuni, sia pur limitati, oneri a carico del proprietario incolpevole quando l'abbandono illecito dei rifiuti abbia provocato un inquinamento del suolo o delle acque sotterranee, con il superamento dei valori di accettabilità della contaminazione definiti nel D.M. n. 471/1999.

In ipotesi di quest'ultima natura, infatti, il proprietario non responsabile:

- può essere destinatario di un provvedimento comunale che ordini l'effettuazione degli interventi urgenti di messa in sicurezza di emergenza;
- risponde comunque, entro i limiti del valore del fondo, delle spese che il Comune eventualmente debba affrontare per la bonifica, qualora il responsabile dello smaltimento illecito non venga individuato o non provveda.

L'obbligo del responsabile dell'inquinamento (o dei responsabili, in caso di pluralità<sup>75</sup>) di realizzare la bonifica sussiste, secondo la giurisprudenza sino a oggi prevalente, anche per gli inquinamenti verificatisi prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 22/1997 e del D.M. n. 471/1999.

La Corte di Cassazione penale<sup>76</sup> e la prevalente giurisprudenza amministrativa<sup>77</sup> sostengono, infatti, la riferibilità - dal punto di vista civile e amministrativo - dell'obbligo di bonifica anche agli inquinamenti "pregressi", persino se verificatisi nel lontano passato. Parte della dottrina critica però vivacemente questa conclusione, sostenendo - non senza valide motivazioni - che l'obbligo di bonificare non sussisterebbe qualora l'inquinamento fosse stato causato molti anni addietro e nel pieno rispetto delle leggi all'epoca vigenti.

Di seguito si riportano, in massima, le decisioni più recente della giurisprudenza in materia di confisca, bonifica e ripristino dello stato dei luoghi.

---

<sup>75</sup> In tal senso, TAR Friuli Venezia Giulia, 27 luglio 2001, n. 488.

<sup>76</sup> Cass. pen., 7 giugno 2000 (ud. 28 aprile 2000), n. 1783.

<sup>77</sup> TAR Lombardia, Milano, sez. I, 13 febbraio 2001, n. 897.

## GIURISPRUDENZA RECENTE DI INTERESSE

### **Cass. pen., Sez. III pen., 11 febbraio 2008, n. 6444**

Il G.I.P. del Tribunale di Taranto, con decreto del 19.2.2007, disponeva - in relazione ad ipotesi di reato qualificata come attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, ex art. 260 D.Lgs. n. 152/2006 (già art. 53 bis del D.Lgs. n. 22/1997) - il sequestro preventivo degli immobili e dell'intera area siti in Fa., via Av., n. (...), nella disponibilità della s.r.l. "Sc.", legalmente rappresentata da Do.Do. Secondo la prospettazione accusatoria, nell'impianto della s.r.l. "Set", priva di titolo autorizzativo alla gestione ed al trattamento di rifiuti, erano state addotte, a fare data dall'anno 2000 - attraverso l'intermediazione dello stabilimento di Ta. della s.p.a. "Sa.", diretto da tale Et.Al. - decine di tonnellate di rifiuti speciali costituiti da "piastre e lance rottamate (contenenti materiale ferroso/metallico e materiale refrattario)", prodotti dalla s.p.a. Il. Tali rifiuti la s.r.l. "Sc." faceva oggetto di recupero, con cernita e selezione, per poi smaltire ad altre società i residui privi di evidenti possibilità di riutilizzo. Quanto al "*periculum in mora*" - secondo la giurisprudenza di questa Corte, condivisa dal Collegio - oggetto del sequestro preventivo può essere qualsiasi bene, anche appartenente a persona estranea al reato, purché esso sia, pure indirettamente, collegato al reato medesimo e, ove lasciato in libera disponibilità, idoneo a costituire pericolo di aggravamento o protrazione delle conseguenze dell'illecito ovvero di agevolazione della commissione di ulteriori fatti penalmente rilevanti; ne consegue che è legittimo il sequestro di un'intera azienda allorché vi siano indizi che anche taluno soltanto dei beni aziendali sia, proprio per la sua collocazione strumentale, in qualche modo utilizzato per la commissione del reato, a nulla rilevando che l'azienda in questione svolga anche normali attività imprenditoriali (così Cass., Sez. VI, 26.7.2001, n. 29797). La Corte, pertanto, rigetta il ricorso.

### **T.A.R. PUGLIA – Lecce, Sez. I, 7 febbraio 2008, n. 372**

Inquinamento - Ordinanza ex art. 244 d.lgs. n. 152/2006 - Procedure di bonifica di cui agli artt. 242 e 252 d.lgs. n. 152/2006 - Presupposti e competenze - Distinzione - Competenza del Ministero dell'Ambiente, nelle ordinanze ex art. 244, nel caso di siti di interesse nazionale - Esclusione

La più corretta interpretazione del combinato disposto delle norme di cui agli artt. 242, 244 e 252 del D.lgs. n. 152/2006 depone nel senso che una cosa è l'adozione delle ordinanze di cui all'art. 244 (ipotesi che contempla presupposti propri e delinea, conseguentemente, competenze amministrative di specie), altra cosa è il complesso delle procedure operative ed amministrative di cui agli artt. 242 e 252 (ipotesi che contempla diversi presupposti e, correlativamente, delinea diverse competenze amministrative). Ne consegue che, attesa l'indubbia distinzione fra le discipline delle due richiamate disposizioni (tanto in ordine ai presupposti applicativi, quanto al carattere degli atti e dei provvedimenti che esse disciplinano), non sia in alcun modo condivisibile l'argomento volto ad affermare che, nel caso di siti di interesse nazionale la competenza all'adozione delle ordinanze ex art. 244 risulterebbe devoluta al Ministero dell'Ambiente. Al contrario, la disposizione di cui all'art. 252 (con previsione di valenza derogatoria la quale, in applicazione di generali principi, non può essere fatta oggetto di interpretazione estensiva) stabilisce che la competenza ministeriale all'adozione dei provvedimenti rientranti nel campo di operatività del Titolo V della Parte IV del d.lgs. 152 risulti limitata alle sole procedure di bonifica (di cui al comma 1, lettera p) dell'art. 240 del Codice) e non anche all'adozione delle ordinanze di cui all'art. 244. (Amb.Di.)

### **Tribunale Cosenza, Sez. II pen., ordinanza del 30 gennaio 2008**

Rifiuti - Sequestro del sito - Cessazione della permanenza del reato - Esclusione.

In tema di reati ambientali di natura permanente, anche dopo l'entrata in vigore degli artt. 242 e 257 del D.Lgs. n. 152 del 2006 che ha abrogato (art. 264, comma primo lett. i) il D.Lgs. n. 22 del 1997 - la permanenza non cessa per effetto del sequestro del sito inquinante, preordinato all'eliminazione del danno, ma persiste fino agli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale delle aree, condotte riparatorie - queste - previste anche dal nuovo testo unico (art. 247 D.Lgs. n. 152 del 2006) che, ove poste in essere prima della pronuncia giudiziale, fanno venire meno la punibilità del reato." (Cass.Pen. , Sez. I n. 29855/2006). (Amb.Di.)

**Cass. pen., Sez. III, 17 gennaio 2008, n. 2477**

Rifiuti - Discarica non autorizzata - Realizzazione e gestione - Definizioni - Reato non configurabile in forma omissiva

la realizzazione di una discarica attraverso il ripetitivo accumulo nello stesso luogo (pari a circa 3.000 mq. di un fondo esteso complessivamente circa 28.000 mq.) di una notevole quantità di materiali oggettivamente destinati all'abbandono (materiali edilizi di risulta, suppellettili varie, elettrodomestici in disuso, barattoli vuoti di vernice, lastre di catrame, pezzi di asfalto ed altro), con trasformazione del sito, oggettivamente degradato dalla presenza dei rifiuti, e tale accertamento è, altresì, assolutamente compatibile con la definizione di "discarica" introdotta dal Decreto Legislativo 13 gennaio 2003, n. 31, articolo 2, lettera g).

**Cassazione pen., Sez. III, 9 febbraio 2005, n. 12349**

In tema di gestione dei rifiuti, ai fini della adozione del provvedimento di confisca dell'area sulla quale risulta realizzata la discarica abusiva, la proprietà del suolo da parte dell'autore o del compartecipe del reato deve essere provata dall'accusa. ( *Ced Cassazione, 2005* )

**Cassazione pen., Sez. III, 7 ottobre 2004, n. 44426**

Con la sentenza di condanna, o di applicazione concordata della pena, per il reato di realizzazione o gestione di discarica abusiva, di cui all'art. 51 comma terzo, del D.Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22, va disposta la confisca dell'area sulla quale la discarica insisteva anche nel caso in cui la stessa appartenga a una società, atteso che quando l'attività illecita è posta in essere attraverso i propri organi rappresentativi, mentre a costoro sono addebitabili le responsabilità per i singoli reati, le conseguenze patrimoniali ricadono sull'ente esponenziale in nome e per conto del quale gli organi hanno agito, salvo che si dimostri che l'imputato abbia agito di propria esclusiva iniziativa. ( *Ced Cassazione, 2005* )

**OBBLIGHI DI BONIFICA E RIPRISTINO**

**Cassazione pen., Sez. III, 11 novembre 2004, n. 48402**

La gestione post-operativa di una discarica non autorizzata - che deve rispettare le prescrizioni imposte ai fini del ripristino ambientale secondo quanto previsto dall'art. 13 del D.Lgs. n. 36 del 2003 - pur ricompresa nella nozione di gestione dei rifiuti introdotta dall'art. 6, comma primo, lett. d), del D.Lgs. n. 22 del 1997 non rappresenta una protrazione del reato permanente di abusivo esercizio della discarica, che è punito solo in relazione al funzionamento effettivo di essa, mentre con l'inizio della gestione post-operativa il sito non è più destinato a luogo di scarico e deposito di rifiuti, seppure perdurano nel tempo gli effetti del precedente illecito accumulo. ( *Ced Cassazione, 2004* )

**Cassazione pen., Sez. III, 28 ottobre 2004, n. 48061**

In tema di gestione dei rifiuti, la sospensione condizionale della pena può essere subordinata alla eliminazione delle conseguenze dannose e pericolose del reato, da realizzarsi mediante bonifica e

ripristino dello stato dei luoghi, anche in caso di condanna per il reato di cui all'art. 51 comma secondo, del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (*Ced Cassazione, 2005*).

**Cassazione pen., Sez. III, 21 gennaio 2004, n. 6921**

Il fatto di effettuare un profondo scavo all'interno di un'area, recintata e chiusa, riversando nello stesso, a più riprese, rifiuti speciali, realizzando sostanzialmente una discarica abusiva di rifiuti speciali, integra il reato di cui all'art. 51, comma 3, secondo periodo, D.Lgs. n. 22 del 1997 e il gestore di fatto dell'area in questione deve essere condannato anche all'obbligo di procedere alla bonifica e al ripristino dello stato dei luoghi. (*Ambiente e sicurezza, 7/2005, 93*)

**Cassazione pen., Sez. III, 1° giugno 2003, n. 35501**

In tema di gestione dei rifiuti, anche dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 che ha sostituito il D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 il giudice, con la sentenza di condanna, può subordinare la sospensione condizionale della pena alla eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose nascenti dal reato, con la unica precisazione che in caso di inquinamento o di pericolo concreto e attuale di inquinamento di un sito la sospensione condizionale della pena potrà essere subordinata alla esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale previsti e proceduralizzati dall'art. 17 dello stesso decreto n. 22, stante la espressa previsione contenuta nel successivo art. 51 *bis*; per gli altri reati previsti dal decreto n. 22, strutturalmente diversi, anche se talvolta prodromici, da quello di inquinamento di un sito, il giudice può applicare la previsione codicistica di cui all'art. 165, e quindi subordinare il beneficio alla eliminazione delle conseguenze secondo le modalità da lui stesso stabilite nella sentenza di condanna. (*Riv. pen., 2004, 674*)

**Cassazione pen., Sez. III, 17 settembre 2002, n. 31003**

In tema di smaltimento dei rifiuti, la sanzione prevista e punita dall'art. 50, comma 2, D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, per violazione dell'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti e di ripristino dello stato dei luoghi, va applicata a chiunque non ottemperi a tale ordinanza, e che sia stato nella stessa individuato quale responsabile dell'abbandono dei rifiuti o proprietario del terreno, indipendentemente dalla effettività di tale qualifica, in tal caso, compete ai soggetti interessati, al fine di evitare di rendersi responsabili dell'inottemperanza in questione, l'ottenimento dell'annullamento del provvedimento sindacale o la dimostrazione in sede penale dell'assenza della ritenuta condizione soggettiva onde determinare la disapplicazione dell'atto da parte del giudice ordinario. (*Riv. pen., 2003, 358*)

**Cassazione pen., Sez. II, 11 aprile 2001, n. 20957**

In tema di gestione dei rifiuti, integra la contravvenzione di inottemperanza all'ordinanza del sindaco, legalmente data ai sensi dell'art. 14 comma 3 (e punita dall'art. 50 comma 2) D.Lgs. n. 22 del 1997 la condotta omissiva del concessionario per l'esecuzione di lavori pubblici su un'area di proprietà altrui, il quale non abbia provveduto a sgomberare la medesima dai rifiuti che ivi risultino (anche a opera di terzi) abbandonati, atteso che il concessionario ha l'obbligo di conservazione, manutenzione e ripristino dei suoli di cui abbia la disponibilità o il godimento (nella specie per il solo periodo temporale della esecuzione di opere pubbliche), anche nell'ipotesi che il degrado sia stato determinato da un terzo. (*Ced Cassazione, 2001*)