



Disciplina per il controllo a tutela dell'ambiente

1 Che cos'è l'"illecito"?

In ogni settore della nostra vita sociale si possono attuare comportamenti e si verificano fatti che assumono, per senso comune, un valore antisociale o comunque negativo. Il campo ambientalista e animalista è ricco di tali fenomeni. Ma non tutto ciò che appare come scorretto sotto il profilo ambientalista e animalista è sempre e comunque un illecito rilevante a livello giuridico. In altre parole, spesso ci troviamo di fronte a realtà che, pur essendo evidentemente negative per la collettività, non configurano un illecito formale, e che devono essere affrontate a livello politico, sociale e culturale. Vi sono, poi, casi che riguardano soltanto la violazione di procedure e principi amministrativi e che quindi devono essere affrontati con i ricorsi amministrativi specifici (vedi Tar). Si tratta di atti illegittimi, ma non illeciti.

Perché un fatto possa invece essere qualificato come "illecito" deve sussistere un'ulteriore condizione specifica: quel fatto, o quel comportamento, deve essere espressamente e specificamente proibito o reso obbligatorio da una legge, e questa legge deve a sua volta prevedere una sanzione a carico di chi non osserva il divieto o l'obbligo sancito.

È a questo punto che si entra nel campo degli illeciti. Questo campo, a sua volta, è graduato secondo la gravità dei fatti e dei comportamenti. Infatti, la casistica delle violazioni di legge è vastissima e il Legislatore ha previsto una scala proporzionata di sanzioni rispetto alla varia gravità degli illeciti posti in essere.

Il primo grande criterio adottato a livello politico per distinguere gli illeciti più gravi da quelli meno gravi consiste nel punire la violazione della legge con una sanzione penale o con una sanzione amministrativa. Nel primo caso si avrà il reato, nel secondo l'illecito amministrativo; è quindi la natura della sanzione che ci consente di stabilire se siamo di fronte all'uno o all'altro.

Illecito

Reato, illecito
amministrativo
e sanzione

Ma che cos'è la violazione della legge? La mancata osservanza del comando recato dalla legge. Una violazione della legge, infatti, può determinare le condizioni di un "reato" (più tecnicamente si dice che "integra gli estremi di un reato") oppure di un "illecito amministrativo".

2 Il reato e l'illecito amministrativo: le leggi ambientali e a tutela degli animali prevedono ambedue i tipi di violazioni?

Sì. Nelle norme vigenti a tutela dell'ambiente e degli animali troviamo ambedue le tipologie di illeciti, spesso a stretto confine.

Il **reato** è un fatto punito dalla legge con sanzioni penali e cioè: arresto e/o ammenda, reclusione e/o multa (o ergastolo). Nel primo caso (punizione con arresto e/o ammenda) si tratta di un "reato-contravvenzione" di più modesta entità rispetto al secondo caso; nel secondo caso (reclusione e/o multa o ergastolo) si tratta, invece, di un "reato-delitto" molto più grave. È logico che nel campo degli illeciti penali, vista la maggiore severità delle sanzioni e delle conseguenze, rientrino quei fatti e quei comportamenti che il Legislatore in quel momento storico-politico considera più gravi e con maggiori effetti antisociali rispetto ai fatti considerati illeciti amministrativi.

I reati (compresi quelli delle leggi a tutela dell'ambiente e degli animali) sono accertati dalla Polizia giudiziaria (tutta, senza distinzione: Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Corpo forestale dello Stato, polizie municipali e polizie provinciali, guardiaparco e guardie volontarie) e sono sempre di competenza dell'Autorità giudiziaria (Magistratura penale). Dopo la denuncia ha luogo un procedimento penale a carico del responsabile e, generalmente, si giunge a un processo (si può però chiudere il procedimento prima, con una sentenza di proscioglimento o con un decreto penale di condanna, senza arrivare al processo). La condanna viene riportata sul certificato penale. Una condanna per delitto sul certificato penale è molto più grave di una condanna per una contravvenzione.

L'**illecito amministrativo**, invece, è un fatto punito dalla legge con una sanzione amministrativa, che è sempre di natura economica. È accertato da qualunque organo di polizia ed è sempre di competenza di un'autorità amministrativa che va individuata caso per caso (Comune, Provincia, Regione, Stato e altri) e riguarda il pagamento della sanzione amministrativa. In ogni caso nulla risulterà sul certificato penale.

Attenzione a non creare confusione di termini. Si afferma comunemente "il vigile urbano mi ha elevato una contravvenzione", "ho pagato una multa al vigile urbano per il divieto di sosta" e via dicendo. Questa terminologia, seppur di uso corrente, è del tutto errata. La "multa" e l'"ammenda" sono sanzioni, mentre la "contravvenzione" (al pari del delitto) è una condotta. Si rientra, però, sempre nel campo dei reati e dunque soltanto il giudice, dopo una denuncia

della Polizia giudiziaria, può decidere in merito. Quella che il vigile urbano ci contesta per il divieto di sosta è una semplice "infrazione amministrativa" che paghiamo con una "sanzione amministrativa". La **sanzione** è la conseguenza giuridica della violazione del comando impartito dalla legge (il precetto). Quando si parla di reati, la sanzione viene individuata come "pena" ed è rappresentata da ergastolo, reclusione, multa per i delitti e arresto; ammenda per le contravvenzioni.

Quanto precede rappresenta una sintesi delle cosiddette "pene principali" (quelle inflitte dal giudice con sentenza di condanna). A queste si aggiungono le "pene accessorie" (quelle che seguono necessariamente la condanna).

3 Spesso si parla di "depenalizzazione", di che cosa si tratta esattamente?

La "depenalizzazione" consiste in un provvedimento legislativo in base al quale un fatto illecito ritenuto fino a quel momento "reato" (e cioè "illecito penale" soggetto a denuncia al magistrato) viene per così dire "declassificato" a violazione minore e trasformato in un "illecito amministrativo" (eliminato, quindi, dal campo penale e soggetto solo al pagamento di una sanzione amministrativa che viene irrogata non dal magistrato, ma da un ente amministrativo e non risulterà mai – come invece i "reati" – sul certificato penale). In genere è l'evoluzione sociale e politica che porta alla depenalizzazione: alcuni illeciti che ieri erano ritenuti di maggiore gravità sociale – e dunque soggetti a "sanzione penale" in quanto "reati" – perdono il carattere di grave antisocialità e vengono ridotti a più modeste violazioni di tipo amministrativo; si dice, dunque, che si è "depenalizzato" quel tipo di reato.

Vi è stata e vi è tuttora una fortissima tendenza a depenalizzare gli illeciti a danno dell'ambiente e degli animali, in sede di discussione politica in ordine alle nuove leggi di settore.

C'è, inoltre, un altro caso, definito "decriminalizzazione". Si ha decriminalizzazione quando un "reato" è cancellato del tutto e non viene, quindi, neppure trasformato nella più modesta sanzione amministrativa. Quel fatto, cioè, non è più illecito. Provvedimento raro, ma possibile.

4 Che cos'è la denuncia? Chi la può fare? Che differenza c'è con un esposto?

Non vi è alcuna differenza tra una "denuncia" e un "esposto" se riferito al campo penale. In realtà il termine esatto è "denuncia", mentre indicare tale atto come "esposto" è soltanto una differente espressione terminologica che non incide sulla sostanza dell'atto. La denuncia è, dunque, un atto con il quale un privato (o un'associazione) por-

Depenalizzazione e decriminalizzazione

Denuncia

ta a conoscenza di un illecito penale la Polizia giudiziaria o direttamente la Magistratura.

Non esiste una forma prefissata per la denuncia; basta un foglio di carta semplice inviato alla Polizia giudiziaria o al Procuratore della Repubblica. Si può presentare denuncia anche sottoscrivendo un verbale presso un organo di polizia giudiziaria o addirittura oralmente o per via telefonica in casi di urgenza. Il contenuto della denuncia va ricollegato all'esposizione dei fatti che deve avvenire in modo chiaro e lineare. La denuncia non deve essere necessariamente contro persone specifiche (si può anche fare una denuncia contro ignoti) e non è indispensabile che rechi il tipo di reato che si presume sia stato violato.

Va rilevato che, contrariamente a quanto spesso si ritiene, non è possibile, né logico, ricorrere sempre alla denuncia (che, come abbiamo visto, è penale) al Magistrato o alla Polizia giudiziaria per ogni fatto che riteniamo non conforme ai criteri di tutela ambientale o di protezione degli animali. Quando non si è certi della violazione posta in essere, si può inviare una segnalazione a dette autorità semplicemente illustrando i fatti e chiedendo una verifica della legalità della situazione prospettata. L'importante è scrivere o riferire sempre la verità con precisione e attenersi rigidamente ai fatti storici e oggettivi senza sfumature polemiche o passionali. In realtà è in questi casi che – per prassi non formale – si tende, nel gergo comune, a classificare tali atti come “esposti”.

Per le leggi ambientali e a tutela degli animali si possono inoltrare denunce secondo quanto sopra descritto. Attenzione però: nella denuncia è necessario, prudente, oltre che corretto, riportare il nome specifico di una persona, di un'impresa o di un ente solo quando si ha la certezza che il fatto in questione sia a esso imputabile. Infatti, è fondamentale ricordare che l'articolo 368 del Codice penale, nel prevedere il reato di calunnia, punisce con la reclusione da 2 a 6 anni “chiunque” denunci all'autorità giudiziaria (anche in forma anonima o sotto falso nome) taluno che il denunciante medesimo sa essere innocente o per il quale il denunciante simuli tracce di reato. Se notiamo un fatto che in se stesso è di violazione alla legge a tutela dell'ambiente o degli animali, segnaliamolo immediatamente, anche per via telefonica, e chiediamo l'intervento del personale di polizia giudiziaria. Svolgeremo in un secondo tempo il ruolo di testimone in sede di accertamento, dove diremo quello che abbiamo visto e rilevato in via diretta.

5 A chi si deve presentare una denuncia per una violazione a danno di ambiente o animali?

Competenza per la denuncia

La denuncia per un illecito di violazione in materia ambientale o di violazione alla nuova legge a tutela degli animali (legge 189/2004) con carattere penale (se ricorrono realmente gli estremi di illegalità) può essere presentata:

- 1) direttamente presso l'Ufficio del Procuratore della Repubblica;
- 2) presso un qualsiasi organo di Polizia giudiziaria.

Non è raro che in caso di segnalazione di una violazione alla normativa a tutela dell'ambiente o degli animali, l'organo di polizia, cui il cittadino o l'associazione si sono rivolti, risponda che non può intervenire perché il caso non è di sua competenza. È dunque questo un tema importante e pregiudiziale.

Come abbiamo già accennato, i reati in materia di tutela degli animali e ambientale sono, al pari dei reati di ogni altra natura, di competenza di ogni organo di polizia giudiziaria senza alcuna distinzione selettiva. Non esiste dunque alcuna distinzione di competenze che faccia sì (come qualcuno vorrebbe sostenere) che questi reati siano di pertinenza esclusiva di alcuni organi di polizia e che gli altri organi non possano o non debbano intervenire.

Indubbiamente esiste una specializzazione di fatto che fa sì che alcuni organi di polizia siano istituzionalmente preposti e preparati per determinate tipologie di illeciti, ma questo non esime gli stessi organi dalla competenza verso gli altri reati e in particolare, per quanto concerne il settore in esame, non li esime dal potere/dovere di intervento verso illeciti di diversa tipologia nel campo ambientale e di tutela degli animali. Nessun organo di polizia può rifiutare il suo operato (ciò costituirebbe, infatti, reato di omissione di atti di ufficio ex articolo 328 C.p.) ad un privato che si rivolga ad esso, sostenendo – e ciò è frequente – che non è di sua competenza e che è necessario rivolgersi a un organo specializzato.

Il fondamento di tutto ciò lo troviamo nell'articolo 55 del Codice di 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 affatto competenze selettive per genere di reati, ma crea un connubio tra Polizia giudiziaria (generica) e reati (generici). Né, tanto meno, nell'articolo 55 C.p.p. appena esaminato, è indicata una riserva di competenza per i reati a tutela degli animali o ambientali (e dunque per le relative notizie) a favore di una sola parte della Polizia giudiziaria.

La stessa Corte di Cassazione ha ribadito e confermato questa competenza generale di tutti gli organi di polizia con una importante sentenza: *“L'articolo 55 C.p.p. consente di ritenere 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 in punto di fatto esistono delle specializzazioni (...)”* (Corte di Cassazione penale, Sezione III, sentenza 27 settembre 1991, n. 1872; Rel. Postiglione, Pres. Gambino). Vi sono altre sentenze successive conformi (per esempio: Corte di Cassazione penale, Sezione III, sentenza 22 dicembre 1992, n. 12075, ud. 3 novembre 1992; Imp. Perrella). Questi estremi possono essere citati e contestati quando un organo di polizia rifiuta un intervento. Le omissioni possono essere denunciate al Procuratore della

Repubblica presso il Tribunale del posto, documentando puntualmente il comportamento omissivo posto in essere con testimoni, copie di documenti eccetera.

Querela

6 La querela è un atto diverso dalla denuncia?

Si. La querela, a differenza della denuncia (che riguarda reati perseguibili d'ufficio), è la dichiarazione attraverso la quale l'avente diritto manifesta la volontà che si proceda in ordine ad un fatto previsto, appunto, come reato perseguibile a querela di parte. Il termine per la presentazione è di tre mesi dalla notizia del fatto per il quale si chiede di procedere. La "remissione" è la dichiarazione di volontà di colui che ha proposto querela, con la quale questi afferma di non volere che sia dato seguito alla querela stessa; la dichiarazione di remissione può essere ricevuta dall'autorità procedente o da un ufficiale di Pg. La Polizia giudiziaria non può comunque ignorare un reato in assenza di querela, quando questa può ancora sopravvenire. In tal caso devono essere compiuti gli atti di indagine preliminare necessari ad assicurare le fonti di prova.

È logico che i reati in materia ambientale e animalista siano tutti perseguibili di ufficio, e quindi mai soggetti a querela di parte, e che un organo di Pg abbia il dovere di perseguirli in via automatica se ne ha percezione diretta. Un privato o un'associazione può invece sporgere denuncia per tali fatti.

Giurisprudenza

7 La "giurisprudenza" è una materia solo per "addetti ai lavori" o è di interesse per tutti: aziende, organi di vigilanza ed enti esponenziali?

La giurisprudenza riguarda e interessa cittadini e associazioni, aziende e operatori di vigilanza. In particolare, nel campo degli illeciti ambientali e a tutela degli animali, svolge un ruolo fondamentale attesa la complessità delle norme e le problematiche interpretative e applicative che conseguono dalla loro lettura.

Con il termine "giurisprudenza" si intende:

- la dottrina giuridica, e cioè la scienza del diritto e delle leggi;
- il complesso delle leggi che costituiscono la legislazione e l'ordinamento giuridico dello Stato;
- l'insieme delle sentenze emesse dalla Magistratura.

In questa sede intendiamo riferirci all'ultima delle suddette definizioni. Al riguardo è necessario precisare che una sentenza non è fonte di diritto a carattere generale, ma solo particolare. Infatti, la pronuncia del magistrato ha efficacia solo nei confronti del caso concreto che egli è chiamato a decidere e non crea innovazioni legislative. Tuttavia, è bene ricordare che nel nostro ordinamento ogni giudice è sempre libero di adottare l'interpretazione che ritiene più consona al giudizio del caso concreto che gli viene sottoposto, eventualmente in contra-

sto con le pronunce precedenti, anche se provenienti dalla Corte di Cassazione. Ciò non toglie che una sentenza abbia un valore di precedente nei confronti di casi simili. Infatti, la giurisprudenza esercita un ruolo fondamentale per due motivi: da un lato, orienta l'interpretazione delle leggi verso un determinato indirizzo, perché non sempre è palese e univoco il dettato di una norma; dall'altro, in via interpretativa, consente di supplire parzialmente a delle carenze normative, creando applicazioni di norme parallele e similari in quel vuoto legislativo. In tal modo, consente possibilità di azione sia alla Polizia giudiziaria che alla Magistratura.

È importante che anche i cittadini e le associazioni, oltre che la Polizia giudiziaria, seguano i passi più noti e rilevanti della giurisprudenza, perché da queste letture possono trarsi spunti e mezzi utilissimi sia a livello procedurale sia di applicazione di norme nella loro sostanza. Non è vero che questo settore è riservato ai magistrati e agli avvocati.

Riteniamo che un operatore di polizia giudiziaria che si limiti alla stretta lettura del testo di legge senza integrarlo, perlomeno nei punti più rilevanti, con l'esame della giurisprudenza della Cassazione non abbia assunto le informazioni utili per un'azione corretta e aggiornata.

Sarà dunque sempre opportuno richiamare la giurisprudenza in esposti e denunce citando gli estremi delle sentenze (per esempio: Corte di Cassazione penale, Sezione III, sentenza 22 dicembre 1992, n. 12075, ud. 3 novembre 1992; Imp. Perrella).

8 All'interno della Polizia giudiziaria ci sono dei corpi o dei nuclei specializzati ai quali compete, in via esclusiva, il controllo in materia ambientale?

Va fatta chiarezza su questo tema sul quale si crea spesso un forte equivoco interpretativo e applicativo. Dobbiamo precisare che nel nostro ordinamento giuridico non esiste una Polizia giudiziaria ambientale codificata. Conseguentemente, quindi, che questa funzione di fatto venga svolta da tutti gli organi di polizia in generale che hanno, comunque, funzioni e competenza di ordine globale. Il che significa che Carabinieri, Corpo forestale dello Stato, Guardia di Finanza, Polizia di Stato, Polizia stradale nonché gli organi locali di polizia, come i Corpi forestali regionali, le Polizie provinciali e le Polizie municipali che hanno tutti competenza obbligatoria trasversale in campo ambientale. E non possono evitare o esimersi di accertare un fatto illecito nel campo della tutela dell'ambiente e degli animali, di applicazione delle normative ambientali. Questo vale come principio generale.

Va poi, comunque, rilevato che in questo settore, come in tutti gli altri settori della vita pubblica in materia di vigilanza, seppur la competenza per l'accertamento dei reati è trasversale a carico di tutte le

**Polizia
giudiziaria**

Forze di Polizia esistono di fatto delle specializzazioni che fanno sì che alcuni organi di polizia giudiziaria siano particolarmente impegnati, o comunque quasi esclusivamente destinati, a svolgere alcuni incarichi in quel settore, mentre altri organi di polizia giudiziaria, anche se mantengono sul loro capo genericamente la competenza, non svolgono di fatto, come attività principale, una vigilanza in questo settore. Quindi, dobbiamo rilevare che, per esempio, alcuni organi di polizia statali hanno nel proprio contesto degli organi specializzati che svolgono soltanto funzioni di polizia giudiziaria ambientale. Questo però non esime gli appartenenti allo stesso corpo di Polizia, a livello territoriale, dallo svolgere, ove se ne presenti l'occasione, in modo doveroso le funzioni di polizia giudiziaria ambientale. Quindi, dal punto di vista pratico, se non vi è dubbio che qualsiasi organo di polizia giudiziaria abbia la competenza trasversale e obbligatoria per accertare i reati in materia ambientale, di fatto le competenze di polizia giudiziaria in materia ambientale spesso vengono ricollegate in modo primario e specifico ad alcuni organi specializzati, mentre gli altri organi non specializzati mantengono un livello minore di operatività nel settore, ma non possono comunque disattendere totalmente questa materia.

**Polizia
giudiziaria e
competenze**

9 Perché alcune leggi ambientali citano espressamente la competenza di organi all'uopo deputati?

Questo è un altro grande equivoco che si genera sia presso le aziende – le quali, spesso, interpretando in modo errato queste norme rischiano di adottare comportamenti ai limiti dell'illegalità o comunque di ostacolo all'operato delle Forze di Polizia – sia nelle stesse strutture di polizia.

Infatti, molte volte queste citazioni normative generano equivoci e disapplicazioni normative. La competenza della Polizia giudiziaria in materia ambientale trova fondamento nel Codice di procedura penale che è norma generale e non può essere derogata da alcuna legge speciale. Dunque, le leggi speciali in materia ambientale come principio non potrebbero comunque derogare ai principi generali del C.p.p. e conseguentemente, allorché una legge ambientale cita uno o più organi di polizia giudiziaria ai quali sembra demandare in via primaria le vigilanze in quel particolare settore, dobbiamo rilevare che sotto il profilo squisitamente procedurale si tratta di una citazione per così dire “politica”, nel senso che la normativa speciale, in quel momento storico politico, individua in uno o più organi di polizia giudiziaria un organismo, per così dire, “privilegiato” di primario interesse istituzionale, al quale demanda, appunto, in via primaria la vigilanza in quel settore. Ciò non significa assolutamente, e non potrebbe significare, che gli altri organi di polizia giudiziaria non citati espressamente in quella legge speciale non possano, e anzi non debbano, eseguire comunque le stesse funzioni di vigilanza che vengono demandate in via primaria all'organo citato.

Per esempio, laddove una legge nazionale dovesse identificare nel Corpo forestale dello Stato l'organo primario e privilegiato per la vigilanza in alcune aree protette, ciò non significa che un Sottufficiale dei Carabinieri che transitando in quel luogo vedesse un atto di bracconaggio o di delitto contro il patrimonio boschivo, o incendio o simili non possa, anzi non debba, intervenire esattamente e puntualmente (al pari) del dipendente del Corpo forestale dello Stato su quel reato.

Viceversa nel caso in cui una legge citasse, sempre a titolo meramente esemplificativo, un organo specializzato dell'Arma dei Carabinieri come particolarmente designato ad alcuni controlli, ciò non significa che un Sottufficiale del Corpo forestale dello Stato non possa, e anzi non debba, operare lo stesso e identico controllo laddove verificasse, per esempio, che in un'azienda o in un'area ci fossero rifiuti, materia che la legge nazionale demanda al primo organo citato. Questo va chiarito anche per evitare, da un lato, che organi di polizia in modo assolutamente illegittimo, anzi illegale, si autodichiarino "incompetenti" a intervenire su alcune materie quando il cittadino telefona o opera una denuncia. Ma, dall'altro lato, per evitare che il titolare dell'azienda, nel caso in cui si presenti al cancello un organo che egli non vede identificato in modo espresso sulla legge di settore che regola la sua attività aziendale (per esempio edilizia, rifiuti o altro), neghi l'ingresso a tale soggetto; sarebbe un grave abuso, penalmente rilevante a carico del titolare dell'azienda.

10 Come si traduce in notizia di reato il superamento di limiti tabellari nell'ambito delle varie discipline, nel caso in cui il prelievo per analisi e controlli sia effettuato da parte del personale ispettivo, per esempio personale tecnico dell'Arpa o della Provincia? Il fascicolo quando e come da atto amministrativo si trasforma in "penale"?

Indubbiamente questo è un tema molto delicato che riguarda la genesi e l'evoluzione della procedura di controllo, dalla fase amministrativa a quella penale, ed è un fatto estremamente frequente. Dobbiamo, infatti, rilevare che nel caso ordinario, quindi nella maggior parte dei casi, l'organo di controllo Arpa, o qualsiasi altro organo di controllo amministrativo, quando si reca in azienda per un prelievo di tipo preventivo amministrativo, non opera con le funzioni di polizia giudiziaria e, dunque, non si attiva secondo il Codice di procedura penale, ma in base alle regole del controllo amministrativo preventivo. Tutta la procedura che viene seguita in azienda, quindi in assenza dell'ipotesi di un reato ipotetico (*fumus*), viene regolata sulla base di questi principi generali, anche a livello di garanzie per il titolare dell'azienda. Quindi non sussisteranno, in questo caso, in sede di accesso e prelievo le garanzie difensive tipiche del Codice di procedura penale; non ci sarà quindi il preavviso, ma soltanto

**Prelievi, analisi
e notizia di reato**

l'avviso contestuale e l'invito a presenziare poi in laboratorio all'analisi con la mora temporale, di regola, per consentire al titolare dell'azienda di partecipare. Nel momento in cui nel laboratorio analitico - che, va ribadito, svolge ancora una funzione squisitamente amministrativa e non di polizia giudiziaria - il referto analitico non andrà a evidenziare un superamento tabellare, tutto verrà chiuso e confinato in un mondo squisitamente preventivo e amministrativo. Ne è conferma il fatto che il Pubblico ministero, in questo caso, non verrà mai a conoscenza di questa procedura attuata. In questa circostanza il laboratorio, per correttezza procedurale, dovrà rilasciare al titolare dell'azienda una certificazione "positiva", cioè di non superamento tabellare, alla quale riteniamo il titolare abbia diritto, avendo comunque partecipato a questa procedura amministrativa ed essendone stato soggetto passivo. Quindi, il caso si chiude in questa fase, squisitamente, amministrativa.

Ove, invece, in sede di laboratorio di analisi dovessero emergere superamenti tabellari potremo avere due ipotesi.

La prima ipotesi: il superamento tabellare fa scattare non un illecito penale, ma una violazione di tipo amministrativo, soggetta a sanzioni amministrative. In questo caso, l'organo deputato al controllo e alle analisi attiva la verbalizzazione amministrativa per la contestazione della sanzione amministrativa, attraverso il contenzioso rituale che verrà notificato al soggetto passivo o titolare dell'azienda; questi avrà - secondo le normali regole delle sanzioni amministrative ex legge 689/1981 - la possibilità di proporre ricorso e opposizione come, per citare un esempio banale, se si trattasse di una infrazione al Codice della strada. Chiaramente, ogni verbale segue la sua prassi specifica e ha i suoi organi di riferimento e di opposizione. Questo caso non si evolverà mai nel campo penale, e quindi non verrà mai trasformato in una comunicazione di notizia di reato al Pubblico ministero.

Anche se pare scontato dirlo, non è vero ciò che in passato qualcuno sosteneva, ossia che una sanzione amministrativa non pagata, o comunque non opposta, alla fine si trasforma in una sanzione penale. Questo non è tecnicamente e assolutamente possibile, anche se qualcuno ogni tanto ancora adombra questa remota possibilità in alcune sedi seminariali.

Nella seconda ipotesi, ove dal superamento tabellare dovesse emergere un parametro che fa scattare un illecito penale, la procedura si evolve in modo velocissimo, perché l'organo che ha in mano in quel momento l'analisi nel refertare il campione analizzato, crea un atto che è la genesi del futuro procedimento penale. Un atto che sarà tecnicamente irripetibile in sede di procedura penale. Quindi, nel momento in cui scatta il reato, l'organo procedente e quindi analitico e ispettivo deve obbligatoriamente, essendo pubblico ufficiale, trasmettere gli atti al Pubblico ministero con la notizia di reato; da questo momento scattano a garanzia del titolare dell'impresa tutte

le ipotesi difensive e le garanzie previste dal Codice di procedura penale. A questo punto, gli atti vengono trasmessi al Pubblico ministero. Secondo prassi comune (ma anomala perché formalmente incompleta), la trasmissione avverrà con il semplice inoltro del referto di laboratorio che evidenzia il superamento tabellare. Molto meglio sarebbe redigere una vera e propria "comunicazione di notizia di reato" che, tra gli altri elementi oggettivi e soggettivi, riporterà in allegato il referto analitico. Il Pubblico ministero deciderà se approfondire, con eventuali ulteriori esami, il caso (potrebbe ipotizzare che quel referto analitico non sia sufficiente per promuovere l'azione penale e quindi operare un approfondimento); potrà o delegare nuovamente l'organo ispettivo Arpa o un altro organo per eseguire nuovi prelievi. In tale fase si agirà tuttavia con le garanzie difensive e, quindi, con il preavviso e con l'eventuale presenza di diritto del difensore di fiducia durante le operazioni di prelievo. Il Pubblico ministero potrebbe, invece, nominare un consulente tecnico di parte, il quale con le garanzie difensive del caso e quindi con preavviso potrà recarsi in azienda per effettuare una serie di prelievi, in aggiunta a quelli già effettuati dall'Arpa e forniti dal Pubblico ministero e raccogliere ulteriori elementi. In questo secondo caso l'azienda ha diritto a nominare un consulente tecnico di parte che operi parallelamente al consulente tecnico d'ufficio e che presenti controdeduzione di carattere scientifico. Al termine di questa procedura il Pubblico ministero, concludendo la fase delle indagini preliminari, deciderà se chiedere l'archiviazione al Gip o se promuovere l'azione penale e quindi andare a dibattimento.

11 Siamo dunque nella fase in cui è attuato l'"incidente probatorio"? Che cos'è esattamente questo istituto? Si tratta di qualcosa inerente le prove?

L'incidente probatorio è un passo successivo rispetto alla fase che abbiamo delineato fino a questo momento, in cui il Pubblico ministero deve decidere se promuovere o meno l'azione penale. Il Pubblico ministero, che è "parte" in una eventuale futura fase processuale, decide da solo di nominare come "parte" un proprio consulente. Naturalmente la consulenza del Pubblico ministero nel futuro procedimento penale avrà, ai sensi del Codice di procedura penale vigente, esattamente lo stesso valore probatorio del consulente di parte che andrà a nominare la difesa e il futuro indagato o imputato nel contesto procedimentale. Quindi, il Pubblico ministero è una "parte", e nomina un consulente tecnico, e a sua volta la difesa - altra "parte" - nomina un proprio consulente tecnico. Naturalmente, dal momento che sono ambedue "parti" in sede processuale, le due consulenze tecniche, in assenza di un organo terzo e imparziale, avranno medesimo peso probatorio. Nella regola normale di prassi, quando si arriva a dibattimento e si ha una consulenza di parte del

Incidente probatorio

Accertamento delle responsabilità soggettive durante il controllo in azienda

37 In materia ambientale, esiste una responsabilità oggettiva del responsabile dell'azienda?

No. Contrariamente a quello che molti possono pensare, non esiste una responsabilità oggettiva del titolare dell'azienda. È quindi sempre necessario, seguendo un protocollo di base, chiedersi prima "chi" dentro l'azienda è il potenziale responsabile per "quel" caso concreto e successivamente accertare se a suo carico - rispetto sempre a "quel" caso concreto - risultino elementi di dolo o colpa.

Responsabilità
oggettiva

38 Il titolare dell'azienda può delegare la sua responsabilità a livello interno?

Come è noto, e per certi versi elementare, la responsabilità penale nel nostro ordinamento giuridico è personale e non può essere trasferita volontariamente, in senso attivo e passivo, su altro soggetto. Questo è un principio basilare del nostro sistema di diritto. Per anni, dunque, il responsabile legale dell'azienda è stato soggetto imputabile unico e primario in tutto il settore delle violazioni ambientali penalmente sanzionate. La giurisprudenza passata era sempre attestata su tale indirizzo.

Responsabilità
personale

Tuttavia tale costruzione giuridica aveva determinato l'effetto di creare una specie di responsabilità oggettiva automatica e passiva per il titolare dell'azienda, che rispondeva sempre e comunque dei reati posti in essere, magari, da dipendenti lontani a livello di gestione, controllo e spesso territorio (si pensi, per esempio, al caso delle grandi aziende dove tale problema era diventato rilevante giacché il responsabile legale unico e centralizzato di una ditta con diverse filiali diramate sul territorio nazionale diventava, paradossalmente, il catalizzatore di tutte le condanne per le violazioni poste in essere dai dipendenti frazionati nelle più remote periferie territoriali).

La Corte di Cassazione ha così elaborato un sistema di principio che, evitando la responsabilità oggettiva del titolare, non avallasse comunque, all'opposto, i tentativi di creare responsabili fittizi, magari assunti con la specifica finalità di catalizzare in alternativa la responsabilità penale rispetto al responsabile legale.

39 Quali sono i criteri per individuare il "delegato" interno aziendale?

Delega
di funzioni

La Cassazione, con la sentenza n. 4003 del 1999, ha stabilito che: *"La delega di compiti di vigilanza e controllo ad altri soggetti esclude la responsabilità penale del legale rappresentante per illeciti ambientali"*. Tuttavia, non vi è un automatismo di responsabilità penale alternativa in caso di delega in generale. Infatti, per ritenere valido il principio, detta delega deve soddisfare dei precisi criteri che la Suprema Corte ha individuato e così riassunto:

"In materia di tutela dall'inquinamento la delega di funzioni, per potere agire quale scriminante della responsabilità penale, deve essere accompagnata dalle seguenti condizioni:

- a) la natura formale ed espressa, ovvero una delega scritta;*
- b) la natura non occasionale, ma strutturale, nel senso della conformità alle norme statuarie previa adozione secondo le procedure e da parte degli organi competenti;*
- c) la specificità, nel senso di un puntuale contenuto;*
- d) la pubblicità;*
- e) l'effettivo trasferimento di poteri decisionali in capo al delegato, con l'attribuzione di una completa autonomia di gestione e con piena e completa disponibilità economica;*
- f) le dimensioni dell'impresa, tali da giustificare la necessità di decentrare compiti e responsabilità;*
- g) la capacità ed idoneità tecnica del soggetto delegato;*
- h) l'insussistenza di una richiesta di intervento da parte del delegato;*
- i) la mancata conoscenza della negligenza o sopravvenuta inidoneità del delegato;*
- l) che l'inquinamento non derivi da cause strutturali dovute ad omissioni di scelte generali;*
- m) la natura eccezionale della delega e la necessità di una prova rigorosa della osservanza di tutte le condizioni di legge."*

(Corte di Cassazione penale, Sezione III, sentenza 17 gennaio 2000, n. 422; Pres. Avitabile).

Gli estremi di fondo della delega sono stati costantemente confermati dalla Suprema Corte che in merito ha tenuto ancora a precisare che: *"In materia di responsabilità del legale rappresentante di una società o altro ente collettivo in ordine all'osservanza delle disposizioni sanzionate penalmente poste a carico della società o dell'ente, al fine di potersi escludere la responsabilità penale del predetto rappresentante"*

Procedimento di accertamento per sanzioni amministrative ambientali

42 Quali sono gli atti di accertamento che possono essere compiuti dagli agenti accertatori in presenza di una violazione amministrativa ambientale?

Per conoscere quali siano i poteri degli organi di controllo in presenza di una violazione amministrativa ambientale occorre fare riferimento all'articolo 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689. La citata disposizione disciplina i diversi tipi di atti di accertamento amministrativo, prevedendo due categorie di soggetti competenti ad eseguire gli accertamenti di violazioni amministrative: gli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria e i generici organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista una sanzione amministrativa. Infatti, il comma 4 dell'articolo 13 riconosce espressamente agli organi di polizia giudiziaria il potere di accertare le violazioni punite con sanzione amministrativa: tale disposizione è stata introdotta per superare l'ostacolo rappresentato dall'allora vigente articolo 219 del Codice di procedura penale (corrispondente all'attuale articolo 55 C.p.p.) che riservava alla Polizia giudiziaria la funzione di applicare la legge penale, senza menzionare lo specifico potere di accertamento degli illeciti amministrativi.

L'articolo 13 della legge 689/1981 prevede atti di accertamento di diversa intensità a seconda che gli addetti al controllo esercitino o meno funzioni di polizia giudiziaria.

Infatti, la legge riserva alla sola Polizia giudiziaria la facoltà di procedere a perquisizioni, sia pure in casi circoscritti e previa autorizzazione del Giudice. Ad ogni modo, l'attività svolta ai sensi dell'articolo 13, anche se compiuta da organi appartenenti alla Polizia giudiziaria, resta comunque attività di vigilanza amministrativa, che si esprime in atti amministrativi in senso proprio.

L'articolo 13 rappresenta la norma cardine in materia di atti di accertamento di violazioni amministrative, prevedendo una disciplina

**Atti e poteri di
accertamento
amministrativo**