

POLIZIA

AMBIENTALE:

L'abbandono dei rifiuti e l'identificazione del responsabile a seguito di ispezione dei sacchetti.

Lotta all'inciviltà e agli abbandoni dei rifiuti
identificazione del soggetto responsabile a seguito di
ispezione dei sacchetti. Dott. Giuseppe Aiello, Comandante
polizia municipale di Lioni. Non passa praticamente giorno che
non mi giungono quesiti da parte di operatori di polizia,
rappresentanti di Enti pubblici, ispettori volontari
ambientali e anche semplici cittadini, sulla possibilità di
procedere ad identificare e poi sanzionare il responsabile di
abbandoni e depositi irregolari di sacchetti di rifiuti, a
seguito di ispezione dei sacchetti che li contengono e la
ricostruzione delle generalità mediante documenti e titoli
vari intestati a determinati soggetti. Indicazioni utili per
la soluzione del problema. Pubblicato su WWW.LEXAMBIENTE.IT
Dott. Giuseppe Aiello, C.te P.M. Lioni (AV) ins.to 15.03.2015

Dott. Giuseppe Aiello, Comandante polizia municipale di Lioni.

Non passa praticamente giorno che non mi giungono quesiti da
parte di operatori di polizia, rappresentanti di Enti
pubblici, ispettori volontari ambientali e anche semplici
cittadini, sulla possibilità di procedere ad identificare e
poi sanzionare il responsabile di abbandoni e depositi
irregolari di sacchetti di rifiuti, a seguito di ispezione dei
sacchetti che li contengono e la ricostruzione delle
generalità mediante documenti e titoli vari intestati a

determinati soggetti.

L'argomento per quanto semplice possa apparire rappresenta per i Comuni un aspetto fondamentale della gestione dei propri rifiuti e per gli addetti ai lavori un vero e proprio rompi capo in quanto non è agevole fornire una sintetica risposta perché, ritengo, che la soluzione al problema debba essere ricercata non solo in una attenta formazione degli incaricati ai controlli sulle procedure sanzionatorie e di accertamento insite nella L.689/1981 ma dipende anche dalla capacità degli enti di regolamentare la gestione dei rifiuti, all'interno del territorio Comunale, con disposizioni chiare efficienti ed efficaci evitando, come tal volte capita, di scopiazzare regolamenti e ordinanze e poi come il vestito di Arlecchino tentare di imporle ad contesto locale, diverso da quello dal quale è stato prelevato, pretendendo che si riescano ad ottenere i risultati sperati. Non mancano infatti note di colore che fanno sprofondare nel ridicolo alcune istituzioni, è il caso che ricordo, rappresentato da un regolamento sulla gestione dei rifiuti adottato in territorio montano ove, tra l'altro, si vietava il deposito dei sacchetti dei rifiuti sulla strada del centro storico, che portava al lungo mare, peccato che quella splendida realtà distava dal mare oltre 150 km.

Per cercare di restare nella praticità dell'argomento intendo partire dal testo di una delle tante Domande che ho ricevuto e che riguarda la problematica dell' Abbandono dei rifiuti e l' identificazione del soggetto a seguito di ispezione del sacchetto.

Testo del quesito: " Carissimo Comandante Aiello ,sono G. C., Comandante Polizia Municipale B. (CS). Il mio problema è rappresentato dal ritrovamento di sacchetti di immondizia in

luoghi non consentiti, in violazione alle disposizioni contenute in una apposita ordinanza. Stante l'impossibilità ad operare perchè abbiamo reperito alcuni rifiuti con indizi ma senza cogliere in flagrante il contravventore Si chiede se sia possibile contestare la violazione al soggetto indicato negli atti rinvenuti nell'involucro ispezionato .

Il Regolamento è stato approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 4 del 31/01/2003 quindi antecedente al Decreto Legislativo 152/2006.

L'ordinanza prevede una sanzione da 25,00 a 500,00 €.

Mi fate sapere come comportarmi?

ringrazio per l'attenzione.

Un abbraccio.

1. C.

Risposta del Dott. Giuseppe Aiello.

L'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi nonché quelli relativi alla polizia municipale e polizia amministrativa locale, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione , giusto comma 27 (introdotto dall'art. 19, comma 1, lett. a), del d.l. n. 95 del 2012e succ. mod.ni;

Il triste fenomeno degli abbandoni dei rifiuti da parte di autori ignoti e il conseguente obbligo di rimozione imposto ai Comuni dal D.lgs 152/2006 art 192, comporta , oltre ripercussioni di natura ambientale e di decoro, soprattutto ripercussioni negative sulle casse dell'Ente e quindi dei cittadini per gli enormi costi che si è costretti a sostenere

nell'attività di rimozione dei rifiuti e bonifica dei suoli contaminati;

L'art. 198 del D.lgs 152/2006 (testo Unico Ambientale) attribuisce importanti competenze in capo ai Comuni stabilendo che essi concorrono, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati, con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità stabilendo, tra l'altro, in particolare:

1. a) le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
2. b) le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
3. c) le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;
4. d) le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione di cui all'articolo 184, comma 2, lettera f);
5. e) le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;

Come si evince dall' enunciazione del disposto citato i Comuni, in materia di gestione dei rifiuti (alla stessa stregua in materia di decoro e igiene cittadino), sono investiti di potestà regolamentare , che deve essere manifestata nella tipica forma dei regolamenti o delle ordinanze secondo il principio di autonomia, concetto che allude al riconoscimento, in capo a comuni e province, di potestà pubbliche nel perseguimento di finalità e interessi propri delle collettività, secondo un proprio indirizzo politico – amministrativo, distinto e relativamente

indipendente da quello statale (superando, dunque, il precedente riconoscimento di potere autarchico). Agli enti locali viene in tal modo riconosciuta la possibilità di darsi un proprio ordinamento, conformandolo ai caratteri e alle esigenze della propria comunità. I Comuni, pertanto, per assicurare il corretto conferimento dei rifiuti, possono, con propri regolamenti e/o Ordinanze imporre obblighi e divieti e stabilire sanzioni nei casi di violazione secondo quanto previsto dall'art 7 bis del Testo Unico Enti Locali D.lgs 267/2000^[1]^[1], ai sensi di tale disposizione i possono incamerare i relativi proventi. Le violazioni ai Regolamenti e alle ordinanze, emanate dai Comuni per garantire la corretta gestione e conferimento dei rifiuti, trattandosi di violazioni amministrative, possono essere accertate e contestate dai soggetti individuati dall'art 13 legge 689/1981 (agenti accertatori e agenti di P.G.).

La legge 689 ammette a sanzionare determinati comportamenti in via amministrativa, tanto organi accertatori aventi competenza limitata (art 13 c 1.), quanto organi accertatori aventi competenza generale (art 13 c. 4) quest'ultimi facilmente identificabili in quanto soggetti in possesso della qualifica di P.G., giusto articolo art .57 C.P.P. Difficile da individuare e definire invece sono gli organi accertatori a competenza limitata, previsti dal comma 1 dell'art 13 L.689/1981, in quanto questi – per singole e speciali previsioni di legge – possono assolvere alle citate funzioni di controllo . Possiamo certamente considerare questa previsione come un contenitore aperto che lascia spazio ad altre fonti normative la possibilità di individuare figure ad “hoc” per l'accertamento di specifiche sanzioni amministrative; proprio la mancanza di un principio tassativo che definisca gli elementi che determinano la figura di “addetto all'accertamento” crea non pochi problemi, non potendo inserire in questa fattispecie soggetti privi di qualsivoglia legittimazione a livello legislativo e/ o regolamentare, certamente i Comuni possono prevedere

l'istituzione di organi di controllo costituiti da volontari Gav, ispettori ambientali volontari ecc. o conferire tali incarichi a dipendenti di società dediti alla gestione dei rifiuti urbani. Qualora non sia disposto in modo diverso dai regolamenti ossia allorquando le violazioni alle disposizioni Comunali vengono punite dalla disposizione principale (art 7 bis D.lgs 267/2000) si applicano le sanzioni da euro 25 a 500 che secondo quanto previsto dall'art 16 L.689/1981 – pagamento in misura ridotta- prevede la facoltà per il trasgressore e/o obbligato in solido di avvalersi della possibilità di pagare entro 60 giorni il doppio del minimo e 1/3 della sanzione massima nel caso di specie quindi euro 50,00. Gli organi di controllo, durante lo svolgimento della loro attività di accertamento delle violazioni ai regolamenti e/o ordinanze sindacali sono Pubblici Ufficiali ai sensi dell'art 357 c.p e svolgono funzioni di polizia amministrativa ed esercitano i relativi poteri di accertamento giusto art. 13 legge 24 novembre 1981 n. 689 essi devono redigere gli atti previsti dalle vigenti disposizioni di Legge (artt. 13 e 14 legge 689/1981) atti di accertamento e contestazione .

La procedura per gli accertamenti e delle contestazioni sarà regolamentata dalla legge n. 689 /1981.

IL primo intervento effettuato si definisce accertamento (art. 13 legge 689/1981) attività di natura sia certificativa che valutativa e si concretizza generalmente nell'ispezione dei luoghi o di cose, in questa fase l'agente accertatore rileva elementi collegabili ad una infrazione alle disposizioni Comunali , ma può capitare di accertare il fatto illecito (es. busta conferita in orari e luoghi vietati, oppure rifiuti raccolti in modo difforme ecc.) senza riuscire ad individuare l'autore, rilevando tal volta negli involucri ispezionati elementi documentali rappresentativi di taluni soggetti.

In effetti capita spessissimo che operatori addetti ai controlli chiedono di sapere se, in questi casi, sia possibile

elevare sanzioni a carico delle persone indicate negli atti contenuti nei sacchetti ispezionati ?

La problematica, già in passato, è stata esaminata ed affrontata, anche, dal punto di vista della tutela dei dati personali, e come tale sottoposta al vaglio del Garante che, con l'apposito provvedimento n. 1149822 del 14 luglio 2005 fornisce la risposta al quesito che segue:

“se il personale incaricato (agenti di polizia municipale; dipendenti di aziende municipalizzate) possa ispezionare il contenuto dei sacchetti per identificare, attraverso il materiale ispezionato, chi trasgredisce le prescrizioni relative alla tipologia di materiale alla quale il sacchetto è destinato, ovvero agli orari prefissati”;

Si legge nel provvedimento del Garante che << Agli organi addetti al controllo è riconosciuta la possibilità di procedere a ispezioni di cose e luoghi diversi dalla privata dimora per accertare le violazioni di rispettiva competenza (art. 13, l. 24 novembre 1981, n. 689). Tale facoltà deve essere esercitata selettivamente, nei soli casi in cui il soggetto che abbia conferito i rifiuti con modalità difformi da quelle consentite non sia in altro modo identificabile. Risulterebbe, quindi, invasiva la pratica di ispezioni generalizzate da parte del personale incaricato (agenti di polizia municipale; dipendenti di aziende municipalizzate), del contenuto dei sacchetti al fine di trovare elementi informativi in grado di identificare, presuntivamente, il conferente. Qualora siano utilizzati sacchetti dotati di microchip, di codici a barre o, eventualmente, di 'RFID', non è quindi necessario procedere ad ispezioni al fine di individuare il conferente. La modalità di accertamento descritta può poi rivelarsi lesiva di situazioni giuridicamente tutelate come la libertà e la segretezza della corrispondenza lasciata nei rifiuti. L'attività di ispezione non costituisce, peraltro, strumento di per sé risolutivo per accertare l'identità del soggetto produttore, dal momento che

non sempre risulta agevole provare che il medesimo sacchetto, avente un contenuto difforme da quello per il quale il sacchetto è utilizzabile, provenga proprio dalla persona individuata mediante una ricerca di elementi presenti nel medesimo. Tale considerazione induce a ritenere che il trasgressore non dovrebbe essere individuato sempre ed esclusivamente attraverso una ricerca nel sacchetto dei rifiuti di elementi (corrispondenza o altri documenti) a lui riconducibili, e che quindi una eventuale sanzione amministrativa irrogata ad un soggetto così individuato potrebbe risultare erroneamente comminata. Alle stesse conclusioni si deve pervenire nella diversa ipotesi in cui la violazione consista nel mancato rispetto dell'orario di conferimento;>>

In effetti, il Garante legittima la procedura dell'ispezione dei sacchetti fra quelle tipiche attività rientranti nella previsione di cui all'art 13 L.689/1981, mettendo però in evidenza *tale procedura **non costituisce, peraltro, strumento di per sé risolutivo per accertare l'identità del soggetto produttore.***

Non possiamo non riportare che in molti casi la giurisprudenza di merito[\[21\]](#), in sede di opposizione, ha preso posizioni forti escludendo la responsabilità, dall'accusa di abbandono di rifiuti, del soggetto identificato esclusivamente a mezzo di documenti rilevati nel sacchetto di immondizia.

Sulla base di tale logiche considerazioni possiamo quindi affermare che il rilevare i dati all'interno del contenitore dei rifiuti anche se non fornisce (da solo) la certezza che lo stesso *provenga proprio dalla persona individuata mediante una ricerca di elementi presenti nel medesimo*, è senza dubbio uno degli elementi , forse in alcuni casi l'unico, per poter partire con una vera e propria procedura di accertamento mirando ad acquisire ulteriori e molteplici elementi che in modo inconfutabile portano ad individuare con certezza chi sia il produttore dei rifiuti. L'organo accertatore, quindi,

dovrebbe porre in essere ulteriori attività rientranti tra quelle previste dall'art 13 della L. 689/81, quali l'assunzione di testimonianze, riscontri dei dati rilevati, documentare le fonti di prova in reperti fotografici ecc e trasferire il tutto in atti di accertamenti per far sì che la contestazione della violazione amministrativa possa reggere ai successivi sviluppi dovuti al vaglio dell'autorità amministrativa prima e quella giurisdizionale poi.

Sicuramente un mano per risolvere il problema degli abbandoni dei rifiuti, che può essere complementare all'ispezione dei sacchetti di immondizia, può arrivare dalla tecnologia mediante utilizzo di sistemi di video sorveglianza (oggi in commercio apparati singoli che hanno costi irrisori e che si rilevano preziosissimi alleati per la lotta agli abbandoni) in merito si riporta la posizione del garante assunta con il provvedimento n.1712680 del 08 aprile 2010, secondo cui *<<In applicazione dei richiamati principi di liceità, finalità e proporzionalità, l'utilizzo di sistemi di videosorveglianza risulta lecito con riferimento alle attività di controllo volte ad accertare l'utilizzo abusivo di aree impiegate come discariche di materiali e di sostanze pericolose solo se non risulta possibile, o si riveli non efficace, il ricorso a strumenti e sistemi di controllo alternativi. Analogamente, l'utilizzo di sistemi di videosorveglianza è lecito se risultano inefficaci o inattuabili altre misure nei casi in cui si intenda monitorare il rispetto delle disposizioni concernenti modalità, tipologia ed orario di deposito dei rifiuti, la cui violazione è sanzionata amministrativamente (art. 13, l. 24 novembre 1981, n. 689)>>.*

Un altro elemento che bisogna tenere in debita considerazione è senza dubbio rappresentato dalle disposizioni assunte dal Comune nei propri regolamenti ed ordinanze infatti sono proprie queste le fonti che dovrebbero con dettaglio prevedere la responsabilità specifica sia del produttore del rifiuto sia di chi poi li abbandona materialmente, in effetti molte volte,

il copia ed incolla di questi atti tra gli enti, non permette agevolmente agli operatori di poter intervenire e sanzionare in tutti i casi .

In conclusione si afferma che l'atto compiuto dagli agenti accertatori, che si concretizza nell'aprire la busta di immondizia e rilevare elementi utili per risalire all'identificazione del proprietario al cui è appartenuto detto bene, rientra propriamente tra gli atti ispettivi previsti dall'art 13 L.689/1981 ed essendo un'attività amministrativa deve essere improntata ai principi di imparzialità, buon andamento ragionevolezza. Per questo ritengo di chiudere facendo nuovamente riferimento alla posizione espressa dal Garante nel provvedimento n. 1149822 del 14 luglio 2005 secondo cui *'Le lettere d'amore, le bollette, gli estratti conto, le confezioni medicinali che decidiamo di buttare nei nostri rifiuti non devono finire nelle mani di chiunque o essere esposti a sguardi indiscreti – afferma Giuseppe Fortunato, relatore del provvedimento – perché sono tutte informazioni che fanno parte di noi, della nostra identità. Da esse si può capire molto dei nostri gusti, delle nostre preferenze, dei nostri stili di vita, del nostro stato di salute. Quindi, sì ai controlli per sanzionare chi non rispetta la raccolta differenziata, no a indebite invasioni nella nostra privacy.'*

CONCLUSIONI in sintesi:

L'ordinanza emessa dai Comuni ai sensi dell'art. 198 del D.lgs 152/2006 (testo Unico Ambientale) ,così come il regolamento, è idonea a regolamentare la gestione dei rifiuti in ambito al territorio Comunale;

A mezzo dell'ordinanza e del regolamento sulla gestione dei rifiuti i Comuni possono imporre obblighi e divieti e stabilire sanzioni nei casi di violazione secondo quanto

previsto dall'art 7 bis del Testo Unico Enti Locali D.lgs 267/2000[\[3\]](#)[1], ai sensi di tale disposizione i possono incamerare i relativi proventi;

Le violazioni alle disposizioni Comunali vengono punite ai sensi dell'art 7 bis D.lgs 267/2000 con le sanzioni da euro 25 a 500 pagamento in misura ridotta euro 50,00 ai sensi dell'art 16 L.689/1981, così come sostituito dal' art 6 bis del D.L. 23 maggio 2008 n. 92 << Per le violazioni ai regolamenti ed alle ordinanze comunali e provinciali, la Giunta comunale o provinciale, all'interno del limite edittale minimo e massimo della sanzione prevista, può stabilire un diverso importo del pagamento in misura ridotta, in deroga alle disposizioni del primo comma>>;

Si ritiene possibile identificare a mezzo di ispezione (art 13 legge 689/1981) del sacchetto di immondizia e rinvenimenti di elementi plurimi, il soggetto al quale si presume siano appartenuti detti elementi l'ispezione deve essere, quando possibile seguita da ulteriori accertamenti tale che si possa determinare in modo inconfutabile l'identificazione dell'autore della violazione;

Per offrire un forte deterrente all'inciviltà diffusa degli abbandoni dei rifiuti i Comuni possono, a mezzo di appositi Regolamenti organizzare forme supplementari di controllo a seguito di istituzione di nuclei di ispettori volontari nonché utilizzare sistemi di controllo di video sorveglianza (anche mobili).

Marzo 2015

Dott. Giuseppe Aiello

[\[1\]](#)[1] D.lgs 267/00 **Articolo 7-bis** ⁽¹⁾ *Sanzioni amministrative*
1. Salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 euro a 500 euro. 1-*bis*. La sanzione amministrativa di cui al comma 1 si applica anche alle violazioni alle ordinanze adottate dal sindaco e dal presidente della provincia sulla base di disposizioni di legge, ovvero di specifiche norme regolamentari. ⁽²⁾ 2. L'organo competente a irrogare la sanzione amministrativa è individuato ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689. 1) Articolo inserito dalla [Legge 16 gennaio 2003, n. 3](#). 2) Comma inserito dal [D.L. 31 marzo 2003, n. 50](#).

[\[2\]](#) Tribunale di Venezia, 16 marzo 2004 n. 56;

[\[3\]](#)[1] D.lgs 267/00 **Articolo 7-bis** ⁽¹⁾ *Sanzioni amministrative*
1. Salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 euro a 500 euro. 1-*bis*. La sanzione amministrativa di cui al comma 1 si applica anche alle violazioni alle ordinanze adottate dal sindaco e dal presidente della provincia sulla base di disposizioni di legge, ovvero di specifiche norme regolamentari. ⁽²⁾ 2. L'organo competente a irrogare la sanzione amministrativa è individuato ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689. 1) Articolo inserito dalla [Legge 16 gennaio 2003, n. 3](#). 2) Comma inserito dal [D.L.](#)

31 marzo 2003, n. 50.