

**RIFIUTI INERTI, NON PERICOLOSI E NON INGOMBRANTI:
ASPETTI CONCERNENTI L'ACCERTAMENTO DEGLI ILLECITI
E L'ESATTA INDIVIDUAZIONE DEL SOGGETTO ATTIVO**

Cosimo Tarantino,
Comandante Corpo P.M. Nardò

SPECIALE POLIZIA AMBIENTALE
Giovedì 20 Settembre, mattina

1. PROLOGO

“Viviamo in un pianeta inserito in una delicata ed intricata rete di relazioni ecologiche, sociali, economiche e culturali che regolano le nostre esistenze.

Se vogliamo raggiungere uno sviluppo sostenibile, dovremo dimostrare una maggiore responsabilità nei confronti degli ecosistemi (dai quali dipende ogni forma di vita, considerandoci parte di una sola comunità umana) e nei confronti delle generazioni che seguiranno la nostra”

Ritengo che mai massima più nobile avrebbe potuto meglio introdurre questo lavoro. Con tale messaggio, infatti, KOFI HANNAN (Segretario Generale dell’O.N.U.), un uomo che ha dedicato la sua vita alla salvaguardia delle genti e dell’ambiente, si rivolge all’umanità intera esortandola ad un maggior rispetto dell’AMBIENTE, “culla della vita” e preziosa ed insostituibile “alcova naturale” di ogni essere vivente da sempre proteso a “manipolare” il proprio habitat.

Attenzione, però, alla tipologia dell’intervento. L’uomo esprime una volontà di conquista della natura molto più ambiziosa di qualunque altro animale, estendendo il proprio intervento fin dove può e, spesso purtroppo, senza valutarne gli effetti collaterali.

Si può con certezza affermare che quest’ambizione è per l’uomo una condanna e al contempo un privilegio, stante il suo ruolo di "custode" della natura e non di "dominatore". Di conseguenza l’uomo deve considerarsi il responsabile di tutte le creature che abitano la terra, l’acqua e l’aria e di tutto l’ambiente che lo circonda. L’uomo quindi é anche responsabile di ciò che fa all’ambiente. Nel suo rapporto con la natura l’uomo non può e non deve essere un prevaricatore. In caso contrario la natura "si vendica". Bisogna cercare di lavorare con la Natura, non contro di essa, e bisogna, entro i limiti delle proprie necessità, emulare la Natura nei suoi metodi.

Mi rendo conto della chimericità della premessa, ma non potevo farne a meno. Era doveroso invitarVi ad un momento di sana riflessione in questo particolare contesto storico ove la sistematica violenza contro la natura è diventata talmente consuetudinaria da farcela passare, oramai, come un evento scontato e, quasi, fisiologico.

2. INTRODUZIONE

Non c’è dubbio che la normativa riguardante i rifiuti sia tra le più "stressate" tra le diverse discipline settoriali che, via via, nel corso dell’ultimo ventennio hanno visto la luce nel nostro paese. Le modifiche alle disposizioni emanate dal Decreto Legislativo nr. 22/97 (c.d. “DECRETO RONCHI”) ad oggi, continuano ad imperversare, stratonando da una parte e dell’altra concetti, definizioni, obiettivi, metodologie, ecc. senza trovare approdo in qualcosa di definitivo.

Nella successione di emendamenti, integrazioni, direttive sulla cui applicabilità ci si deve per forza soffermare, uno degli aspetti che fa patire maggiori sofferenze all’Operatore di Polizia Locale lettore (deputato a “tradurre” operativamente discorrendo la norma nella realtà delle cose) è quello di capire oggettivamente cosa si deve intendere per “rifiuto inerte” e per "rifiuto pericoloso" e, inevitabilmente, di individuare il "concetto di limite" al quale le definizioni stesse sono legate.

Le contraddizioni che si possono rilevare in questo affastellamento di norme attorno alle definizioni di “rifiuti inerti” e “rifiuti pericolosi” sono tante e non sempre spiegabili. Tuttavia è possibile già subito anticipare il motivo per cui si presentano: manca una regia, un supervisore ai quali affidare la rilettura dei testi prima che questi si trasformino in nuove leggi. Il sistema di normazione (in questo caso non solo relativo ai rifiuti) viene in pratica a costituirsi come una sovrapposizione di strati senza la necessaria continuità tra il precedente e il successivo.

Scrivendo degli stessi termini, discutendo delle stesse nozioni si dovrebbe concludere che il cammino della legge è sempre il medesimo, pur nell’inevitabile costruzione di nuovi svincoli ed incroci. Invece non è così! Spesso le novità percorrono strade diverse, parallele forse con le principali, senza però che mai si incontrino.

C'è un'espressione che si usa con frequenza per indicare questa sorta di incomunicabilità, ossia: "*le norme non si parlano*", vale a dire, pur trattando del medesimo campo di applicazione, i parametri di giudizio sono diversi senza che nessuno ne capisca (o ne spieghi) la ragione.

DEFINIZIONE DI RIFIUTO PERICOLOSO (E NON PERICOLOSO PER ESCLUSIONE)

Del concetto di "pericolosità dei rifiuti" se ne è iniziato a discutere con la direttiva 78/319/CEE. Con il recepimento della direttiva attraverso il Decreto Presidenziale nr. 915 del 1982 e successive delibere interministeriali, la definizione di rifiuto tossico e nocivo (estratta dalla direttiva) si è concretizzata in riferimento alla *composizione o alla contaminazione* del rifiuto stesso, attuandosi attraverso un collegamento all'esistente legislazione in materia di etichettatura, classificazione e imballaggio delle sostanze pericolose in esso contenute.

Prendendo le mosse da liste di sostanze a quel tempo già indagate per quello che riguardava i rischi di tossicità acuta o cronica sulla salute dei manipolatori, e quindi regolamentate per quanto richiedeva la direttiva 67/548/CEE, la Delibera Interministeriale del 27 luglio 1984 (di seguito delibera) stabiliva di suddividere la classificazione dei rifiuti pericolosi in tre classi: molto tossici, tossici, nocivi, secondo la concentrazione di una o più sostanze etichettate come tali che si potevano ritrovare al loro interno in concentrazioni superiori ad una soglia limite.

| Categoria | Concentrazione limite nel rifiuto CL (mg/kg) |
|---------------|--|
| Molto tossici | 500 |
| Tossici | 5000 |
| Nocivi | 50000 |

Con il recepimento della nuova direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi vengono demolite le fondamenta sulle quali si era finora retto il nostro sistema di regolazione della materia.

Si passa dalla individuazione della pericolosità basata su metodi oggettivi, ad una elencazione di rifiuti che la UE ritiene pericolosi in quanto provenienti da determinati cicli di produzione o consumo, senza però lasciare ad alcuno la facoltà di dimostrare il contrario. Ciò comporta diverse conseguenze sul piano dei controlli. Il passaggio alla nuova normativa segna infatti una generale *declassificazione* di tipologie di rifiuti che fino ad allora risultavano essere tossici e nocivi per i criteri utilizzati dal nostro paese.

Le garanzie vengono meno, in particolare si vanno a liberare tutte quelle fideiussioni che erano state prestate per tutelare la collettività in caso di danni prodotti dalle imprese che gestivano rifiuti tossici e nocivi.

Cambia quindi il criterio di pericolosità senza però sia reso esplicito il "concetto di limite" al quale la definizione è necessariamente legata. Lo si può intuire tuttavia con la lettura dell'allegato "D" alla legge (o allegato III alla delibera) al quale la stessa fa rimando, allegato che non è altro che la ripetizione delle categorie di pericolo utilizzate nell'ambito della classificazione, etichettatura ed imballaggio delle sostanze pericolose.

Manca un passaggio: come stabilire la pericolosità del rifiuto che quella sostanza contiene solo in tracce? Per una sorta di supponenza istituzionale la UE non spiega altrimenti, volendo avocare a sé tutta la materia delle classificazioni, giustificandosi con il principio dell'uniformità dei codici in ambito comunitario. Ogni volontà di modifica dell'elenco con nuove aggiunte o sostituzioni deve essere passato al vaglio della Commissione alla quale è rimessa la decisione di aggiornare il CER periodicamente.

Quali siano i motivi che abbiano spinto la Commissione a rivedere le proprie rigidità nell'enunciazione dei codici non è dato sapere. Quello che sappiamo oggi è che allo stato attuale vige facoltà di pervenire ad una diversa classificazione dei rifiuti laddove siano presenti le

cosiddette "voci specchio", codici speculari per definizione, tra i quali è possibile scegliere il non pericoloso se si è nelle condizioni di dimostrarne la veridicità.

Se a questo punto mettiamo a confronto i vecchi criteri italiani con i nuovi criteri europei saremo in grado di affermare che negli altri stati membri il concetto di "pericolo che viene dai rifiuti" è molto meno cautelativo rispetto a quanto eravamo abituati a pensare.

Per toccare con mano le differenze mettiamo ora a confronto le CL italiane con le CL europee:

| Categoria | Italia CL (mg/kg) | UE CL (mg/kg) |
|---------------|-------------------|---------------|
| Molto tossici | 500 | 1.000 |
| Tossici | 5.000 | 30.000 |
| Nocivi | 50.000 | 250.000 |

I limiti europei sono più alti dalle due alle sei volte. Come si può ben vedere il concetto di pericolo è quanto mai opinabile.

Per una illustrazione più dettagliata vedasi l'allegato "G" al D. Lgs 03 Aprile 2006, nr. 152 (c.d. "TESTO UNICO AMBIENTALE")

Va da sé che tutto ciò che non rientra nei suddetti parametri, configura gli estremi del rifiuto non pericoloso

DEFINIZIONE DI RIFIUTO INERTE

Il Consiglio dell'Unione Europea con la Direttiva 1993/31/CE prima e con la Decisione 2003/33/CE poi, delinea con estrema precisione la nozione di "*rifiuto inerte*", stabilendo uno spartiacque oggettivo e misurabile tra ciò che può essere descritto ragionevolmente come un materiale privo di conseguenze sotto il profilo ambientale e quello che invece può generare dei "lasciti" indesiderati.

Secondo la citata Direttiva 1999/31/CE, infatti, per rifiuti inerti si intendono: "*i rifiuti che non subiscono alcuna trasformazione fisica, chimica o biologica significativa. I rifiuti inerti non si dissolvono, non bruciano né sono soggetti ad altre reazioni fisiche o chimiche, non sono biodegradabili e, in caso di contatto con altre materie, non comportano effetti nocivi tali da provocare inquinamento ambientale o danno alla salute umana. La tendenza a dar luogo a colaticci e la percentuale inquinante globale dei rifiuti nonché l'ecotossicità dei colaticci devono essere trascurabili e in particolare, non danneggiare la qualità delle acque superficiali e/o freatiche*"

Detto questo vediamo quali sono le prove che la UE ha previsto per stabilire un discrimine oggettivo e misurabile tra rifiuti inerti e rifiuti che tali non sono. Si tratta di ricercare e determinare alcuni parametri considerati indicatori attraverso una verifica incrociata.

La prima verifica riguarda l'applicazione al rifiuto di un test di cessione (c.d. "*percolazione*") sulla base del quale viene quantificata la disponibilità dello stesso a liberare sostanze in ambiente. I parametri da considerare sono descritti nella tabella seguente:

Tabella “1” - Limiti di concentrazione nell'eluato per l'accettabilità in discariche per rifiuti inerti

| Componente | mg/l |
|-------------------|-------------|
| As | 0,06 |
| Ba | 4 |
| Cd | 0,02 |
| Cr | 0,1 |
| Cu | 0,6 |
| Hg | 0,002 |
| Mo | 0,2 |
| Ni | 0,12 |
| Pb | 0,15 |
| Sb | 0,1 |
| Se | 0,04 |
| Zn | 1,2 |
| Cloruro | 460 |
| Fluoruro | 2,5 |
| Solfato | 1500 |
| Indice fenolo | 0,3 |
| COD | 160 |
| TDS (*) | - |

(*) È possibile servirsi dei valori per il TDS (solidi disciolti totali) in alternativa ai valori per il solfato e per il cloruro.

L'altro riferimento tabellare riguarda invece i composti organici che possono trovarsi all'interno del rifiuto e che non verrebbero lisciviati dalla soluzione acquosa preparata per il test di cessione. E' importante sottolineare come, in questo caso, si cerchi il contenuto totale di tali sostanze e non la parte liberabile.

Tabella “2” - limiti di accettabilità per i composti organici in discariche per rifiuti inerti

| Parametri | Valore |
|--|---|
| denominazione | mg/kg |
| TOC*(carbonio organico totale) | 30000 (*) |
| PCB (difenile policlorurato) (7 congeneri) | 1 |
| BTEX(benzene, toluene, etilbenzene e xileni) | 6 |
| Olio minerale (da C10 a C40) | 500 |
| PAH (idrocarburi policiclici aromatici) | Gli Stati membri fissano il valore limite |

(*) Tale parametro si riferisce alle sostanze organiche chimicamente attive, in grado di interferire con l'ambiente, con esclusione, quindi, di resine e polimeri od altri rifiuti chimicamente inerti. Per i terreni l'autorità competente può accettare un valore limite più elevato, purché si raggiunga il valore di 500 mg/kg per il carbonio organico disciolto a pH 7 (DOC7).

Come è possibile vedere, per quanto riguarda gli oli minerali la concentrazione ammessa nel rifiuto perchè sia considerato inerte è pari a 500 mg/kg, un valore inferiore rispetto ai 750 mg/kg fissati dall'allegato 1, tabella 1, colonna B, del decreto del Ministro dell'ambiente 25 ottobre 1999, n. 471, perchè terre e rocce di scavo siano considerate non contaminate.

Il ragionamento complessivo che è importante sottolineare a proposito della Decisione 2003/33/CE per la parte che riguarda la definizione di rifiuto inerte è l'aver privilegiato il test di cessione come mezzo per giudicare dell'assenza di pericolosità di un materiale di cui il detentore intende o deve disfarsi. Dei parametri indicati alla tabella “1” (la maggior parte dei quali si tratta di metalli pesanti classificati tra le sostanze pericolose) è necessario, secondo la UE, determinare solo la parte "liberabile" e non tutto il contenuto. L'unico contenuto che deve essere accertato riguarda i parametri di tabella “2” e in questo caso la ricerca è giustificata in quanto, trattandosi di composti tipicamente idrofobi, sarebbe sbagliato applicarvi il test di cessione.

Può sembrare una sottigliezza analitica, in realtà propendere per il test di cessione significa adottare un criterio di maggiore ponderazione e cioè "*che cosa dobbiamo temere*" a proposito del comportamento per es. di un materiale di escavazione sul quale pendono delle incertezze a proposito della sua salubrità. Oggi invece, una lettura acritica del DM 471/99, il quale discrimina sulla base della concentrazione totale di un elemento pericoloso, porta a generare allarmi anche là dove non ci sono.

DEFINIZIONE DI RIFIUTO INGOMBRANTE (E NON INGOMBRANTE PER ESCLUSIONE)

I Rifiuti Ingombranti sono oggetti che appartengono prevalentemente all'arredo della casa (sedie, tavoli, armadi, letti, divani, mensole, elettrodomestici, ecc...), ma non solo: rifiuto ingombrante può essere anche un utensile, una bicicletta, un giocattolo. Si badi bene, non è solo il volume a definire ingombrante un rifiuto: anche oggetti pesanti e rigidi, pur se non esageratamente grandi, gettati nei cassonetti possono creare seri inconvenienti agli ingranaggi compattatori degli automezzi di raccolta. Vanno quindi smaltiti separatamente. Essenziale la loro raccolta differenziata, fondamentale per tre ragioni:

1) la difesa dell'ambiente: evitare che oggetti deturpanti sostino nelle strade delle città, chissà per quanti giorni, o nel paesaggio, chissà per quanti anni;

- 2) la pericolosità: i rifiuti ingombranti, lasciati in stato di abbandono, sono in vario modo pericolosi. Possono esplodere (televisori e monitor), offrire spigolosità e ruggine ai passanti, creare situazioni deteriori dal punto di vista igienico (pensiamo a oggetti come materassi e poltrone lasciati per giorni alle intemperie);
- 3) recupero dei materiali nobili: la maggior parte degli oggetti ingombranti sono costituiti da ferro, alluminio, legno, vetro, cioè tutti materiali perfettamente recuperabili e capaci di tornare a nuova vita. Perché allora lasciarli deperire lentamente in discarica, o peggio, nell'ambiente?

3. ORIENTAMENTI TEORICO - PRATICI SULL'ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO DELL'ILLECITO

L'oggetto del presente paragrafo, necessariamente richiede un propedeutico chiarimento concettuale. Ossia, quando si configura l'ipotesi dell'illecito ambientale applicato ai temi in argomentazione. Trattasi di chiarimento non tanto necessario per i rifiuti non pericolosi e per quelli ingombranti (il cui abbandono o smaltimento irregolare non lascia dubbio alcuno sulla certezza dell'illecito), quanto per quelli inerti (*con particolare riferimento al c.d. "inerte per antonomasia", ossia il materiale edile proveniente da demolizione*) per i quali, a tutt'oggi, dottrina e giurisprudenza difficilmente convergono verso un'unica interpretazione in materia di liceità o meno del loro riutilizzo.

In sostanza, una ditta che si occupa di demolizioni edili, nel contesto della nuova normativa prevista dal T.U. ambientale potrà o non potrà riutilizzare i materiali edili da demolizione considerandoli sottoprodotti o materie prime secondarie ad esempio per riempimenti di basi stradali o fossati o livellamenti di terreni?

Mutuando all'uopo il pensiero dell'autorevole Dott. Maurizio SANTOLOCI, la risposta sarà da considerarsi assolutamente negativa, anche se prassi comuni (ma totalmente illegale) continua a voler considerare i materiali edili da demolizione come "non rifiuti" (addirittura appunto sottoprodotti o materie prime secondarie), ergo piena legittimità del loro "riutilizzo" per riversamenti ai fini di basi di fondi stradali, copertura fossati, livellamenti terreni, terrazzamenti a fini edili. Tale pericolosa consuetudine (purtroppo molto diffusa e sovente ritenuta legittima addirittura da qualche pubblica amministrazione) è totalmente illegale.

Infatti, sia nell'attuale vigenza del T.U. ambientale come in precedenza nel Decreto "RONCHI" 22/97, i materiali da demolizione sono ed erano rifiuti a tutti gli effetti (giammai sottoprodotti, nè come materie prime secondarie) e dunque l'onere di adempimento del demolitore edile resta sempre quello di considerarli come tali ai fini del corretto smaltimento o recupero.

A suffragare tale autorevole dottrina (c.d. "*principio storico*") a dirla con la terminologia del Dott. SANTOLOCI, è intervenuta anche la Sezione Penale della Suprema Corte di Cassazione con due "*decise*" sentenze: la prima del 05/04/2007, nr. 14185 e la seconda del 04/05/2007, nr. 16955.

Analizziamole in sintesi.

SENTENZA CASSAZIONE PENALE NR. 14185 DEL 05 APRILE 2007

Viene affrontato il tema in esame in relazione al reato di cui all'art. 51, co. 1, lett. "a" del D.L.gs n. 22/97 a carico un imprenditore edile e del committente dei relativi lavori i quali effettuavano lo smaltimento di rifiuti non pericolosi, derivanti dalla demolizione di un fabbricato con un terrazzamento nel quale venivano utilizzati tali materiali. La difesa sosteneva che tali materiali non potevano essere considerati "rifiuti" in quanto essendo costituiti da terra, pietre e residui di mattoni e piastrelle frantumati "*...ben potevano essere utilizzati legittimamente per il riempimento di un terrazzamento in relazione al quale era stata rilasciata rituale concessione edilizia...*".

Ma la Corte di Cassazione è stata di avviso totalmente opposto ed ha confermato la sentenza di condanna del Tribunale. Il Collegio nella motivazione ripercorre le pregresse anomalie interpretative occorse con l'avvento dell'art. 14 del D.L. 138/2002 e nel ribadire che la linea

interpretativa della Corte è stata sempre di considerare tali materiali come rifiuti, stabilisce che “...*la situazione non muta alla stregua della normativa introdotta dal D.L. 152/2006 tenuto conto che il materiale utilizzato (misto di mattoni e cemento provenienti da demolizioni) non può qualificarsi “materia prima secondaria”, ai sensi dell’art. 181, commi 6 e 13, del D.Lgs 152/2006, anche in mancanza del decreto ministeriale di attuazione previsto nel 6° comma*”.

Appare chiaro, quindi, come l’interpretazione che vuole i materiali edili da demolizione oggi soggetti a pericolosa “*deregulation*” in base ai principi del nuovo T.U. ambientale e - secondo pericolosi orientamenti - classificabili come sottoprodotti o materie prime secondarie è del tutto infondata. SONO IN REALTA’ RIFIUTI.

Anzi, si ritiene che oltre al formulano di identificazione, il titolare della ditta edile debba necessariamente essere iscritto all’Albo dopo la rivoluzionaria sentenza della Corte Europea di Giustizia che ha decretato l’antitesi tra le previsioni nazionali del trasportatore in proprio di rifiuti non pericolosi e le direttive europee. Oggi il T.U. ambientale ha recepito tale principio, obbligando i trasportatori in proprio anche di rifiuti non pericolosi a tale iscrizione: ed i demolitori edili sono tra questi. **Ergo, la mancata iscrizione è reato e postula il sequestro del mezzo in flagranza.**

SENTENZA CASSAZ. PENALE NR. 16955 DEL 04 MAGGIO 2007

La pronuncia in esame trae spunto da una sentenza del Tribunale di Napoli (Sezione distaccata di Ischia) con la quale l’imputato fu condannato per il reato di cui all’art. 51, co. 1 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, per avere effettuato attività di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti non pericolosi prodotti da terzi, e precisamente di rifiuti misti della attività di demolizione e ricostruzione, in assenza della prescritta autorizzazione, in luogo diverso da quello della produzione.

La difesa assumeva che la sentenza impugnata non aveva - a suo dire - tenuto in nessun conto che si era in presenza di una attività di vendita di materiali edili e che quindi i materiali depositati erano destinati alla vendita e che le pietre miste a terreno, provenienti anche dalla demolizione, ben potevano essere utilizzati per essere frantumati ed impastati nell’edilizia.

La Cassazione nel rigettare il ricorso, in primo luogo riafferma un principio ormai pacifico in giurisprudenza sulla qualificazione giuridica degli inerti da demolizione e stabilisce: “... *Non è infatti in contestazione che si trattava di rifiuti, e precisamente di materiali di risulta delle attività di demolizione e di ricostruzione. Il ricorrente peraltro sostiene che nella specie tale qualità verrebbe meno perché i materiali erano destinati alla vendita nel settore dell’edilizia mentre le pietre frammiste a terreno, provenienti anche dalle demolizioni, ben potevano essere frantumate ed impastate nell’edilizia. Senonché - contrariamente a quanto sostiene il ricorrente e conformemente invece alle disposizioni in materia costantemente interpretate dalla giurisprudenza di questa Corte in conformità con i principi della normativa e della giurisprudenza europea - affinché i materiali in questione potessero perdere la loro natura di rifiuti non era certamente sufficiente una generica ed indimostrata volontà di destinarli al riutilizzo ed alla vendita, ma occorre, tra l’altro, una loro effettiva ed oggettiva riutilizzazione nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all’ambiente. Nella specie, invece, nel giudizio di merito non è emersa alcuna prova di una effettiva ed oggettiva riutilizzazione dei suddetti materiali nell’edilizia...*”

Dunque, questo principio di nuovo stabilito dalla Suprema Corte smentisce tutte le prassi di fatto in base alle quali i materiali da demolizione se destinati (sulla parola...) ad un generico “riutilizzo” non sono rifiuti...

Ma successivamente la Corte va ad esaminare il punto centrale del problema giuridico in esame: la presunta regolarità del deposito temporaneo extraziendale.

E così si pronuncia: “... *E’ pacifico che i materiali provenivano da attività di demolizioni e ricostruzioni compiute in luoghi diversi e non erano invece prodotti sull’area di pertinenza dell’imputato dove erano stati accumulati. E’ quindi evidente la sussistenza di una attività di*

raccolta e di trasporto (dal luogo di produzione all'area in questione) dei materiali stessi. E' altrettanto evidente che non vi erano le condizioni previste dal D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 6, lett. m), (ora, dal D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 183, lett. M)) per aversi un deposito temporaneo, perchè (a parte la mancata prova della sussistenza delle necessarie condizioni volumetriche e temporali), ai sensi di tale disposizione il deposito temporaneo è

costituito dal "raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti", mentre nella specie il deposito era effettuato dopo la raccolta e in un luogo diverso da quello in cui i rifiuti erano stati prodotti. Si trattava pertanto di uno stoccaggio destinato al futuro smaltimento o recupero dei rifiuti in questione, stoccaggio che, ai sensi della lett. L) dei citati artt. 6 e 183, costituisce una fase della "attività di smaltimento", sicchè correttamente il giudice di merito ha ritenuto sussistente anche la contestata ipotesi dello smaltimento non autorizzato..."

Principio chiarissimo che si ritiene difficilmente assoggettabile a diverse interpretazioni.

4. RIFLESSIONI SULLE PROBLEMATICHE TECNICO – OPERATIVE NEI CONTROLLI

E' innegabile che i rifiuti inerti derivanti da demolizioni o costruzioni di fabbricati costituiscono un'importante ed insostituibile risorsa recuperabile. Sarebbe impensabile far fronte con le sole materie prime all'enorme richiesta di materiale inerte per riempimenti, sottofondi, rilevati, ecc.

E' altrettanto vero che tale tipologia di rifiuti, raggruppata nel CER alla famiglia 17.XX.XX, costituisce una delle maggiori, se non la maggiore voce nel bilancio dei *rifiuti speciali* prodotti nel Paese.

E qui già parrebbe sorgere la prima contraddizione nella vigente legislazione.

Come noto, i rifiuti da demolizione vengono elencati all'art. 184, co. 3, lettera "b" del Decreto Legislativo nr. 152/06 (Testo Unico Ambientale).

I produttori di tale tipologia di rifiuto vengono esonerati dalla tenuta del registro di carico/scarico, in quanto obbligatoria (ex. successivo art. 190) solo per soggetti che producono rifiuti non pericolosi di cui all'art. 184, co. 3, lettere "c", "d" ed "e".

"Rebus sic stantibus" ci si chiede: quale strumento oggettivo di valutazione è adottabile per verificare, ad esempio, il rispetto dell'art. 183, lettera "m" del "Testo Unico" ovvero delle modalità del "deposito temporaneo"?

IL "DEPOSITO TEMPORANEO"

Nella nuova stesura della normativa sui rifiuti è stato chiarito che il produttore di rifiuti (per il tema in argomentazione "non pericolosi") può liberamente scegliere di adottare per il "deposito temporaneo" presso il luogo di produzione, uno fra due diversi criteri per il loro allontanamento: il criterio "*temporale*" o quello "*quantitativo*".

Il criterio "*quantitativo*" stabilisce che i rifiuti vanno allontanati ogni qualvolta si raggiunga il limite volumetrico di 20 metri cubi permettendone la permanenza per un tempo massimo di un anno, se il quantitativo complessivo prodotto in un anno di attività non supera tale valore.

Il criterio "*temporale*" stabilisce che, indipendentemente dalle quantità in deposito (che possono così superare anche abbondantemente i 20 metri cubi), il produttore possa avviarli a recupero o smaltimento con cadenza almeno trimestrale.

Si ponga, quindi, il caso di un controllo in un grosso cantiere edile, ove sia stata effettuata la demolizione di uno o più complessi abitativi, commerciali o industriali.

Ci si trova di fronte ad una "collinetta" di rifiuti inerti che, sottoposta a misurazione, occupa una volumetria stimabile in oltre 200 metri cubi, quindi almeno 10 volte superiore a quanto ammesso per il "deposito temporaneo" in base al criterio "quantitativo".

Si richiede al direttore di cantiere di fornire la documentazione inerente la gestione di tali rifiuti. Viene riferito che le demolizioni sono terminate qualche tempo prima e che devono ancora iniziare ad allontanare le macerie.

Come già accennato, tale soggetto non è obbligato alla tenuta del registro di carico/scarico per quella tipologia di rifiuto, quindi l'unico strumento fiscale di controllo rimane il formulario di trasporto.

Nel caso specifico, in mancanza di un primo formulario, non si possiede alcun documento valido che dimostri, da un lato, l'inizio di avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti inerti del cantiere e dall'altro fissi cartaceamente un "punto zero" della situazione.

In tale contesto, se non attingiamo ad altra tipologia di riscontri (essenzialmente informazioni testimoniali, magari corredate da rilievi fotografici che documentino lo "status quo ante"), non riusciremo a stabilire con certezza l'epoca di formazione del cumulo e quindi verificare la correttezza del "deposito temporaneo" sotto il profilo "temporale".

LE ANALISI DEL RIFIUTO DA PARTE DEL PRODUTTORE

L'entrata in vigore del Decreto Ministeriale 05 Aprile 2006, nr. 186 ha modificato significativamente, in alcuni aspetti, i criteri e le disposizioni contenute nel precedente Decreto Ministeriale del 05 Febbraio 1998, concernente il recupero di rifiuti non pericolosi.

Innanzitutto, è da segnalare una rilevante modifica, passata "in sordina" e sinora non adeguatamente affrontata.

L'art. 8 del cit. D.M. 05/02/98, così come modificato dal nuovo testo normativo, al comma 4 stabilisce che *"Il campionamento e le analisi sono effettuate a cura del titolare dell'impianto ove i rifiuti sono prodotti almeno in occasione del primo conferimento all'impianto di recupero e, successivamente, ogni 24 mesi e, comunque, ogni volta che intervengano modifiche sostanziali nel processo di produzione"*.

E qui si introduce una definizione non compresa fra quelle elencate all'art. 183 del D. L.vo n. 152/06, ossia "impianto" di produzione rifiuti. Si deve dedurre logicamente che per "impianto" in questo caso si deve intendere il "luogo" di produzione dei rifiuti, così come definito dalla lettera "i" dell'art. 183.

Per un rifiuto non pericoloso pressoché omogeneo, derivante con relativa regolarità da un impianto inserito in un ciclo produttivo, tale procedura non comporta eccessivi problemi. Si tratta di fare una prima analisi, e ripeterla ogni due anni salvo modifiche sostanziali nel processo che origina il rifiuto stesso.

Se tentiamo di adattare tale prescrizione normativa nel campo delle demolizioni, ove i "luoghi di produzione dei rifiuti" nascono e muoiono alla fine della breve attività che ha dato origine agli inerti, ecco sorgere i primi dubbi.

La precedente stesura dell'art. 8 del D.M. 05/02/98, al comma 3 parlava genericamente dell'effettuazione di analisi di caratterizzazione del rifiuto *"almeno ogni inizio di attività"* senza specificare se tali analisi erano a carico del produttore del rifiuto o dell'impianto di recupero.

Il termine *"attività"* poteva perciò adattarsi benissimo sia alla *"attività di demolizione"* che alla *"attività di recupero"*. Nella prassi comune tale obbligo veniva inteso applicarsi all'impianto di gestione degli inerti, piuttosto che al produttore.

Nel nuovo testo normativo compare esplicitamente la figura del *"titolare dell'impianto ove i rifiuti sono prodotti"*. Appare chiaro quindi che tale obbligo si intende posto a carico del produttore, che pertanto dovrà provvedere a far caratterizzare analiticamente i propri rifiuti inerti prima del conferimento dal cantiere all'impianto di recupero.

Si immaginino le nefande conseguenze derivanti da tale obbligo, specie sui costi di smaltimento nelle piccole demolizioni in cui, in molti casi, in un unico carico su strada si conferisce la totalità di rifiuti inerti prodotti nel cantiere.

Senza contare che tale obbligo si ripercuote in via indiretta sugli impianti di recupero, teoricamente costretti a non accettare il carico se sprovvisto di certificato analitico, in quanto obbligati a

“verificare la conformità del rifiuto conferito alle prescrizioni ed alle condizioni di esercizio”, stabilite dal citato Decreto Ministeriale 05/02/98, così come previsto dal comma 5 dell’art. 8 dello stesso.

Considerata l’ampia portata delle novità introdotte nella normativa, sarebbe quindi auspicabile una forte campagna di informazione da parte delle Associazioni di categoria, perché è tacito che quando l’organo di controllo agisce sul campo deve fare, come è giusto che sia, attività di prevenzione ed informazione, ma non può esimersi dagli obblighi sanzionatori e repressivi imposti dalla legge.

5. ESATTA INDIVIDUAZIONE DEL SOGGETTO ATTIVO

L’ultima parte dell’art. 255, co. 1 del D.Lgs. n. 152/2006 punisce con una più mite sanzione amministrativa pecuniaria la condotta di chi abbandona sul suolo rifiuti non pericolosi e non ingombranti in violazione del divieto posto dall’art. 192 del medesimo decreto. Autorevole dottrina ritiene che si tratta di un’ipotesi sanzionatoria di minore entità circoscritta alle sole circostanze di abbandoni di rifiuti di modeste dimensioni e privi di caratteristiche di pericolosità, con esclusione dei casi di deposito incontrollato e di immissione di rifiuti in acque superficiali e sotterranee.

Con riferimento a tali condotte illecite di modesta entità e ridotto impatto ambientale, non è agevole per gli organi di vigilanza identificare l’autore del fatto illecito.

In via generale, si deve premettere che l’art. 13 della legge nr. 689/1981 prevede la facoltà degli addetti al controllo di procedere ad attività ispettiva. L’ispezione consiste in un atto accertativo teso alla diretta visione e constatazione dello stato di un oggetto o di un luogo, senza possibilità di intervenire sullo status quo.

L’art. 13 della cit. legge nr. 689/1981 sottopone l’esercizio di questo potere ad alcune precise limitazioni: in primo luogo, la legge consente la sola ispezione di cose e luoghi, escludendo la facoltà di eseguire ispezioni personali. Inoltre, la citata norma non ammette l’indiscriminata ispezione di luoghi, ma circoscrive il potere di ispezione a luoghi diversi dalla privata dimora. Nel definire il concetto di privata dimora, ai sensi dell’art. 13 della legge 689/1981, la giurisprudenza di legittimità ha precisato come esso non debba essere restrittivamente inteso in senso civilistico quale “luogo nel quale la persona si trova, anche solo in via transitoria”, ma piuttosto vada interpretato alla stregua della nozione di privata dimora rilevante per la sussistenza del delitto di violazione di domicilio ai sensi dell’art. 614 del codice penale. Di conseguenza, attingendo alla giurisprudenza formatasi in relazione al citato art. 614 c.p., la nozione di privata dimora include ogni ambiente in cui si esplica la sfera intima e privata di un determinato soggetto.

In mancanza di una legge che detti una disciplina generale delle ispezioni amministrative, ci si domanda quale sia la normativa ad esse applicabile. Invero, nella prassi si è affermato l’orientamento secondo cui alle ispezioni amministrative di carattere repressivo risultino applicabili le disposizioni del codice di procedura penale (si pensi, ad esempio, all’art. 244 c.p.p.). Tuttavia, già in passato parte della dottrina aveva sottolineato la necessità di fissare principi propri ed autonomi per le ispezioni amministrative, sul presupposto della radicale diversità di funzione e finalità delle ispezioni che si svolgono nel campo penale rispetto a quelle che si compiono nel settore amministrativo. Oggi la tesi contraria ad estendere la disciplina processuale penalistica alle ispezioni amministrative ha trovato l’avallo della giurisprudenza di legittimità, che ha escluso l’applicabilità degli artt. 244 e 250 c.p.p. alle ispezioni amministrative previste dall’art. 13 della legge n. 689/1981.

Ad ogni modo, va rilevato che le ispezioni sono comunque atti amministrativi, per i quali debbono sempre valere i principi generali dell’azione amministrativa (*imparzialità, buon andamento, ragionevolezza*).

Se questo è il quadro generale del potere di ispezione, ne consegue che gli organi di vigilanza ambientale possano legittimamente compiere un accertamento mediante l’ispezione sui rifiuti. Peraltro, sullo specifico punto dell’ispezione dei sacchetti per la spazzatura si è pure pronunciato il Garante per la tutela dei dati personali che, con provvedimento generale in materia di raccolta

differenziata dei rifiuti datato 14 Luglio 2005, ha ammesso la possibilità di accertare l'illecito mediante l'ispezione dei sacchetti, riconducendo un tale potere alla generale possibilità riconosciuta agli organi addetti al controllo di procedere a ispezioni di cose e luoghi diversi dalla privata dimora. Resta, tuttavia, da chiedersi se, ai fini dell'imputazione della condotta illecita di abbandono di rifiuti non ingombranti e non pericolosi ad un determinato soggetto, sia sufficiente il rinvenimento di un solo documento recante il suo nome o altra inequivocabile traccia sui rifiuti (si pensi, ad esempio, al reperimento di alcune mattonelle rotte ancora presenti presso l'abitazione del soggetto attivo). Al riguardo non si ritiene che il mero ritrovamento di un unico documento con la denominazione di un soggetto su un cumulo di rifiuti abbandonati o altra inequivocabile traccia nel senso sopra chiarito possa di per sé solo consentire di contestare l'illecito a questa persona, in assenza di altre risultanze accertative che confermino tale imputazione.

Questa impostazione trova una conferma nel già citato provvedimento del Garante per la tutela dei dati personali del 14 Luglio 2005, ove si precisa che *"...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 ... 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 attraverso una ricerca nel sacchetto di rifiuti di elementi (corrispondenza o altri documenti) a lui riconducibili, e che quindi un'eventuale sanzione amministrativa irrogata ad un soggetto così individuato potrebbe risultare erroneamente comminata..."*

In tal senso, la giurisprudenza di merito in sede di opposizione ha escluso la legittimità di un'ordinanza ingiunzione emessa a carico di un soggetto, qualora gli accertatori abbiano individuato l'autore dell'abbandono "unicamente sulla scorta di un documento, recante il nome dello stesso, rinvenuto all'interno di uno dei sacchi raccolti dall'addetto della nettezza urbana" (Tribunale di Venezia, 16 Marzo 2004, nr. 56). Nella richiamata sentenza, il giudice civile ha ritenuto che una tale imputazione sia basata su mere congetture non adeguatamente supportate da oggettivi riscontri probatori, non risultando dimostrata in maniera obiettiva e certa la responsabilità del soggetto attivo dell'illecito abbandono.

In conclusione, a fronte di un'ispezione che fornisca indizi utili al riconoscimento dell'identità dell'autore della violazione, per non veder vanificata l'attività accertativa svolta, si suggerisce agli organi di vigilanza ambientale di integrare gli esiti dell'attività ispettiva con l'esercizio degli altri poteri previsti dall'art. 13 della legge n. 689/1981 (ad esempio, l'acquisizione di informazioni da richiedere al soggetto interessato o a terzi). La complessiva attività accertativa svolta deve essere documentata con apposito verbale di accertamento, che attesti quali atti di acquisizione di scienza conducono ad attribuire una determinata condotta illecita ad una specifica persona.

In tal guisa, gli agenti accertatori, suffragando anche con altri mezzi il primo indizio ottenuto mediante l'ispezione sui rifiuti abbandonati, potranno predisporre un atto di contestazione in grado di superare il vaglio dell'autorità, amministrativa prima e giurisdizionale poi.

6. CONCLUSIONE

In conclusione, non risulti pleonastico (poiché sempre utile) un rapido excursus teorico-pratico sull'esatto iter procedurale in materia di accertamento di illecito amministrativo ambientale.

L'accertamento degli illeciti amministrativi ambientali consiste nell'attività volta ad acclarare le violazioni della normativa ambientale punite dalla legge con sanzioni amministrative. Si tratta di un'attività di natura sia certificativa che valutativa, in quanto l'agente non solo procede ad accertare la violazione in concreto verificatasi, ma, inoltre, ne fornisce una qualificazione giuridico-formale in termini di illecito.

Gli atti di accertamento possono rappresentare l'avvio del procedimento amministrativo sanzionatorio, poiché si prestano ad aprire la sequenza degli atti endoprocedimentali funzionalmente collegati in vista dell'emanazione del provvedimento finale di ingiunzione o archiviazione. Invero, non ogni accertamento comporta l'apertura del relativo procedimento amministrativo sanzionatorio: in primo luogo, può accadere che gli organi preposti al controllo verifichino l'avvenuta osservanza delle disposizioni ambientali; inoltre, può succedere che gli agenti accertatori riscontrino la sussistenza di violazioni dotate di rilevanza penale, comunicando la relativa denuncia o notizia di reato all'autorità giudiziaria.

IL VERBALE DI ACCERTAMENTO

L'attività di accertamento propriamente detta deve essere tenuta distinta dalla sua verbalizzazione. Il verbale di accertamento (spesso indicato anche col nome di verbale di ispezione o sopralluogo) rientra nella categoria degli atti attestativi, cioè quelli adibiti a documentare dati acquisiti mediante l'accertamento stesso. In particolare, nel genere degli atti attestativi tale verbale si contraddistingue per la sua caratteristica di essere una narrazione storico-giuridica contenuta in un documento con finalità di certezza giuridica. Invero, la legge 24 novembre 1981, n. 689 non nomina mai un verbale di accertamento quale atto essenziale del procedimento sanzionatorio.

Pur in assenza di un'espressa previsione normativa, alcuni autori ritengono che tutte le operazioni previste dall'art. 13 debbano comunque essere trasfuse in un verbale dotato dell'efficacia probatoria di atto pubblico, vista l'analogia intercorrente tra procedimento penale e procedimento amministrativo sanzionatorio. Secondo altra dottrina il silenzio della legge legittima una certa libertà di forme; peraltro, sul presupposto che non tutti i fatti accertati dagli organi di controllo rilevino ai fini del procedimento sanzionatorio, si ritiene che non sia necessaria la verbalizzazione degli atti di accertamento irrilevanti ai fini della contestazione della violazione. Nella prassi la verbalizzazione dell'accertamento rappresenta la regola: normalmente le risultanze dell'avvenuto sopralluogo sono trasfuse in un atto scritto (verbale) che documenta dettagliatamente quanto verificato dagli organi di controllo. Tuttavia, nella pratica può accadere che in alcuni casi manchi un vero e proprio verbale di accertamento come atto separato e diverso rispetto al processo verbale di contestazione: ad esempio, nell'ipotesi di controlli su strada aventi ad oggetto il trasporto di rifiuti non pericolosi senza formulario, il verbale è spesso redatto in loco e comunicato personalmente al trasgressore mediante consegna di una copia del processo verbale di contestazione dell'illecito amministrativo. In realtà, la trasposizione delle operazioni di accertamento in un atto scritto è funzionale non solo all'esercizio delle garanzie difensive, ma anche alla prova della sussistenza dell'illecito contestato. Di conseguenza, nei casi in cui non sia redatto un distinto verbale di sopralluogo, può ritenersi che il medesimo documento assolva la duplice funzione di verbale di accertamento ed atto di contestazione; pertanto, sarà cura dell'organo che esegue il controllo di illustrare compiutamente nello stesso atto di contestazione le operazioni di accertamento compiute, in modo che esse risultino da un appropriato verbale dotato dell'efficacia probatoria di atto pubblico.

Da quanto appena esposto, emerge che il verbale di accertamento non debba essere confuso con la contestazione della violazione amministrativa disciplinata dall'art. 14 della legge 689/1981: la legge richiede che la contestazione contenga i soli "estremi della violazione" e non anche una descrizione completa di tutte le attività eseguite nel corso del sopralluogo. Dunque, soltanto la contestazione (e non il verbale di accertamento) circoscrive l'oggetto del procedimento amministrativo sanzionatorio con effetto preclusivo rispetto ad altre violazioni eventualmente pure accertate nel corso dell'attività di controllo, ma non contestate agli interessati nei termini di legge.

La fase dell'accertamento della violazione amministrativa rappresenta una delle novità di maggior rilievo introdotte dalla legge n. 689/1981. Sopperendo alle carenze della legislazione previgente,

l'art. 13 della legge 689/1981 dedica un'apposita disciplina gli atti accertativi. Nel sistema sanzionatorio delineato dalla legge n. 689 del 1981 la funzione di vigilanza amministrativa si esprime attraverso incisivi poteri di accertamento riconosciuti in modo puntuale agli organi che esercitano tale funzione. Sotto il profilo funzionale, tutti i poteri previsti dall'art. 13 si esprimono in atti di accertamento, ossia atti dotati di una finalità di acquisizione di scienza.

L'art.13 della citata legge n. 689/1981 disciplina i diversi tipi di attività, prevedendo due categorie di soggetti competenti ad eseguire gli accertamenti di violazioni amministrative: gli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria ed i generici organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista una sanzione amministrativa. Infatti, il 4° comma dell'art. 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 art. 219 del codice di procedura penale (corrispondente all'attuale art. 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'art. 13 della legge n. 689/1981 prevede atti di accertamento di diversa intensità a seconda che gli addetti al controllo rivestano o meno la qualifica di organi 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'art. 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'art. 13 rappresenta la norma cardine in materia di atti di accertamento di violazioni amministrative, prevedendo una disciplina generale dei poteri degli organi addetti al controllo delle violazioni amministrative. Tuttavia, si deve rammentare che tale disposizione contiene una clausola di riserva espressa, che fa salvo l'esercizio di specifici poteri di accertamento previsti da leggi vigenti.

La norma attribuisce a tutti gli organi competenti ad eseguire il controllo delle violazioni amministrative ambientali i seguenti poteri:

- acquisire informazioni;
- procedere all'ispezione di cose e luoghi diversi dalla privata dimora;
- eseguire rilievi ed altre operazioni tecniche;
- procedere a sequestro cautelare facoltativo;
- procedere a sequestro obbligatorio nei casi previsti dalla legge.

Vediamoli in dettaglio

INFORMAZIONI

Rientra nella competenza degli organi addetti al controllo la facoltà di richiedere informazioni. L'assunzione di informazioni provenienti da soggetti pubblici o privati rappresenta il primo nucleo dell'attività di ricerca e acquisizione di dati svolta dal personale che esegue l'accertamento delle violazioni amministrative ambientali.

Tale acquisizione di notizie utili ai fini dell'accertamento degli illeciti amministrativi si può realizzare mediante vari aventi finalità di acquisizione di scienza: si pensi alla richiesta di chiarimenti all'interessato o ai terzi, al rilascio di documentazione in originale o in copia, alla presa visione di registri o archivi, ecc.

Appare opportuno precisare che nel corso dell'accertamento l'interessato può essere sentito senza necessità dell'assistenza di un difensore. Infatti, l'ordinamento collega le garanzie di difesa soltanto all'interrogatorio in senso tecnico, disciplinato dal codice di procedura penale in relazione a fatti costituenti reato (e non illecito amministrativo).

ISPEZIONI

L'art. 13 prevede la facoltà degli addetti al controllo di procedere ad ispezioni. L'ispezione è l'attività tesa alla diretta visione e constatazione dello stato di un oggetto o di un luogo, senza possibilità di intervenire sullo status quo.

L'esercizio di questo potere è sottoposto dalla norma ad alcune precise limitazioni: in primo luogo, la legge consente la sola ispezione di cose e luoghi, escludendo la facoltà di eseguire ispezioni personali; inoltre, l'art. 13 non ammette l'indiscriminata ispezione di luoghi, ma circoscrive il potere di ispezione a luoghi diversi dalla privata dimora. Il concetto di privata dimora di cui all'art. 13 della legge 689/1981 (come già illustrato nel para. "5") non deve essere inteso in senso civilistico come "luogo nel quale la persona si trova, anche solo in via transitoria", ma piuttosto va interpretato alla stregua del concetto di privata dimora rilevante per la sussistenza del delitto di violazione di domicilio ai sensi dell'art. 614 del codice penale. Di conseguenza, attingendo alla giurisprudenza formatasi in relazione al citato art. 614 c.p., la nozione di privata dimora include ogni ambiente in cui si esplica la sfera intima e privata di un determinato soggetto.

Mentre il primo comma dell'art. 13 attribuisce a tutti gli addetti al controllo il potere di ispezionare luoghi diversi dalla privata dimora, il 4° comma del medesimo articolo riserva soltanto agli agenti e ufficiali di polizia giudiziaria il potere di effettuare perquisizioni. Le perquisizioni e le ispezioni soggiacciono al medesimo limite di avere ad oggetto soltanto cose e luoghi diversi dalla privata dimora. Tuttavia, la legge riserva le perquisizioni alla sola polizia giudiziaria, in quanto atti dotati di una più intensa capacità invasiva: mentre le ispezioni consistono nella mera osservazione diretta di cose e luoghi, le perquisizioni invece comportano la specifica ricerca di cose su oggetti o luoghi. Secondo l'opinione dominante, le ispezioni rientrano nell'ambito degli atti di accertamento, in quanto in esse prevale la funzione di acquisizione di scienza. Comunque, in mancanza di una legge che detti una disciplina generale delle ispezioni amministrative, i limiti all'esercizio della potestà ispettiva risultano incerti. Nella prassi si è affermato l'orientamento secondo cui alle ispezioni amministrative di carattere repressivo risultino applicabili le disposizioni del codice di procedura penale. Tuttavia, tale soluzione è criticata da quanti obiettano la necessità di fissare principi propri ed autonomi delle ispezioni amministrative sul presupposto della radicale diversità di funzione e finalità delle ispezioni che si svolgono nel campo penale rispetto a quelle che si compiono nel settore amministrativo. Ad ogni modo, anche per le ispezioni devono sempre valere (come già innanzi ricordato) i principi generali dell'azione amministrativa (imparzialità, buon andamento, ragionevolezza).

RILIEVI ED ALTRE OPERAZIONI DI TIPO TECNICO

L'art. 13 della legge 24 Novembre 1981, n. 689 prevede tra gli atti di accertamento anche operazioni di tipo tecnico, ossia tali da richiedere l'impiego della scienza e della tecnica. La citata disposizione menziona espressamente i rilievi segnaletici, descrittivi o fotografici; tuttavia, si tratta di un elenco aperto, visto che il medesimo art. 13 contiene una clausola di rinvio ad "ogni altra operazione tecnica". Di conseguenza, sono ammissibili tutte le operazioni tecniche rese si volta in volta necessarie a seconda del tipo di violazione che deve essere accertata: gli organi di controllo, pertanto, possono effettuare misurazioni, planimetrie, fotografie ed altri accertamenti tecnici.

Gli accertatori possono procedere direttamente oppure mediante l'ausilio di persone dotate della necessaria preparazione, vista la natura tecnico-scientifica di tali atti.

Tra le varie operazioni tecniche, le fotografie assumono particolare importanza ai fini dell'accertamento delle violazioni ambientali. La documentazione fotografica, infatti, consente all'autorità amministrativa competente di stabilire se archiviare il procedimento sanzionatorio o emanare l'ordinanza ingiunzione.

SEQUESTRO FACOLTATIVO

Il 2° comma dell'art. 13 della legge n. 689/1981 prevede, poi, il potere discrezionale degli organi accertatori di procedere a sequestro cautelare. La norma rappresenta una delle disposizioni più innovative della legge 689/1981, perché nel previgente sistema di diritto amministrativo il sequestro cautelare costituiva una misura del tutto eccezionale.

L'istituto espleta funzioni cautelari, poiché la creazione di un vincolo sul bene serve ad evitare che la cosa sia sottratta nelle more del procedimento sanzionatorio. Più precisamente, si tratta di una misura cautelare reale, ossia un vincolo che ha ad oggetto beni e ne determina la temporanea indisponibilità. Per questa ragione il sequestro cautelare è collegato funzionalmente alla successiva confisca amministrativa, proprio perché esso serve ad impedire la sottrazione del bene prima che ne venga disposta la confisca con il provvedimento sanzionatorio finale. Di conseguenza, l'art. 13, 2° comma deve essere letto congiuntamente all'art. 20 della legge 689/1981, che in generale prevede le sanzioni amministrative accessorie e specificamente disciplina i casi in cui è possibile procedere a confisca amministrativa. Infatti, esclusivamente le cose passibili di confisca amministrativa possono essere antecedentemente assoggettate a sequestro cautelare.

Dunque, l'ambito oggettivo del provvedimento cautelare è delineato dall'art. 20 della legge n. 689/1981, nel senso che i casi in cui è possibile procedere a sequestro sono i medesimi in cui è possibile disporre la confisca amministrativa. Pertanto, alla luce dell'art. 20 della suddetta legge 689/1981 può essere disposto il sequestro cautelare di tali tipologie di cose: quelle che servono o furono destinate a commettere la violazione; le cose che costituiscono il prodotto della violazione; i beni la cui fabbricazione, uso, porto, detenzione e alienazione integra violazione amministrativa.

Resta da chiarire se le cose appartenenti a terzi possano comunque essere sequestrate. Per l'individuazione dei beni che possono formare oggetto di sequestro il 2° comma dell'art. 13 rinvia al citato art. 20, 3° comma della legge 689/1981. Pertanto, ai fini del definitivo provvedimento di confisca, tale norma subordina l'applicabilità della confisca all'appartenenza delle cose ai destinatari dell'ingiunzione di pagamento. Tuttavia, gli accertamenti in ordine alla titolarità del bene oggetto del sequestro sembrano incompatibili con l'esigenza cautelare, che richiede per sua stessa natura la tempestività dell'intervento. Questa soluzione pare confermata dall'art. 9, 1 comma del D.P.R. 22 luglio 1982, n. 571, che prevede esplicitamente l'obbligo di annotare le cose sequestrate in un registro apposito, con indicazione delle generalità non solo del trasgressore, ma anche di eventuali altre persone cui appartengano.

Il sequestro disciplinato dal 2° comma dell'art. 13 è facoltativo, nel senso che l'esecuzione o meno del provvedimento rientra nel potere discrezionale degli organi accertatori. Dunque, il sequestro previsto dal 2° comma dell'art. 13 è sempre facoltativo, anche nei casi in cui la successiva confisca sia obbligatoria: in sintesi, si può procedere a sequestro in tutti i casi in cui si può o si deve procedere a confisca.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza amministrativa, il sequestro deve avvenire nei modi e limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria. La specifica disciplina delle modalità di esecuzione del sequestro e della destinazione delle cose sequestrate è contenuta nel cit. D.P.R. 22 luglio 1982, n. 571, emanato in attuazione dell'ultimo comma dell'art. 17 della legge n. 689/1981. Il decreto n. 571/1982 dedica particolare attenzione alla tutela dell'interesse dei destinatari del provvedimento cautelare: in quest'ottica prevede l'obbligo del verbale di sequestro, nonché la possibilità di proporre opposizione, anche immediata, avverso siffatta misura cautelare davanti alla medesima autorità amministrativa competente ad applicare la sanzione. Ulteriore garanzia per gli interessati è la previsione di una forma di silenzio-assenso rispetto a tale ricorso, nel senso che è accordato un termine di dieci giorni affinché la pubblica amministrazione decida con provvedimento motivato: *in caso contrario, il silenzio equivale ad accoglimento dell'opposizione*. La restituzione delle cose sequestrate può essere disposta anche prima dell'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento sanzionatorio. Caso contrario,

l'eventuale restituzione è disposta con l'ordinanza finale, sempre che non sia prevista la confisca dei beni precedentemente sequestrati.

Infine, si segnala che il 3° comma dell'art. 13 contempla la diversa ipotesi del sequestro obbligatorio, prevedendo che *"...è sempre disposto il sequestro del veicolo a motore o natante posto in circolazione senza essere coperto dall'assicurazione obbligatoria e del veicolo posto in circolazione senza che per lo stesso sia stato rilasciato il documento di circolazione..."*. Come si vede, tale circostanza esula dal tema degli illeciti amministrativi ambientali oggetto della presente trattazione. Tuttavia, al fine di distinguerlo dal sequestro previsto dal 2° comma del citato art. 13, appare opportuno ricordare che, se ricorrono i presupposti tassativamente indicati dal 3° comma, la creazione del vincolo sul bene non rientra nella mera facoltà degli accertatori, ma costituisce per essi un vero e proprio obbligo.

Bibliografia:

- 1) "Materiali edili da demolizione: sono rifiuti e non materie prime secondarie – il riutilizzo per terrazzamento o riempimenti è reato" – Dott.ssa Valentina Vattani;
- 2) "La Cassazione: il deposito temporaneo extraziendale non è ipotizzabile ed integra il reato – Dott. Maurizio Santoloci;
- 3) "Rifiuti inerti – considerazioni e problematiche nel controllo" – Dott. Daniele Grandesso;
- 4) "Metodo di accertamento del soggetto attivo dell'illecito nei casi di abbandono di rifiuti non pericolosi e non ingombranti" – Dott.ssa Stefania Pallotta;
- 5) "Spunti teorico – pratici in materia di accertamento degli illeciti amministrativi ambientali – Dott.ssa Stefania Pallotta;