

**Metodo di accertamento del soggetto attivo dell'illecito**  
**amministrativo nei casi di abbandono di rifiuti**  
**non pericolosi e non ingombranti**

**A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta**

L'ultima parte dell'art. 255, 1° comma 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. Come illustrato dalla migliore dottrina,<sup>1</sup> si tratta di una ipotesi sanzionatoria di minore entità circoscritta alle sole ipotesi 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. Il problema dell'individuazione del soggetto attivo della violazione amministrativa si è posto con particolare riferimento al caso di abbandono da parte di un privato di un sacchetto di rifiuti fuori dal circuito di raccolta dei rifiuti urbani. Riguardo a questa ipotesi spesso gli organi di controllo ci chiedono se sia legittimo e sufficiente imputare l'illecito a un determinato soggetto, semplicemente sulla base del fatto che nel sacchetto abbandonato sia stato rinvenuto un documento cartaceo che riporta il suo nome.

In via generale, si deve premettere che l'art. 13 della legge n. 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*.

---

<sup>1</sup> M. Santoloci, Rifiuti, acqua e altri inquinamenti- Tecnica di controllo ambientale, Laurus Robuffo, 2005, p. 380 e ss

L'art. 13 della legge n. 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 rilevante ai sensi dell'art. 13 della legge 689/1981, la giurisprudenza di legittimità ha precisato come esso non debba essere 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, si discute quale sia la normativa ad esse applicabile. Invero, nella prassi si è affermato l'orientamento secondo cui alle ispezioni amministrative di carattere repressivo<sup>2</sup> 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<sup>3</sup> 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 processual-penalistica alle ispezioni amministrative ha trovato l'avallo della giurisprudenza di legittimità,<sup>4</sup> 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 valgono i principi generali dell'azione amministrativa (imparzialità, buon andamento, ragionevolezza).

---

<sup>2</sup> Si pensi, ad esempio, alle ispezioni di pubblica sicurezza o a quelle tributarie.

<sup>3</sup> Valentini, L'ispezione (dir. amm.), in Enc. del dir., XXII, p. 945

<sup>4</sup> Cass., sez. I, 18 febbraio 2005, n. 3388.

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 di sacchetti di rifiuti. Peraltro, sullo specifico punto si 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 all'interno del sacchetto contenente i rifiuti.

Al riguardo non si ritiene che il mero ritrovamento di un unico documento con la denominazione di un soggetto all'interno di un sacchetto di rifiuti abbandonati 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, n. 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 la propria attività accertativa, 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 (si pensi ad esempio, all'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 modo, gli agenti accertatori, suffragando anche con altri mezzi il primo indizio ottenuti mediante l'ispezione del sacchetto di rifiuti, potranno predisporre un atto di contestazione in grado di superare il vaglio dell'autorità, amministrativa prima e giurisdizionale poi.

Stefania Pallotta

*Pubblicato il 3 aprile 2007*