

L'ispettore ambientale (o ecovigile) quale organo di polizia amministrativa di derivazione comunale

Autore: Bruno Cristiano

In: Diritto amministrativo

1 - Mentre la prassi amministrativa conosce una sempre più rapida diffusione della figura dell'ispettore ambientale, le riflessioni dottrinarie sull'argomento sono sporadiche e non sempre particolarmente approfondite.

Lo stesso contributo che lo scrivente ha elaborato quasi tre anni fa, non a caso intitolato "Appunti sulla figura dell'ispettore ambientale"[1], non aveva certo la presunzione di un approfondimento, ma si poneva il più limitato scopo di confutare alcune opinioni divenute ormai comuni e che, tuttavia, ad un'analisi meno superficiale, apparivano piuttosto discutibili.

Ci si riferisce, in particolare, all'approssimativo accostamento della figura dell'ispettore ambientale a quella dell'ausiliare del traffico.

Fin d'allora, si metteva in evidenza, da una parte, come l'ausiliare del traffico sia un organo istituito (ex art. 17 c. 132 e 133 l. 127/1997) in materia di circolazione e polizia stradale, vale a dire in una materia che, attenendo molto dappresso all'amministrazione dell'ordine pubblico, è posta nelle riserve, ma soprattutto **prudenti** mani dello Stato; e nella quale, infatti, **la** (eccezionale) **delega all'esercizio di poteri di polizia ad altri enti, quali i comuni** (v. art. 11 c.3 CdS), **si è ab origine accompagnata alla tassativa elencazione degli organi da cui i servizi possono essere espletati** (art. 12 CdS)[2].

Ben diversamente - in riferimento all'altro termine di paragone - la figura dell'Ispettore ambientale è destinata ad operare e a muoversi in una materia-valore (ambiente) che pur appartenendo anch'essa formalmente alla competenza esclusiva dello Stato (v. art. 117 c. 2 lett. s) della Costituzione), taglia trasversalmente, sotto vari profili (ad esempio, igienico-sanitario), l'interesse e la sfera di competenza propri di altri enti territoriali, quali Regioni e Comuni.

Questi ultimi, poi, nella specifica materia relativa alla gestione dei rifiuti - nella quale in particolare gli ispettori ambientali si trovano ad operare - vantano una tradizionale competenza amministrativa.

La stessa che oggi viene loro **attribuita dall'art. 195 d.lgs. 152/2006, senza, però, contestuale e tassativa individuazione degli organi** ammessi a svolgere le connesse ed accessorie funzioni di polizia amministrativa.[3]

Altra differenza sostanziale è che **mentre l'ausiliare del traffico è** (solitamente) **un soggetto estraneo all'apparato comunale**, dalla legge eccezionalmente legittimato ad esercitare circoscritte funzioni pubbliche, **l'ispettore ambientale** non può essere qualsivoglia soggetto privato, ma è o **dovrebbe restare tendenzialmente un organo proprio del Comune.**

Qui la differenza è considerevole e discende dallo stesso **principio di legalità**. E' noto infatti che gli organi amministrativi non possono delegare propri compiti a terzi in assenza di una espressa disposizione normativa, risultando altrimenti alterato l'ordine delle competenze stabilito dalla legge in sede di allocazione delle funzioni amministrative.

Ma se la disposizione che autorizza la delega di funzioni agli ausiliari del traffico si rinviene nell'art. 17 commi 132 e 133 della l. 127/1997, una norma analoga manca certamente nel caso degli ispettori ambientali. Ne consegue che i secondi, a differenza dei primi, dovranno comunque e necessariamente essere individuati tra il personale comunale[4]. Sempre che - come non si ha però motivo di dubitare - ne sia legittima la figura.

2- In proposito, preme anzitutto confutare l'altro luogo comune che circola nel "settore", quello per cui la fonte istitutiva dell'ausiliare ambientale è rintracciabile nell'articolo 13 della legge 689/1981.

Come già si sottolineava negli "Appunti", tale norma si limita a disciplinare i poteri degli organi accertatori, senza in alcun modo però costituirne la fonte[5].

Invero, la soluzione dallo scrivente immaginata (peraltro, in buona parte anticipata dalle notazioni sopra esposte) può così essere schematizzata:

a)

importanti funzioni amministrative di gestione dei rifiuti sono attualmente attribuite ai Comuni da legislazione statale (v. art. 198 d.lgs. 152/06, ove si riconosce altresì ai Comuni potere regolamentare);

b)

le funzioni di polizia amministrativa seguono, di norma, quelle primarie di amministrazione attiva, essendo

a quest'ultime strumentali ed accessorie (così come può ricavarsi dalla lettura degli artt. 9 d.p.r. 616/1977 e 158 c.2 n. 112/1998)

c)

i Comuni godono di ampia autonomia nella organizzazione dell'esercizio delle funzioni loro attribuite, potendo in tale ambito venire condizionati da una legislazione soltanto di principio[6];

d)

i Comuni, in materia di gestione dei rifiuti e nell'ambito della richiamata autonomia organizzativa, possono ex novo creare organi od uffici per lo svolgimento di specializzate funzioni di polizia amministrativa.

Ad esclusione della prima, gli assunti sopra formulati meritano probabilmente qualche ulteriore precisazione.

3- In particolare, quanto all'affermazione secondo cui le funzioni di polizia amministrativa hanno natura strumentale ed accessoria a quelle di gestione, la stessa trova conforto nella lettera di cui ai già citati artt. 9 d.p.r. n. 616/1977 e 158 c.2 d.lgs. n. 112/1998.

Si ricorda che, a tenore della prima disposizione, "i comuni...sono titolari delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente attribuite o trasferite".

La seconda norma recita: "le regioni e gli enti locali sono titolari delle funzioni e dei compiti di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente trasferite o attribuite. La delega di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e da queste ultime agli enti locali, anche per quanto attiene alla subdelega, ricomprende anche l'esercizio delle connesse funzioni e compiti di polizia amministrativa".

Si rileva inoltre come l'art. 195 c.5 del d.lgs. n. 152/2006 (testo unico ambientale), in tema di vigilanza e accertamento degli illeciti in materia di rifiuti, abbia fatto espressamente salve le disposizioni di cui al citato d.lgs. 112/1998.

Pertanto, una lettura coordinata dei testi normativi porta a concludere che, nella materia "gestione dei

rifiuti”, affidata ai comuni dall’art. 198 d.lgs. 152/06, questi ultimi siano titolari dei connessi poteri di polizia amministrativa.

4- Le affermazioni sub c) e d) - secondo cui i comuni, nell’ambito della propria autonomia organizzativa, legittimamente istituiscono uffici od organi non specificamente contemplati dalla legge, purché strumentali all’esercizio delle funzioni ad essi affidate - trovano conferma nelle seguenti osservazioni.

Anzitutto, giova premettere che in materia di organizzazione dei pubblici uffici l’art. 97 della Costituzione pone una riserva di legge non assoluta, ma relativa.

La migliore dottrina, anzi, proprio dal carattere relativo della riserva in esame, argomenta a sostegno di una correlativa “riserva di amministrazione” in materia di organizzazione degli uffici, quale strumento essenziale alle pubbliche amministrazioni per il miglior esercizio delle funzioni loro attribuite.

E tale ragionamento viene svolto proprio con particolare riferimento agli enti territoriali, in quanto soggetti dotati del massimo grado di autonomia[7].

Si è, infatti, messo in luce che “fermo restando il principio di legalità - in base al quale la legge (statale o regionale) che conferisce un determinato potere amministrativo può anche fissarne i criteri generali di esercizio - **l’ente che è titolare della funzione amministrativa è titolare anche del potere normativo relativo alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento di essa**. Una tale lettura si basa sull’esplicito riconoscimento costituzionale del principio di sussidiarietà verticale in tema di funzioni amministrative (art. 118 Cost.) e, di conseguenza, sul venir meno del principio del parallelismo tra titolarità della funzione legislativa e titolarità della funzione amministrativa. Pertanto, il livello di governo preposto alla cura concreta degli interessi pubblici, sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, è in questo modo posto nella condizione di regolamentare le funzioni amministrative attribuite”[8].

Così stando le cose, non pare allora potersi negare agli enti territoriali la facoltà di istituire uffici specializzati di polizia amministrativa in una materia della quale essi siano titolari. E ciò tanto più allorquando l’esigenza in questione si riveli- come sta accadendo nella prassi - sempre più diffusamente avvertita.

5 In sostanza, assolutamente legittima appare l’istituzione degli ispettori ambientali da parte degli organi comunali o loro dirette emanazioni (unioni, consorzi e società in house, in primis).

Quanto sopra, con la precisazione, però, che il raggio di azione di detti soggetti deve restare confinato

nell'ambito della polizia amministrativa, senza invadere il campo della pubblica sicurezza e della polizia giudiziaria.

Per operare in tali distinti ed ulteriori settori, infatti, non è sufficiente la mera qualifica di pubblico ufficiale,[9] bensì è prudente ritenere che sia necessaria un'apposita investitura statale (anche se non necessariamente di rango legislativo, come peraltro attesta l'ultimo comma dell'art. 357 c.p.p., che annovera tra gli organi di polizia giudiziaria anche quelli individuati da semplici regolamenti).

Poiché si dà il caso che le materie della pubblica sicurezza e della polizia giudiziaria appartengano alla competenza esclusiva dello Stato e che pregnanti ragioni di adeguatezza ed opportunità impongano di mantenere le relative funzioni allocate a livello di governo centrale, ne discende - per quanto sopra già osservato - che il riconoscimento delle qualifiche di p.s. o di p.g. può esclusivamente promanare da una fonte di legittimazione statale.

Entro lo "spettro" della polizia amministrativa, tuttavia, l'azione degli ispettori ambientali appare, ad avviso di chi scrive, non solo legittima, ma perfino auspicabile.

6 - Da ultimo, quanto all'ampiezza dei poteri dei c.d. ecovigili, giova probabilmente aggiungere alcune considerazioni. Se, infatti, non appare esservi dubbio riguardo al potere dei soggetti in questione di accertare ogni e qualsivoglia violazione ai regolamenti comunali che disciplinano la materia del conferimento dei rifiuti e prevedono (anche ai sensi dell'art. 7 del TUEL) una sanzione di carattere amministrativo, purtuttavia, si potrebbe dubitare del potere di accertamento, da parte degli ispettori ambientali, di quegli illeciti amministrativi previsti dal d.lgs. 252/2006, in relazione ai quali la competenza all'irrogazione delle relative sanzioni è stabilita in capo alle Province (v. art. 262 d.lgs. cit.).

Tale dubbio non appare, ad avviso di chi scrive, fondato.

Infatti, è noto come **la potestà di irrogare, vale a dire, applicare** le sanzioni amministrative si configura come **concettualmente autonoma e distinta dal potere di accertamento** delle violazioni (nonostante - ovviamente - anche la prima non possa fare a meno di un presupposto momento conoscitivo-accertativo).

Non a caso, l'articolo 17 della legge 689/1981 (lex generalis in materia di depenalizzazione) detta un'articolata disciplina diretta all'individuazione dell'autorità competente a ricevere rapporto - e ad emettere, di conseguenza, l'ordinanza ingiunzione di pagamento ai sensi del successivo art. 18 - **non in base al criterio soggettivo** dell'appartenenza dell'accertatore ad un determinato ente, **ma in base al criterio oggettivo del tipo di materia** cui afferisce la violazione accertata.

Si sottolinea, quindi, come sia **l'ordinanza-ingiunzione di pagamento l'atto irrogativo** della sanzione,

non il verbale di accertamento.

Tenuto conto di ciò, la mera competenza ad emettere ordinanza ingiunzione in capo alle province non impedisce che soggetti comunali, nella specie abilitati all'esercizio di poteri di polizia amministrativa, possano accertare tutte le violazioni attinenti alla materia ai Comuni medesimi attribuita, anche se contemplate da norme non di emanazione comunale.

Sempreché - si ribadisce - si tratti di violazioni a precetti stabiliti con funzione pur sempre strumentale e rafforzatrice delle funzioni amministrative di competenza comunale (come, ad esempio, il divieto di abbandono di rifiuti ex art.).

Conclusione, questa, che deriva dalla veduta circostanza che il potere di polizia amministrativa segue la funzione di amministrazione attiva (ex artt. 9 d.p.r. 616/1977 e 158 c.2 d.lgs. n. 112/1998).

di Cristiano Bruno

[1] In www.ambientediritto.it, settembre 2006.

[2] Con una scelta- come si allude nel testo - probabilmente giustificata dal fatto che la circolazione stradale è materia permeata da diffusi e prevalenti aspetti di pubblica sicurezza e ricade, pertanto, in un ambito di elezione statale nel quale le esigenze di uniformità - anche di tipo organizzativo - debbono venire maggiormente garantite. Occorreva, quindi, una espressa disposizione legislativa dello Stato perché potessero crearsi figure di accertatori diverse da quelle già nominate nel codice della strada. E ciò a prescindere dalla questione se tale incerto soggetto, non essendo stato inserito nell'elenco di cui all'art. 12 CdS, integri o meno un organo di polizia stradale in senso stretto. Intricato problema, quest'ultimo, traducibile - a ben guardare - nell'interrogativo sul se e in quale misura la legge bassanini bis, all'atto dell'individuazione delle funzioni delegabili, sia riuscita a "scorporare" gli aspetti di pubblica sicurezza - intrinseci nella materia della circolazione stradale - da quelli di mera polizia amministrativa.

[3]Sì da vedersi conseguentemente dischiudere all'iniziativa degli enti locali uno spazio sfruttabile per la

creazione di nuove figure di accertatori (come meglio si dirà in prosieguo).

[4] O, quantomeno, lato sensu comunale, potendosi fare rientrare nel novero anche il personale delle società in house, quali mere peculiari forme di articolazione dell'ente pubblico.

[5] Una norma di disciplina, quindi, non istitutiva.

[6] Salvo tuttavia eccezionali ragioni che giustifichino previsioni più puntuali, come sopra visto in riferimento ai servizi di polizia stradale affidati ai Comuni nei centri abitati. Ma si è chiarito che, in questo caso, le funzioni attribuite ai Comuni, in relazione al territorio di competenza, hanno a che fare con aspetti di pubblica sicurezza su cui lo Stato ha l'esigenza (dettata dal principio di sussidiarietà verticale) di conservare il più stretto controllo.

[7] Per un'approfondita indagine ed ampi richiami dottrinari, cfr. M. Calcagnile, *Organizzazione degli uffici e riserva di amministrazione nello stato delle autonomie*, in www.giustizia-amministrativa.it.

[8] Calcagnile, op. cit., al richiamo della nota 59.

[9] Qualifica che, per inciso, all'ispettore ambientale potrebbe derivare già dal mero incardinamento nell'ufficio di vigilanza che sia stato in via regolamentare istituito, senza perciò che sussista esigenza alcuna di ricalcare il modello previsto per gli ausiliari del traffico, per i quali è prevista apposita nomina sindacale.

<https://www.diritto.it/l-ispettore-ambientale-o-ecovigile-qual-e-organo-di-polizia-amministrativa-di-derivazione-comunale/>