



SNA *Presidenza del Consiglio dei Ministri*
Scuola Nazionale dell'Amministrazione



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE
CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE
SEDE DIDATTICO RESIDENZIALE

MINISTERO DELL'INTERNO

Sede didattico residenziale
IV Corso di formazione per l'accesso alla carriera prefettizia
Anno 2018

Il fenomeno degli incendi dolosi di rifiuti nella “Terra dei Fuochi”.

Strumenti e modalità di contrasto

Consigliere di prefettura:

Lucia Chiara Buonocore

ABSTRACT

Il fenomeno dello smaltimento illegale di rifiuti mediante combustione costituisce una delle criticità in un quadrilatero di circa 1000 Kmq., a cavallo tra le province di Napoli e Caserta, comunemente denominato “Terra dei Fuochi”.

Si tratta di un fenomeno molto complesso, non univoco, alimentato da fattori diversi, che si presenta con modalità e matrici peculiari nelle aree interessate. Per tali connotazioni richiede, quindi, una strategia di attacco che unisca al rafforzamento delle attività di contrasto su tutta la filiera (produzione, trasporto, smaltimento illegale), misure di governo del territorio dirette a prevenire l'accensione dei roghi e a recuperare le aree sistematicamente oggetto di abbandono, mediante interventi di riqualificazione, videosorveglianza, interdizione all'accesso.

Con decreto del 26 novembre 2012 il Ministro dell'Interno, ha attribuito ad un Viceprefetto compiti di impulso e raccordo al fine di svolgere un'azione di supporto alle Prefetture e agli enti del territorio per rafforzare le attività di contrasto contro gli incendi dolosi di rifiuti nella regione Campania.

L'attività svolta finora, si è indirizzata su diversi filoni convergenti che sono stati sviluppati e incrementati nel tempo, in modo da realizzare le condizioni per una risposta di sistema. Oltre al rafforzamento dell'apparato di sicurezza e delle norme amministrative e sanzionatorie, l'azione dell'Incaricato del governo ha coinvolto a pieno le istituzioni locali, con il Patto per la Terra dei Fuochi.

Si propongono nuovi strumenti e modalità operative di contrasto al fenomeno partendo dalla possibilità di applicare l'art. 9, comma 3 del decreto legge 20 febbraio 2017, n. 14 (decreto Minniti sulla sicurezza) anche alle condotte di abbandono e incendio di rifiuti.

**Il fenomeno degli incendi dolosi di rifiuti nella “Terra dei Fuochi”.
Strumenti e modalità di contrasto.**

INDICE

1. Analisi del contesto.....	1
2. L’Incaricato per il fenomeno dei roghi di rifiuti nella regione Campania.....	3
3. L’attività dell’ Incaricato: quattro livelli di intervento.....	5
- Azioni di contrasto ad alto impatto.....	5
- Misure di governo del fenomeno.....	6
- Impegno di presenza costante sul territorio e di trasparenza sulle attività...	10
- Rafforzamento del quadro delle norme amministrative e sanzionatorie.....	13
4. Nuovi strumenti e modalità operative.....	14
4.1. Una nuova modalità operativa di controllo del territorio.....	14
4.2. Interventi di carattere “regolamentare”.....	18
5. Conclusioni.....	31

1. Analisi del contesto.

Il fenomeno dello smaltimento illegale di rifiuti mediante combustione costituisce una delle criticità – molto avvertita per via dei fumi acri e mefitici che spesso si sprigionano dai roghi – in un quadrilatero di circa 800 Km², a cavallo tra le province di Napoli e Caserta, che ha ai suoi vertici i quartieri occidentali di Napoli, Palma Campania, Caserta, il litorale Domitio, e che è comunemente denominato, per questo motivo, “Terra dei Fuochi”.

Su questo territorio, come emerge dagli atti processuali e come riferiscono, ancora negli ultimi giorni, i pentiti di camorra, a partire dagli anni '80, sono state illegalmente interrate, occultate nelle cave, versate nei corsi d'acqua e bruciate, ingenti quantità di rifiuti, di vario genere e provenienza, la cui tossicità è ancora in gran parte da accertare.

In alcuni dei comuni che ne fanno parte si registrano situazioni di acuta difficoltà nella corretta gestione del ciclo urbano dei rifiuti con livelli insufficienti di raccolta differenziata. Più in generale, persistono comportamenti, purtroppo non isolati, da parte di cittadini che, per sottrarsi all'obbligo di differenziare e ad eventuali controlli, trasportano i loro rifiuti casalinghi, spesso da un comune all'altro, abbandonandoli a bordo strada, nelle piazzole di sosta, nelle corsie di emergenza, dando luogo ad un fenomeno unico che ha preso il nome di “sacchetto pendolare”.

A ciò si aggiunga che nei campi nomadi si effettua, in maniera quasi imprenditoriale, il recupero di materiali ferrosi e di rame, ricavandoli da elettrodomestici, quadri elettrici, cavi di rame, pneumatici, e bruciando le carcasse, gli involucri di plastica, le gomme.

Sullo stesso territorio, inoltre, sono insediate numerose piccole attività economiche tessili, calzaturiere, conciari, che lavorano per il mercato parallelo della contraffazione, o comunque evadono il fisco e violano la normativa sul collocamento e quindi, producendo in nero, smaltiscono illegalmente anche gli scarti di lavorazione.

Si concentrano infine condotte illecite, quali l'abusivismo edilizio e l'elusione fiscale, in particolare in un settore come quello della vendita di pneumatici, alle quali corrisponde simmetricamente il fenomeno dello smaltimento illegale di residui edilizi, amianto, pneumatici.

Il fenomeno così descritto trova una puntuale, quasi fotografica, conferma nelle tipologie di rifiuto combusto, indicate nei rapporti dei Vigili del Fuoco: rifiuti solidi urbani, ingombranti, scarti di attività manifatturiere, industriali, agricole, edili, pneumatici.

La localizzazione dei roghi mostra che non di rado essi tendono a replicarsi nelle stesse aree, se non negli stessi siti, in prossimità di zone inquinate e percepite come abbandonate, di campi nomadi, di sottovia e svincoli stradali, spesso in terreni demaniali o privati incolti e posti al confine tra più Comuni. Non c'è una fascia oraria completamente esente, ma il maggior numero degli eventi si concentra nella serata e nelle prime ore della notte.

2. L’Incaricato per il fenomeno dei roghi di rifiuti nella regione Campania.

Nello stesso territorio sopra delineato si manifesta il fenomeno, legato sempre al ciclo illegale dei rifiuti, per certi versi più appariscente, dei c.d. roghi tossici, di cui si ha notizia da oltre un decennio e che negli ultimi tempi è diventato anch’esso uno dei temi principali all’attenzione dell’opinione pubblica campana e nazionale, tanto da dare a quell’area il nome di Terra dei Fuochi.

Da anni i Comandi Provinciali dei Vigili del Fuoco di Napoli e Caserta registrano migliaia di interventi per lo spegnimento di incendi determinati dall’accensione nelle campagne, in aree urbane e suburbane di rifiuti urbani e speciali (industriali, edili, agricoli) abbandonati su siti che sono oggetto spesso di reiterati episodi di scarico abusivo.

E’ su questo specifico fenomeno che il Ministero dell’Interno è intervenuto incaricando con decreto del 26 novembre 2012, un Viceprefetto di svolgere un’azione di supporto alle Prefetture e agli enti del territorio per rafforzare le attività di contrasto contro gli incendi dolosi di rifiuti.

In particolare si è individuata una figura cui affidare, in merito al problema degli incendi abusivi di rifiuti, compiti straordinari di interfaccia e collegamento fra le forze dell’ordine, le strutture e gli enti interessati. «Tecnicamente, avrà un incarico straordinario d’impulso e coordinamento, sulla questione dei roghi incontrollati. Non si sovrapporrà ai prefetti di Napoli e di Caserta, ma lavorerà in costante contatto e sinergia con loro e fruendo in caso di necessità di personale che le prefetture potranno mettergli a disposizione».¹

Poco dopo è stato emanato il decreto legge 136 del 2013, convertito dalla legge 6 febbraio 2014, n. 6, che, all’art. 2 comma 2, stabilisce che per individuare o potenziare azioni e interventi di monitoraggio e tutela dei terreni della regione Campania è istituita una Commissione composta da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri che la presiede, e da un rappresentante ciascuno del Ministro

¹ Queste le parole del Ministro degli Interni Annamaria Cancellieri all’indomani della nomina.

per la coesione territoriale, del Ministero dell'interno, del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero della salute, del Ministero per i beni e le attività culturali e della regione Campania, nonché *dall'incaricato del Governo per il contrasto del fenomeno dei roghi di rifiuti nella regione Campania* e delle problematiche connesse e dal commissario delegato di cui all'articolo 11 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3891 del 4 agosto 2010, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2010.

E' emersa così la necessità di procedere alla nomina di tale Incaricato.

Con decreto del Presidente del Consiglio del 13 novembre 2015 è stato designato il Viceprefetto Donato Cafagna, già preposto allo svolgimento di attività di impulso e raccordo tra le Prefetture e gli enti locali della regione Campania per il contrasto al fenomeno dei roghi, quale incaricato del Governo per il contrasto del fenomeno dei roghi di rifiuti nella regione Campania.

3. L'attività dell' Incaricato

L' azione condotta dall'Incaricato del Ministro si sviluppa su quattro livelli di intervento:

1°livello:

-azioni di contrasto ad alto impatto su aree in cui è stato suddiviso il territorio con incontri periodici di pianificazione delle attività di pattugliamento e di controllo da parte delle Forze dell'ordine, dell'Esercito²e delle Polizie locali. Nelle riunioni, alle quali hanno partecipato tutte le componenti territoriali del sistema di sicurezza, i sindaci, i referenti tecnici della Regione, Arpac e A.s.l., sono state individuate le criticità e gli obiettivi per poi definire il programma di attività di impatto sul fenomeno. Sono stati attivati specifici programmi di controllo ad ampio raggio, estesi alle attività economico-produttive per la verifica delle procedure di smaltimento del rifiuto e del materiale di scarto.

²Per garantire maggiori controlli il Piano, proposto dall'Incaricato del Ministero dell'Interno e adottato dalle di Napoli e Caserta, prevede l'impiego - in ciascun ambito provinciale e nell'arco orario giornaliero - di 15 pattuglie automontate, composte ciascuna da tre unità, di cui 12 operative e tre, a rotazione, di riposo, oltre a 10 uomini impiegati nel posto di comando/controllo e supporto logistico. Le pattuglie che operano, ruotando in 13 settori per la provincia di Napoli e 6 per la Provincia di Caserta, hanno compiti di perlustrazione con passaggi frequenti su obiettivi sensibili individuati tra le aree oggetto di incendi rilevanti e/o frequenti e quelle segnalate e per l'abbandono di rifiuti e di censimento con geo-referenziazione delle aree oggetto di rilevanti abbandoni di rifiuti e incendi per le eventuali attività di polizia giudiziaria e la comunicazione all'Autorità amministrativa competente per gli interventi di rimozione e/o valutazione ambientale.L'esito delle attività di controllo e di censimento sarà oggetto di costante aggiornamento sul Portale Prometeo da parte degli stessi operatori del contingente delle Forze Armate.

Fuori da ogni logica e tentazione di dare vita ad un'enunciazione di principi e di buone intenzioni, il Patto nasce per attivare e monitorare una serie di iniziative concrete, che corrispondono all'esigenza di intervenire in profondità sul problema dei roghi con risposte fortemente integrate, che aggiungano incisività alle attività di contrasto e governo del territorio.

In particolare le prefetture di Napoli e Caserta, sulla scorta delle pianificazioni delle Forze dell'Ordine, all'esito di apposite Riunioni Tecniche, estese anche alla partecipazione dei Comandanti provinciali dei Vigili del Fuoco, hanno sviluppato un piano di interventi che prevede:

- l'implementazione dei controlli, mirandoli a orientare l'attività verso l'acquisizione di ogni elemento utile diretto a risalire la filiera di produzione di rifiuto, catalogare il sito dell'incendio, ricostruire lo schema seguito dagli autori dello smaltimento abusivo;
- l'attuazione, sulla base di una suddivisione del territorio in aree omogenee, di un programma di servizi interforze, rivolto al controllo delle attività produttive che forniscono la materia prima degli incendi. E' promossa la costituzione di task-force, composte da personale della Polizia Provinciale e provenienti da diversi Corpi di polizia municipale, operative in ambito sovra-comunale, secondo un modello in via di sperimentazione in alcune realtà.
- l'effettuazione di frequenti controlli, specie nelle fasce orarie notturne, sugli assi vari a rilevanza extra urbana, nonché sulla viabilità provinciale e comunale allo scopo di intercettare trasporti illegali di rifiuti speciali, tossici e nocivi;
- il monitoraggio, da parte delle polizie locali e delle Forze dell'ordine, di interventi di pulizia a cura dei Comuni competenti dei siti di scarico abusivo e l'invio delle schede di intervento da parte dei Comuni;
- il rafforzamento delle competenze degli operatori e degli amministratori locali (corsi di formazione per le Polizie locali, gli

amministratori locali e i dirigenti – emanazione di linee guida per la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti abbandonati e bruciati);

- il finanziamento da parte della Regione, attraverso un bando diretto ai Comuni, di interventi fino alla concorrenza di 5 milioni di Euro per la videosorveglianza e la riqualificazione dei siti oggetto di reiterati fenomeni di abbandono e incendio di rifiuti;
- l’attuazione del protocollo sottoscritto con il Ministero dell’Ambiente e il Consorzio Ecopneus per il prelievo straordinario nei comuni di Napoli e Caserta dei pneumatici abbandonati, che come è noto rappresentano una delle materie più frequentemente utilizzate per dare fuoco ai rifiuti.

Sul precipuo versante delle sinergie inter-istituzionali, la cui importanza è ribadita anche nel Patto, si colloca l’adozione da parte della Regione Campania, con delibere di Giunta Regionale n. 548 del 10 ottobre 2016 e n. 80 del 14 febbraio 2017, del **“Piano delle azioni per il contrasto al fenomeno dell’abbandono di rifiuti e dei roghi dolosi in Campania - 2017/2018”** che prevede, tra l’altro, l’impegno dell’Ente regionale a potenziare le dotazioni logistico-strumentali necessarie per migliorare la cooperazione inter-istituzionale e il più efficace presidio del territorio.

Le iniziative nell’azione di contrasto al fenomeno dell’abbandono di rifiuti e dei roghi dolosi in Campania individuate nel Piano sono confluite in uno specifico **Protocollo d’Intesa** che, il 24 luglio 2017, è stato sottoscritto, oltre che dall’Incaricato, dal Presidente della Regione Campania, dai Prefetti di Napoli e Caserta e dal Presidente di Anci Campania.

Elementi qualificanti del citato Protocollo d’Intesa sono:

- l’allestimento, a cura e spese della Regione, di quattro presidi operativi di prossimità nelle province di Napoli e Caserta (operativi dal 1° agosto 2016, nei territori comunali di Giugliano, Massa di Somma, Marcianise e Mondragone), per concorrere all’attivazione di *focus* territoriali a garanzia della chiusura del ciclo di attività operative e strumentali realizzate dai Vigili del Fuoco, dalle

amministrazioni comunali e dal sistema delle società regionali (SMA Campania e Campania Ambiente);

- lo sviluppo di soluzioni che consentano di sfruttare al massimo le potenzialità delle piattaforme informative esistenti (I.TER, DSS SMA Campania, ecc.) per realizzare la messa a sistema e la condivisione delle informazioni acquisite dai diversi attori coinvolti, con particolare riguardo ai dati provenienti dai sistemi di videosorveglianza, di telepattugliamento e di telerilevamento, al fine di orientare la pianificazione delle attività di contrasto ai fenomeni di sversamento illecito e incendio di rifiuti;
- la costituzione di una **Sezione Operativa della Cabina di Regia** prevista dal Patto per la Terra dei Fuochi, presieduta dall' Incaricato e composta dai rappresentanti delle Prefetture, delle Forze dell'Ordine e dei Vigili del Fuoco di Napoli e Caserta, dell'Esercito, della Regione Campania e di Anci Campania, con il compito precipuo di assicurare una unitaria sede di confronto per l'analisi delle risultanze delle piattaforme informative disponibili e delle criticità rilevate, sviluppando un sistema di supporto alle decisioni funzionale al monitoraggio del fenomeno, alla verifica dell'andamento delle attività in corso e alla pianificazione di nuove iniziative di prevenzione e di contrasto.

Inoltre, in esecuzione dello stesso Protocollo d'Intesa, nel mese di luglio, è stata sottoscritta dalla Regione Campania e dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri una prima convenzione per la vigilanza e il monitoraggio per la tutela ambientale, forestale e agroalimentare dei territori campani, con particolare attenzione al bacino territoriale di "Terra dei Fuochi", con riferimento alla lotta all'abusivismo edilizio, allo sversamento dei rifiuti e all'inquinamento delle falde acquifere, con l'utilizzo delle tecnologie ausiliarie al controllo del territorio. In questo contesto, la Regione Campania si è impegnata a finanziare l'acquisto da parte dell'Arma dei Carabinieri delle attrezzature e dei sistemi aerei a pilotaggio remoto (APR), per le attività di vigilanza e monitoraggio del territorio.

3° livello:

- impegno di presenza costante sul territorio e di trasparenza sulle attività.

Su un tema così correlato con la legalità e la civiltà dei comportamenti, attivare un canale di dialogo continuo e aperto con la società civile e con le associazioni, alimentato da un reciproco flusso di conoscenze e informazioni, è necessario e funzionale per il perseguimento dell'obiettivo. Ciò ha richiesto un impegno di presenza costante sul territorio e di trasparenza sulle attività in corso, volto a stimolare la collaborazione e stabilire un rapporto leale di fiducia, che trova ora concretizzazione anche nel portale *Prometeo*, richiesto fortemente dai Comitati cittadini, sul quale sono pubblicati i dati sui roghi e sulle attività di contrasto delle forze dell'ordine e delle polizie locali.

Prometeo è il portale del Patto, sul quale i sottoscrittori fanno convergere i dati e le informazioni sulle attività di rispettiva competenza. Consente, attraverso un meccanismo di aggiornamento costante, di misurare il fenomeno e l'efficacia della risposta da parte del sistema e da parte di ogni suo componente; garantisce la circolarità del flusso informativo e la tempestiva individuazione dei fattori di crisi e delle aree sensibili; è quindi, come anticipato, lo strumento che dà trasparenza al Patto, essendo concepito come una banca dati aperta all'accesso, anche dall'esterno.

Oltre alla trasparenza delle attività, il Patto promuove, sotto diversi aspetti, forme di collaborazione e partecipazione aperte alle associazioni ambientaliste, chiamate a condividere il programma, ma anche ai cittadini, nello spirito dell'*open government* che valorizza il rapporto di fiducia tra le istituzioni e la gente.

Un canale di dialogo diretto e continuo è aperto con le associazioni ambientaliste, i comitati fuochi, le diocesi, anche attraverso la partecipazione ai numerosi e vivaci dibattiti e ai convegni di approfondimento, organizzati con notevole affluenza di pubblico nei comuni. Si tratta di occasioni utili per illustrare le strategie e aggiornare sulle attività e i risultati conseguiti, senza nascondere la complessità del problema, ma dando risalto ad un impegno nuovo e di sistema delle istituzioni su un fenomeno endemico per molto tempo trascurato e stimolandola gente a collaborare e a diffondere comportamenti, che vanno improntati a regole di civiltà e legalità.

Questo percorso ha portato la Lega Ambiente, la FAI, l'Associazione ISDE - Medici per l'ambiente- le Guardie ambientali a condividere il Patto e ha posto le basi per un proficuo e costante rapporto con i coordinamenti cittadini dei Comitati Fuochi.

4° livello:

- **rafforzamento del quadro delle norme amministrative e sanzionatorie** con l'obiettivo di fornire strumenti più incisivi per la lotta al fenomeno, che ha portato alla formulazione di specifiche proposte legislative alla Regione Campania e al Ministero dell'Interno. Le proposte di carattere normativo avanzate corrispondono ad un' esigenza di completamento e rafforzamento degli strumenti amministrativi di carattere preventivo e di quelli sanzionatori a salvaguardia dell'ambiente, della salute, della qualità della vita.

Il frutto di questo lavoro è la legge regionale "**Misure straordinarie per la prevenzione e la lotta al fenomeno dell'abbandono e dei roghi di rifiuti**", proposta dal viceprefetto Incaricato Donato Cafagna e approvata dal Consiglio regionale della Campania nel 2014, che prevede, tra l'altro:

- l' istituzione del catasto delle aree interessate da abbandono e rogo di rifiuti e dispone il divieto di destinazione ad attività produttiva dei siti censiti, finché non sia accertata l'assenza di fattori di pericolo per la salute e per l'ambiente;
- la sospensione e la decadenza da benefici, erogazioni e finanziamenti derivanti da fondi regionali per le persone fisiche e giuridiche, a seguito di condanna per reati ambientali;
- un rigoroso sistema di controlli in materia di gestione di rifiuti edili, con la previsione della sospensione dei lavori e di sanzioni a carico delle imprese e dei professionisti che si rendano responsabili con comportamenti commissivi o omissivi di violazioni;
- il censimento delle aree comunali utilizzate in emergenza per lo stoccaggio provvisorio di rifiuti urbani, anch'esse interessate -non in maniera sporadica- da incendi;

- una procedura semplificata di smaltimento “in proprio” di limitate quantità di amianto, il cui abbandono indiscriminato nelle periferie e nelle campagne rappresenta un’altra emergenza ambientale e sanitaria molto avvertita nella regione;
- l’incentivazione di forme di sorveglianza ambientale volontaria.

L’adozione da parte del Governo del **decreto legge n.136 del 2013** (*Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate*) convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 febbraio 2014, n. 6 consolida il processo di costruzione di un modello integrato che unisca il contrasto e il governo dei fenomeni all’origine di tali comportamenti.

Relativamente alle iniziative di contrasto, un altro profilo molto sentito non solo da parte dei cittadini, ma anche da parte degli operatori della sicurezza, ha riguardato l’istituzione di uno specifico titolo di reato dedicato alla fattispecie dell’incendio doloso di rifiuti, in modo da sanzionarlo con una pena edittale proporzionata al grave danno derivato all’ambiente e alla salute della collettività.

Con la legge 6 febbraio 2014, n. 6 convertendo il Decreto Legge 10 dicembre 2013, n. 136, il Parlamento è intervenuto su questo punto introducendo nel Codice dell’Ambiente **l’art. 256 bis “Combustione illecita di rifiuti”**:

“1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque appicca il fuoco a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata è punito con la reclusione da due a cinque anni. Nel caso in cui sia appiccato il fuoco a rifiuti pericolosi, si applica la pena della reclusione da tre a sei anni. Il responsabile è tenuto al ripristino dello stato dei luoghi, al risarcimento del danno ambientale e al pagamento, anche in via di regresso, delle spese per la bonifica.

2. Le stesse pene si applicano a colui che tiene le condotte di cui all'articolo 255, comma 1, e le condotte di reato di cui agli articoli 256 e 259 in funzione della successiva combustione illecita di rifiuti.

3. La pena e' aumentata di un terzo se il delitto di cui al comma 1 è commesso nell'ambito dell'attività di un'impresa o comunque di un'attività organizzata. Il titolare dell'impresa o il responsabile dell'attività comunque organizzata è responsabile anche sotto l'autonomo profilo dell'omessa vigilanza sull'operato degli autori materiali del delitto comunque riconducibili all'impresa o all'attività stessa; ai predetti titolari di impresa o responsabili dell'attività si applicano altresì le sanzioni previste dall'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231. 4. La pena

è aumentata di un terzo se il fatto di cui al comma 1 è commesso in territori che, al momento della condotta e comunque nei cinque anni precedenti, siano osiano stati interessati da dichiarazioni di stato di emergenza nel settore dei rifiuti ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

5. I mezzi utilizzati per il trasporto di rifiuti oggetto del reato di cui al comma 1 del presente articolo, inceneriti in aree o impianti non autorizzati, sono confiscati ai sensi dell'articolo 259, comma 2, salvo che il mezzo appartenga a persona estranea alle condotte di cui al citato comma 1 del presente articolo e non si configuri concorso di persona nella commissione del reato. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale consegue la confisca dell'area sulla quale è commesso il reato, se di proprietà dell'autore o del concorrente nel reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi. // 6. Si applicano le sanzioni di cui all'articolo 255 se le condotte di cui al comma 1 hanno a oggetto i rifiuti di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e)» 2 .

4. Nuovi strumenti e modalità operative

4.1. Una nuova modalità operativa di controllo del territorio.

In un'ottica di continuità nell'attività di contrasto al fenomeno degli incendi dolosi di rifiuti, la Sezione Operativa della Cabina di Regia, istituita in attuazione del Patto per la "Terra dei fuochi", ha predisposto, un piano di intervento, proposto dall'Incaricato insediatosi a novembre 2017, (con il quale ho collaborato durante il tirocinio operativo), da attuare in via sperimentale, basato su due linee di indirizzo: una di carattere operativo, l'altra di natura regolamentare.

La prima linea di intervento, di carattere squisitamente operativo, è volta al controllo straordinario dei territori in cui è più diffuso il fenomeno dei roghi dei rifiuti, mediante un'azione più incisiva che prevede la maggiore concentrazione di militari dell'Esercito, coadiuvati prevalentemente dalle Polizie locali, con il coordinamento delle Forze dell'Ordine.

Nei comuni "pilota" di Castel Volturno e di Giugliano, pertanto, sono state sperimentate mirate azioni di contrasto con strumenti ad ampio raggio sia per il completo monitoraggio delle situazioni di criticità, sia per l'adozione della conseguente attività provvedimentale e sanzionatoria.

Tali operazioni si sono svolte il 14 e 15 dicembre 2017 a Castel Volturno e il 20 dicembre a Giugliano in Campania.

Il dispositivo adottato, ha previsto il coinvolgimento congiunto, nelle due operazioni, di circa 240 uomini dell'Esercito italiano, delle Forze dell'Ordine e delle Polizie locali e provinciali, nonché di funzionari dell'Arpac e dell'ASL.

Gli esiti dell'attività sperimentale sono stati portati all'attenzione dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica di Napoli e Caserta nel corso delle sedute svoltesi rispettivamente il 3 e l'11 gennaio 2018. In quelle sedi, pertanto, si è convenuto sulle nuove modalità operative di contrasto del fenomeno dei roghi di rifiuti basate su azioni coordinate di controllo del territorio secondo un programma che prevede **tre livelli di intervento.**

Il primo è svolto quotidianamente dai militari dell'Esercito italiano addetti all'operazione Terra dei Fuochi sul territorio dei comuni interessati delle province di Napoli e Caserta, mediante la suddivisione dei percorsi (a suo tempo individuati) in **box** (aree di intervento preventivamente delimitate e circoscritte) nei quali concentrare la massima presenza possibile di militari. Questa diversa organizzazione del pattugliamento del territorio consente, come dimostrato dalla su detta sperimentazione, una più incisiva attività di vigilanza nell'area individuata, con esponenziale aumento degli accertamenti di comportamenti illeciti.

Tuttavia si ci è resi conto che, pur rimodulando i percorsi, permaneva un forte limite: ossia l'impossibilità dell' Esercito di irrogare sanzioni. Da qui quindi nasce la proposta di un secondo livello che prevede interventi ravvicinati di controllo effettuati, sempre nelle aree delimitate (box), congiuntamente dall'Esercito e dalla Polizia locale e quella provinciale o metropolitana. Tale modalità unisce alla maggiore incisività dell'attività di vigilanza, una più immediata attività sanzionatoria grazie al concorso delle Polizie locali.

Il terzo livello di intervento, di carattere straordinario, prevede, in aggiunta, il coinvolgimento contestuale delle Forze dell'Ordine che svolgono anche l' attività di coordinamento.

Questo ultimo piano di azione che, per la complessità dell' intervento richiesto, necessità di un'accurata fase preparatoria, consente un completo monitoraggio delle situazioni di criticità. Tale collaborazione favorisce, inoltre, la possibilità di incidere in maniera profonda e sistematica non solo sui fattori che sono all'origine dei roghi ma soprattutto sul fenomeno a monte dell'abbandono abusivo di rifiuti su aree pubbliche e private, attraverso la lotta all'abusivismo in settori chiave (edile, tessile, ecc..).

Nel sistema così delineato assumono un ruolo fondamentale le Polizie locali che sono tenute ad esercitare un ruolo di particolare incisività ogni qual volta sono chiamate a concorrere, con l'Esercito e con le altre Forze dell'Ordine, all'attuazione del dispositivi programmati dalla Sezione Operativa della Cabina di Regia.

La nuova modalità operativa, adottata per assicurare maggior incisività e massima concentrazione delle risorse addette ai controlli, ma soprattutto il contestuale e più diretto coinvolgimento della Polizia locale, è stata poi replicata in altre realtà della c.d. Terra dei Fuochi.

I risultati delle operazioni, fin'ora condotte, confortano l'efficacia, senza precedenti, dell'azione intrapresa. Basti guardare all'entità della somma da introitare a seguito dell'accertamento di violazioni amministrative.

RISULTATI OPERATIVI TERRA DEI FUOCHI SUDDIVISI PER QUADRIMESTRE aggiornato al 22/03/2018

EVENTI	APRILE - LUGLIO '17		AGOSTO - NOVEMBRE '17		DICEMBRE '17 - MARZO '18	
	NAPOLI	CASERTA	NAPOLI	CASERTA	NAPOLI	CASERTA
PATTUGLIE COMPLESSIVE	2928	2928	2928	2928	2688	2688
ATTIVITA' CONTROLLATE	non dispon.	non dispon.	non dispon.	non dispon.	69	31
ATTIVITA' SEQUESTRATE	non dispon.	non dispon.	non dispon.	non dispon.	42	18
VEICOLI CONTROLLATI	3175	1442	3575	890	530	162
VEICOLI SEQUESTRATI	non dispon.	non dispon.	non dispon.	non dispon.	73	16
PERSONE IDENTIFICATE/CONTROLLATE	5446	2364	6437	1215	826	273
PERSONE DENUNCIATE/ARRESTATE/SANZIONATE	17	28	23	25	63	72
NUOVI SITI DI SVERSAMENTO	36	93	13	27	1	60
ROGHI	44	54	8	16	4	3
SANZIONI AMMINISTRATIVE	non dispon.	non dispon.	€5.338,00	€0,00	€792.168,00	€258.926,00
SITI BONIFICATI	20	27	0	2	1	4

3

La validità dei nuovi controlli è testimoniata anche dalla forte diminuzione dei roghi registrata nel primo bimestre del 2018 rispetto allo stesso periodo degli anni precedenti.

³ I dati sono relativi alle attività dell' Esercito. L'affiancamento ai militari delle polizie municipali e provinciali nonché, nelle operazioni straordinarie, delle Forze dell' Ordine, consente, come si evince dalla tabella, di controllare e sequestrare attività, nonché di irrogare sanzioni. Cosa prima impossibile, in quanto i militari da soli potevano esclusivamente vigilare ma non svolgere alcuna attività repressiva.

COMUNI DEL PATTO	1° bimestre 2012	1° bimestre 2013	1° bimestre 2014	1° bimestre 2015	1° bimestre 2016	1° bimestre 2017	1° bimestre 2018
ACERRA	7	1	3	4	3	1	1
AFRAGOLA	19	8	13	10	7	3	0
ARZANO	2	0	2	0	2	1	3
BOSCOREALE	4	0	0	1	2	2	0
BRUSCIANO	0	0	0	0	1	0	0
CAIVANO	14	3	2	2	4	2	1
CALVIZZANO	2	1	0	0	0	0	0
CAMPOSANO	0	1	0	0	0	0	1
CARBONARA	0	0	0	0	0	0	0
CARDITO	2	0	2	0	1	0	0
CASALNUOVO DI NAPOLI	3	4	1	5	2	1	2
CASAMARCIANO	1	0	0	0	0	0	0
CASANDRINO	3	1	0	0	2	0	1
CASORIA	15	4	4	5	3	4	1
CASTELLO DI CISTERNA	1	0	0	0	0	1	0
CERCOLA	0	3	1	2	0	0	0
CICCIANO	0	0	0	1	1	0	0
CIMITILE	0	0	0	0	0	0	0
COMIZIANO	1	0	0	0	0	0	0
CRISPANO	0	3	0	0	0	0	1
ERCOLANO	2	2	2	2	3	1	1
FRATTAMAGGIORE	1	0	0	0	0	1	0
FRATTAMINORE	1	2	1	0	0	0	0
GIUGLIANO IN CAMPANIA	51	11	15	14	7	11	5
GRAGNANO	2	0	0	0	1	0	0
GRUMO NEVANO	1	0	1	0	0	0	1
LIVERI	0	0	0	0	0	0	1
MARANO DI NAPOLI	3	0	1	1	2	1	1
MARIGLIANELLA	1	1	0	0	0	1	0
MARIGLIANO	4	0	3	3	0	0	1
MASSA DI SOMMA	1	0	1	0	0	0	1
MELITO DI NAPOLI	16	3	2	1	1	5	0
MUGNANO DI NAPOLI	7	2	1	2	2	3	0
NAPOLI	201	152	143	144	164	170	109
NOLA	6	2	2	1	3	5	1
OTTAVIANO	3	1	0	2	0	1	1
PALMA CAMPANIA	3	1	1	0	2	0	0
POGGIOMARINO	2	2	1	2	2	1	0
POMIGLIANO D'ARCO	3	3	1	0	3	2	0
POZZUOLI	7	7	5	1	2	1	1
QUALIANO	1	1	0	1	1	1	0
QUARTO	6	6	2	0	0	0	0
ROCCARAINOLA	0	0	0	0	0	0	0
SAN GENNARO VESUVIANO	1	0	0	1	1	0	2
SAN GIUSEPPE VESUVIANO	7	3	2	1	2	7	1
SAN PAOLO BEL SITO	1	0	0	0	0	1	0
SAN VITALIANO	0	1	0	1	0	0	0
SANT'ANTIMO	8	2	3	2	0	1	0
SAVIANO	0	0	2	0	0	0	0
SCISCIANO	1	0	0	0	0	0	0
SOMMA VESUVIANA	1	0	2	2	2	2	0
STRIANO	2	0	1	0	1	0	0
TERZIGNO	1	0	4	2	5	4	1
TUFINO	1	1	0	0	0	0	0
VILLARICCA	2	3	0	1	0	2	2
VISCIANO	0	0	0	0	0	0	0
VOLLA	1	1	3	2	1	1	0
TOTALI	422	236	227	216	233	237	140

4.2. Interventi di carattere “regolamentare”

Una seconda linea di intervento -proposta dall’attuale Incaricato- è volta all’individuazione, in collaborazione con i Comuni interessati, di alcuni accorgimenti che conferiscano maggiore incisività al sistema della vigilanza.

In particolare nella riunione della Cabina di Regia del 2 febbraio 2018, sono stati approvati tre documenti :

1. una **bozza di modifica del regolamento comunale**, condivisa dall’Anci, con la quale si individuano le aree e i luoghi oggetto di tutela ai sensi dell’ art.9 comma 3 della l. 48 del 2017, prevedendo quindi la possibilità di avvalersi del c.d. **daspo urbano** per sanzionare con l’allontanamento e il divieto di accesso da certi luoghi coloro che trasportano e abbandonano illegalmente i rifiuti. Si è convenuto sulla opportunità di diramare il documento a tutti i Comuni interessati affinché recepiscano tali misure nei propri regolamenti di polizia urbana.
2. uno **schema di atto di indirizzo** da sottoporre all’attenzione dei Sindaci dei Comuni, affinché i dipendenti uffici provvedano alla più scrupolosa redazione delle ordinanze di rimozione dei rifiuti ex art.192 del D.lgs. 152/2006 per evitare il contenzioso scaturente dall’impugnazione delle stesse.
3. Una bozza di **accordo** per l’esercizio congiunto delle attività della polizia metropolitana di Napoli e della polizia provinciale di Caserta nel contrasto al fenomeno dell’abbandono e incendio di rifiuti.In particolare, si è previsto di potenziare l’attività di controllo, soprattutto lungo la linea di confine tra le province di Napoli e Caserta, promuovendo la stipula di una convenzione tra le due Polizie per la gestione associata degli specifici servizi.
Lo scopo è essenzialmente quello di consentire alle stesse di operare travalicando i rispettivi territori di competenza ed evitare così, “zone franche” prive di controlli.

Testo integrale dei documenti :

1. Applicazione della misura sanzionatoria di cui all'art.9 comma 3, l.48 del 2017

A) Quadro normativo

Il d.l.14/2017 convertito in legge n.48/2017 prevede all'art. 9 l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria e di un ordine di allontanamento dal luogo della condotta illecita nei confronti di chiunque , in violazione dei divieti di stazionamento e di occupazione degli spazi previsti, limita la libera accessibilità e fruizione delle infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, marittime, di trasporto pubblico e delle relative pertinenze.

Il secondo comma sanziona con la misura dell'allontanamento anche chi- negli spazi indicati dall'articolo 1- viene trovato in stato di ubriachezza, compie atti contrari alla pubblica decenza ed esercita il commercio abusivo.

Il comma 3 ha previsto inoltre la possibilità di individuare con regolamenti di polizia urbana zone della città su cui insistono musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali od altri istituti e luoghi della cultura interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibiti a verde pubblico alle quali si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2.

La norma attribuisce quindi agli enti locali il potere di disciplinare , con regolamento comunale, l'estensione applicativa delle misure sanzionatorie alle condotte illecite di cui al comma 1 del citato articolo 9 poste in essere in aree individuate su cui insistono istituti scolastici, luoghi di cultura, verde pubblico ed altri edifici e aree esposte a gravi pregiudizi o pericoli per la sicurezza.

Anche per tali condotte viene dunque riconosciuto al sindaco il potere di adottare un ordine di allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto, della durata di 48 ore. In caso di recidiva –ove vi sia un pericolo per la sicurezza- il questore può adottare un provvedimento di divieto di accesso ad una o più delle aree espressamente indicate per un massimo di sei mesi o addirittura fino a 2 anni in caso

di violazioni commesse da soggetti condannati per reati contro la persona o il patrimonio.

L'estensione dell'applicazione del c.d. "daspo" consentita dall'art. 9 comma 3 d.l. 14/2017 agli enti locali, non può però prescindere dal rispetto dei principi costituzionali e dei dettami fissati dalla Suprema corte con riguardo alle misure di prevenzione (C. Cost. sent. nn. 177/1980 e n. 282/1990), nel cui novero rientra tale misura. Non risulta, infatti, violato il principio di legalità e di riserva di legge allorché si assegna alla norma regolamentare "... la funzione integrativa svolta da un provvedimento amministrativo rispetto ad elementi normativi del fatto sottratti alla possibilità di un'anticipata individuazione particolareggiata da parte della legge.....".

In questa direzione per garantire il rispetto del principio di legalità e una piena tutela della libertà di circolazione e soggiorno ex art. 16 e 23 Cost., è opportuna una individuazione specifica dei luoghi di cui all'art. 9 comma 3.

Pur essendo fondamentale tutelare i principi e i valori su cui si fonda il nostro ordinamento, altrettanto importante è che, nel rispetto dei dettami costituzionali, si approntino strumenti che consentano l'effettiva tutela del bene giuridico individuato nel d.l. 14 del 2017.

Fatte salve le disposizioni normative che già sanzionano condotte illecite penalmente rilevanti in materia ambientale (cfr. d.lgs. n. 152 del 2006 di cui agli artt. 192, 255 e 256 bis), pertanto vi è margine per individuare, nell'ambito del regolamento di polizia urbana, uno spazio per estendere l'efficacia deterrente del "DASPO" a specifiche fattispecie a tutela di aree urbane in cui insistono strutture pubbliche quali scuole, verde pubblico, stabilimenti balneari e centri di interesse storico-archeologico, che possano ricevere grave pregiudizio da comportamenti limitativi della fruibilità e dell'accessibilità, in caso di trasporto abusivo, abbandono, sversamento e combustione illecite di rifiuti.

In questa logica, è necessario estendere l'ambito di applicazione delle misure previste dal decreto sicurezza urbana all'intera area, anche ampia, al fine di garantire effettivamente la piena sicurezza delle strutture e dei luoghi da tutelare.

B) Ipotesi di norma regolamentare

Alla luce delle considerazioni svolte, si propone la seguente ipotesi di integrazione al regolamento comunale di polizia urbana, con la quale si individuano le aree e i luoghi oggetto di tutela ai sensi dell' art.9 comma 3 della l. 48 del 2017:

“Trasporto abusivo, abbandono, sversamento e combustione illecita di rifiuti.”
Individuazione aree urbane di cui all'art.9comma 3 della l.48 del 2017”

1. Ai sensi e per gli effetti di quanto disposto dal comma 3 dell'art. 9 legge n. 48/2017 si individuano le seguenti aree urbane cui si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dello stesso articolo:

1. le aree adiacenti scuole di ogni ordine e grado, università, nonché le loro pertinenze;
2. le zone in cui insistono le aree mercatali (da specificare in modo puntuale);
3. tutte le aree demaniali adibite a stabilimenti balneari nelle zone di _____;
4. le aree adiacenti i siti storico-archeologico di _____;
5. tutte le aree adibite a verde pubblico (da specificare in modo puntuale);
6. tutte le aree adiacenti complessi monumentali di cui all'allegato elenco, luoghi di culto e biblioteche (da specificare in modo puntuale);
7. aree interessate da flussi turistici (da specificare).

2. È punibile chiunque ponga in essere condotte limitative della fruibilità ed accessibilità delle aree urbane indicate al comma 1, attraverso l'abbandono, lo sversamento e il trasporto illecito di rifiuti, nel raggio di ...metri/km dalle aree rispettivamente indicate ai numeri:

- a) 1,2,3, 4;
- b) 5 e 6;
- c) 7 e 8;

3. Le violazioni di cui al comma 2 comportano la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 100 ad euro 300. Contestualmente alla

rilevazione dell'accertamento della condotta illecita, al trasgressore viene ordinato l'allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto.

4. L'ordine di allontanamento e' rivolto per iscritto dall'organo accertatore, individuato ai sensi dell'art. 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In esso sono riportate le motivazioni sulla base delle quali e' stato adottato ed e' specificato che ne cessa l'efficacia trascorse quarantotto ore dall'accertamento del fatto e che la sua violazione e' soggetta alla sanzione amministrativa pecuniaria. Copia del provvedimento e' trasmessa con immediatezza al questore competente per territorio.

5. Nei casi di reiterazione il questore, qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, puo' disporre, con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a sei mesi, il divieto di accesso ad una o piu' delle aree di cui al comma 1, espressamente specificate nel provvedimento, individuando, altresì, modalita' applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilita', salute e lavoro del destinatario dell'atto.

2.

Al Dirigente del Settore/servizio Ambiente
Al C.te della Polizia Municipale
p.c. Al Sig. Sindaco
All'Avvocatura Comunale / servizio Contenzioso
All'Oiv/Nucleo di valutazione

Oggetto: Contenzioso scaturente dall'impugnazione delle ordinanze di rimozione dei rifiuti nelle ipotesi di cui all'art.192 del Dlgs. N.152/2006 - atto di coordinamento ex art.97, IV co. del D.Lgs. n.267/2000.

Allo scopo di scongiurare la soccombenza dell'Ente nei giudizi avverso le ordinanze sindacali di rimozione dei rifiuti nelle ipotesi di cui all'art.192 del Dlgs. N.152/2006 e, analizzata la giurisprudenza amministrativa formatasi sul punto sia in sede cautelare che di merito, si invitano gli uffici in indirizzo ad attenersi alle seguenti direttive nella predisposizione degli atti da sottoporre alla firma del Sig. Sindaco:

-ogni **ordinanza dovrà essere corredata da una compiuta relazione istruttoria che evidenzi e caratterizzi in concreto il profilo soggettivo, riconducibile almeno al profilo della colpa, della condotta del proprietario.** Tale profilo dovrà essere verificato non solo attraverso gli accertamenti degli uffici in indirizzo, ma in contraddittorio con il proprietario o il possessore dell'area nella quale insistono gli sversamenti illeciti di rifiuti. Difatti il disposto dell'art. 192, D.Lgs. n. 152/2006, riproduce il tenore dell'abrogato art. 14 del D.Lgs. n. 22/1997, con riferimento alla necessaria imputabilità a titolo di dolo o colpa, positivizzando così l'orientamento giurisprudenziale assolutamente maggioritario secondo il quale l'ordine di smaltimento dei rifiuti non può essere rivolto al proprietario come tale, se non in quanto egli potesse ritenersi 'obbligato' a causa di un comportamento - anche omissivo - di corresponsabilità con l'autore dell'abbandono illecito dei rifiuti. E questo in considerazione della natura dell'ordine di smaltimento, configurato quale sanzione avente carattere ripristinatorio, che presuppone l'accertamento della responsabilità da

illecito in capo al destinatario⁴. In più l'art. 192 integra il precedente precetto precisando che l'ordine di rimozione può essere adottato esclusivamente in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo⁵. Infatti, solo partecipando concretamente alla fase di accertamento, tali soggetti possono evidenziare eventuali elementi a loro discolta, che l'amministrazione deve congruamente valutare⁶. Sono state, infatti, demolite dalla giurisprudenza amministrativa gli ordini di smaltimento di rifiuti rivolti al proprietario di un fondo in ragione della sua sola qualità, ma in **manca**za di adeguata dimostrazione da parte dell'amministrazione precedente, sulla base di **un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione**, dell'imputabilità soggettiva della condotta. Inoltre, il dovere di diligenza che fa carico al titolare del fondo non può arrivare al punto di richiedere una costante vigilanza da esercitare giorno e notte per impedire ad estranei di invadere l'area e di abbandonarvi rifiuti, o la recinzione del fondo. Tuttavia il Consiglio di Stato ha sostenuto che, seppur non sussiste un obbligo generale di recinzione del fondo, bisogna sempre tener conto delle circostanze del caso concreto. Il TAR Sicilia, Sez. I sentenza del 4/06/2009, n. 1006 ha ritenuto responsabile il proprietario in quanto l'abbandono di rifiuti era di dimensioni tali da far ritenere che l'illecito si fosse perpetrato nel tempo, senza che lo stesso intervenisse, quanto meno con la recinzione del terreno. Si configura in tal caso "una negligenza passiva in

⁴ Consiglio di Stato, sez. V, 8 febbraio 2005, n. 323. Nello stesso senso, Consiglio di Stato, sez. V, 8 marzo 2005, n. 935, secondo cui l'abbandono di rifiuti configura una figura specifica di atto illecito, punito dall'ordinamento con sanzioni amministrative in quanto viola una norma di tutela ambientale in danno della collettività, che ripone la responsabilità del proprietario di un'area per il danno causato all'ambiente dall'abbandono incontrollato di rifiuti proprio sull'elemento soggettivo del dolo o della colpa.

⁵ Consiglio di Stato, sez. V, 25 agosto 2008, n. 4061, che espone una sintesi della giurisprudenza amministrativa in tema di responsabilità per illecito abbandono di rifiuti; Consiglio di Stato, sez. V, 19 marzo 2009, n. 1612; TAR Puglia, sez. I, 7 febbraio 2008, n. 375; Consiglio di Stato, sez. V, 8 febbraio 2005, n. 323.

⁶ TAR Sardegna, sez. II, 2 settembre 2011, n. 915. Conforme, TAR Abruzzo Pescara, sez. I, 23 aprile 2013, n. 237, che sottolinea la rilevanza del contraddittorio per l'apporto procedimentale che i soggetti interessati possono fornire, quanto meno in riferimento all'accertamento delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito dei rifiuti. Nello stesso senso, TAR Campania, Napoli, sez. V, 3 marzo 2014, n. 1294.

termini di mancata vigilanza sul proprio fondo che ha comportato il crearsi di una situazione dalla quale il proprietario non può tirarsi fuori”. **L’assenza di vigilanza o di accorgimenti atti a scongiurare il reiterarsi di possibili analoghi illeciti versamenti** di materiali di risulta da parte di terzi nell’area di propria pertinenza **integra**, ad avviso del Collegio, **una condotta colposa da parte del proprietario dell’area** (Cfr. Cons. di Stato – Sez. IV 13/1/2010 n. 84; Cass. Sez. Un. 25/2/2009 n. 4472; TAR Trentino Alto Adige – Sez. I – 2/11/2011).

Alla luce di quanto segnalato ed al fine di porre in essere azioni efficaci nel contrasto alle condotte su descritte, si invitano codesti uffici ad attenersi agli indirizzi esposti nella predisposizione dell’istruttoria relativa alle ordinanze sindacali.

Peraltro, una puntuale istruttoria dovrà necessariamente fornire più circoscritti elementi di valutazione ai fini delle comunicazioni di reato riconducibili ai profili di responsabilità penali in capo ai proprietari dei fondi.

Si segnala d’altra parte la responsabilità dirigenziale conseguente, sotto diversi profili, nel caso di difforme e non motivato indirizzo.

Distinti saluti

Il Segretario Generale



CITTÀ METROPOLITANA
DI NAPOLI



L'INCARICATO PER IL CONTRASTO DEL FENOMENO
DEI ROGHI DI RIFIUTI NELLA REGIONE CAMPANIA
(d.M.I. del 20 novembre 2017)



PROVINCIA DI CASERTA

ACCORDO
PER L'ESERCIZIO CONGIUNTO DELLE ATTIVITA' DELLA
POLIZIA METROPOLITANA DI NAPOLI E DELLA POLIZIA
PROVINCIALE DI CASERTA NEL CONTRASTO DEL
FENOMENO DELL'ABBANDONO E INCENDIO DI RIFIUTI.

TRA

CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI con sede in Napoli, Piazza Matteotti, 1
Codice Fiscale 01263370635, rappresentata dal Sindaco, Dott. Luigi de
MAGISTRIS, e dal Consigliere Delegato alla Polizia Metropolitana, Carmine
Sgambati

PROVINCIA DI CASERTA con sede in Caserta, Corso Trieste, 1 Codice Fiscale
<<<<<<, rappresentata dal Presidente, Dott. XXXXXXXX,

**L'INCARICATO PER IL CONTRASTO DEL FENOMENO DEI ROGHI DI
RIFIUTI NELLA REGIONE CAMPANIA**(d.M.I. del 20 novembre 2017)

Premesso:

- che il fenomeno dell'abbandono incontrollato dei rifiuti e del loro incendio interessa ampie aree dei territori della Provincia di Caserta e di Napoli, con conseguenze sulla salute, l'ambiente e la sicurezza della cittadinanza e dei territori;
- che la Polizia della Città Metropolitana di Napoli (già Polizia Provinciale di Napoli) e la Polizia Provinciale di Caserta è Polizia di prossimità specializzata con una conoscenza approfondita dei luoghi e delle dinamiche in ambito ambientale;
- che l'art. 1, comma 85 lett- a) della legge n.56 del 2014 prevede tra le funzioni fondamentali delle città metropolitane e delle Province la *tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza*;

- che l'art. 5, comma 2, D.L. n. 78 del 2015 convertito nella legge n.125 del 2015 ha previsto che gli enti di area vasta e le città metropolitane individuassero il personale di polizia provinciale necessario per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali;
- che con Deliberazione Sindacale 209/2015 della Città metropolitana, il personale del Corpo di Polizia della Città Metropolitana è stato individuato, quale personale necessario all'espletamento delle funzioni fondamentali;
- Che con deliberazione n° del la Provincia di Caserta
- che le due Amministrazioni intendono orientare le attività del personale dei rispettivi corpi di Polizia, verso i temi dell' ambiente e del territorio.
- che il 26 novembre 2012 è stato nominato l' Incaricato per il Ministro dell'Interno per il contrasto del Fenomeno dei Roghi di Rifiuti in Campania;
- che nel luglio 2013, presso la Prefettura di Napoli, i Comuni interessati, le Province di Napoli (oggi Città Metropolitana) e Caserta, le Prefetture di Napoli e Caserta nonché la Regione Campania, hanno sottoscritto il Patto per la Terra dei Fuochi, che prevede un sistema di iniziative volte a contrastare il fenomeno dei roghi tossici nelle zone tra le province di Napoli e Caserta.
- che, nell'ambito della collaborazione in atto tra l'Incaricato, la Polizia della Città Metropolitana di Napoli e quella della Provincia di Caserta, sono state individuate modalità operative di controllo del territorio per il contrasto del fenomeno dell'abbandono dei rifiuti e del loro incendio;

Considerato:

- che il migliore svolgimento dei compiti assegnati alla Città metropolitana di Napoli ed alla Provincia di Caserta dalla vigente normativa in materia di tutela del patrimonio ambientale dipende anche da una sempre più fattiva collaborazione con gli altri soggetti pubblici coinvolte sul territorio;
- che l'Incaricato per il contrasto del fenomeno dei roghi di rifiuti nella Regione Campania, ha proposto una nuova modalità operativa, approvata dai Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica di Napoli e Caserta, basata su azioni coordinate di controllo del territorio. In tale sistema assumono un ruolo fondamentale le Polizie locali che sono tenute ad esercitare un'azione di particolare incisività ogni qual volta sono chiamate a concorrere, con l'Esercito e le altre Forze dell'Ordine, all'attuazione dei dispositivi predisposti dalla Sezione Operativa della Cabina di Regia.

Rilevato

- che il fenomeno dell'abbandono dei rifiuti e del loro incendio interessa il territorio dei due Enti, soprattutto nelle aree di confine tra le due province;
- che è interesse comune delle due Amministrazioni porre in essere tutti gli interventi indispensabili ad elevare la sicurezza ambientale nei territori rurali ed extraurbani, nelle aree naturali protette, nelle zone tutelate dal vincolo ambientale e paesaggistico, nelle zone di protezione speciale e nei siti di interesse comunitario dell'area metropolitana di Napoli e della provincia di Caserta con particolare attenzione alle zone di confine;
- che esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica, la carenza di personale specializzato e l'esigenza di ottimizzare l'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali vengano meglio soddisfatte da iniziative volte alla gestione congiunta di particolari servizi che garantiscano una maggiore efficacia ed economicità dell'azione amministrativa;

Tutto ciò premesso, come parte integrante e sostanziale del presente atto,

Visti gli artt. 1 co. 85 lett. a) della legge 56/14, 5 comma 2 D.L. 78/15 convertito in legge 125/15, e gli artt. 1 c.2, 32, 33, 35, 38 e 39 dello Statuto della Città Metropolitana di Napoli, adottato con deliberazione della Conferenza metropolitana n. 2 dell'11 giugno 2015;

Viste la Legge 65 del 7 marzo 1986 e in particolare l'art.4, nonché la Legge Regionale n° 12 del 13 giugno 2003;

Visto l'art.9 del D.M. 04-03-1987,n.145;

Visto e applicato l'art. 15 della l. 241 del 7 agosto 1990 e succ. mod. (accordi fra pubbliche amministrazioni);

Visto lo statuto della Città Metropolitana ed in particolare l'articolo 38 intitolato "Sicurezza integrata e protezione civile";

Visto lo *statuto della Provincia di Caserta.....*

si conviene:

BOZZA

ART. 1 – OGGETTO DELL’ACCORDO

La Città Metropolitana di Napoli e la Provincia di Caserta, fermo restando lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, riconoscono la valenza del reciproco contributo per il raggiungimento degli obiettivi del presente accordo e ciascuna, nella propria autonomia ed indipendenza, promuove iniziative ed assume impegni tesi a favorire azioni comuni.

Le Amministrazioni convengono sulla opportunità di valorizzare e favorire l’interscambio di professionalità, risorse umane e strumentali.

ART. 2 - ATTIVITÀ DI COORDINAMENTO DELLE AZIONI DELLE POLIZIE LOCALI

L’Incaricato per il contrasto del fenomeno dei roghi di rifiuti nella regione Campania, nell’ambito della programmazione svolta dalla sezione operativa della Cabina di Regia, istituita in base al Patto per la Terra dei Fuochi, esercita, nel rispetto e per le finalità del presente accordo, attività di coordinamento delle iniziative per il contrasto all’abbandono ed incendio di rifiuti alle quali partecipano congiuntamente la Polizia della Città Metropolitana di Napoli e della Polizia provinciale di Caserta. In un’ottica di contenimento dei processi organizzativi l’onere del coordinamento tecnico-operativo delle azioni congiunte è assunto dal Corpo di Polizia della Città Metropolitana.

ART.3- MODALITÀ ORGANIZZATIVE

La Polizia della Città Metropolitana e la Polizia Provinciale di Caserta, nell’ambito della propria autonomia organizzativa, assegnano per l’espletamento delle azioni di contrasto, unità di personale di polizia, attrezzature, mezzi e risorse in base alle proprie disponibilità, senza ulteriori oneri economici per i rispettivi Enti di appartenenza.

La scelta delle professionalità da impiegare è di esclusiva competenza di ciascun Comandante del Corpo di Polizia interessato.

La disciplina dell’orario di lavoro è stabilita dalla contrattazione nazionale e decentrata del comparto Regioni — Autonomie Locali .

Il trattamento economico fondamentale e accessorio del personale è a carico di ciascuna Amministrazione.

Le eventuali prestazioni di lavoro straordinario sono autorizzate dal Comandante di ciascun Corpo nei limiti previsti dal contratto decentrato, sulla base delle azioni programmate.

ART. 4 – AMBITO TERRITORIALE

L'ambito territoriale per le attività oggetto del presente accordo è individuato nel territorio di competenza degli Enti sottoscrittori.

Sulla base del presente accordo, stipulato dalle Amministrazioni ai sensi dell'art.4 della legge 7 marzo 1986, n.65, i corpi della Polizia Metropolitana di Napoli e della Polizia Provinciale di Caserta effettuano, ai sensi dell'art.9 del D.M. 4 marzo 1987 n.145, servizi fuori dell'ambito territoriale dell'Ente di rispettiva appartenenza. In tal caso, il servizio esterno viene svolto con un contingente inviato in supporto composto da personale in possesso delle qualità di agente di pubblica sicurezza, il quale effettua il servizio stesso in uniforme e munito di arma.

ART. 5 - TAVOLI PERIODICI DI MONITORAGGIO

Le Parti si impegnano a verificare periodicamente lo stato di attuazione del presente accordo.

Tale attività sarà oggetto di incontri periodici presso l'Ufficio dell' Incaricato per il contrasto del fenomeno dei roghi di rifiuti nella regione Campania, finalizzati a raccordare e monitorare gli interventi di cui alla presente intesa, sulla base delle esperienze realizzate e nel rispetto delle diverse competenze e previsioni normative in materia.

ART. 6 – ADESIONI DA PARTE DEI COMUNI

L'adesione al presente accordo da parte dei Sindaci dei Comuni interessati determina l'applicazione delle disposizioni di cui al precedente articolo 4 ai dipendenti dei rispettivi comandi di Polizia Locale.

5. Conclusioni.

Il fenomeno dei roghi di rifiuti in Campania presenta, per le importanti ripercussioni su beni primari quali la salute e l'ambiente, profili di seria e grave criticità ancora non risolti.

Sia pure in presenza di un *trend* complessivamente favorevole, resta la necessità del mantenimento di un elevato livello di attenzione nell'azione di contrasto al fenomeno *de quo*, livello di attenzione che si è concretizzato nella promozione, da parte dell'Incaricato, d'intesa ed in stretto raccordo con le Prefetture di Napoli e Caserta, di una serie di nuove iniziative con l'obiettivo di incidere in maniera profonda e sistematica sui fattori che sono all'origine dei roghi e, soprattutto, del fenomeno a monte, dell'abbandono abusivo di rifiuti su aree pubbliche e private.

In particolare le ultime iniziative intraprese, alla cui programmazione ho potuto attivamente partecipare, mirano ad assicurare maggiore incisività e massima concentrazione delle risorse addette ai controlli.

L'analisi dei dati relativi ai primi mesi di sperimentazione delle modalità operative illustrate, testimoniano l'efficacia di questo nuovo impianto con il quale si è cercato di coniugare il rafforzamento della presenza sul territorio e l'adozione di strumenti normativi che potessero dissuadere dal commettere e reiterare comportamenti illeciti.

Da un lato, l'intensificazione e il diverso dispiegamento dei controlli ha consentito l'irrogazione di sanzioni elevate, il sequestro di numerosi veicoli usati per il trasporto e delle aree di sversamento illecito. Dall'altro, l'applicazione dell'9, comma 3, del d.l. 14 del 2017, consentirebbe di punire l'abbandono, il trasporto e l'incendio di rifiuti con l'allontanamento e il divieto di accesso dai luoghi in cui sono tenute le condotte vietate. Uno strumento diverso e aggiuntivo, quindi, rispetto alle sanzioni pecuniarie mostratesi spesso poco efficaci.

Trattandosi di attività sperimentali, l'efficacia complessiva del sistema approntato va valutata considerando un arco temporale più lungo. Tuttavia, si ritiene che la validità del nuovo impianto possa essere già affermata considerando il fine ultimo che indirizza le diverse azioni intraprese. Sin dall'inizio, infatti, si è cercato di

sensibilizzare e coinvolgere pienamente le amministrazioni interessate. Si pensi, a titolo esemplificativo, all'esigenza più volte sottolineata, di valorizzare il ruolo delle Polizie locali nell'attività di controllo. L'obiettivo è essenzialmente quello di fornire ai comuni e a tutti coloro che svolgono un ruolo attivo nell'affrontare tali problemi, strumenti e metodi che consentano loro, di acquisire autonomia nella gestione dell'intero ciclo di rifiuti. Una volta superata la fase di emergenza, gli strumenti di carattere straordinario, l'Esercito, la stessa figura dell'Incaricato dovrebbero fare progressivamente un passo indietro per lasciare spazio ad un metodo e ad un sistema di controlli ordinario e consolidato con il quale le singole amministrazioni possano da sole far fronte ai problemi che attanagliano i propri territori.

