

L'importanza della vigilanza e del controllo alla luce della riforma SNPA e della Legge 68/2015

Legambiente – Cobat
Piacenza 12 dicembre 2019

Avv. Giovanni Fantini
Responsabile Servizio Affari istituzionali e Avvocatura
Arpae Emilia-Romagna

1. La tutela dell'ambiente tra riforma SNPA e legge ecoreati
2. I nuovi strumenti di prevenzione ambientale previsti dalla Legge 68/2015: la prescrizione asseverata
3. Prescrizioni ed Agenzie Ambientali: il nodo della Polizia Giudiziaria nel SNPA
4. L'asseverazione tecnica: a cosa serve, chi la fa
5. Il Protocollo della Procura Generale di Bologna: una procedura applicativa con il valore aggiunto dell'omogeneità
6. Le prescrizioni tipo Arpae: un contributo per la risoluzione delle problematiche tecniche
7. Prescrizioni Legge 68: alcuni dati in Emilia-Romagna e a livello nazionale

LA LEGGE N. 132/2016 E LA NASCITA DEL SNPA

Dopo un lungo percorso parlamentare nel 2016 viene approvata la riforma degli organismi preposti alla vigilanza e al controllo ambientale. **E' istituito un Sistema nazionale a rete (SNPA) costituito da ISPRA a livello centrale e dalle ARPA/APPA a livello regionale.**

Fondamentale anche la previsione dei **LEPTA**, ovvero i livelli essenziali delle prestazioni ambientali a cui dovranno adeguarsi in maniera omogenea tutte le agenzie presenti sul territorio nazionale (c'è ancora molto da fare come vedremo).

La Legge 132 si basa su un ripensamento dell'assetto precedente, dove la frammentarietà e la diversità degli approcci da Regione a Regione ha indebolito di fatto la protezione dell'ambiente.

La riforma è anche un importante **strumento di legalità**, in quanto SNPA deve concorrere a dare efficace attuazione alla **legge sugli ecoreati**.

La Legge n. 68/2015 ha un contenuto molto complesso, costituito da due parti distinte che prevedono:



NUOVI DELITTI AMBIENTALI NEL CODICE PENALE

Con la finalità di inasprire le pene per le fattispecie più gravi, e di rendere più difficile l'estinzione del reato tramite la prescrizione breve tipica dei reati contravvenzionali.



NUOVI STRUMENTI PROCEDURALI NEL D.LGS. 152/2006

Con finalità di prevenzione ambientale e di limitazione dell'applicazione delle sanzioni penali ai casi di effettiva gravità (effetto "deflattivo" su uffici giudiziari).

E' bene evidenziare come le nuove fattispecie di delitti (inquinamento ambientale – disastro ambientale) costituiscano **reati di danno (e non di mero pericolo)** che presuppongono quindi che l'evento lesivo sia riscontrabile sul piano naturalistico.

Diverrà quindi ancor più determinante il ruolo del SNPA (ISPRA/ARPA/APPA) in fase di accertamento tecnico, perché sarà sempre necessario provare i profili sostanziali dell'effettivo inquinamento tramite la verifica dei parametri biologici, chimici o fisici delle matrici aggredite.

A tal riguardo è interessante notare come la **Legge 132/2016 (istitutiva del SNPA)** abbia previsto una **Rete nazionale dei laboratori accreditati** per armonizzare i sistemi di conoscenza, monitoraggio e controllo delle matrici ambientali.

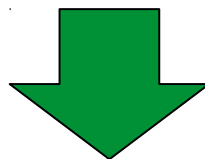
Ulteriore elemento di complessità si ha nel caso (frequente) che l'inquinamento sia frutto di attività riconducibili a soggetti diversi in epoche diverse (petrolchimici o aree industriali complesse come distretti di produzione ceramiche). In questi casi infatti, affinché vi sia responsabilità penale, ad esempio per il reato di omessa bonifica previsto dal nuovo art. 452 terdecies C.P. , è necessario provare lo specifico contributo causale di ciascun soggetto alla determinazione dell'evento. E' interessante anche un riferimento a come sia trattato il tema delle contaminazioni storiche davanti alla giustizia amministrativa dove si applica il canone probatorio del «più probabile che non» e non quello penalistico del «al di là di ogni ragionevole dubbio».

Due Sentenze (TAR Bologna n. 125/2017 confermata da Consiglio di Stato n. 5761/2018), relative a situazioni sulle quali è intervenuta con Ordinanza Arpae Emilia Romagna, indicano alcuni punti interessanti:

- vi deve essere **corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate nei terreni ed i componenti impiegati nelle attività produttive** (importanza di attendibili ricerche analitiche pubbliche effettuate ad esempio da SNPA);
- **l'area inquinata non deve necessariamente essere contigua allo stabilimento** (es. rifiuti industriali trasportati in altra zona della città);
- la scoperta dell'inquinamento avvenuta **a distanza di anni non far venir meno l'obbligo di bonifica.**

LEGGE 68: NUOVI STRUMENTI PROCEDURALI, LE PRESCRIZIONI AMBIENTALI ASSEVERATE

Una parte innovativa, che riguarda direttamente il SNPA, della Legge n. 68/2015 è indubbiamente quella che attribuisce agli Organi di vigilanza nell'esercizio delle funzioni di Polizia Giudiziaria il potere di impartire un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente fissando per la regolarizzazione un termine non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario (nuovo art. 318 ter del D.Lgs. n. 152/2006 T.U.A.).



In caso di **positivo adempimento** delle prescrizioni, al contravventore è applicata soltanto una **sanzione pecuniaria ridotta**, sulla base del presupposto che lo strumento penale non è l'unica risposta efficace a comportamenti non conformi alla normativa ambientale. **Rimane comunque l'obbligo per l'Organo di vigilanza di riferire al PM la notizia di reato.**

PRESCRIZIONI: ASSENZA DI "DANNO O PERICOLO DI DANNO". INDIRIZZI SNPA.

Le previsioni introdotte dalla legge 68/2015 sulle prescrizioni ambientali, come noto, si applicano a tutte le ipotesi contravvenzionali (penali) previste dal D.Lgs. n. 152/2006 (il testo unico ambientale) che non abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali.

E' questo uno dei profili di più problematica applicazione, perché nel dettato normativo non vi sono indicazioni esaustive per circoscrivere tali categorie.

Sono intervenute sul punto fonti amministrative, di rango inferiore e non pienamente vincolanti, quali ad esempio la Delibera n. 82 del 29/11/2016 del Consiglio Federale SNPA che ha approvato alcuni indirizzi operativi per omogeneizzare l'attività delle Agenzie Ambientali. Questa Delibera SNPA è attualmente in fase di revisione.

La **Delibera SNPA** n. 82/2016, per individuare il perimetro di applicazione della procedura prevista dagli art. 318 bis e seguenti del D.Lgs. n. 152/2006, utilizza il **criterio finalistico della rimovibilità degli effetti**.

Pertanto la prescrizioni si applicano non solo alle contravvenzioni formali, ma anche a quelle sostanziali quando, mediante il loro adempimento, è possibile:

- **rimuovere facilmente ed in breve termine** (compatibile con i tempi processuali) **gli effetti pregiudizievoli** del reato;
- ottenere la completa reversibilità degli effetti e quindi **il ripristino dello stato dei luoghi**.

Interpretazioni troppo rigide della definizione di "danno" impedirebbero di fatto l'applicazione del nuovo istituto.

Ad esempio non pare condivisibile la tesi in base alla quale vi sarebbe sempre un danno ambientale in presenza del mero superamento di un limite fissato dalla norma.

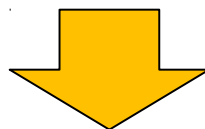
Come atto di PG la prescrizione ambientale ex Legge 68 non costituisce un provvedimento amministrativo impugnabile davanti al TAR (vedasi la giurisprudenza formatasi in materia di sicurezza sul lavoro ex multis Cass. Civ. Sez. Unite n. 3694/2012, Cass. Pen. Sez. I n. 1037/2000).

Alla prescrizione non sono applicabili gli strumenti di partecipazione preventiva dell'interessato alla determinazione del contenuto del provvedimento finale previsti dalla Legge 241/1990 (es. comunicazione avvio del procedimento, presentazione memorie e osservazioni).

Pertanto la fondatezza del contenuto della prescrizione sarà contestabile dall'interessato esclusivamente in un eventuale dibattimento penale che si dovesse aprire a seguito della non ottemperanza della stessa (evento piuttosto raro).

La **prescrizione ambientale** rappresenta una acquisizione significativa in quanto **consente di valorizzare adeguatamente la funzione preventiva prima ancora che repressiva degli organi di controllo multifunzionali come le Arpa.**

SNPA e AssoArpa (Associazione delle Agenzie Ambientali) sono fortemente impegnate nell'implementazione di questo nuovo istituto considerandolo funzionale al rafforzamento del ruolo istituzionale delle Agenzie.



Nella Legge 68 sono tuttavia riscontrabili **lacune nella definizione di importanti profili sostanziali e procedurali** che, onde evitare la disapplicazione della norma, devono necessariamente essere superate da provvedimenti attuativi che possono essere costituiti da Accordi tra le Amministrazione interessate (vedi oltre Protocollo d'Intesa in Emilia-Romagna).

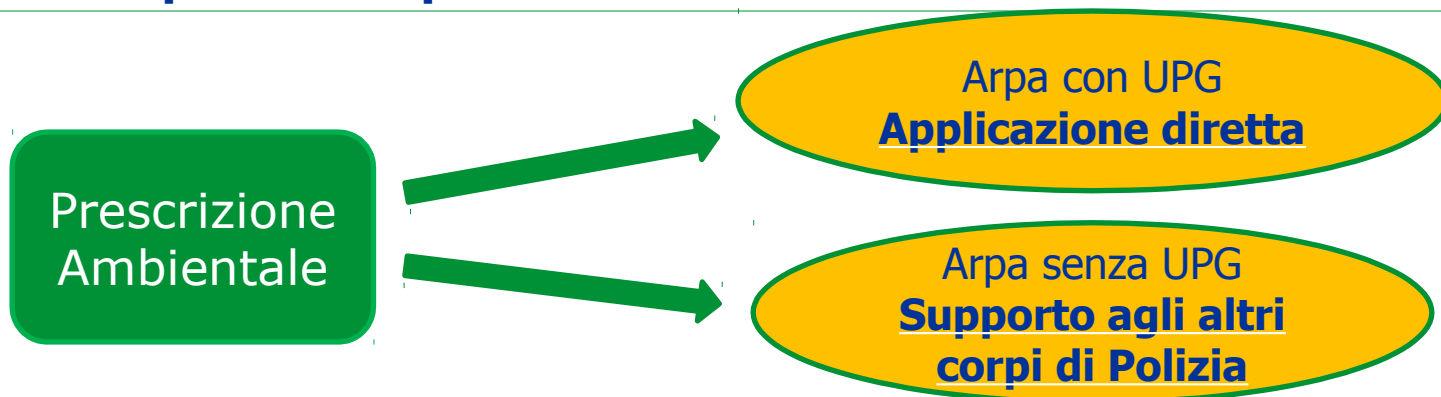
PRESCRIZIONI E QUALIFICA DI UPG

Il nuovo istituto della prescrizione asseverata è congeniale alle Arpa, che possiedono gli strumenti professionali per entrare nel merito tecnico della violazione e imporre una corretta attività di adeguamento ambientale.



Tuttavia, le nuove norme hanno come presupposto applicativo l'attribuzione della qualifica di PG al personale ispettivo addetto ai controlli ambientali.

Mentre per i corpi di Polizia "classici" come la Polizia di Stato, o i Carabinieri tale problematica non sussiste, in quanto la qualifica degli operatori discende direttamente da una norma statale, per il personale delle Arpa la mancanza di un quadro normativo univoco ha in passato determinato, nelle varie Regioni, una **disomogeneità applicativa della nuova disciplina sulle prescrizioni ambientali**



**Torna di attualità un tema a lungo discusso:
al personale di vigilanza e controllo ARPA può
essere attribuita la qualifica di UPG?**

Con la **Legge n. 132/2016 di istituzione del SNPA (art. 14)** si prevede espressamente che le Agenzie ambientali possano individuare e nominare i dipendenti che nell'esercizio delle loro funzioni operano come **UPG**.

La Regione Emilia-Romagna con la propria L.R. n. 44/1995 (art. 14) aveva già stabilito espressamente la titolarità della qualifica in capo al personale di Arpae che esercita funzioni di vigilanza (la presenza di UPG è riconfermata anche all'interno della nuova Agenzia Arpae in base all'art. 16 della L.R. 13/2015).

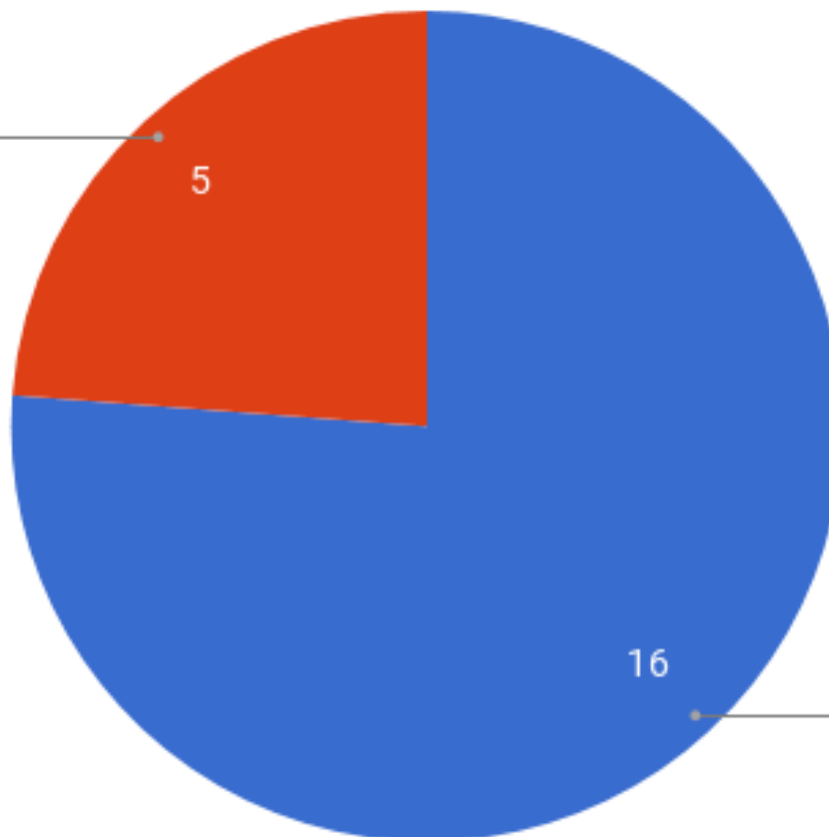
Sulla presenza e l'attività degli UPG nelle Arpa anche un Atto di Indirizzo di **AssoArpa** del 12/12/2018 che auspica la nomina di Ufficiali di Polizia Giudiziaria in tutte le Agenzie Ambientali.

Alla data del 30 settembre 2018 è presente personale con qualifica UPG?

NO

23,8%

ARPA CAMPANIA
ARPA MOLISE
ARPA SARDEGNA
ARPA VALLE D'AOSTA
ARPA ABRUZZO



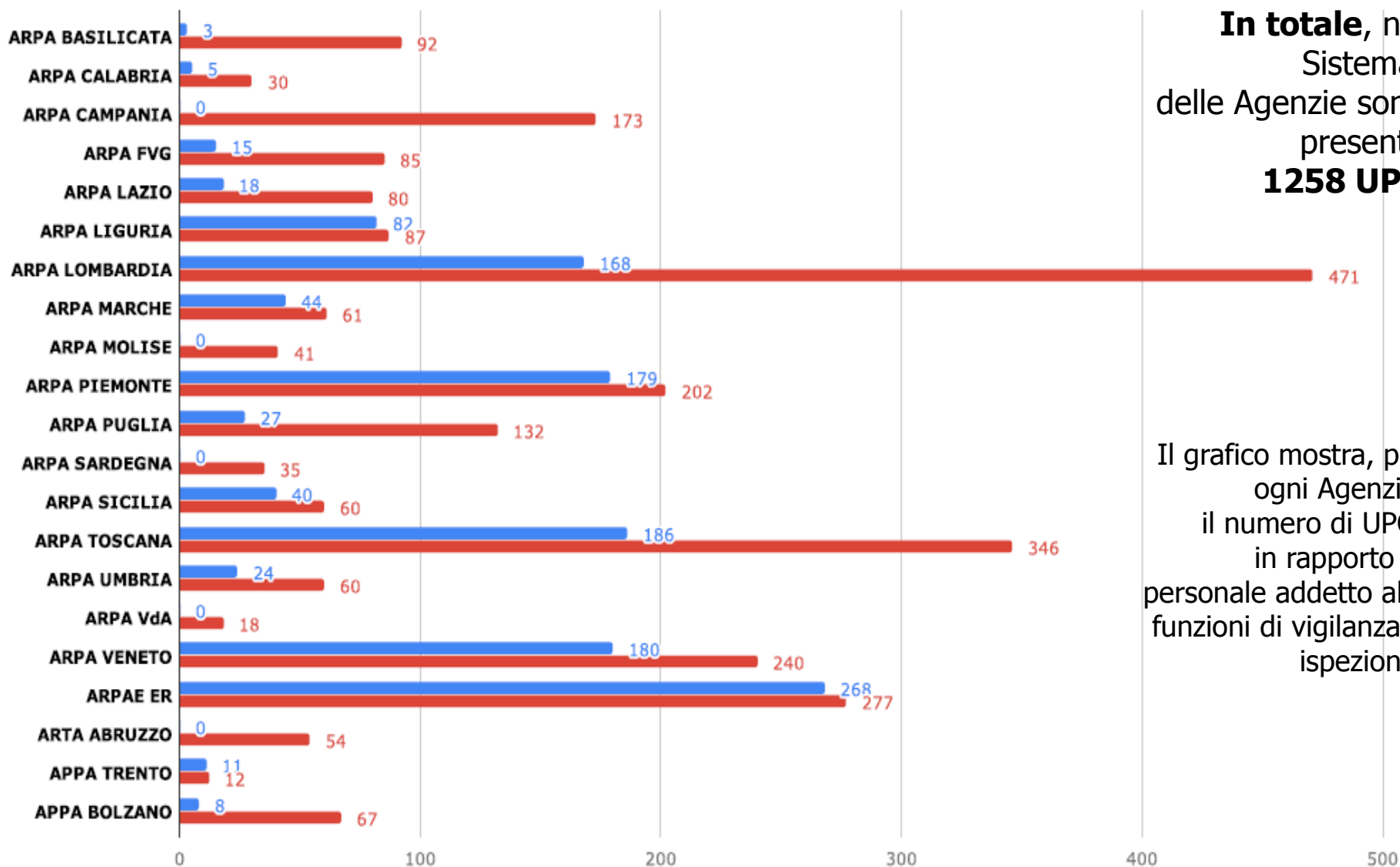
ARPA BASILICATA
ARPA BOLZANO
ARPA CALABRIA
ARPA FVG
ARPA LAZIO
ARPA LIGURIA
ARPA LOMBARDIA
ARPA MARCHE
ARPA PIEMONTE
ARPA PUGLIA
ARPA SICILIA
ARPA TOSCANA
ARPA UMBRIA
ARPA VENETO
ARPAE ER
ARPA TRENTO

SI

76,2%

FUNZIONI ISPETTIVE NELLE AGENZIE AMBIENTALI (DATI ASSOARPA AL 30/09/2018)

■ Personale con funzioni di UPG ■ Personale con funzioni di VIGILANZA E ISPEZIONE



In totale, nel Sistema delle Agenzie sono presenti 1258 UPG

Il grafico mostra, per ogni Agenzia, il numero di UPG in rapporto al personale addetto alle funzioni di vigilanza e ispezione.

Nell'ultimo passaggio parlamentare prima dell'emanazione della legge 68 è stata inserita la previsione che la prescrizione debba essere "asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata".



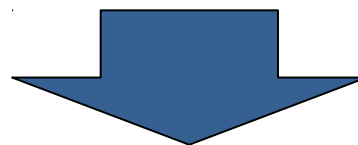
Le Arpa, ma anche ISPRA a livello nazionale, viste le loro attribuzioni istituzionali, sono considerati Enti tecnicamente **competenti ad asseverare** una prescrizione ambientale.

Questo a maggior ragione in Emilia-Romagna dove ad Arpae, a seguito della L.R. n. 13/2015 attuativa della Legge Delrio, è stato attribuito anche l'esercizio delle funzioni amministrative ambientali precedentemente collocate in capo alle Province.

Arpae pertanto è un centro di competenza interistituzionale con funzioni di supporto tecnico ed amministrativo.

Con l'asseverazione si attesta:

- **la pertinenza e l'idoneità tecnica dell'ordine** impartito a riportare la condotta del trasgressore entro i canoni della norma violata e a risolvere la problematica ambientale rilevata in sede di sopralluogo;
- **l'adeguatezza dei tempi** fissati per l'ottemperanza della prescrizione stessa.



Pertanto l'asseveratore Arpae, a maggior ragione qualora si tratti di prescrizioni impartite da altri organi di P.G, non entra nel merito delle risultanze del sopralluogo e non si pone nella prospettiva di ricostruire e verificare ex post la situazione "fattuale" già attestata dal soggetto che ha compiuto gli accertamenti.

LE PRESCRIZIONI AMBIENTALI: *Il Protocollo d'Intesa in Emilia-Romagna*

In Emilia-Romagna il 18 maggio 2016 è stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa tra la Procura Generale, tutte le nove Procure territoriali, Arpae, i NOE, il CFS e la Capitaneria di Porto per garantire l'applicazione della normativa sulle prescrizioni ambientali. E' ragionevole ritenere che i principi di questo Protocollo siano applicabili anche agli altri Corpi di Polizia (esempio Polizia Municipale).

Si tratta di un atto importante perché, a prescindere dalle scelte di merito adottate, consente un'omogenea interpretazione a livello regionale, prevenendo così soluzioni locali eterogenee che non sono una garanzia né per i controllori né per i soggetti controllati.



Il Protocollo è disponibile sul sito web:
www.pg.bologna.giustizia.it

LE PRESCRIZIONI AMBIENTALI: *Il Protocollo d'Intesa in Emilia-Romagna*

Queste le principali scelte definite nel Protocollo:

- 1) applicazione alle sole contravvenzioni punite con l'ammenda o in via alternativa con arresto o ammenda: sono quindi escluse le fattispecie punite congiuntamente come la gestione illecita di rifiuti pericolosi ex art. 256 t.u.a. (es. amianto);
- 2) individuazione di Arpae come unico Ente competente ad asseverare tecnicamente le prescrizioni emanate anche dalle altre Forze di Polizia;
- 3) la valutazione sull'esistenza del danno o pericolo concreto di danno è effettuata dall'Organo accertatore (P.G.), la diversa valutazione della Procura determina tuttavia l'esclusione (o l'ammissione) del contravventore dalla procedura;
- 4) nomina all'interno delle Procure di un magistrato responsabile dei contatti con gli Organi accertatori/asseveratori;

Segue:

- 5) l'integrale pagamento della sanzione prevista da parte di uno dei soggetti obbligati giova a tutti i contravventori;
- 6) il termine di pagamento di 30 giorni è da ritenersi perentorio.

La Procura Generale presso la Cassazione ha promosso un coordinamento nazionale con le varie Procure presso le Corti di Appello, avente ad oggetto l'applicazione complessiva della Legge 68/2015 (Rif. Dott. Pasquale Fimiani)



Il Protocollo d'Intesa nel disciplinare il rapporto tra il D.Lgs. 231/2001 e la nuova disciplina della Legge 68/2015, ha chiarito che **in caso di estinzione del reato contravvenzionale da parte del trasgressore tramite l'istituto della prescrizione asseverata non viene meno l'eventuale responsabilità amministrativa dell'ente/società** ed il relativo procedimento sanzionatorio dovrà proseguire contro quest'ultima, sussistendone i presupposti.

Ulteriore passaggio attuativo del Protocollo d'Intesa è stata la **predisposizione da parte di Arpae di prescrizioni "tipo"** per l'estinzione, ai sensi della L.68/2015, dei reati contravvenzionali ambientali previsti dal D.Lgs. n. 152/2006.

Tali prescrizioni, che potranno essere implementate sulla base dei riscontri provenienti dall'attività operativa, sono **state trasmesse da parte della Procura Generale presso la Corte d'Appello di Bologna alla Forze di Polizia e alle singole Procure territoriali.**

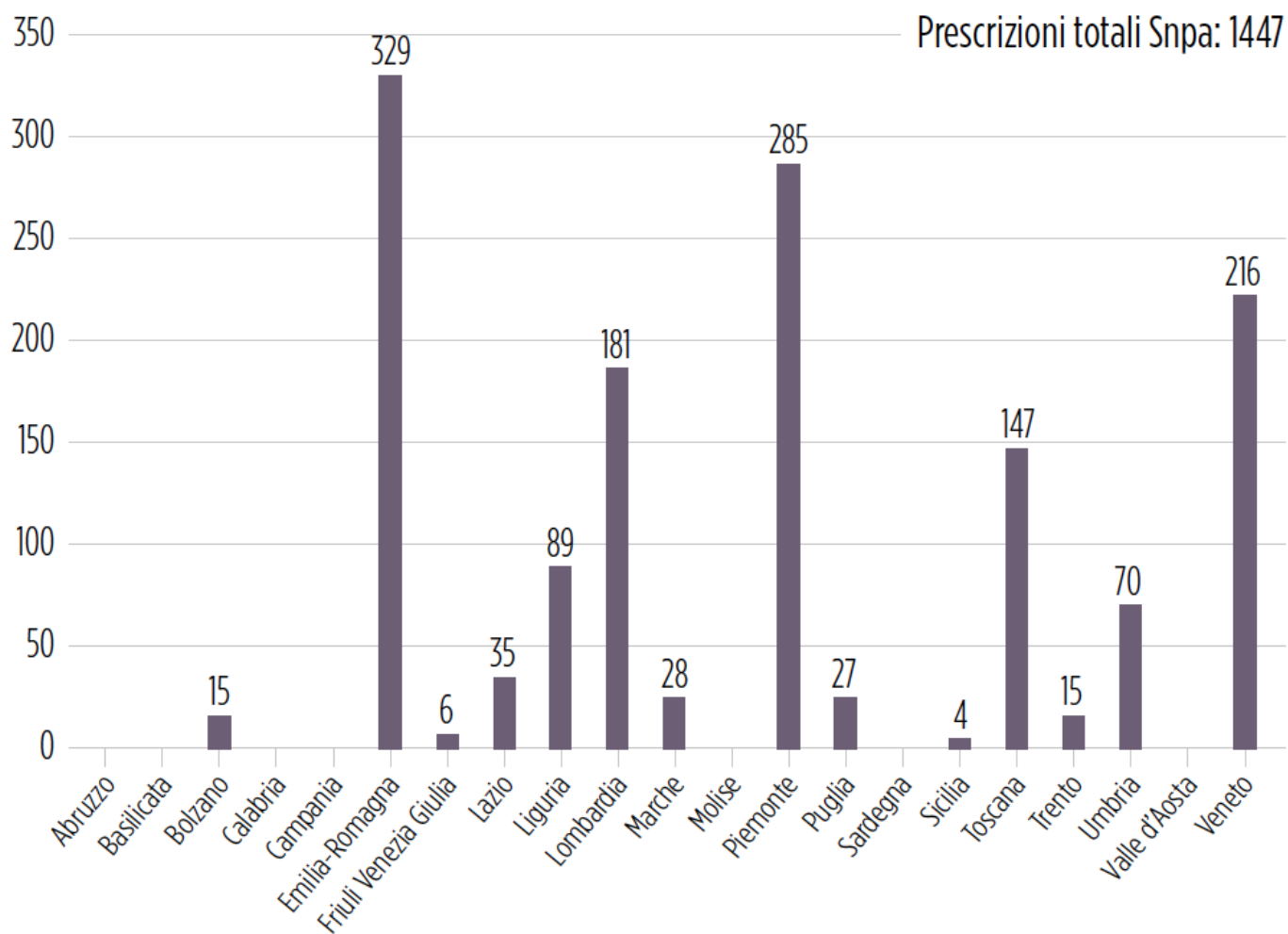
PRESCRIZIONI ED ASSEVERAZIONI EFFETTUATE DA ARPAE

MATRICE	ANNO 2016	ANNO 2017	ANNO 2018	ANNO 2019 (*)
ACQUA	37	42	40	33
ARIA	167	195	127	96
ENERGIA	1	2	4	2
IPPC	67	65	50	47
RIFIUTI	96	82	80	82
SUOLO	14	7	22	22
ALTRO	0	3	6	4
TOTALE	382	396	329	286

(*) al 10/12/2019

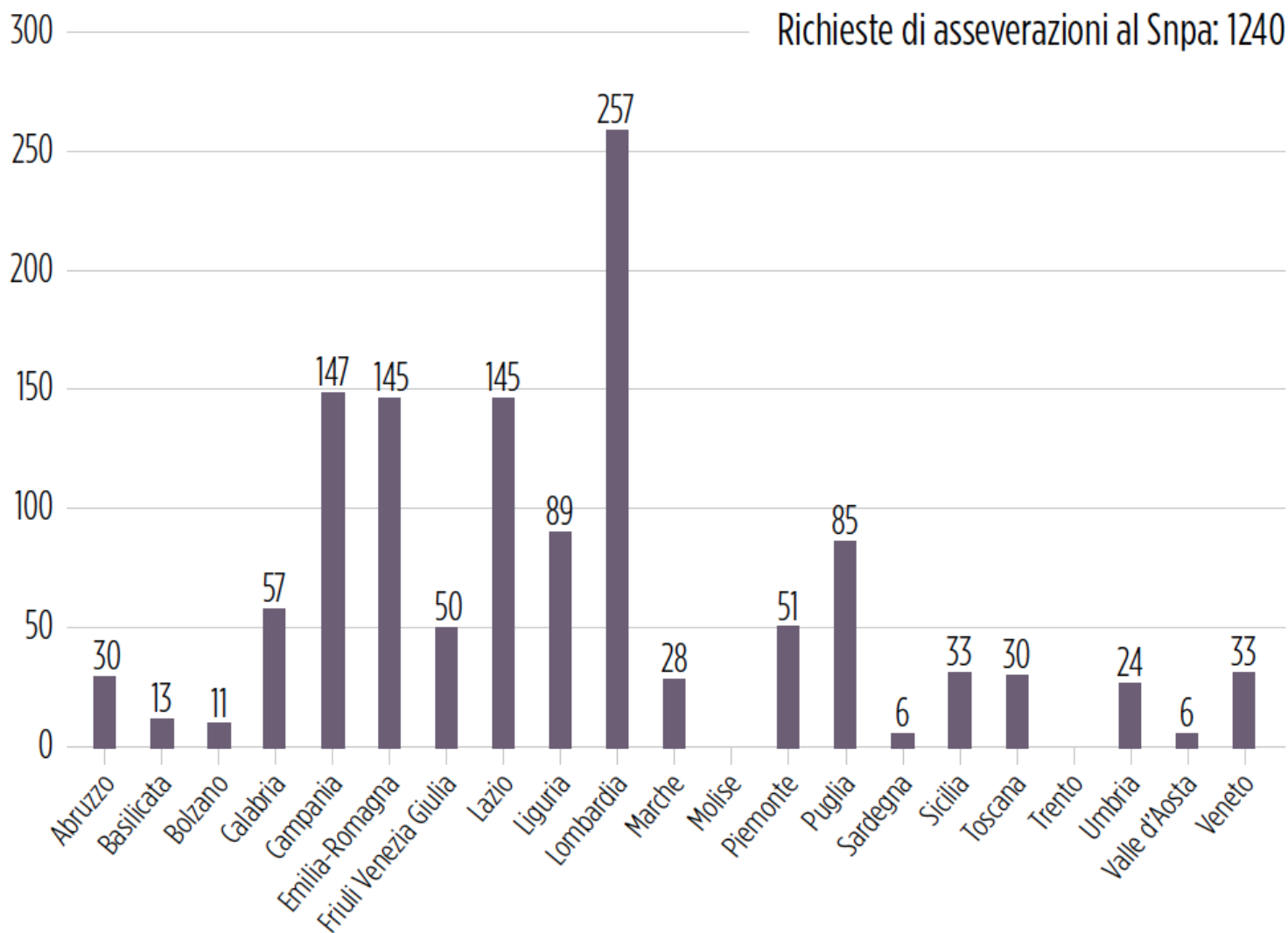
ASSEVERAZIONI ARPAE VERSO ENTI DI CONTROLLO ESTERNI

ENTE CHE EMANATO LA PRESCRIZIONE	ANNO 2016	ANNO 2017	ANNO 2018
Carabinieri	21	22	21
CCTA (Comando Carabinieri Tutela Ambientale)	25	11	19
Ex Corpo Forestale dello Stato	44	45	50
Polizia di Stato	0	10	16
Polizia Municipale	22	11	17
Polizia Provinciale	3	0	11
Altri enti di controllo	0	1	11
TOTALE	115	100	145

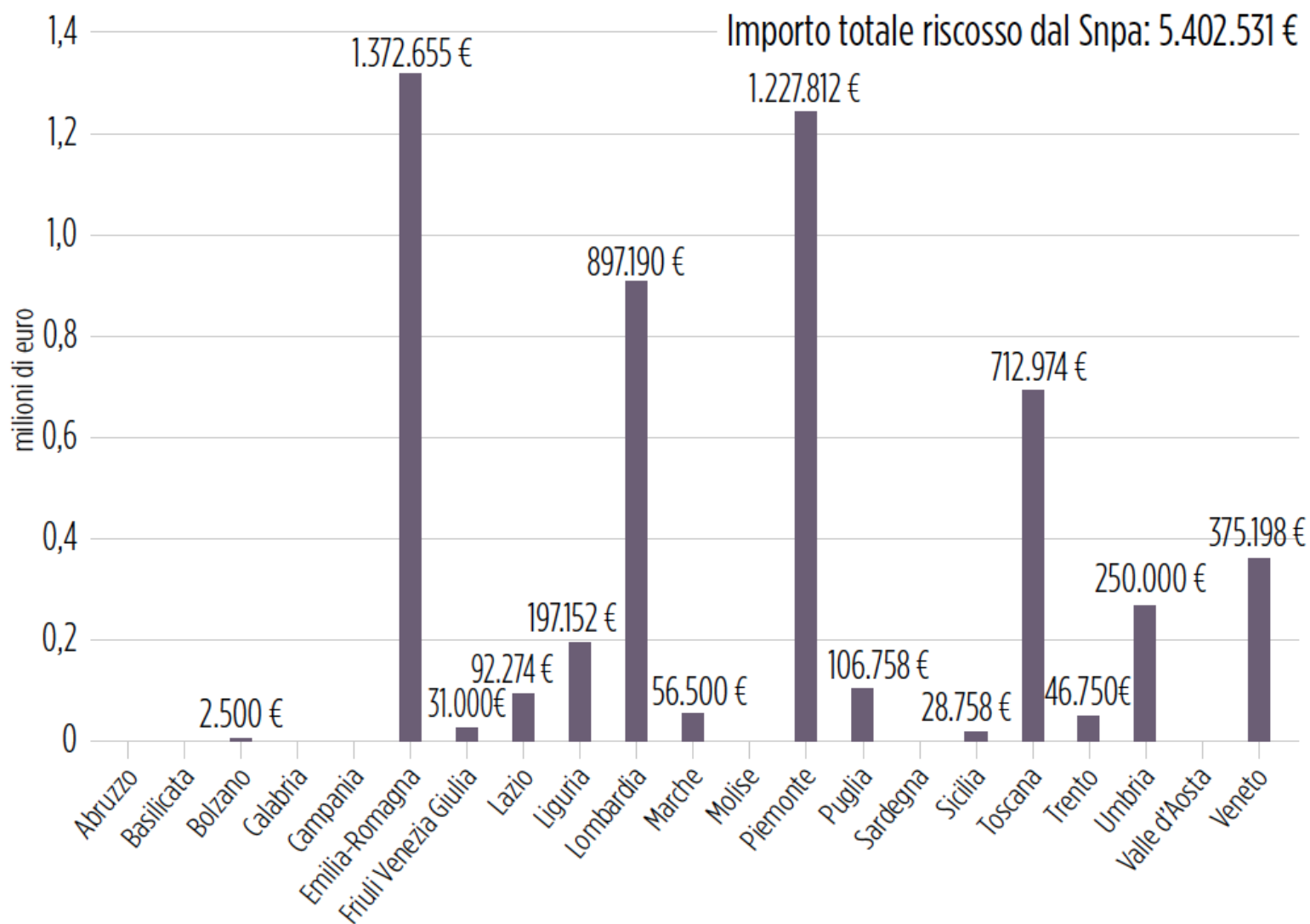


Fonte: ISPRA-SNPA "Applicazione della Legge 68/2015 nel SNPA nell'anno 2018"

LA LEGGE 68/2015 NEL SISTEMA NAZIONALE



Fonte: ISPRA-SNPA "Applicazione della Legge 68/2015 nel SNPA nell'anno 2018"



Fonte: ISPRA-SNPA "Applicazione della Legge 68/2015 nel SNPA nell'anno 2018"

Grazie dell'attenzione

Avv. Giovanni Fantini
Responsabile Servizio Affari istituzionali e Avvocatura
Arpae Emilia-Romagna