

Il regime dei controlli sulle attività produttive insediate nei siti di bonifica d'interesse nazionale.

FABIO FERRANTI

Responsabile Servizio RTEC

Corso di formazione Scuola Superiore della Magistratura

LA TUTELA DELLA SALUTE E DELL'AMBIENTE NEI SITI DI BONIFICA D'INTERESSE NAZIONALE

Grande Albergo Internazionale, Lungomare Regina Margherita n. 23

Brindisi - 18/20 settembre 2023



fabio.ferranti@isprambiente.it

- Dirigente Responsabile VAL-RTEC di ISPRA Servizio Rischi e sostenibilità ambientale delle tecnologie, delle sostanze chimiche, dei cicli produttivi e dei servizi idrici e per le attività ispettive;
- coordina ed approva istruttorie per la commissione nazionale AIA-IPPC e pareri ai sensi dell'art.29 quater e sexies del DLgs.152/06, sovrintende alle attività di controllo presso impianti AIA di competenza statale ai sensi dell'art.29-decies, promuovendo approfondimenti inerenti lo sviluppo di tecnologie sostenibili con applicazione delle migliori tecniche disponibili
- coordina le attività di segreteria tecnica affidate all'ISPRA dall'art. 11 del D.lgs.105/2015



INNOVAZIONE della LEGGE 132/16 artt.1-6

- ... al fine di assicurare **omogeneità ed efficacia** all'esercizio dell'**azione conoscitiva e di controllo** pubblico della qualità dell'ambiente **a supporto delle politiche** di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica ...
- ... concorre al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali ...



MODALITA' UNIFORMI DI MONITORAGGIO E CONTROLLO AMBIENTALE L. 132/16 art.4

- ... l'ISPRA adotta, con il concorso delle agenzie, **norme tecniche vincolanti per il Sistema** nazionale in materia di monitoraggio, di valutazioni ambientali, di controllo, di gestione dell'informazione ambientale e di coordinamento del Sistema nazionale, per assicurare l'armonizzazione, l'efficacia, l'efficienza e l'omogeneità dei sistemi di controllo e della loro gestione nel territorio nazionale, nonché il continuo aggiornamento ...



Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali art.9 della L.132/16

- **I LEPTA** costituiscono il livello minimo omogeneo di prestazioni in tutto il territorio nazionale che il Sistema nazionale e' tenuto a garantire, ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva
- Finalità è quella di raggiungere nei controlli ambientali alti livelli di efficienza e di avanguardia a livello nazionale; gli aspetti organizzativi, gestionali e finanziari, riferibili a costi standard per tipologia di prestazione, sono definiti tramite l'adozione di un Catalogo nazionale dei servizi in corso di determinazione



Convenzione ISPRA ARPA su attività di vigilanza e controllo per stabilimenti industriali

(art. 29-decies del D.Lgs. 152/2006)

- semplificare gli adempimenti amministrativi rendendo omogenei e comuni le scadenze temporali per il trasferimento dei fondi per i controlli degli stabilimenti
- Garantire disponibilità di personale con comprovata esperienza ed adeguata competenza anche per le attività di campionamento ed analisi delle emissioni nelle varie matrici ambientali (aria, acqua suolo e rifiuti)
- condividere il patrimonio di professionalità e di esperienze per adottare procedure e metodologie comuni in ambito di vigilanza e controllo, promuovendo attività di confronto e possibili eventi di formazione in ambito di monitoraggio sugli stabilimenti industriali

Vigilanza Ambientale

Inquinamento acustico
L.447/95

PARTE SECONDA Dlgs 152/06

- Valutazione ambientale strategica (VAS)
- Valutazione di impatto ambientale (VIA)
- Autorizzazione ambientale integrata (A.I.A.)

Inquinamento Elettromagnetico
L. 36/01

PARTE TERZA Dlgs 152

- Difesa del suolo e lotta alla desertificazione
- Tutela delle acque dall'inquinamento
- Gestione delle risorse idriche

PARTE QUARTA Dlgs 152

- Gestione dei rifiuti
- Bonifica dei siti contaminati

DLgs.105/15
incidenti rilevanti
sostanze
pericolose

PARTE QUINTA Dlgs 152

- Tutela dell'aria
- Riduzione delle emissioni in atmosfera

PARTE SESTA Dlgs 152

- Tutela risarcitoria del danno ambientale

PARTE SESTA bis Dlgs 152
Sistema Prescrittivo

Istallazioni in AIA statale attualmente sottoposte ad attività di controllo ai sensi dell'Allegato XII alla Parte seconda del D.Lgs. 152/06

**NATIONAL IEA
INSTALLATIONS [132]**



Thermal installations and other Large combustion installations-GAS [65]

Thermal installations and other Large combustion installations-COAL [7]

Chemical installations [28]

Petroleum refineries [13]

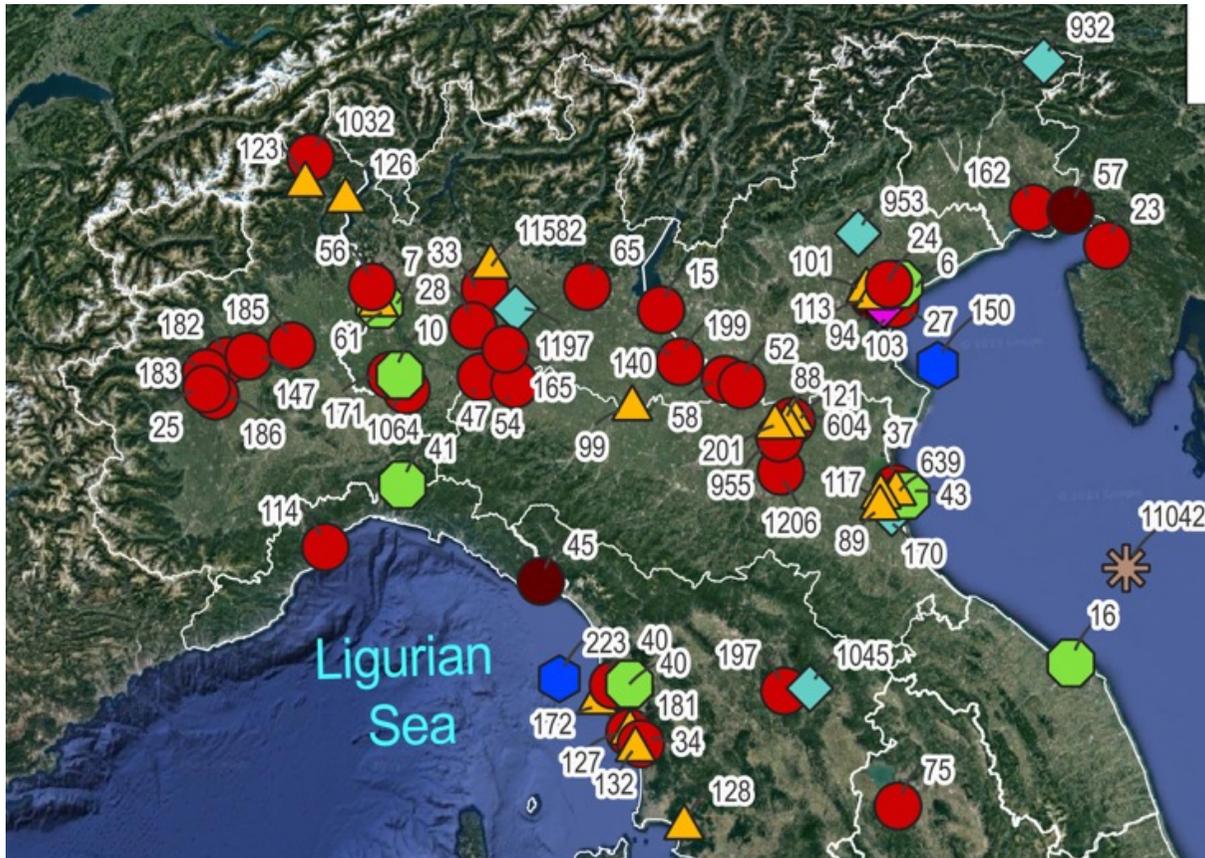
Gas compression power installations [12]

Offshore platforms [4]

Regasifiers [2]

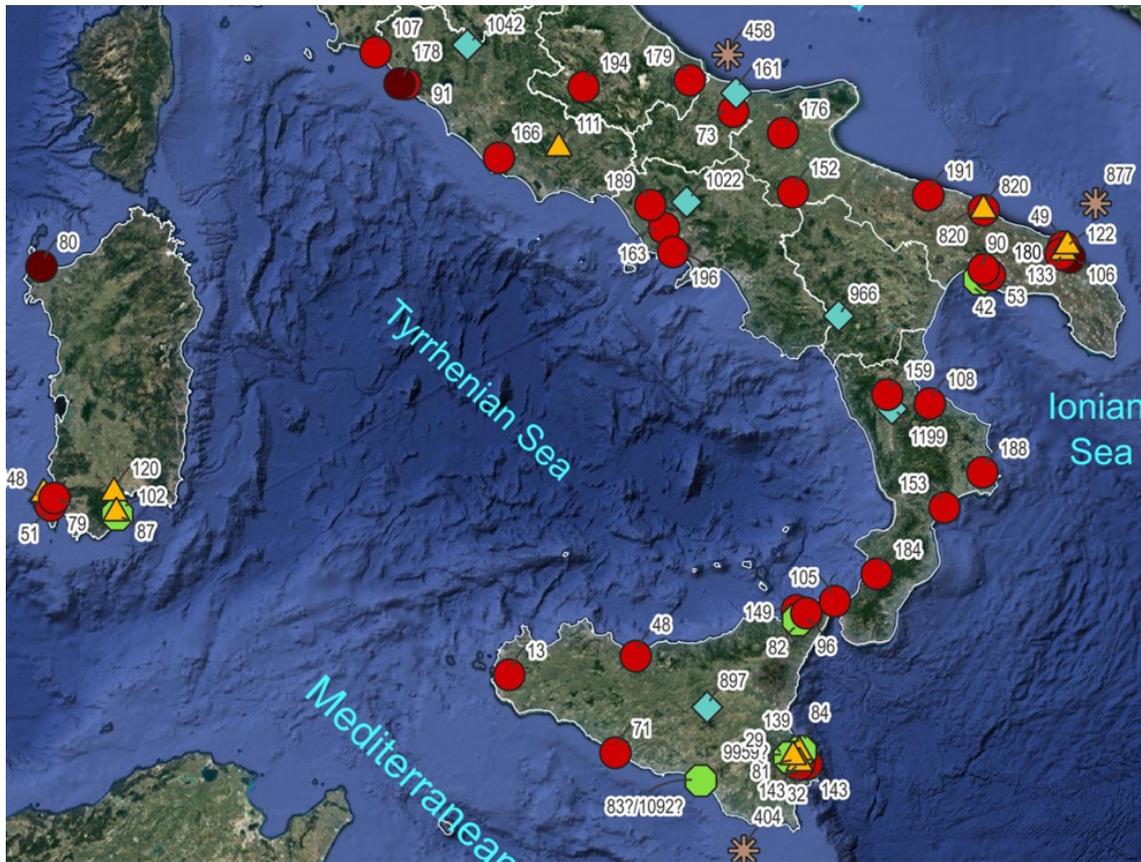
Complex installation [1]

Istallazioni in AIA statale sottoposte ad attività di controllo: gli impianti industriali del centro-nord



- Thermal installations and other Large combustion installations-GAS
- Thermal installations and other Large combustion installations-COAL
- ▲ Chemical installations
- Petroleum refineries
- ◆ Gas compression power installations
- ✱ Offshore platforms
- Regasifiers
- ◆ Complex installation

Istallazioni in AIA statale sottoposte ad attività di controllo: gli impianti industriali del centro-sud



- Thermal installations and other Large combustion installations-GAS
- Thermal installations and other Large combustion installations-COAL
- ▲ Chemical installations
- Petroleum refineries
- ◆ Gas compression power installations
- ✳ Offshore platforms
- ⬡ Regasifiers
- ◆ Complex installation



LA NATURA DEL CONTROLLO

- L'attività di ispezione (da taluni denominata conoscitiva) è parte sostanziale della più ampia funzione amministrativa svolta da varie strutture della pubblica amministrazione
- Un tempo tutta l'attività amministrativa dello Stato veniva chiamata attività di polizia, oggi si distingue tra l'attività di vigilanza finalizzata a prevenire la commissione di reati (**polizia amministrativa** intesa come l'insieme delle norme e delle azioni volte a verificare l'osservanza di leggi, regolamenti e atti amministrativi) e quella finalizzata a reprimere reati noti o dei quali si abbia notizia (**polizia giudiziaria**)
- Sin dagli anni '60 la Corte Costituzionale ha definito neutra l'attività di polizia amministrativa che può e deve essere svolta in assenza di notizia di reato e dunque costituisce la manifestazione e lo strumento di attuazione della potestà di vigilanza e controllo (controlli ordinari o di routine)



DIFFERENZE POLIZIA AMM.VA - GIUDIZIARIA

- Dal punto di vista logico la differenza è evidente ed è nelle finalità: la PA ha mero scopo preventivo (evitare che siano commesse violazioni e reati) la PG ha finalità tipicamente repressive (identificare e portare a giudizio chi ha commesso violazioni e reati)
- Dal punto di vista del contenuto le attività di PA e PG si differenziano poco (valutazioni, ispezioni, prelievi di campioni, acquisizioni di documenti, esami analitici di laboratorio, ...)
- Esiste però un'importante differenza procedimentale (anche in materia ambientale) tra le due azioni dello Stato: l'attività di PG, che è disciplinata dal codice di procedura penale come attività di ausilio a quella dell'Autorità Giudiziaria, riconosce al destinatario un diritto di difesa (costituzionalmente protetto) mentre al destinatario di un'azione di PA tale diritto non è riconosciuto
- L'attività di PA costituisce un attacco alla libertà individuale?

Riferimenti TUA Dlgs.152/06

Art. 29-decies Rispetto delle condizioni dell'AIA

ISPRA, per impianti di competenza statale, o, negli altri casi, l'autorità' competente, avvalendosi delle ARPA accertano...

Art. 101 criteri generali della disciplina degli scarichi

Autorità per il controllo è autorizzata ad effettuare le ispezioni necessarie per l'accertamento delle condizioni che danno luogo alla formazione degli scarichi

Art. 104 scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee

L'ARPA accerta le caratteristiche quantitative e qualitative dei fanghi e l'assenza di possibili danni per la falda

Art.135 competenze e giurisdizione ... Regione, Province, Comuni, CTAA etc



Riferimenti TUA Dlgs.152/06

Art. 195 Competenze dello Stato (Parte IV)

.... ai fini della sorveglianza e dell'accertamento degli illeciti in violazione della normativa in materia di rifiuti nonché della repressione dei traffici illeciti e degli smaltimenti illegali dei rifiuti provvedono il CCTA e il Corpo delle Capitanerie di Porto; possono concorrere GdF e Polizia Stato

Art. 196 competenze delle regioni

Per l'esercizio delle proprie funzioni le regioni si avvalgono anche delle **ARPA** ... ente di diritto pubblico, preposto ad attività tecniche per la vigilanza e il controllo ambientale, delle attività di ricerca e di supporto tecnico-scientifico, nonché alla erogazione di prestazioni analitiche di rilievo sia ambientale che sanitario. Cassazione Penale Sez.III, 1/02/2011 Sentenza n. 3634



Riferimenti TUA Dlgs.152/06

Art. 197 Competenze delle Province

Ai fini dell'esercizio delle proprie funzioni le province possono avvalersi, mediante apposite convenzioni, di organismi pubblici, ivi incluse le **ARPA**, con specifiche esperienze e competenze tecniche in materia. Gli addetti al controllo sono autorizzati ad effettuare **ispezioni, verifiche e prelievi di campioni all'interno di stabilimenti, impianti o imprese che producono o che svolgono attività di gestione dei rifiuti**. Il segreto industriale non può essere opposto agli addetti al controllo, che sono, a loro volta, tenuti all'obbligo della riservatezza ai sensi della normativa vigente.

... Il personale appartenente al C.C.T.A. è autorizzato ad effettuare le ispezioni e le verifiche necessarie.



Riferimenti TUA Dlgs.152/06

Art. 205 misure per incrementare la raccolta differenziata

L'ARPA provvede alla validazione dei dati raccolti e alla loro trasmissione alla regione

Art.206-bis per l'espletamento delle funzioni di vigilanza e controllo in materia di rifiuti, il MATTM si avvale dell'ISPRA

Art. 208 autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti

ARPA effettua istruttoria tecnica delle domande

Art.214 parere dell'ARPA per l'ammissione alle procedure semplificate su attività e caratteristiche dei rifiuti

ART. 242-bis Procedura semplificata per bonifica

L'esecuzione del piano è effettuato in contraddittorio con l'ARPA che procede alla validazione dei relativi dati, metodologie e monitoraggi



Riferimenti TUA Dlgs.152/06

Art. 241 Aree Militari

Si applicano le concentrazioni di soglia di contaminazione tabella 1 colonna A e B dell'allegato 5 al titolo V della parte IV

Il comandante di ciascun poligono adotta un piano di monitoraggio sulle componenti di tutte le matrici ambientali in relazione alle attività svolte predispone il documento contenente elementi rilevanti ai fini della tutela ambientale che è messo a disposizione dell'ARPA e dei comuni competenti per territorio

Le regioni istituiscono un Osservatorio

Ferme restando le competenze dell'art.9 del DM 22-10-2009 (CCTA NOE)

ISPRA provvede alle attività di vigilanza sul rispetto della normativa sui rifiuti avvalendosi delle ARPA secondo modalità definite da ulteriori decreti



RIFERIMENTI TUA DLGS.152/06

Art.268 definizioni

p) autorità competente per il controllo (AC) è quella che ha il compito di eseguire in via ordinaria i controlli circa il rispetto dell'autorizzazione ferme restando le competenze di PG

ART. 269 Autorizzazione alle emissioni in atmosfera

L'AC effettua tutte le ispezioni che ritenga necessarie per accertare il rispetto dell'autorizzazione.

Il gestore fornisce la collaborazione necessaria per i controlli, anche svolti mediante attività di campionamento e analisi e raccolta di dati e informazioni, funzionali all'accertamento del rispetto delle disposizioni della parte quinta del presente decreto. Il gestore assicura in tutti i casi l'accesso in condizioni di sicurezza, anche sulla base delle norme tecniche di settore, ai punti di prelievo e di campionamento.



LE GARANZIE

- Se gli addetti che svolgono un'attività di vigilanza rilevano una violazione penale e hanno qualifica amministrativa è loro obbligo trasmettere denuncia ai sensi dell'art. **331 del c.p.p.**, in quanto pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio
- Se gli addetti hanno invece qualifica di **UPG** essi possono (devono) **procedere immediatamente** con il c.p.p. fornendo le necessarie **garanzie al controllato** (facoltà di non rispondere, di non fornire notizie o documenti che possono essere usati contro di lui, ...)
- Ma è evidente che **nel corso dell'attività di polizia amministrativa il controllato potrebbe già aver fornito elementi** tali da evidenziare la necessità di svolgere indagini di rilievo penale nei suoi confronti
- Avviare le procedure del c.p.p. ogni qual volta sia prevedibile l'emergere di un reato ?



LA SPECIFICITA' AMBIENTALE (1)

Il nostro ordinamento prevede che in alcuni casi la generica **attività di vigilanza deve essere potenziata e resa sistematica** nei confronti di taluni soggetti: è proprio il caso dell'ambiente la cui regolamentazione si fonda principalmente sul criterio dell'**autorizzazione** e dei **controlli**

Per taluni soggetti, in determinati contesti come quello ambientale, la vigilanza comporta la **necessità di verificare** non solo il generico rispetto della legge ma anche **specifiche condizioni (c.d. prescrizioni)** che sono stabilite in atti amministrativi specifici: le autorizzazioni



LA SPECIFICITA' AMBIENTALE (2)

Purtroppo sia nella UE sia in Italia l'attività di vigilanza e controllo ambientale non è organicamente e univocamente definita da un testo normativo

L'attività di vigilanza e controllo ambientale è spesso **trattata a corollario delle singole materie regolamentate** (aria, acque, suolo, gestione rifiuti, bonifiche, acustica, AIA etc)

Forte multidisciplinarietà: un ispettore ambientale deve avere conoscenze aggiornate in campo **tecnico-scientifico** (impianti, processi, strumentazione, metodi di campionamento e analisi), in **campo giuridico** (polizia amministrativa, polizia giudiziaria) e talvolta anche **economico** (effetti economici di prescrizioni e misure tecniche)

LA SPECIFICITA' AMBIENTALE (3)

- Il **livello di competenze** richiesto per lo svolgimento dell'attività ispettiva è in genere **molto elevato**: serve formazione e addestramento continuo
- Un operatore preposto alla vigilanza rischia in proprio: sono necessarie **forme di tutela** (responsabilità civile, tutela legale)
- **Ruolo sociale** del pubblico ufficiale che è preposto alla tutela dell'interesse pubblico terzietà e rilevanza dei controlli
- ***"la qualifica di pubblico ufficiale, ai sensi dell'art. 357 c.p. (come modificato dalle leggi 86/1990 e 181/92), deve essere riconosciuta a quei soggetti che, pubblici dipendenti o semplici privati, possono e debbono - quale che sia la loro posizione soggettiva - formare e manifestare, nell'ambito di una potestà regolata dal diritto pubblico, la volontà della p.a., ovvero esercitare, indipendentemente da formali investiture, poteri autoritativi, deliberativi o certificativi, disgiuntamente e non cumulativamente considerati"*** (Cass. Pen. 7.6.2001; n. 191171/92; n. 213910/99).



QUALIFICHE FUNZIONALI (1)

Fin dalla sua costituzione il Sistema delle Agenzie Ambientali si è interrogato su quale dovesse essere lo **status giuridico degli operatori** preposti alle attività di vigilanza e controllo ambientale

Il dibattito si è in particolare incentrato sulla **qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria**, che, in molte Agenzie Ambientali, è stata “conferita”, con modalità differenziate, ai dipendenti che effettuano controlli sul territorio

L'art. 57 del Codice di Procedura Penale delega a leggi di settore o regolamenti la possibilità di attribuire le funzioni di PG nei “**limiti del servizio e secondo le rispettive attribuzioni**” in comparti della PA diversi da quelli preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica



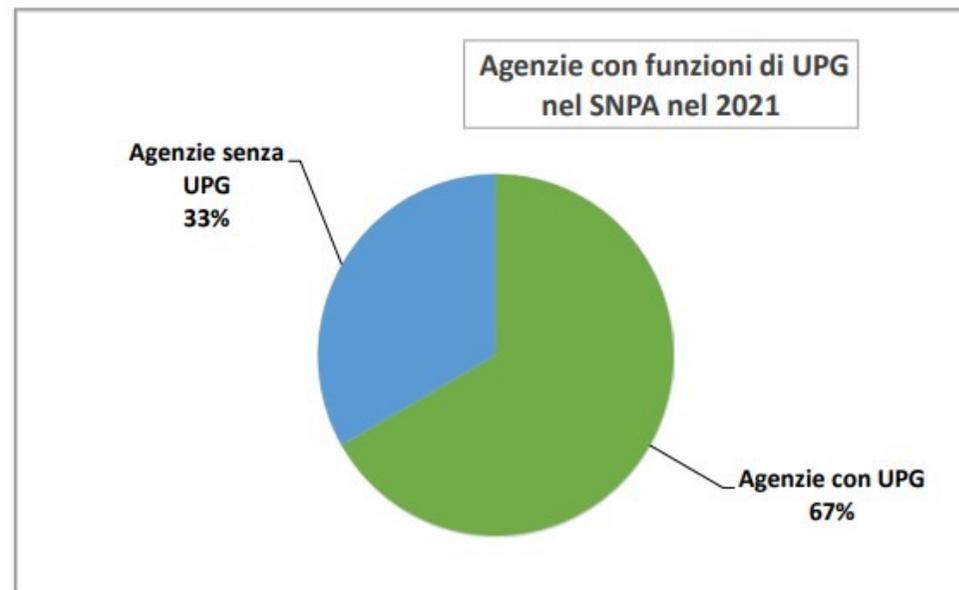
QUALIFICHE FUNZIONALI (2)

- La circostanza che in alcune Regioni gli operatori delle Arpa operino con funzioni di P.G. ed in altre no, crea una **situazione a macchia di leopardo** che non aiuta la costituzione di una rete omogenea di controlli ambientali e un'immagine coesa del sistema
- È pur vero che ad oggi **non si è avuta notizia** che un atto compiuto da un operatore di un'agenzia ambientale sia stato annullato da un Tribunale sulla base della **carenza di legittimazione giuridica a svolgere tali funzioni**
- È inoltre pienamente condiviso che, al di là della qualifica posseduta, l'elemento di **maggior pregio** dell'attività di controllo delle agenzie risiede nel “know how” **tecnico scientifico** che le caratterizza rispetto agli altri corpi di vigilanza

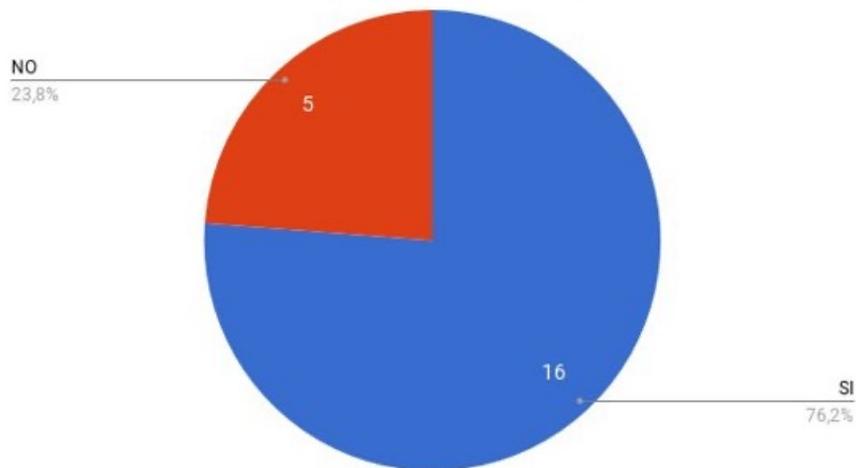
Ufficiali di Polizia Giudiziaria (UPG)

Non tutte le agenzie del SNPA impartiscono prescrizioni, in quanto solo alcune di esse sono dotate di personale con qualifica di UPG.

In questi casi, l'attività prevalente nell'ambito dell'applicazione della procedura estintiva, è quella di asseverazione di prescrizioni impartite da altre forze di PG.



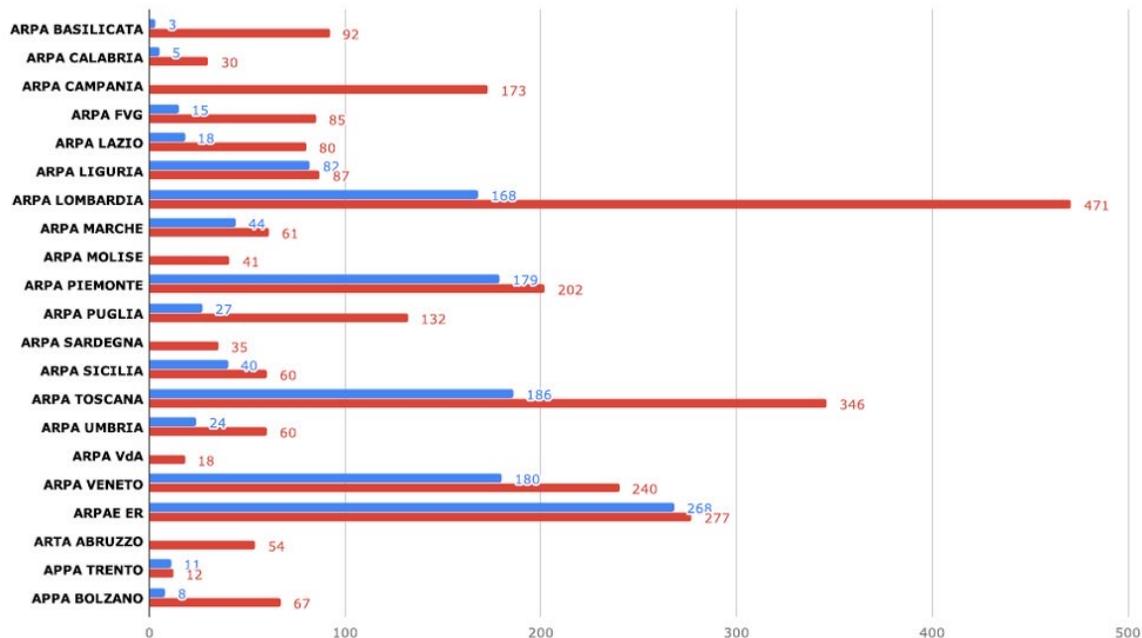
Alla data del 30 settembre 2018 è presente personale con qualifica UPG?



FUNZIONI ISPETTIVE NELLE AGENZIE AMBIENTALI

DATI ASSOARPA AL 30/09/2018

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





QUALIFICHE FUNZIONALI (3)

Il tema della qualifica degli operatori addetti alla **vigilanza e controllo ambientale è attuale**, l'ultimo evento di rilievo è la normativa speciale relativa alle aziende di interesse strategico nazionale e in particolare all'ILVA di Taranto.

La legge di conversione del decreto legge 4 giugno 2013, n. 61, ha modificato le attribuzioni del personale incaricato delle attività di vigilanza tecnico scientifica svolte da ISPRA, limitatamente alle attività di “... **accertamento, contestazione e notificazione delle violazioni** ...” per le verifiche relative all'ILVA di Taranto, attribuendo la qualifica di UPG agli ispettori. Siffatta innovazione è **limitata** alle attività ISPRA nell'ambito della vigilanza sul decreto di riesame AIA, ferme restando le differenti attribuzioni di competenze e qualifiche funzionali derivanti dal testo unico ambientale.



RIFERIMENTI ALLE STRUTTURE SANITARIE

L.23-12-1978 n. 833 servizio sanitario nazionale.

Publicata nella Gazz. Uff. 28 dicembre 1978, n. 360, S.O.

Art.21. *Organizzazione dei servizi di prevenzione.*

... omissis.. in applicazione di quanto disposto nell'ultimo comma dell'art.27 DPR 24 luglio n.616, spetta al prefetto stabilire su proposta del presidente della regione, quali addetti ai servizi di ciascuna unità sanitaria locale, nonché ai presìdi multizonali di prevenzione assumano ai sensi delle leggi vigenti la qualifica di **ufficiale di polizia giudiziaria**, in relazione alle funzioni ispettive e di controllo da essi esercitate relativamente all'applicazione della legislazione sulla sicurezza del lavoro.



RIFERIMENTI PER SNPA

D.L. 4-12-1993 n. 496 (G.U. 4 dicembre 1993, n. 285)

Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente

Legge 21 gennaio 1994, n. 61 conversione in legge

Art.2-bis. Disposizioni sul personale ispettivo.

1. Nell'espletamento delle funzioni di controllo e di vigilanza di cui al presente decreto, **il personale ispettivo dell'ANPA**, per l'esercizio delle attività di cui all'articolo 1, comma 1, **e delle Agenzie** di cui all'articolo 03 può **accedere agli impianti e alle sedi di attività e richiedere i dati, le informazioni e i documenti necessari** per l'espletamento delle proprie funzioni. Tale personale è munito di documento di riconoscimento rilasciato dall'Agenzia di appartenenza. Il segreto industriale non può essere opposto per evitare od ostacolare le attività di verifica o di controllo.



L.132/16 SNPA

Art. 14 Disposizioni sul personale ispettivo

Previsto un **regolamento** per individuazione del personale ispettivo , **codice etico, competenze**, criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, con principio della **rotazione** al fine di garantire la **terzietà** dell'intervento ispettivo.

Individuare **modalità per la segnalazione di illeciti ambientali** da parte di enti e di cittadini, singoli o associati

Il presidente dell'ISPRA e i legali rappresentanti delle agenzie, attraverso specifici regolamenti interni, individuano il rispettivo personale incaricato degli interventi ispettivi.



L.132/16 SNPA

Art. 14 Disposizioni sul personale ispettivo

Il personale ispettivo può **accedere agli impianti** e alle sedi di attività oggetto di ispezione e ottenere i **dati**, le **informazioni** e i **documenti** necessari per l'espletamento delle funzioni stesse; non può essere opposto il segreto industriale

Il presidente dell'ISPRA e i legali rappresentanti delle agenzie **possono individuare e nominare**, tra il personale di cui al presente articolo, i dipendenti che, nell'esercizio delle loro funzioni, operano con la qualifica di **ufficiale di polizia giudiziaria**.

Garanzia di adeguata assistenza legale e copertura assicurativa a carico dell'ente di appartenenza.

L. N. 132/16 SNPA

L'articolo 14 della L. n. 132 del 2016 ha previsto l'adozione di un regolamento, emanato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, che rechi disposizioni sul personale ispettivo del SNPA.

Il regolamento è, quindi, finalizzato a disciplinare le modalità di individuazione del personale incaricato a dette attività, nell'ambito delle funzioni di controllo svolte dal Sistema Nazionale a Rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), le competenze che esso deve possedere, nonché i criteri generali per lo svolgimento delle attività medesime nonché le modalità per la segnalazione di illeciti ambientali da parte di enti e di cittadini, singoli o associati, con lo scopo precipuo di contrastare azioni illecite nei confronti del nostro territorio e garantire, quindi, un'elevata protezione dell'ambiente.

Detto atto è in corso di finalizzazione in quanto è stato esaminato dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi DAGL in data 25 luglio 2023.



VIGILANZA AMMINISTRATIVA ISPRA

L.464/84 obbligo di comunicare al Dipartimento per il Servizio Geologico d'Italia (ISPRA) le informazioni relative a studi o indagini nel sottosuolo nazionale, per scopi di ricerca idrica o per opere di ingegneria civile. Tali informazioni riguardano in particolare le indagini a mezzo di scavi, perforazioni e rilievi geofisici spinti a profondità maggiori di 30 metri dal piano campagna e, nel caso delle gallerie, maggiori di 200 metri di lunghezza. L'omessa o tardiva trasmissione delle è punibile con sanzione amministrativa

DLgs.105/15 controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose

Art. 13 (Notifica) comma 9. Le attività per la verifica delle informazioni contenute nella notifica, ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di comunicazione da parte del MATTM alla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 5, comma 2 e in conformità alla decisione 2014/895/UE, sono effettuate da ISPRA, con oneri a carico dei gestori.

Art.28 Sanzioni (Arresto, ammenda, contravvenzione, sanzione)

POTERI DI POLIZIA AMMINISTRATIVA ISPRA

ART. 29-decies del Dlgs.152/06 (Rispetto delle condizioni AIA)

.....

3. ISPRA, per impianti di competenza statale, o, negli altri casi, l'autorità competente, avvalendosi delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, accertano, secondo quanto previsto e programmato nell'autorizzazione ai sensi dell'[articolo 29-sexies](#), comma 6 e con oneri a carico del gestore:

- a) il rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale;
- b) la regolarità dei controlli a carico del gestore, con particolare riferimento alla regolarità delle misure e dei dispositivi di prevenzione dell'inquinamento nonché al rispetto dei valori limite di emissione;
- c) che il gestore abbia ottemperato ai propri obblighi di comunicazione e in particolare che abbia informato l'autorità competente regolarmente e, in caso di inconvenienti o incidenti che influiscano in modo significativo sull'ambiente, tempestivamente dei risultati della sorveglianza delle emissioni del proprio impianto.

PROCEDURE ART. 29 DECIES

5. **il gestore deve fornire tutta l'assistenza necessaria** per lo svolgimento di qualsiasi

1. **verifica tecnica relativa all'impianto,**
2. per **prelevare campioni** e
3. per **raccogliere qualsiasi informazione necessaria**

il soggetto che effettua gli accertamenti redige **relazione che contiene i pertinenti riscontri in merito alla conformità dell'installazione alle condizioni di autorizzazione e le conclusioni riguardanti eventuali azioni da intraprendere**. La relazione e' notificata al gestore ed all'AC entro **60gg** e resa disponibile al pubblico, entro **quattro mesi**

6. **Gli esiti dei controlli e delle ispezioni sono comunicati all'autorità competente ed al gestore** indicando le situazioni di **mancato rispetto delle prescrizioni** di cui al comma 3, lettere a), b) e c), e **proponendo le misure da adottare**.

7. **Ogni organo che svolge attività di vigilanza, controllo, ispezione e monitoraggio** su impianti che svolgono attività di cui agli allegati VIII e XII, **e che abbia acquisito informazioni in materia ambientale rilevanti ai fini dell'applicazione del presente decreto, comunica tali informazioni, ivi comprese le eventuali notizie di reato, anche all'autorità competente.**

11. ISPRA esegue i controlli di cui al comma 3 **anche avvalendosi** delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente territorialmente competenti,

9. In caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie, o di esercizio in assenza di autorizzazione, **l'autorità competente procede secondo la gravità delle infrazioni:**

- a) **alla diffida**, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le irregolarità;
- b) **alla diffida e contestuale sospensione** dell'attività autorizzata per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per l'ambiente;
- c) **alla revoca dell'autorizzazione integrata ambientale e alla chiusura dell'impianto**, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo e di danno per l'ambiente.

10. In caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie, l'autorità competente, ove si manifestino situazioni di **pericolo o di danno per la salute**, ne dà comunicazione al sindaco ai fini dell'assunzione delle eventuali misure ai sensi dell'[articolo 217 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265](#).



Innovazione della legge ecocreati L.68-2015

La legge 68/2015 costituisce una innovazione storica per l'attività di vigilanza ambientale pur considerando che rappresenta un'approvazione di un disegno di legge molto antico (le prime proposte datano a inizio anni 2000) per cui quello attuale sembra il coordinamento di più testi che sono stati elaborati nel tempo.

Dopo un lungo iter parlamentare sono stati inseriti nel libro II del Codice penale **cinque nuovi delitti contro l'ambiente** tra i quali spicca anche quello d'impedimento del controllo che non riguarda solo la materia ambientale ma anche quella della salute e della sicurezza sul lavoro; inserisce infatti varie modifiche alla normativa esistente

- al CODICE PENALE con l'introduzione di nuovi delitti ambientali,
- al CODICE AMBIENTALE (D.Lgs. 152/06) con l'introduzione della parte VI-bis relativa alla procedura estintiva del reato per adempimento, nel caso di alcune violazioni ambientali di natura contravvenzionale, che possono essere convertite in sanzioni amministrative;
- al D.Lgs. 231/2001 relativo alla responsabilità amministrativa degli enti, con l'introduzione di nuovi delitti ambientali tra i "reati presupposto" che fanno scattare la responsabilità della persona giuridica.



I delitti contro l'ambiente (TITOLO VI-bis CP)

Prima della 68/2015 gli illeciti ambientali, previsti nel Codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006), erano prevalentemente di tipo amministrativo o di tipo contravvenzionale, salvo alcune eccezioni, come le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

Nei casi più gravi era necessario ricorrere ad articoli aspecifici del Codice Penale, quali ad esempio il disastro innominato, il danneggiamento aggravato, l'avvelenamento di acque destinate all'alimentazione, il getto pericoloso di cose, la distruzione di bellezze naturali.

La legge 68/2015 introduce nel Codice Penale i delitti contro l'ambiente nel CP TITOLO VI-bis - DEI DELITTI CONTRO L'AMBIENTE

- Art. 452-bis (**Inquinamento ambientale**)
- Art. 452-quater (**Disastro ambientale**)
- Art. 452-sexies (**Traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività**)
- Art. 452-septies (**Impedimento del controllo**)
- Art. 452-terdecies (**Omessa bonifica**)

Art. 452- septies - Impedimento del controllo

L'articolo stabilisce che: «... salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificialmente lo stato dei luoghi, impedisce, **intraicia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientali** e di sicurezza e igiene del lavoro, ovvero ne compromette gli esiti, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni ...».

Apparentemente la definizione è obbligata:

l'impedimento deve realizzarsi negando od ostacolando l'accesso ai luoghi ovvero mutando artificialmente il loro stato

In realtà l'interpretazione è oggi considerata ampia

Possibili fattispecie:

- sia **ostacolato** un campionamento o una verifica ambientale
- siano **alterati documenti** resi nei procedimenti di vigilanza ambientale

Art. 452- septies – Tutela penale delle funzioni di controllo

L'art. 452 – septies c.p. ha introdotto una figura delittuosa che tutela i cosiddetti "beni strumentali" in quanto mira a salvaguardare il regolare esercizio del controllo da parte del personale ispettivo.

La struttura del nuovo illecito s'impenna, infatti, sull'impedimento o sull'intralcio o sull'elusione allo svolgimento delle attività di vigilanza e controllo; deve trattarsi, quindi, di una condotta diretta a impedire o intralciare e, di conseguenza, rendere più faticosa e comunque meno efficace l'attività di controllo indipendentemente dal luogo ove il controllo lo stesso deve avvenire.

La norma specifica, quindi, diverse modalità alternative attraverso le quali si realizza la condotta, ossia:

- negando l'accesso;
- predisponendo ostacoli impedimenti o ritardi ;
- mutando artificialmente lo stato dei luoghi;
- compromettendo gli esiti del controllo;
- fornendo informazioni parziali o erranee alle richieste degli enti di controllo

Art. 452- septies – Tutela penale delle funzioni di controllo

Occorre rilevare, inoltre, che l'art. 452-septies c.p. non contiene alcun riferimento a un insediamento o stabilimento o unità produttiva o attività d'impresa; il legislatore, infatti, ha scelto di non limitare aprioristicamente la norma richiamando definizioni specifiche del settore con il risultato che, in concreto, tutte le attività ricadenti nell'ambito applicativo del controllo ambientali (DLgs.152/06) e di sicurezza e igiene del lavoro (DLgs. 81/08) sono interessate da questa nuova ipotesi di reato

L'art. 452-septies c.p., infatti, costituisce un esempio paradigmatico e appariscente di tutela penale delle funzioni di controllo quale il bene strumentale rappresentato dalle funzioni di controllo che mirano a loro volta alla salvaguardia dell'ambiente, bene finale, e dunque *indirettamente* lo tutelano.

L'impedimento deve realizzarsi negando o ostacolando l'accesso ai luoghi, ovvero mutando artificialmente lo stato dei luoghi. Peraltro, laddove l'ostacolo sia posto, ad esempio, con mezzi meccanici, in base all'articolo 452-undecies deve esserne disposta la confisca.

Art. 452 – undecies - confisca

Le ultime due disposizioni del nuovo titolo VI-bis intervengono anche su confisca obbligatoria e ripristino dello stato dei luoghi.

In particolare l'art. 452-undecies c.p. prevede che, **in caso di condanna o patteggiamento** per i reati di inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo nonché per i reati associativi (sia nella fattispecie semplice che mafiosa) finalizzati alla commissione dei nuovi reati ambientali previsti dal titolo VI-bis, il giudice debba sempre **ordinare la confisca delle cose che costituiscono il prodotto o il profitto del reato o che servirono a commetterlo**; una clausola di salvaguardia, introdotta dal Senato a tutela dei terzi estranei al reato, ha escluso l'obbligatorietà della confisca quando i beni appartengano a questi ultimi (primo comma).

Se la confisca dei beni non è possibile, il giudice ordina la confisca per equivalente, individuando i beni sui quali procedere dei quali il condannato abbia la disponibilità anche per interposta persona (secondo comma).

Art. 452- septies – Tutela penale delle funzioni di controllo

Il Senato ha aggiunto due ulteriori commi all'art. 452-undecies:

- il terzo comma introduce un obbligo di destinazione dei beni e dei proventi confiscati: questi infatti devono essere messi nella disponibilità della pubblica amministrazione competente e vincolati all'uso per la bonifica dei luoghi;
- il quarto comma precisa che la confisca non si applica quando l'imputato abbia efficacemente provveduto alla messa in sicurezza dei luoghi e, se necessario, alla loro bonifica e ripristino.

L'art 452-septies nel suo complesso ha un suo significato prodromico e rappresenta uno strumento molto importante dal punto di vista preventivo che attiene alla attività di ispezione e controllo ambientale

Di seguito vengono riportati esempi di violazioni configurabili nell'art. 452-septies ovvero che hanno comportato impedimento all'accesso, modificando artificialmente lo stato dei luoghi, predisponendo ostacoli, in modo da contrastare l'attività di controllo dei soggetti preposti alla vigilanza in campo ambientale o di sicurezza sul lavoro.

Esempi di inosservanze (1)



Caso 1 – A seguito di accertamenti (sopralluoghi e campionamenti) presso un depuratore consortile sono state richieste ed acquisite informazioni tecniche inerenti il registro di marcia del depuratore, copie dei formulari dei rifiuti e copia dei Rapporti di Prova degli autocontrolli sull'ingresso e sullo scarico del depuratore nell'anno 2022. Nonostante la forte presenza turistica durante il periodo estivo e quindi l'aumento del carico in ingresso al depuratore e l'imbrattamento del corpo recettore, il Gestore **non ha comunicato lo stato di sofferenza dell'impianto**, che era sicuramente già presente ad inizio stagione ed ha ripulito senza alcuna comunicazione il tratto di fosso imbrattato. E' stato accertato che **il Gestore ha effettuato una verifica interna al depuratore, ma nonostante il perdurare del malfunzionamento, non ha adottato accorgimenti tecnici di alcun tipo e anche in tale occasione non è avvenuta alcuna comunicazione agli enti di controllo (ARPA/ISPRA) come avrebbe previsto l'autorizzazione. Tale comportamento non ha permesso dunque né di essere a conoscenza della reale situazione impiantistica prima del sopralluogo effettuato né di verificare la gestione dei malfunzionamenti avvenuti ed in corso per richiedere immediati accorgimenti tecnici ed il ripristino dello stato dei luoghi.** La Comunicazione di Notizia di Reato ha individuato, oltre all'art.674 (getto pericoloso di cose) e art.635 (danneggiamento) del C.P., anche l'art. 452-septies per impedimento al controllo.

Esempi di inosservanze (2)



- **Caso 2** – Importante società gestiva numerosi impianti senza le autorizzazioni necessarie. L'impianto non autorizzato non era in gestione esterna nel periodo contestato ed era molto **difficile ricostruire chi, nella società proprietaria, avesse la titolarità della sua gestione nel periodo di passaggio da un gestore esterno ad un altro**. La società ha risposto in maniera evasiva ed incompleta alla richiesta di informazioni più volte reiterate, circostanziandole sempre meglio. All'ultima richiesta, molto puntuale, redatta con la collaborazione dei legali dell'ARPA, è **stato comunicato alla società** che una risposta incompleta o evasiva sarebbe stata ritenuta un impedimento al controllo. Puntualmente la Società ha risposto in maniera incompleta e non chiara. All'esito è stata inoltrata NR per il reato dell'art. 452 septies del Codice penale.
- **Caso 3** – Realizzazione di opere di condotte idriche senza rendere disponibili accesso ai pozzetti di controllo prelievo per il monitoraggio di controllo, predisponendo inoltre **by pass non comunicati** per gli scarichi oggetto di autorizzazione; esempio tipico modifica artificiosa dello stato dei luoghi ovvero di alterazione "maliziosa" dei luoghi interessati dal controllo.

Esempi di inosservanze (2)



- **Caso 4** – Gestore di discarica sospettato di **gestito impropriamente alcuni rifiuti** subisce un sopralluogo, previa comunicazione, sopralluogo più volte rinviato per indisponibilità del gestore. Nella data dell'annunciato ennesimo sopralluogo il cancello della discarica era chiuso, e sulla pista di accesso al sito sono stati posizionati massi che **ostruiscono la strada segnalando essere in corso attività di manutenzione non preannunciata**, comportando CNR di impedimento al controllo.
- **Caso 5** – Punto di **campionamento segnalato non corrispondente a quello autorizzato, che ha comportato la determinazione di concentrazione allo scarico diluita** rispetto all'effluente oggetto di accertamento a causa di aggiunta di acque di raffreddamento e/o di lavaggio non proprie del ciclo produttivo oggetto di accertamento; caso tipico di impedimento, intralcio o elusione con relativa compromissione degli esiti del controllo ambientale.
- **Caso 6** – Consegna di **rapporti di prova in regime di autocontrollo delle emissioni errati al fine di deviare gli esiti del controllo.**

Conclusioni su esempi inosservanze

Gran parte dei casi ove sono stati rilevati impedimenti al controllo (o valutati come tali) sono riferiti alle verifiche effettuate dal 2021 al 2022 presso un impianto di depurazione e trattamento rifiuti liquidi nella regione Toscana; per tali inosservanze sono state trasmesse da ARPAT alla Autorità Giudiziaria varie comunicazioni e informative

Gli impedimenti al controllo riguardano sinteticamente le seguenti fattispecie :

- 1) Diluizione campione rifiuto in ingresso, al momento dell'acquisizione da parte di ARPAT;
- 2) Riversamento di parte dei campioni prelevati dal campionatore in fognatura di impianto, durante i controlli ufficiali di ARPAT;
- 3) Installazione campionatore in punto non rappresentativo dello scarico;
- 4) Diluizione del rifiuto Fango 190206 nel sistema di stoccaggio durante il campionamento di ARPAT.
- 5) Campione in uscita delle 24 ore ed istantaneo limpido, mentre dalla condotta di scarico in ambiente fuoriuscivano fanghi biologici inviati direttamente allo smaltimento a mare;
- 6) Utilizzo di condotte alternative allo scarico non censite e non autorizzate;
- 7) Alterazione dei registri di impianto;
- 8) Non rispondenza delle planimetrie di impianto al reale stato dei luoghi;
- 9) Utilizzo di prodotti non autorizzati e non conformi (in assenza di comunicazione e certa tracciabilità negli acquisti);
- 10) Non attendibilità delle analisi di autocontrollo, con refertazione di risultati non sovrapponibili con quelli di ARPAT effettuati in parallelo.

Grazie per l'attenzione

fabio.ferranti@isprambiente.it