

# La procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex parte VI - bis D.Lgs. n. 152/2006

Martedì 11 ottobre 2022 ore 10:00

Daniela Cantarutti - ARPA FVG



REALIZZATO DA:



- ▶ *La Legge 22.05.2015 n.68 “Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente”*
  - *ha attuato il riconoscimento all'interno del Codice penale, dell'ambiente come **bene tutelato**, sul presupposto della sua rilevanza **costituzionale**, ridisegnandone il complessivo sistema di tutele.*

*La Legge 22.05.2015 n.68 “Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente”, in vigore dal 29/05/2015, modifica:*

- ▶ ***codice penale Titolo VI bis***
- ▶ ***decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (di seguito TUA) Parte VI bis***

## ▶ La legge n. 68/2015:

- con l'obiettivo della repressione degli illeciti massimamente offensivi per l'ambiente
- con l'obiettivo di incrementare l'efficacia preventiva della disciplina penale in materia ambientale

---

Nuove fattispecie di reato:

- ▶ - *Inquinamento ambientale* (art. 452 bis c.p.)

- ▶ La **Legge 68/2015** introduce la procedura di estinzione in via amministrativa delle contravvenzioni in materia ambientale (art. 318 bis e ss TUA) mediante lo strumento della **prescrizione**

## La procedura di estinzione della contravvenzione ambientale

---

- ▶ procedura analoga a quella prevista dal D.lgs. 758/94 (artt. 20 – 24) in tema di violazione di norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro
- ▶ finalizzata ad eliminare la contravvenzione con effetto estintivo del reato

- ▶ Raffronto con la disciplina del D.lgs. 758/94 con quella del 318 bis e ss del TUA



# Prime applicazioni Analisi delle criticità problematiche

---

la Legge 68/2015 entra in vigore il  
29 maggio 2015

▶ **Applicazione immediata (e non uniforme...)**

**«a macchia di leopardo»**

# La procedura di estinzione del reato di cui alla Parte VI – bis del D.Lgs. 152/2015 Prima applicazione

---

- ▶ le nuove disposizioni non sono supportate da un sistematico apparato di definizioni né dalla previsione di univoci criteri valutativi

# Legge 132/2016 il Sistema Nazionale Protezione Ambiente (SNPA)

---



**Il Sistema Nazionale Protezione Ambiente (SNPA):  
l'insieme composto da ISPRA e dalle  
ARPA/APPA**

Istituito con la legge n. 132/2016 del 28 giugno 2016

# Sistema Nazionale Protezione Ambiente (SNPA) Il Consiglio SNPA

---



## Il Consiglio del Sistema Nazionale (art. 13 legge 132/2016)

- ▶ All'indomani dell'entrata in vigore della Legge 22 maggio 2015 n. 68, il Consiglio federale il 29.11.2016 (del. n.82/16) ha approvato un primo documento di *«Indirizzi per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex parte VI bis D.lgs. 152/2006»*

# La Linea guida SNPA per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali

“Linee guida SNPA per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex parte VI-bis d.lgs. 152/2006 - Aggiornamento 2021”.

- ▶ Il documento è reperibile dal sito del SNPA all'indirizzo:

<https://www.sn-pambiente.it/2022/02/02/linee-guida-snpa-per-lapplicazione-della-procedura-di-estinzione-delle-contravvenzioni-ambientali-ex-parte-vi-bis-d-lgs-152-2006-aggiornamento-2021/>

# Le Linee guida SNPA per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali

## La Linea Guida SNPA n. 38/2021:

- ▶ strumento di lavoro per gli operatori del SNPA
- ▶ modello di azione del SNPA

Prevalgono gli eventuali diversi indirizzi emessi dalle Procure della Repubblica di riferimento

# Le Linee guida SNPA per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali

La Linea Guida SNPA è suddivisa in:

## CAPO I

- ▶ illustra i principali indirizzi ed orientamenti applicativi della procedura



# Le Linee guida SNPA per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali

## CAPO II

- ▶ contiene i criteri guida generali per la valutazione degli effetti e dell'entità delle conseguenze ambientali dei reati

# Le Linee guida SNPA per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali

## CAPO III

- ▶ riporta l'individuazione di prescrizioni – tipo per l'estinzione delle principali contravvenzioni ambientali.

## Il procedimento di **estinzione in via amministrativa del reato contravvenzionale** attraverso

- ▶ **prescrizioni tecniche** - atte a “eliminare la contravvenzione” - **da ottemperare** in un tempo tassativo;
- ▶ pagamento di una **sanzione pecuniaria**  
**si applica**
  - **alle sole ipotesi contravvenzionali** in materia ambientale
  - **che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette** (art. 318 bis TUA)

# Campo di applicazione:

## 1. Tipologia delle contravvenzioni

### Le terre e rocce da scavo

---

La procedura prescrittiva, si applica alle terre e rocce da scavo che abbiano perso la qualifica di sottoprodotto, assumendo quella di rifiuti ?  
Sono soggette a rimozione?

# Campo di applicazione:

## 1. Tipologia delle contravvenzioni

### Le terre e rocce da scavo (segue)

- ▶ **la nota MATTM n. 12021/2018**  
DM 5.02.1998
- ▶ **gli indirizzi Procure:**
  - 1. Mancata presentazione della DAU*
  - 2. Tardiva presentazione della DAU*

# Campo di applicazione:

## 1. Tipologia delle contravvenzioni

### Casistica delle contravvenzioni punite con pena congiunta

# Non si applica alle contravvenzioni punite con pena congiunta (arresto e ammenda)

- ▶ gravità ed estensione (art. 256 comma 3 TUA)
- ▶ violazioni della normativa ambientale che coinvolgono rifiuti pericolosi o sostanze pericolose (AIA scarichi rifiuti)

# Campo di applicazione: Criteri di ammissibilità della procedura con riferimento al danno o pericolo di danno

*presupposto per l'applicazione della procedura estintiva è altresì che il reato **non abbia cagionato danno o pericolo concreto ed attuale di danno** alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette (Art. 318 bis, comma 1 TUA)*

**Campo di applicazione:**

**Criteri di ammissibilità della procedura con riferimento al danno o pericolo di danno**



Il Criterio guida adottato dalle Procure è quello *«finalistico»*:

**“il ripristino dello stato dei luoghi”,**

**“completa reversibilità”,**

**“la rimozione degli effetti pregiudizievoli”**



# Campo di applicazione: Criteri di ammissibilità della procedura con riferimento al danno o pericolo di danno

applicabile se è possibile:

- ▶ ottenere la completa reversibilità degli effetti
- ▶ rimuovere facilmente ed in breve termine gli effetti pregiudizievoli del reato
- ▶ ottenere il ripristino dello stato dei luoghi

# Campo di applicazione: Criteri di ammissibilità della procedura con riferimento al danno o pericolo di danno

La procedura non risulterà applicabile laddove:

- ▶ gli effetti pregiudizievoli siano irreversibili o difficilmente reversibili;
- ▶ i processi di rimozione degli effetti siano complessi e richiedano tempi lunghi
- ▶ non sia possibile ottenere il ripristino della situazione “*quo ante*”.

# Campo di applicazione: Criteri di ammissibilità della procedura con riferimento al danno o pericolo di danno

La procedura è applicabile:  
si consegue l'effetto anche sostanziale  
oltre che formale-giuridico, di  
**“eliminare la contravvenzione accertata”**

# Criteria guida generali per la valutazione degli effetti e dell'entità delle conseguenze ambientali dei reati (Tabella di cui a pag. 52 delle Linea Guida)

			valutazione circa il verificarsi del pericolo per l'ambiente		
valutazione circa il verificarsi del danno all'ambiente	Effetti sui fattori di pressione conseguenti alla violazione	Impatti sull'ambiente conseguenti alla violazione	Assenza di pericolo	Pericolo eventuale	Pericolo concreto e attuale
	assenza di incremento delle pressioni	assenza di alterazioni degradanti	318-bis del TUA	318-bis del TUA	non estinguibile
	presenza di incremento delle pressioni	alterazioni degradanti stimabili ma non misurabili	318-bis del TUA	318-bis del TUA	non estinguibile
	presenza di incremento delle pressioni	alterazioni degradanti misurabili ma con compromissioni/deterioramenti non significativi	318-bis del TUA	318-bis del TUA	non estinguibile
	presenza di incremento delle pressioni	alterazioni degradanti misurabili con compromissioni/deterioramenti significativi	452 Bis del CP	452 Bis del CP	452 Bis del CP
	presenza di incremento delle pressioni	alterazioni degradanti misurabili con compromissioni/deterioramenti significativi e morte o lesioni personali in conseguenza del reato di cui all'art. 452-bis CP	452 Ter del CP	452 Ter del CP	452 Ter del CP
	presenza di incremento delle pressioni	alterazioni degradanti irreversibili o difficilmente reversibili o comportanti offesa alla pubblica incolumità	452 quater del CP	452 quater del CP	452 quater del CP

# Campo di applicazione: Obbligatorietà della applicazione della procedura estintiva e necessità della motivazione

l'applicazione della procedura è dovuta in presenza dei presupposti di cui all'art. 318 bis del TUA

- ▶ vi è obbligo di motivare la mancata applicazione

# Campo di applicazione: Disciplina transitoria

La procedura prescrittiva non si applica ai procedimenti «**in corso alla data di entrata in vigore**» della Legge 68/2015 (art. 318 octies TUA).

Che cosa si intende per procedimenti «in corso»?

## La prescrizione:

- ▶ atto tipico di PG
- ▶ contenuto
- ▶ finalità

Le contravvenzioni cd di «pericolo astratto» o di tipo «formale» previste dal TUA



## Tabella a pagina 29

Casistica reati formali	Contenuto delle prescrizioni
1. Attività totalmente abusiva (mai autorizzata) o con autorizzazione rigettata	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sospensione delle attività (totale)</li> <li>• Misure atte a garantire tecnicamente che la sospensione avvenga in sicurezza</li> <li>• Eventuali misure atte a garantire la messa in ripristino dello stato dei luoghi</li> </ul>
2. Attività con modifiche sostanziali (che presupporrebbero modifiche autorizzative o differenti tipologie di autorizzazioni) per le quali la complessità delle valutazioni circa la possibilità di continuazione delle attività in assenza di pericolo, richiederebbe una istruttoria complessa (al pari di quella che dovrebbe essere condotta in fase autorizzativa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sospensione delle attività totale o sospensione parziale con richiesta di regolarizzazione amministrativa</li> <li>• Misure atte a garantire tecnicamente che la sospensione avvenga in sicurezza</li> <li>• Eventuali misure atte a garantire la messa in ripristino dello stato dei luoghi</li> </ul>
3. Attività svolta in mancanza di rinnovi di autorizzazioni o in situazioni di modifiche non autorizzate in cui, per elementi di conoscenza facilmente disponibili (e sempre che risulti invariato l'assetto normativo ed amministrativo di riferimento che regola l'attività) è possibile valutare che la continuazione delle attività avvenga in assenza di pericolo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Richiesta di regolarizzazione amministrativa (presentazione richiesta e ottenimento titolo abilitativo)</li> </ul>
4. Infrazioni formali che pur non comportando in se' rischi di pericoli sostanziali, comprometterebbero in maniera sostanziale la controllabilità delle attività (v. tracciabilità dei rifiuti, ecc...)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Richiesta di regolarizzazione amministrativa (a meno che non si tratti di reato esaurito)</li> <li>• Eventuali misure atte a far cessare situazioni di pericolo e garantire la messa in ripristino dello stato dei luoghi</li> </ul>
5. Infrazioni di obblighi di comunicazioni/iscrizioni (v. anche adesioni ad autorizzazioni di carattere generale) per le quali sia agevole una verifica dei requisiti necessari	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Richiesta di regolarizzazione amministrativa (presentazione comunicazione/dichiarazione) (a meno che non si tratti di reato esaurito)</li> </ul>
6. Mancate volture di autorizzazioni per modificazioni nella titolarità	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Richiesta di regolarizzazione amministrativa (presentazione comunicazione/dichiarazione)</li> </ul>

## Campo di applicazione: Reati a condotta esaurita e casi di adempimento spontaneo

la procedura è applicabile, con ammissione diretta al pagamento senza impartire alcuna prescrizione:

- ▶ a reati a condotta esaurita ovvero a reati a condotta istantanea, già consumatisi nel tempo
- ▶ a casi di adempimento spontaneo (ora per allora)

coordinamento tra la procedura estintiva dei reati e le procedure di natura amministrativa di diffida/ordinanza previste dalla normativa a fronte di comportamenti non conformi alle norme vigenti/titoli autorizzativi

possibile **interazione** della procedura estintiva  
con i procedimenti amministrativi di:

- a) bonifica (ex parte IV, Titolo V del TUA)
- b) risarcimento del danno ambientale (ex Parte VI del TUA)

## Asseverazione:

- ▶ attività di natura tecnica che non richiede l'attribuzione di funzioni di PG e non è quindi atto di PG
- ▶ con funzione di validazione tecnico – amministrativa del contenuto delle prescrizioni
- ▶ rilasciata dagli enti istituzionalmente preposti alla tutela dell'ambiente

## Asseverazione:

- ▶ si sostanzia nella verifica della prescrizione in termini di:
  - pertinenza ed efficacia;
  - fattibilità, adeguatezza, ragionevolezza e coerenza;
  - congruità dei tempi previsti per la regolarizzazione;
  - presenza di criteri chiari per valutarne l'osservanza;
  - oggettività e riscontrabilità;
  - verifica di corrispondenza con le norme tecniche di settore e di coerenza con le finalità del provvedimento

## Obbligatorietà dell'asseverazione

- ▶ **l'asseverazione deve accompagnare le prescrizioni dell'organo di PG che le emette**
- ▶ **è requisito di legittimità dell'atto stesso che impone le prescrizioni.**

## **Modalità di asseverazione**

- ▶ asseverare/non asseverare le prescrizioni
- ▶ non ammesse asseverazioni condizionate
- ▶ eventuali opportune modifiche vanno proposte alla PG richiedente per nuove prescrizione da asseverare



**Necessità di preventivo sopralluogo, ai fini dell'asseverazione delle prescrizioni?**

## Termine per l'asseverazione

Il legislatore non pone limite temporale per l'asseverazione

- ▶ si applica la disciplina sul procedimento amministrativo (artt. 2, comma 2 e 9, 2 bis e 29, comma 2 legge 241/90), al massimo 30 giorni dalla richiesta

## Soggetto preposto all'asseverazione

enti del SNPA in quanto **enti istituzionalmente** preposti allo svolgimento di **attività tecnico-scientifiche e di controllo in campo ambientale**

## **Competenza al rilascio dell'asseverazione**

- ▶ l'asseverazione «parere», attività istituzionale del SNPA
- ▶ competenti le specifiche strutture agenziali (direzionali/territoriali)

## **Modalità di comunicazione, cooperazione e interlocuzione tra il personale del SNPA e la PG.**

- l'organo di vigilanza (ARPA) si fa coadiuvare da un ufficiale e/o un agente di PG, che dovrà fornire la collaborazione al fine di consentire l'espletamento della procedura estintiva

### 8. Ruolo Agenzie private di PG

- ▶ la PG operante, prima di redigere le prescrizioni si rivolge all'ARPA per ottenere gli opportuni suggerimenti tecnici
- ▶ all'ARPA potrà essere richiesto un supporto consulenziale da parte della PG
- ▶ la PG potrà operare nominando all'uopo tecnico ARPA ausiliario di PG
- ▶ per valutazione tecnica sull'esistenza del danno o pericolo prima dell'emissione della prescrizione, l'ARPA inviterà la PG ad un esame congiunto

**L'art. 318 quater co. 2 del TUA** prevede che:

*«Quando risulta l'adempimento della prescrizione, l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa. Entro **centoventi giorni** dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo accertatore **comunica al pubblico ministero** l'adempimento della prescrizione nonché l'eventuale pagamento della predetta somma».*

## **Dubbi applicativi**

- ▶ natura del termine previsto per il pagamento della sanzione pecuniaria:
- ▶ determinazione dell'importo della sanzione pecuniaria nel caso di pluralità di illeciti penali

L'art. **26 bis del D.L. n. 36/2022**, così come convertito dalla L.79/2022, in vigore dal 30 giugno 2022, ha modificato gli art. 318 ter e 318 quater del TUA in tema di incasso della sanzione pecuniaria



la sospensione del procedimento penale:

- non preclude richiesta di archiviazione
- non impedisce assunzione prove con indicente probatorio, atti urgenti di indagine preliminare, sequestro preventivo

la legge non prevede alcun potere di direzione in capo al PM, né alcun momento di interlocuzione preventiva con lo stesso

# Campo di applicazione: Ruolo del PM e contestazione del contenuto delle prescrizioni

---

**Il trasgressore non può contestare e  
impugnare il verbale di prescrizione**

# Valutazione degli effetti e dell'entità delle conseguenze ambientali dei reati

Il Capo II della Linea guida riporta i criteri guida generali per la valutazione degli effetti e delle entità delle conseguenze ambientali dei reati.

- adozione del modello DPSIR (elaborato dall'AEA) e dei relativi concetti per la descrizione degli effetti ambientali delle diverse attività, in particolare distinzione tra fattore di *pressione*, suo impatto ambientale e *stato* di una matrice ambientale che ne deriva

# Valutazione degli effetti e dell'entità delle conseguenze ambientali dei reati

- ▶ le attività soggette a controllo ambientale sono «*determinanti ambientali*»
- ▶ producono «*fattori di pressione*» dalle quali
- ▶ deriva un qualche «*impatto ambientale*»
- ▶ i limiti previsti dalle autorizzazioni regolano il fattore di *pressione*
- ▶ il regolare svolgimento dell'attività comunque ha un impatto sull'ambiente non nullo
- ▶ esistenza di un danno ambientale:

alterazione emissioni per entità, durata e contesto dell'accadimento, da produrre una alterazione dello stato dell'ambiente con degrado grave della matrice impattata o dell'ecosistema che risulti difficilmente reversibile

# Valutazione degli effetti e dell'entità delle conseguenze ambientali dei reati

Linea guida SNPA:

escludere dalla procedura estintiva condotte:

- con possibili conseguenze di grave degrado dell'ambiente;
- con effetti difficilmente reversibili,
- che non si sono verificate solo per una fortuita circostanza

Al Capo III della Linea guida (pag. 53 e ss cui si fa rinvio) sono individuate prescrizioni – tipo per l'estinzione delle principali contravvenzioni ambientali con riferimento alle seguenti tematiche principali:

- Rifiuti
- Terre e rocce da scavo
- Scarichi
- Emissioni in atmosfera
- AIA

---

Grazie dell'attenzione

[daniela.cantarutti@arpa.fvg.it](mailto:daniela.cantarutti@arpa.fvg.it)