

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

Martedì 17 ottobre 2023 ore 10:00

Daniela Cantarutti, Davide Torassa - ARPA FVG



REALIZZATO DA:



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

Daniela Cantarutti e Davide Torassa

- ▶ *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

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

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”

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

Campo di applicazione: Indicazioni procedurali per il caso di contravvenzioni di natura formale

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

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)

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 d
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)

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

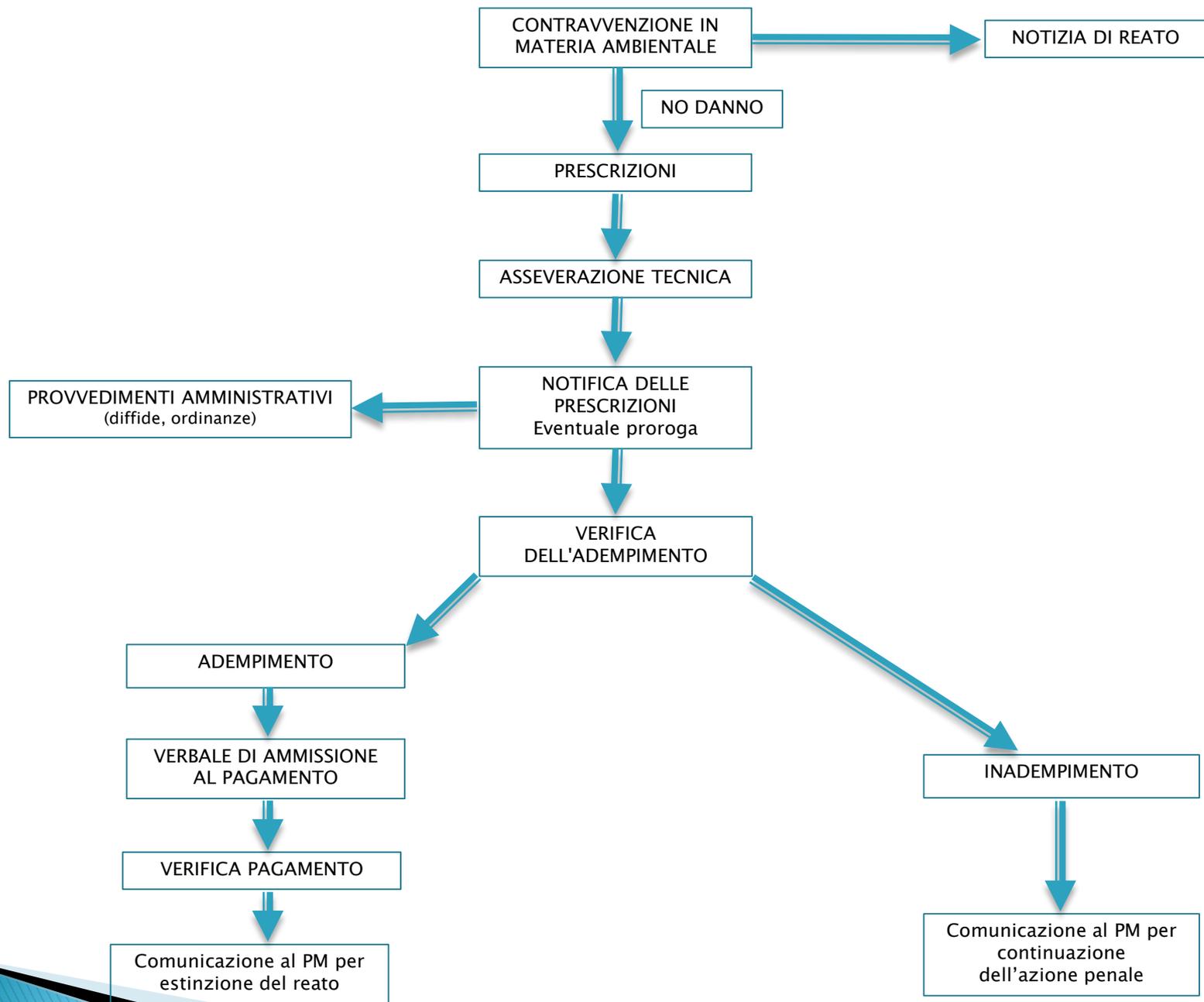
Campo di applicazione: Ruolo del PM e contestazione del contenuto delle prescrizioni

Il trasgressore non può contestare e
impugnare il verbale di prescrizione

▶ CAPO III

INDIVIDUAZIONE DI PRESCRIZIONI - TIPO PER L'ESTINZIONE DELLE PRINCIPALI CONTRAVVENZIONI AMBIENTALI

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



Applicazione della parte VI bis

- controlli aziende AIA
- controlli aziende AUA
- controlli su impianti di trattamento dei rifiuti

Anno	N° prescrizioni	N° ammissioni al pagamento
2020	3	4
2021	4	13
2022	3	9
2023 (fino al 31/08)	8	16

- ▶ Attività ispettiva congiunta con altri enti di P.G.

Anno	N° sopralluoghi
2020	32
2021	48
2022	50
2023 (fino al 31/08)	28

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

- ▶ Adozione del modello DPSIR, (**D**eterminanti, **P**ressioni, **S**tato, **I**mpatti, **R**isposte) per la descrizione degli effetti ambientali delle diverse attività e delle entità delle conseguenze ambientali dei reati
- ▶ Determinanti ambientali: le attività soggette a controllo ambientale
- ▶ Fattori di pressione: le emissioni prodotte dalle attività dalle quali normalmente deriva un “*impatto ambientale*”
- ▶ I limiti previsti dalle autorizzazioni regolano il fattore di pressione

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

- ▶ la contestazione della violazione riguarda un'irregolarità nelle pressioni o nel determinante
- ▶ per stabilire se la violazione abbia comportato un danno ambientale si dovrà invece rivolgere l'attenzione allo **stato dell'ambiente conseguente**
- ▶ si valuta se l'alterazione, per entità, durata e contesto dell'accadimento, può produrre un cambiamento dello stato dell'ambiente con caratteristiche di **degrado grave** della matrice impattata o dell'ecosistema **difficilmente reversibile**

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

Non si applica quando:

- ▶ si possono stimare possibili conseguenze di grave degrado dell'ambiente
- ▶ effetti difficilmente reversibili
- ▶ tali conseguenze non si sono verificate solo per una fortuita circostanza (ovvero condotte che pur non avendo già causato un danno hanno già presenti tutti gli elementi di rischio per farlo)

LE PRESCRIZIONI

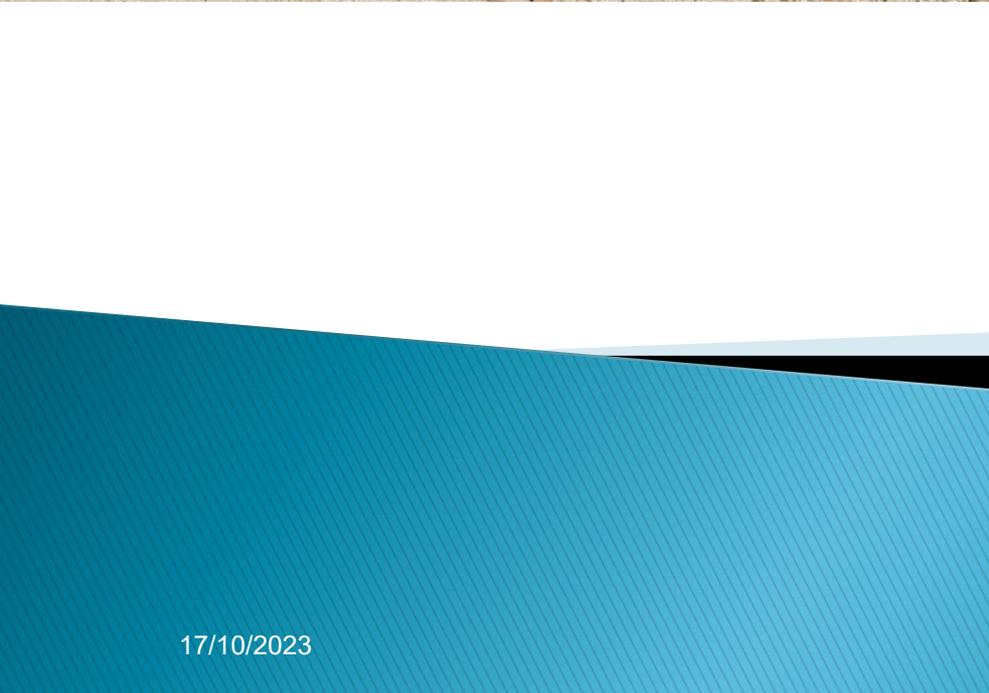
- ▶ eliminare la contravvenzione accertata
- ▶ specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo
- ▶ far cessare la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose
- ▶ la messa in regola con gli specifici obblighi formali

CASO 1

Deposito incontrollato di rifiuti

- ▶ art. 256 c.1 e c. 2 per art. 192: c.1 deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo, c. 2 in acque superficiali/ sotterranee
 - a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 a 26.000 € per rifiuti non pericolosi
 - b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 a 26.000 € per rifiuti pericolosi









ESTINTORE

Composto A.P. 01
Sostanza nociva
C.E.R. 74/03

ACETONE
ESAUSTO

MONDIA
COLOR

SPRINT

albet

SPRINT
composites

SPRINT
composites

31HA 1178915/DIBAM 1195
7310/2020/054 166 kg/100

17-10-2023

CONTENUTO DELLE PRESCRIZIONI

- ▶ Classificazione dei rifiuti
- ▶ Conferire i rifiuti a impianti di trattamento
- ▶ Trasmissione della documentazione attestante il corretto avvio a recupero/smaltimento
- ▶ Ripristino dello stato dei luoghi
- ▶ In seguito alla rimozione dei rifiuti, verificare l'assenza di contaminazione del suolo mediante indagine preliminare
- ▶ Tempistica di adeguamento: congruente con la tipologia di intervento da eseguire

ASSEVERAZIONE DELLE PRESCRIZIONI

- ▶ Asseverate tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata
- ▶ Attività di natura tecnica e consiste nella validazione tecnico-amministrativa del contenuto delle prescrizioni
- ▶ Il soggetto competente ad asseverare per conto di Arpa FVG è la Direzione Tecnico-Scientifica
- ▶ Anche le prescrizioni di Arpa FVG vengono asseverate
- ▶ Non rientra invece nelle competenze del soggetto asseveratore la valutazione della sussistenza dei presupposti per l'applicabilità della prescrizione
- ▶ Per ipotesi di particolare complessità l'organo accertatore potrà rivolgersi ad Arpa FVG

Applicazione della parte VI bis

Anno	N. asseverazioni richieste su prescrizioni di altri enti
2020	39
2021	45
2022	40
2023 (fino al 31/08)	33

- ▶ Entro 60 giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione
- ▶ Sopralluogo / verifica documentale
- ▶ La proroga può essere concessa una sola volta per un periodo non superiore a sei mesi, mediante provvedimento motivato da comunicare immediatamente al PM
- ▶ In presenza di specifiche e documentate circostanze non imputabili al contravventore che determinino un ritardo nella regolarizzazione



R

15.01.10*
IMBALLAGGI CONTENENTI RESIDUI
DI SOSTANZE PERICOLOSE
(SPORCHI DI GRASSO, OLIO, SOLVENTE, VERNICE,
ACIDI, ECC.)

CARATTERISTICHE DI PERICOLO

DESCRIZIONE:
**IMBALLAGGI CONTENENTI RESIDUI DI SOSTANZE PERICOLOSE
(SPORCHI DI GRASSO, OLIO, SOLVENTE, VERNICE, ACIDI, ECC.)**



AMMISSIONE AL PAGAMENTO

- ▶ $\frac{1}{4}$ del massimo previsto (es. ammenda da 2.600 a 26.000 €)
- ▶ Entro 30 giorni dalla scadenza
- ▶ Verifica pagamento
- ▶ Comunicazione al P.M. per estinzione del reato (entro 120 giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione)

- ▶ Se prescrizione non adempiuta

comunicazione al PM e al contravventore entro 90 gg dalla scadenza del termine delle prescrizioni

- ▶ Adempimento in un tempo superiore ma che comunque risulta congruo
- ▶ Eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse sono valutati ai fini dell'applicazione dell'articolo 162-bis del CP

CASO 2

Superamento dei valori limite di emissione

- ▶ Art. 279 comma 2
- ▶ Chi viola i valori limite di emissione stabiliti dall'autorizzazione è punito con **l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 10.000 euro**

Superamento del limite per il parametro acido cloridrico al punto di emissione



CONTENUTO DELLE PRESCRIZIONI

- ▶ Adozione di accorgimenti tecnici finalizzati all'adeguamento all'atto autorizzativo
- ▶ Immediata analisi delle cause e presentazione di relazione comprensiva di misure volte a evitare che il fenomeno si ripresenti e verifica dell'efficacia
- ▶ Produrre gli esiti di una misura in autocontrollo delle emissioni generate dal camino denominato E1. L'esecuzione della misura in autocontrollo deve essere preventivamente comunicata ad ARPA FVG
- ▶ Tempistica: congruente con la tipologia di intervento da eseguire

CASO 3

Superamento dei valori limite AIA - Scarichi di acque reflue

- ▶ Art. 29-quattordices comma 3
- ▶ **ammenda da 5.000 euro a 26.000 euro** nei confronti di colui che pur essendo in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale non ne osserva le prescrizioni nel caso in cui l'inosservanza sia costituita da violazione dei valori limite di emissione, rilevata durante i controlli previsti nell'autorizzazione o nel corso di ispezioni

Superamento del valore di COD allo scarico industriale in un'installazione AIA





CONTENUTO DELLE PRESCRIZIONI

- ▶ Immediata analisi delle cause
- ▶ Presentazione di relazione comprensiva di accorgimenti tecnici volti a evitare che il fenomeno si ripresenti e verifica dell'efficacia
- ▶ Produrre gli esiti di una misura in autocontrollo. L'esecuzione della misura in autocontrollo deve essere preventivamente comunicata ad ARPA FVG
- ▶ Congruente con la tipologia di intervento da eseguire

CASO 4

MANCANZA DI AUTORIZZAZIONE

- ▶ **Art. 269** – Attività svolta in assenza dell'autorizzazione
- ▶ **Art. 279 comma 1**
Arresto da due mesi a due anni o dell'ammenda da 1.000 euro a 10.000 euro
- ▶ a) nel caso si tratti di attività mai prima autorizzata: non prescrivibile in quanto è necessario effettuare un'istruttoria per il rilascio dell'autorizzazione.

- ▶ b) nel caso di autorizzazione scaduta, ma attività esercita in continuità alla precedente autorizzazione, senza sostanziali modifiche di carattere normativo:

PRESCRIZIONI

- ▶ Presentazione dell'istanza di rinnovo all'AC entro 15 gg
- ▶ Sospensione delle attività totale o sospensione parziale con richiesta di regolarizzazione amministrativa
- ▶ Misure atte a garantire tecnicamente che la sospensione avvenga in sicurezza

- ▶ c) nel caso di mancanza di autorizzazione per parti di impianto

PRESCRIZIONI

- ▶ Interruzione / sospensione immediata del funzionamento delle parti di impianto non autorizzate (tempi tecnici per interruzione in sicurezza)
- ▶ Presentazione di istanza di autorizzazione all'AC entro 15 gg

Applicabilità della procedura a 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)

Rapporti tra prescrizioni ex art. 318-bis D.Lgs. 152/06 e provvedimenti amministrativi

coordinamento tra gli enti coinvolti tramite la comunicazione da parte dell'organo accertatore, all'ente titolare del procedimento amministrativo, del contenuto delle prescrizioni

- ▶ diffide emesse in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzative AIA, allo scarico art. 130, alle emissioni in atmosfera art. 278
- ▶ ordinanza sindacale ex art. 192 del TUA

Rapporti tra prescrizioni ex art. 318-bis, D.Lgs. 152/06 e provvedimenti amministrativi

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)

Punti critici

- ▶ prescrizioni incomplete per la fase di asseverazione tecnica
- ▶ richieste di asseverazione delle proroghe delle prescrizioni
- ▶ terre e rocce da scavo
- ▶ criteri di ammissibilità della procedura con riferimento alla tipologia di pena
- ▶ UPG di enti diversi che applicano la parte VI bis
- ▶ valutazione del danno ambientale

Aspetti positivi

- ▶ strumento della prescrizione
- ▶ confronto tra enti pubblici
- ▶ esempi di casistiche nella linea guida
- ▶ elaborazione della nuova linea guida con nuove casistiche

GRAZIE PER L'ATTENZIONE