
II° SEMINARIO 2020 AGGIORNAMENTO PER ISPETTORI AMBIENTALI ISPRA

**Attività di vigilanza e controllo ambientale
Organi nazionali deputati alle attività di
monitoraggio, vigilanza, prevenzione e
repressione delle violazioni ambientali**

Ing. Fabio Ferranti

Responsabile VAL-RTEC

Webinar 25 giugno 2020

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

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?
-

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 tutte le ispezioni che ritenga 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. 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](#)

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.

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

ARPA citate per validazione metodologie e monitoraggi

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 ?
-

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

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)

- 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
-

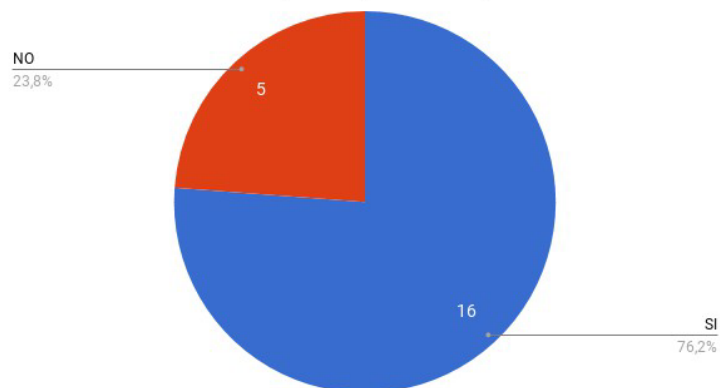
QUALIFICHE FUNZIONALI (2)

- 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
-

IL PERSONALE ARPA/APPa CON QUALIFICA DI UPG AL 30/09/2018

LO SCENARIO														
	Alla data del 30 settembre 2018 è presente personale con qualifica UPG?	I NUMERI					LA NOMINA							
		Personale con FUNZIONI DI UPG			Personale con FUNZIONI DI VIGILANZA E ISPEZIONE	% UPG	NORMA				SOGGETTO			
		Comparto	Dirigenza	TOTALE			Legge 61/1994	Legge 132/2016	Legge regionale/ provinciale istitutiva	Altro	Direttore Generale	Prefetto	Presidente Giunta Regionale/ Provinciale	Ente di provenienza (ASL)
ARPA BASILICATA	SI	2	1	3	92	3,26%				D.P.R. 616/1977		X		
ARPA CALABRIA	SI	5	0	5	30	16,67%				Normativa ASL		X		
ARPA CAMPANIA	NO				173									
ARPA FRIULI VENEZIA GIULIA	SI	14	1	15	85	17,65%	X			L.R. 6/1998		X		
ARPA LAZIO	SI	17	1	18	80	22,50%				L.833/1978		X	X	
ARPA LIGURIA	SI	74	8	82	87	94,25%				L.R.20/2006	X			
ARPA LOMBARDIA	SI	41	127	168	471	35,67%		X		L.R. 16/99 ss.mm.	X			
ARPA MARCHE	SI	32	12	44	61	72,13%				L.R.60/1997		X		
ARPA MOLISE	NO				41									
ARPA PIEMONTE	SI	171	8	179	202	88,61%	X					X		
ARPA PUGUA	SI	20	7	27	132	20,45%	X			L.833/1978	X	X	X	
ARPA SARDEGNA	NO				35									
ARPA SICILIA	SI	38	2	40	60	66,67%	X				X	X		
ARPA TOSCANA	SI	186	0	186	346	53,76%				D.M.58/1997	X			
ARPA UMBRIA	SI	22	2	24	60	40,00%								
ARPA VALLE D'AOSTA	NO				18									
ARPA VENETO	SI	170	10	180	240	75,00%	X					X		
ARPAE EMILIA ROMAGNA	SI	238	30	268	277	96,75%	X			L.R.44/1995	L.R.13/2015	X		
ARPA ABRUZZO	NO				54									
APPa TRENTO	SI	11	0	11	12	91,67%				L prov.12/1983 L. prov. 11/1995			X	
APPa BOLZANO	SI	7	1	8	67	11,94%				R.D. 1775/1933 e Lprov. 7/2005			X	
TOTALE		1048	210	1258	2623	47,96%								

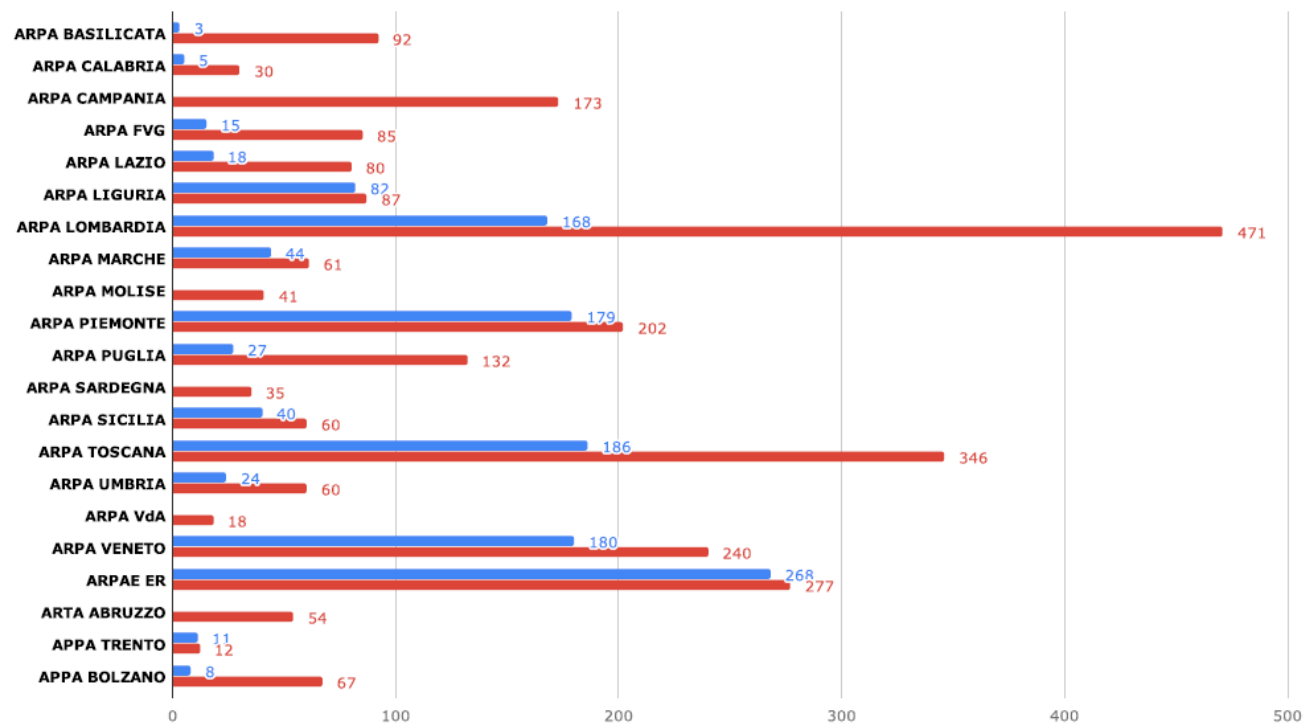
Alla data del 30 settembre 2018 è presente personale con qualifica UPG?



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.

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.

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.

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.

Grazie per l'attenzione

Per info

fabio.ferranti@isprambiente.it