

GLI STRUMENTI SNPA PER IL CONTRASTO AGLI ILLECITI

IL DPR 186/24 REGOLA L'ATTIVITÀ ISPETTIVA E LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI DI ILLECITO AMBIENTALE E CONFERISCE AL SNPA UN RUOLO CENTRALE NELL'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DI CONTROLLO DELL'AMBIENTE, CONSOLIDANDONE LA FUNZIONE DI GARANTE DELL'INTERESSE PUBBLICO IN MATERIA AMBIENTALE E DI TUTELA DELLA COLLETTIVITÀ.

Il decreto del presidente della Repubblica del 4 settembre 2024, n. 186, recante il “Regolamento concernente disposizioni sul personale ispettivo del Sistema nazionale a rete per la protezione dell’ambiente (Snpa), ai sensi dell’articolo 14 comma 1 della legge 28 giugno 2016, n. 132”, pubblicato nella Gazzetta ufficiale – Serie generale n. 286 del 6 dicembre 2024, rappresenta un significativo avanzamento normativo nel settore della tutela ambientale in Italia. Il provvedimento si articola su due ambiti di intervento: l’attività ispettiva e la gestione delle segnalazioni di illecito ambientale. In merito al primo, il decreto stabilisce in modo sistematico i criteri per l’individuazione del personale ispettivo delineando i requisiti professionali richiesti e definendo i principi generali che ne regolano l’operato. Il decreto introduce, inoltre, un iter procedurale per disciplinare la segnalazione di comportamenti illeciti con l’obiettivo prioritario di rafforzare la capacità di contrasto alle violazioni ambientali e promuovere una tutela più efficace del territorio.

Rafforzamento dei controlli, il ruolo strategico del Snpa

Nel contesto degli obiettivi comunitari di neutralità climatica entro il 2050, si rende imprescindibile l’adozione di strumenti normativi e operativi atti a disincentivare le condotte inquinanti e a rafforzare la tutela ambientale. Tra gli ostacoli più rilevanti al raggiungimento di tali obiettivi figura la criminalità ambientale, che richiede un’intensificazione delle attività di contrasto a livello europeo e nazionale.

In tale prospettiva, la Commissione europea, nella comunicazione del 2021 intitolata “Rafforzare la lotta alla criminalità ambientale”, ha invitato gli Stati membri a definire azioni prioritarie



FOTO: ARPA VENEZIA

per prevenire e reprimere le violazioni in materia ambientale. Tra le misure proposte figurano: la predisposizione di programmi di formazione specialistica per il personale preposto ai controlli, l’adozione di strumenti investigativi efficaci e il potenziamento dei meccanismi di cooperazione interistituzionale all’interno dei singoli Stati membri.

L’Italia ha introdotto questi principi nell’ordinamento nazionale attraverso l’adozione del Dpr, che si configura come un intervento normativo organico volto a disciplinare il personale ispettivo di Snpa.

Le attività di vigilanza in capo a Ispra e alle Agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell’ambiente (Arpa/Appa) sono state effettuate fino alla entrata in vigore del Dpr con l’indirizzo e il coordinamento dell’Ispra, come previsto dall’art 6 della legge 132 istitutiva del Snpa, tuttavia sono state caratterizzate da eterogeneità territoriale, sia in termini di risorse impiegate sia per i criteri di selezione e formazione del personale ispettivo. Anche se il Sistema,

nel corso degli anni, ha cercato di supplire a tale frammentazione fornendo indirizzi operativi, come nel caso delle Linee guida Snpa n. 39/2022 per i controlli Aia (autorizzazioni integrate ambientali) di competenza regionale.

L’efficace esecuzione dei controlli ambientali richiede elevate competenze tecnico-scientifiche e una conoscenza approfondita delle procedure amministrative, incluse quelle relative alla gestione degli esiti ispettivi e alla segnalazione di eventuali illeciti. L’adozione del Dpr rappresenta, pertanto, un intervento strutturale fortemente atteso dal mondo Snpa volto a standardizzare i criteri di selezione e formazione del personale e ad assicurare un presidio omogeneo della legalità ambientale sul territorio nazionale. Ma soprattutto, la norma conferisce al Snpa un ruolo centrale nell’attuazione delle politiche di controllo ambientale, consolidandone la funzione di garante dell’interesse pubblico in materia ambientale e di tutela della collettività. Infine, la definizione di criteri univoci per la qualificazione del personale ispettivo

e la trasparenza nelle procedure di vigilanza rappresentano elementi chiave per assicurare la parità delle condizioni operative per tutti i soggetti economici e per promuovere un'efficace e uniforme applicazione delle normative ambientali, nel pieno rispetto del principio della concorrenza.

La qualifica del personale ispettivo nel Dpr 186/2024

Il Dpr ha introdotto una disciplina organica per l'individuazione e la formazione del personale incaricato degli interventi ispettivi, con l'obiettivo primario di garantire un livello uniforme di qualificazione professionale su tutto il territorio nazionale, tanto dal punto di vista soggettivo (ossia le competenze individuali e i titoli di studio del personale) quanto oggettivo (riferito alle modalità operative delle ispezioni e alla qualità della loro esecuzione).

Il personale incaricato delle attività ispettive viene selezionato da Ispra e dalle Agenzie ambientali tra i dipendenti dotati di idonea qualificazione tecnico-professionale, comprovata dal possesso di specifici titoli di studio e di esperienza settoriale.

L'acquisizione della qualifica di ispettore ambientale avviene tramite un interpello pubblico rivolto al personale in servizio presso Ispra e le Agenzie, pubblicato periodicamente sui rispettivi siti istituzionali. Prima del conferimento della qualifica, i soggetti selezionati devono seguire un percorso formativo obbligatorio, che include anche attività di affiancamento pratico sul campo con personale già qualificato.

La norma prevede che gli interventi ispettivi siano svolti esclusivamente nell'ambito delle funzioni di controllo attribuite al Snpa, demandando a Ispra e alle Agenzie la definizione delle articolazioni organizzative per le quali ciascun ispettore eserciterà le proprie funzioni, in relazione alla formazione ricevuta. La qualifica di ispettore è, dunque, settoriale, ovvero riferita a un ambito specifico per il quale il soggetto ha ricevuto la formazione, garantendo così un'elevata specializzazione tecnica. Il Dpr attribuisce, perciò, una centralità strategica alla formazione del personale ispettivo, articolata in due momenti fondamentali: una formazione iniziale, da completarsi obbligatoriamente prima dell'acquisizione della qualifica e l'aggiornamento professionale periodico, da svolgersi con cadenza almeno annuale.

Modalità di svolgimento dell'intervento ispettivo

La norma disciplina le fasi operative dell'intervento ispettivo ambientale, introducendo una procedura strutturata e conforme ai principi di trasparenza, competenza e tutela della riservatezza. Regola, inoltre, la composizione del gruppo ispettivo che deve essere costituito da un minimo di due componenti, che può essere incrementato in funzione della complessità tecnica e logistica dell'attività da svolgere. È prevista anche la possibilità di rafforzare tecnicamente il gruppo ispettivo attraverso la designazione di personale tecnico non ispettivo con specifiche competenze specialistiche, laddove vi fosse la necessità di dover valutare aspetti particolarmente complessi.

Le operazioni ispettive, come noto, comprendono varie attività, tra cui l'identificazione dei soggetti presenti, l'acquisizione di dichiarazioni, l'esecuzione, in contraddittorio, di operazioni tecniche finalizzate alla raccolta di dati e informazioni rilevanti. Tali attività si svolgono nel rispetto del principio di riservatezza.

Al fine di garantire uniformità anche nella condotta del personale ispettivo, il Dpr introduce un codice etico che si integra con il codice di comportamento adottato dai singoli enti, rafforzando, in questo modo, il carattere di imparzialità e terzietà della funzione ispettiva.

L'individuazione di criteri generali e uniformi per lo svolgimento degli interventi ispettivi risponde all'esigenza di superare eventuali disomogeneità operative tra le diverse articolazioni del Snpa e persegue un duplice obiettivo:

- assicurare al personale ispettivo un quadro di riferimento normativo e operativo certo, all'interno del quale esercitare i propri compiti con coerenza, trasparenza e responsabilità
 - garantire agli operatori dei siti controllati la parità di trattamento, assicurando che le attività di vigilanza siano svolte secondo criteri omogenei e replicabili, indipendentemente dall'ente ispettivo o dal territorio di riferimento.
- In questo modo, il regolamento contribuisce a rafforzare la credibilità, l'efficacia e la legittimità dell'azione ispettiva, promuovendo una cultura della conformità ambientale fondata su regole chiare, condivise, trasparenti e applicate in modo uniforme.

Segnalazioni di illecito ambientale e ruolo attivo della cittadinanza

Un aspetto di rilevante interesse, finalmente oggetto di regolamentazione organica, riguarda la gestione delle segnalazioni di illeciti ambientali. Ogni anno, Ispra e le Agenzie ambientali ricevono numerosi esposti, i quali necessitano di essere trattati secondo criteri procedurali omogenei, trasparenti ed efficaci.

La norma riconosce il ruolo fondamentale della partecipazione attiva della cittadinanza nel presidio ambientale. I cittadini, intesi sia come singoli individui sia come soggetti associati, possono svolgere un'importante funzione di "sentinelle ambientali", contribuendo in modo concreto all'identificazione tempestiva di situazioni critiche per l'ambiente e, indirettamente, per la salute pubblica. Tale coinvolgimento intende rafforzare il legame tra istituzioni e società civile, promuovendo una cultura della legalità ambientale diffusa e condivisa. Con questa finalità il Dpr introduce per la prima volta una disciplina specifica della segnalazione di illeciti ambientali, stabilendo, ove possibile, gli elementi essenziali che devono caratterizzare la segnalazione affinché possa essere valutata e gestita in modo appropriato dagli organi competenti.

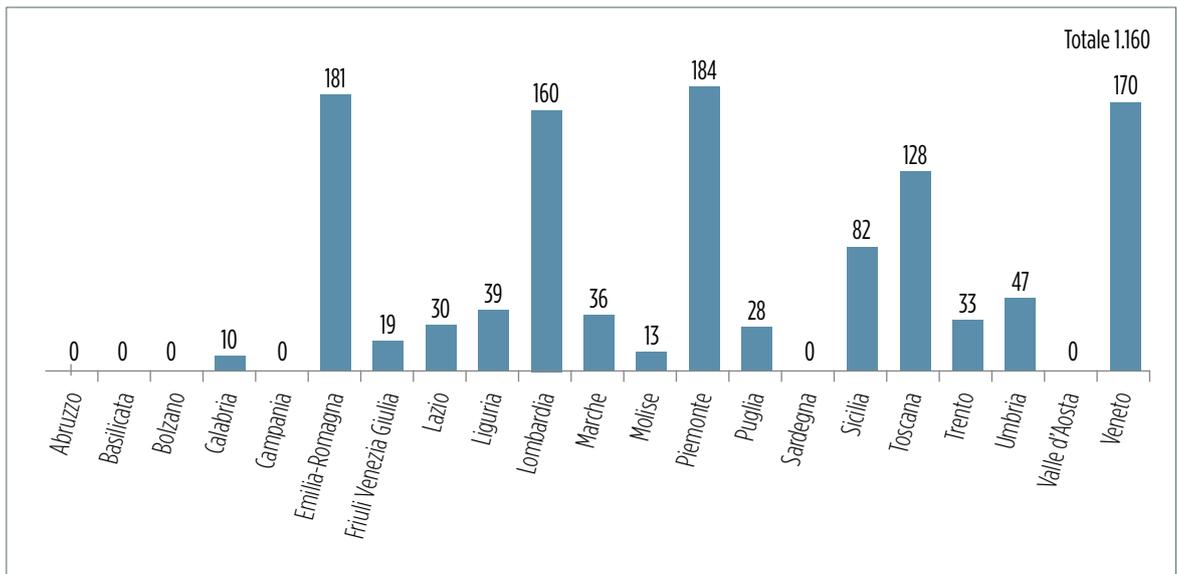
Di particolare rilievo è il riconoscimento della possibilità di presentare segnalazioni anche in forma anonima, aspetto che amplia significativamente l'accessibilità allo strumento da parte della collettività e tutela chi, per ragioni personali o professionali, potrebbe altrimenti essere disincentivato a denunciare comportamenti illeciti.

L'introduzione di un quadro procedurale uniforme per la gestione degli esposti ambientali rappresenta dunque un passaggio fondamentale per il consolidamento di un sistema di vigilanza ambientale partecipato, basato sulla trasparenza, sulla responsabilizzazione civica e sulla collaborazione tra cittadini, istituzioni e forze di controllo attive sul territorio.

Ispra e Agenzie dovranno istruire tutte le segnalazioni e potranno procedere all'archiviazione nei casi di manifesta infondatezza, contenuto generico e non circostanziato, richieste genericamente riferite a interi ambiti dell'attività di controllo del Snpa, manifesta incompetenza dell'ente ricevente a provvedere sulle questioni segnalate. In tal caso, l'ente ricevente trasmette senza indugio la segnalazione all'amministrazione ritenuta competente.

FIG. 1
APPLICAZIONE
DELLA PROCEDURA
ESTINTIVA

Prescrizioni emesse
dalle Agenzie del Snpa
nel 2024.



Snpa e il contrasto agli ecoreati

Nell'ambito delle attività ispettive e di controllo sopra descritte, Ispra e le Arpa/Appa sono direttamente impegnate nel contrasto all'illegalità ambientale e sono di frequente coinvolti nella contestazione di illeciti ambientali di varia natura, sia di tipo amministrativo sia penale. Nel campo degli illeciti ambientali di natura penale un importante strumento normativo in possesso degli ispettori deriva dalla L 68/2015, la cosiddetta "legge ecoreati".

Il Snpa è infatti ampiamente coinvolto nelle varie attività connesse all'applicazione della sopracitata legge, che non solo ha introdotto nel codice penale nuove fattispecie di delitto per le violazioni più gravi, ma ha anche previsto la procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali per i reati minori. È proprio nell'applicazione di questa procedura che il Sistema è maggiormente impegnato, sia attraverso l'operato delle Agenzie che dispongono al proprio interno di personale con qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria (Upg) sia con le Agenzie che non hanno personale con qualifica di Upg, che contribuiscono in modo rilevante nella fase di asseverazione tecnica delle prescrizioni impartite da altri organi o, in molti casi, anche come supporto alle attività di polizia giudiziaria. Inoltre, il personale Snpa, in virtù delle competenze tecniche specialistiche nella materia ambientale, è di frequente coinvolto nella valutazione preliminare della sussistenza dei presupposti per l'applicazione della procedura estintiva, in termini di effetti e potenziali danni degli illeciti sull'ambiente.

Sin dalla emanazione della legge 68 nel 2015, e ancora oggi a distanza di 10 anni dalla sua pubblicazione, il Sistema si è impegnato per approfondire i vari aspetti della norma e per garantirne una quanto più possibile omogenea applicazione sul territorio nazionale, oltre che per monitorarne lo stato di attuazione. A tal fine, è stato costituito un presidio permanente sulla tematica che ha realizzato le Linee guida Snpa per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali, ex parte VI-bis Dlgs 152/2006, nella prima edizione 2021 (Lg 38/2022) e nel successivo recente aggiornamento 2024 (Lg 52/2024). Inoltre, è stata realizzata una banca dati Snpa, continuamente aggiornata, sugli indirizzi e orientamenti emessi da parte dei vari soggetti coinvolti nell'applicazione della norma (in particolare procure, organi di polizia giudiziaria, amministrazioni competenti), che in molti casi risultano differenziati

sul territorio. Questi strumenti forniscono indicazioni per gli operatori del Snpa e costituiscono un utile riferimento per tutti gli altri soggetti che operano nel settore.

Un'altra importante attività è la raccolta sistematica dei dati relativi all'applicazione della L 68/2015 nel Snpa, in particolare sono raccolte ed elaborate informazioni su prescrizioni impartite, con riferimento alle violazioni contestate e ammesse alla procedura estintiva, ammissioni a pagamento, asseverazioni, denunce e comunicazioni di notizia di reato (Cnr), anche conseguenti ai delitti ambientali introdotti con la legge ecoreati. Questi dati che vengono pubblicati annualmente nel rapporto *Ecomafia* di Legambiente, ormai a partire dall'anno 2017. Gli ultimi dati pubblicati nel 2025 mostrano che nell'anno 2024 le Agenzie dotate di personale con qualifica di Upg erano oltre il 76%, per un totale

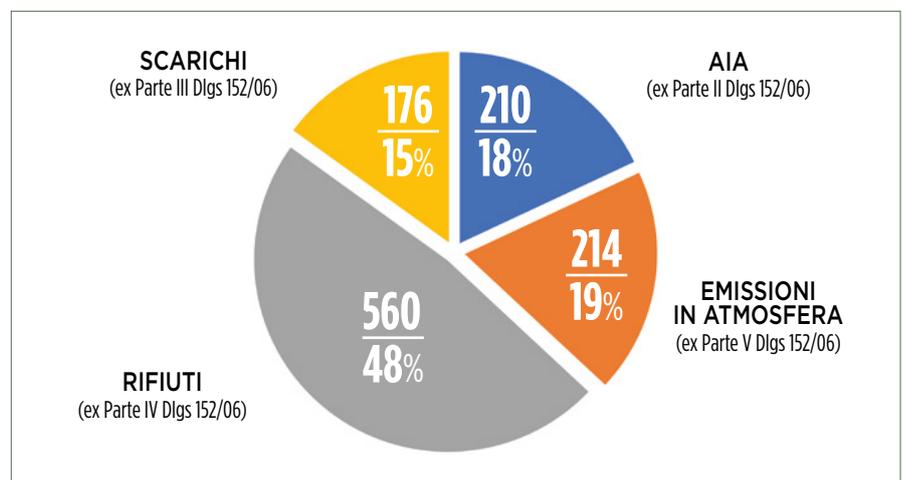


FIG. 2 TIPOLOGIA DI PRESCRIZIONI EMESSE DA AGENZIE DEL Snpa NEL 2024

Atti di prescrizione relativi a situazioni di accertata illegalità ambientale che è stato possibile risolvere con la procedura estintiva.

complessivo di 935 ufficiali di polizia giudiziaria nel Sistema, numero destinato ad aumentare, anche grazie alla recente pubblicazione del regolamento ispettori. In merito all'applicazione della procedura estintiva, nel 2024 le Agenzie hanno emesso 1.160 atti di prescrizione (figura 1), relativi a situazioni di accertata illegalità ambientale che è stato possibile risolvere con tale procedura, applicata principalmente per reati connessi alla gestione dei rifiuti (circa il 48%), seguita da reati relativi alle emissioni in atmosfera (19%), alle violazioni di autorizzazioni integrate ambientali (18%) e agli scarichi idrici (15%).

I dati raccolti nel Snpa (figura 2) evidenziano una grande efficacia della norma nel suo intento di alleggerimento del procedimento penale per i reati ambientali contravvenzionali a cui la procedura estintiva è applicabile. Infatti, nella gran parte dei casi rilevati, l'applicazione della procedura ha portato all'adempimento, da parte del contravventore, delle prescrizioni impartite dall'ente di controllo e all'estinzione del reato, senza dover dar corso al procedimento penale a carico dell'autorità giudiziaria (figura 3). I numeri raccolti sono importanti, infatti, negli ultimi sette anni, dal 2018 al 2024, nel Snpa sono state emesse oltre 8.000 prescrizioni, delle quali quasi 6.000 sono state ottemperate e ammesse al pagamento e sono state conteggiate quasi 2.700 ammissioni a pagamento per condotta esaurita o adempimento spontaneo.

Altra attività rilevante per il Snpa riguarda l'asseverazione delle prescrizioni, che le Agenzie svolgono sia per le prescrizioni impartite dagli Upg, pari a 1.174 nel 2024, sia per le prescrizioni emanate da Upg di altri corpi di Polizia

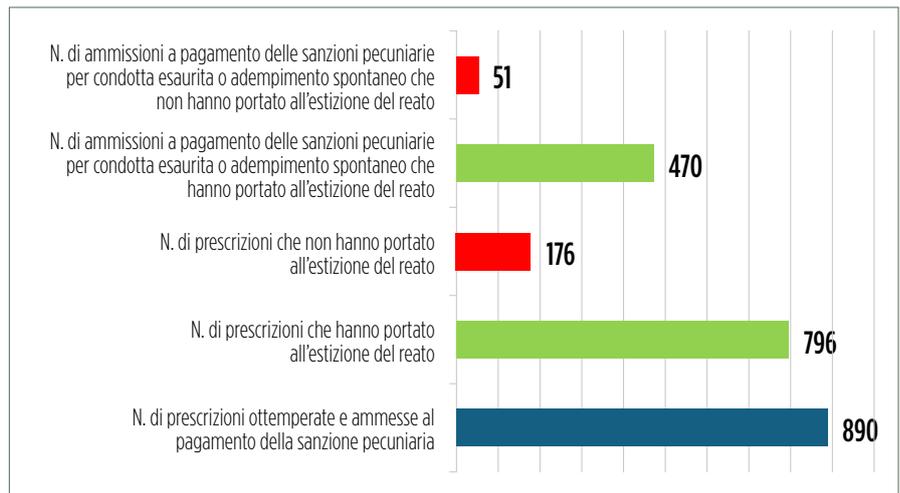


FIG. 3 AMMISSIONI A PAGAMENTO ED ESTINZIONE DEL REATO
Dati Snpa 2024.

giudiziaria, in quanto enti specializzati competenti nella materia trattata. Queste ultime, nell'anno 2024 sono state quasi 2.500 e nel periodo 2018-2024 ammontano a quasi 9.500 (figura 4). Sono stati, inoltre, raccolti i dati sulle comunicazioni di notizie di reato per i delitti ambientali introdotti con la legge 68/2015, con la distribuzione per tipologia di delitto. Come emerso anche negli scorsi anni, questo dato, pari a 39 nel 2024, è residuale rispetto a quello relativo alla procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali, a conferma del fatto che la prevalente attività del Sistema si svolge in tale ambito, mentre nelle attività connesse ai delitti ambientali le Agenzie sono coinvolte più di frequente per approfondimenti tecnico-scientifici nelle fasi successive delle indagini.

I dati raccolti mostrano come il contrasto agli ecoreati costituisca una delle attività più rilevanti svolte dalle componenti del Snpa. La legge ecoreati ha fornito

agli operatori uno strumento potente, che dovrebbe tuttavia essere rafforzato, prevedendo un adeguato sostegno finanziario al Sistema, finalizzato a rafforzare il sistema pubblico dei controlli a tutela dell'ambiente, anche attraverso il completamento del quadro normativo di riferimento e la sua piena attuazione.

Valeria Frittelloni, Barbara Bellomo, Silvia Braghetta

Ispra

NOTE

¹ www.snpambiente.it/snpa/linee-guida-snpa-per-lapplicazione-della-procedura-di-estinzione-delle-contravvenzioni-ambientali-ex-parte-vi-bis-d-lgs-152-2006-aggiornamento-2024/

² www.arpat.toscana.it/snpa/ecoreati/banca-dati-ecoreati

FIG. 4 ASSEVERAZIONI DELLE PRESCRIZIONI

Attività effettuata da Agenzie del Snpa su prescrizioni impartite da altri corpi di Polizia giudiziaria nel 2024.

■ Asseverazioni
■ Asseverazioni con sopralluogo in campo

