



EMERGENZE ANTROPICHE, NATURALI E CRISI AMBIENTALI

VERSO UNA RISPOSTA DI SISTEMA DELLE AGENZIE
Autumn School AssoARPA

Giovanni Fantini, ARPAE Emilia-Romagna
***Qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria al personale Arpa:
ricognizione della situazione nelle Agenzie***



Milano, 28 Novembre 2017



LE RAGIONI DEL FOCUS ASSOARPA

La necessità di una rete omogenea di controlli ambientali

La legge n. 132/2016 di istituzione del SNPA prevede, come anticipato, all'art. 14, l'emanazione di un **REGOLAMENTO**, nella forma del DPR, che disciplini lo **status del personale di vigilanza** delle Agenzie ambientali.

Il comma 7 dell'art. 14 prevede in particolare che:

“il presidente dell'ISPRA ed i legali rappresentanti delle agenzie possono individuare e nominare...i dipendenti che nell'esercizio delle loro funzioni operano con la qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria”

Torna di attualità un tema a lungo discusso:

AL PERSONALE DI VIGILANZA E CONTROLLO ARPA PUÒ ESSERE ATTRIBUITA LA QUALIFICA DI UPG?

Situazione “a macchia di leopardo” nell’ambito del SNPA, dovuta alla mancanza in passato di una norma quadro statale che legittimasse formalmente la presenza di UPG nelle ARPA.



Diversa interpretazione delle norme di riferimento da parte delle singole Agenzie.

Pensiamo anche all'applicazione dalla Legge n. 68/2015, la quale conferisce agli Organi di vigilanza la potestà di impartire **prescrizioni asseverate tecnicamente.**

Questo nuovo istituto è congeniale alle Arpa le quali possiedono tutti gli strumenti professionali per entrare nel merito tecnico della violazione e, conseguentemente, imporre una corretta attività di adeguamento ambientale.

L'art. 318 ter del D. Lgs. 152/2006 prevede tuttavia espressamente che l'Organo di vigilanza impartisca le prescrizioni "**nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria** di cui all'art. 55 del codice di procedure penale".

AGENZIE AMBIENTALI E POLIZIA GIUDIZIARIA

Nell'attività di accertamento della responsabilità penale in campo ambientale una funzione centrale è svolta dalla Polizia Giudiziaria.

ART. 57 C.P.P.

INDIVIDUA DIRETTAMENTE
alcune categorie di soggetti
che rivestono la qualifica di
Agente o Ufficiale di P.G.
(es. Carabinieri, Polizia
Stato, Guardia Finanza, etc)

RIMETTE A LEGGI O
REGOLAMENTI

l'individuazione di altri
ufficiali o agenti di P.G., nei
limiti del servizio cui sono
destinati e secondo le
rispettive attribuzioni.

Norma nazionale: **legge n. 61/1994**

la quale prevede(va) che:

il personale delle Arpa svolge funzioni di controllo e vigilanza, può richiedere le informazioni e i documenti necessari per l'espletamento delle proprie funzioni, e che a tali operatori non può essere opposto il segreto industriale e non può essere impedito di accedere agli impianti produttivi.

attribuendo soltanto implicitamente a tali tecnici il complesso delle funzioni tipiche della Polizia Giudiziaria

Da qui il formarsi di due orientamenti diversi:

1) chi nega la legittimità della qualifica di UPG per il personale ARPA, in base al dato strettamente testuale della L. 61/1994.

Orientamento avallato da:

- Consiglio di Stato, parere n. 3387/2012.
- Corte Costituzionale, sentenza n. 8/2017. Ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della L.R. Basilicata n. 37/2015 per violazione dell'art. 117 Cost., nella parte in cui attribuiva la qualifica di UPG al personale ARPA.

I Giudici costituzionali hanno anche affermato, incidentalmente, che la L.132/2016 risolve per il futuro il problema della copertura normativa.

2) chi ritiene legittimo il conferimento della qualifica, in base al combinato disposto dell'art. 57 c.p.c. e della **L. 61/1994**.

In tal senso, altre fonti rilevanti utilizzate come base normativa sono:

- la **legge n.833/1978**, in tema di qualifica UPG per gli operatori di vigilanza in ambito igienico-sanitario;
- il **DM n.58/1997**, che riconosce espressamente qualifica UPG ai tecnici della prevenzione ambientale (del solo comparto).

Orientamento avallato, in particolare, da:

- Corte di Cassazione, sentenza n. 50352/2016.

LA RICOGNIZIONE ASSOARPA

“Regolamento ispettori” da adottarsi in attuazione dell’art. 14 della L.132.



Necessità di indagine dello scenario su cui si interverrà e sugli orientamenti in merito ad alcuni temi da definire nel Regolamento.

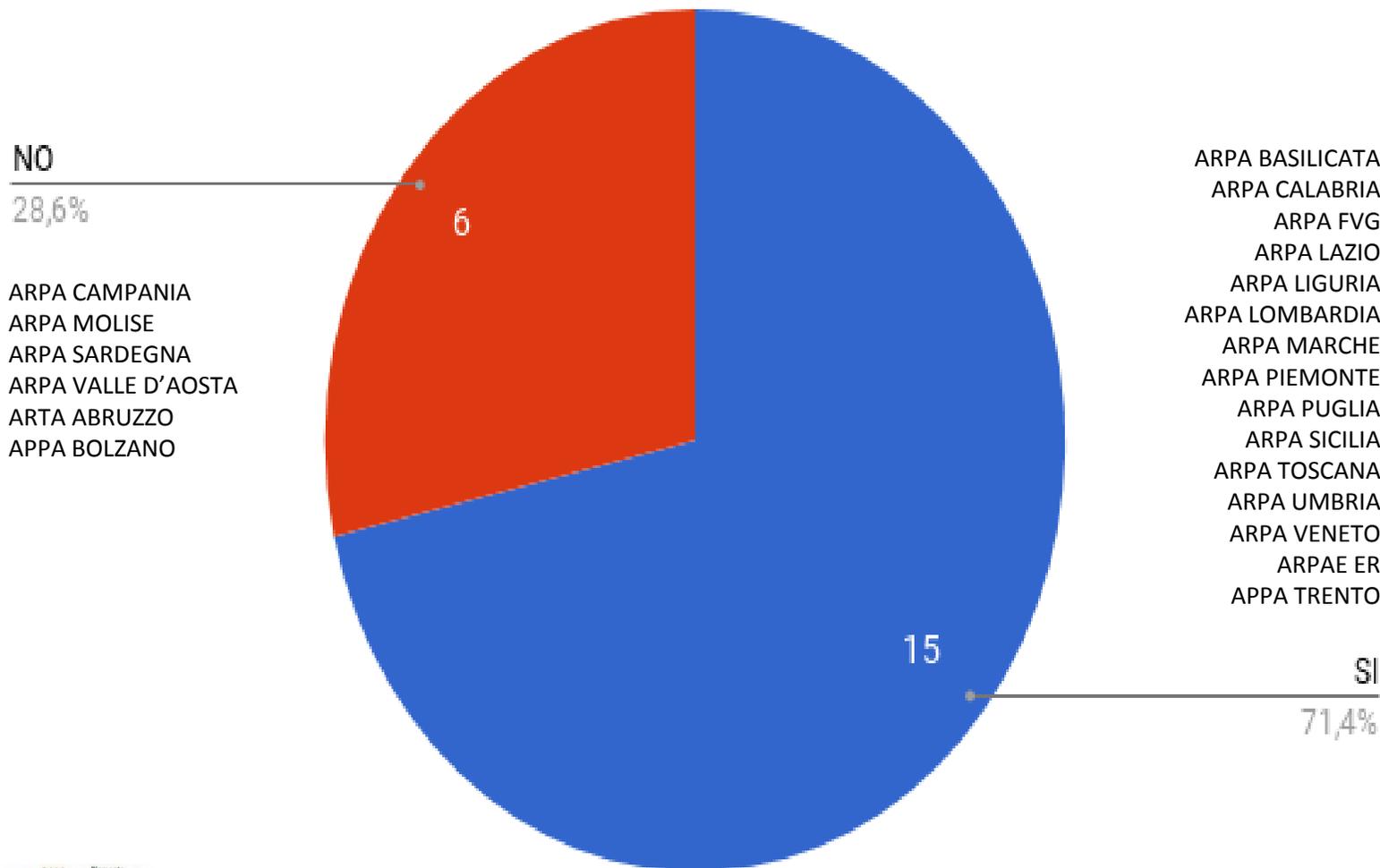


Alle singole Agenzie è stato somministrato un **QUESTIONARIO**, con richiesta di informazioni su:

- **SCENARIO ATTUALE:** presenza UPG, numero, inquadramento e procedure di nomina;
- **PROSPETTIVE:** requisiti UPG, limiti temporali e ciclo della performance.

I RISULTATI DEL QUESTIONARIO

Alla data del 30 giugno 2017 è presente personale con qualifica UPG?



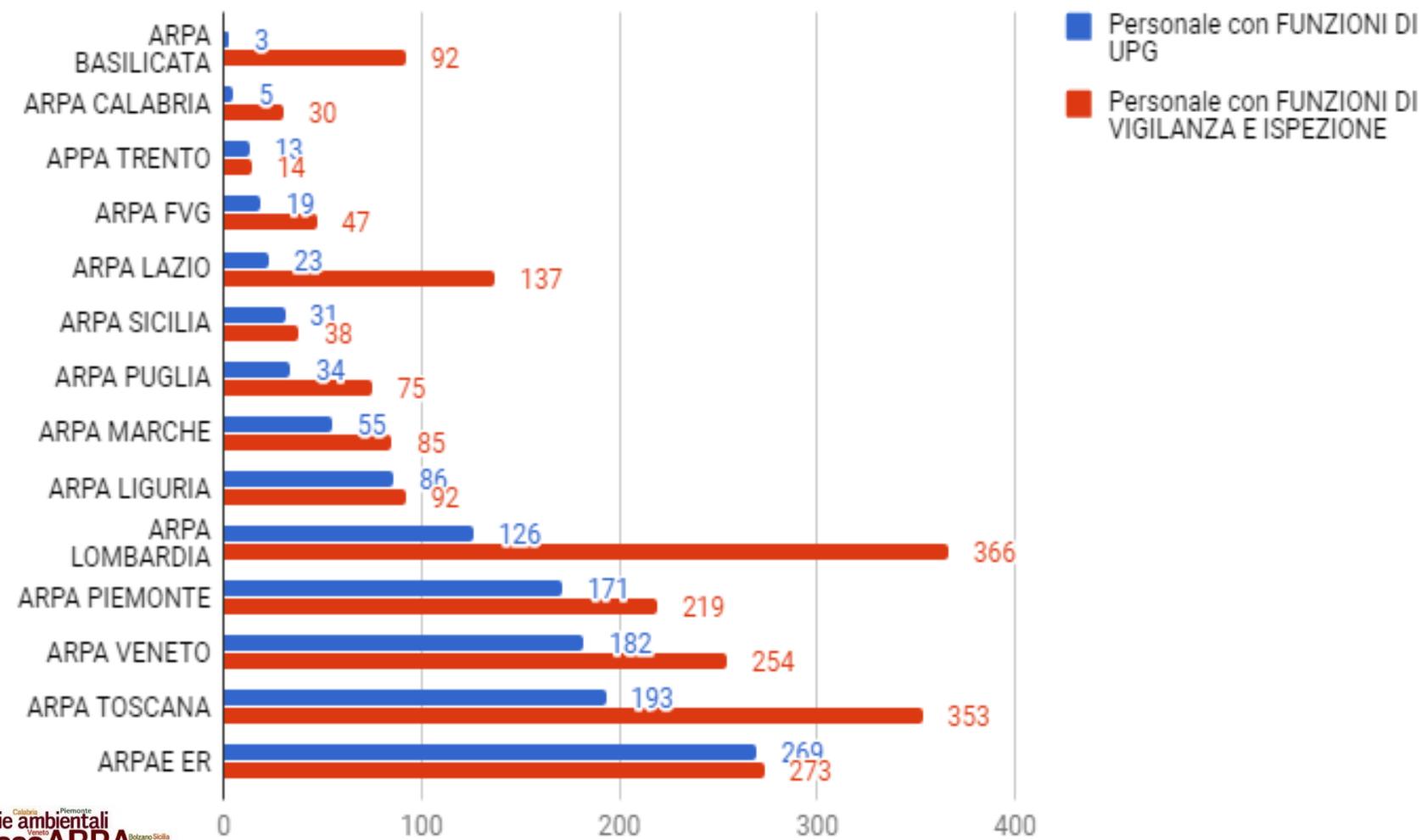
I NUMERI

Le Agenzie nelle quali sono presenti UPG sono il **70%** circa del campione (**15/21**)

I dati dell'Arpa Lombardia sono stati raccolti al 01.09.2017.

In un caso (Valle d'Aosta) la legge istitutiva dell'Arpa ha espressamente revocato la qualifica di UPG al personale che ne era già in possesso.

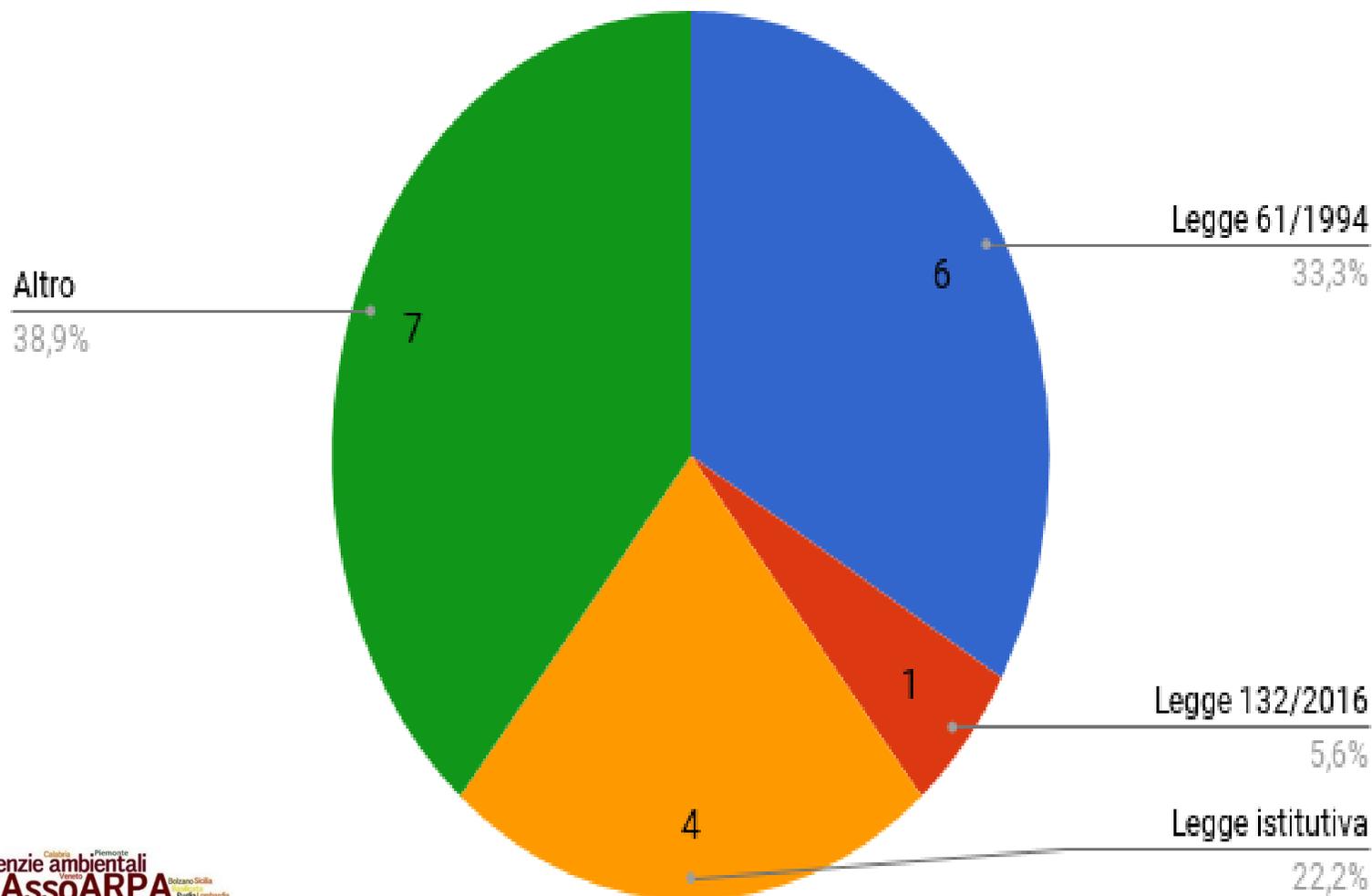
Personale con FUNZIONI DI UPG e Personale con FUNZIONI DI VIGILANZA E ISPEZIONE



IN TOTALE,
nel Sistema delle
Agenzie sono presenti
1234 UPG, di cui 133
appartenenti alla
dirigenza e 1101 al
comparto.

Il grafico mostra, per
ciascuna Agenzia,
il numero di UPG
nell'ambito del più
vasto insieme del
personale addetto alle
funzioni di vigilanza e
ispezione.

Le norme-presupposto della nomina



LE PROCEDURE DI NOMINA

Nella categoria “Altro” le Agenzie hanno indicato:

- l’art. 21 della L.n.833/1978 ovvero la normativa ASL.
- il DM Sanità n.58/97 sui TPALL.
- l’art.27 del DPR n.616/77 sul decentramento amministrativo.

Segue. Le procedure di nomina

- Molte Agenzie hanno indicato, oltre alla legge n. 61/94, le leggi in materia sanitaria (l.833/78 e DM 58/97).
- Solo l'Arpa Lombardia ha indicato la L. n. 132/2016. Si tratta dell'unica Agenzia che ha già emanato disposizioni regionali attuative della legge sul SNPA, individuando la competenza del DG alla nomina degli UPG.

Quanto al SOGGETTO che ha proceduto alla nomina degli UPG:

- nella maggior parte delle Agenzie (9 su 15) si tratta del Prefetto, seguono il Direttore Generale dell'ARPA (4) e il Presidente della Regione o della Provincia (2). In alcune Agenzie operano UPG nominati negli Enti provenienza (ASL).

(Nota: in queste due domande, alcune Agenzie hanno indicato più di una risposta)

PROSPETTIVE. VERSO IL REGOLAMENTO ISPETTORI

Le informazioni richieste riguardano:

- i requisiti che si ritiene debba possedere il personale ARPA per poter acquisire la qualifica di UPG.
- la scelta di attendere o meno l'emanazione del Regolamento prima di procedere alla nomina.
- l'opportunità che la nomina abbia carattere temporaneo;
- l'opportunità di legare il mantenimento della qualifica di UPG al raggiungimento di obiettivi individuati nel *ciclo della performance*.

REQUISITI:

- La quasi totalità degli intervistati (19/21) ha indicato la necessità di un **percorso di formazione** presso la singola Agenzia, secondo un format definito in sede AssoArpa (in 2 casi è stato richiesto espressamente un format SNPA).
- Molte Agenzie (15/21) hanno concordato sulla necessità di inquadramento con **contratto a tempo indeterminato**.
- Seguono: l'inquadramento in **Cat. D/Dsuper ovvero nella Dirigenza (11/21)**; seguono, con parità di preferenze, i requisiti relativi ai **titoli di studio e di esperienza lavorativa (9/21)**.
- Da notare come diverse Agenzie (5 su 21) abbiano indicato il possesso cumulativo di **tutti i requisiti proposti**.

LE ALTRE PREFERENZE:

- In 13 Agenzie su 21 si sceglie di **attendere l'emanazione del DPR** sullo status del personale UPG prima di procedere a nominare nuovi o ulteriori UPG.
- 14 Agenzie su 21 concordano con la necessità che la nomina debba avere **carattere temporaneo**.
- In circa la metà delle Agenzie (10/21) si ritiene che le funzioni UPG debbano essere riorganizzate e **ricondotte al ciclo della performance**. In tal modo anche queste funzioni sarebbero correlate a obiettivi specifici, dalla cui valutazione far dipendere la conferma della qualifica di UPG.

ALTRE PROBLEMATICHE APERTE

- opportunità di definire un sistema di relazioni codificato con le Procure;
- definizione di criteri organizzativi comuni alle Agenzie, anche in tema di forma dei provvedimenti di nomina;
- verifica delle modalità di rilascio dei tesserini, di erogazione delle indennità contrattuali e delle problematiche di natura assicurativa e di patrocinio legale;
- necessità di verificare se l'esercizio delle funzioni di PG, in alcune Agenzie, debba limitarsi alle materia ambientali del SNPA o possa essere esteso ad altri ambiti, con legge regionale (ad es. demanio idrico).

Grazie dell'attenzione

IL PERSONALE ARPA/APPA CON QUALIFICA DI UPG

LO SCENARIO														
	Alla data del 30 giugno 2017 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/P. 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													
ARPA FRIULI VENEZIA GIULIA	SI	18	1	19	47	40,43%	X					X		
ARPA LAZIO	SI	22	1	23	137	16,79%				L.833/1978		X		X
ARPA LIGURIA	SI	72	14	86	92	93,48%			L.R.20/2006		X			
ARPA LOMBARDIA (*)	SI	84	42	126	366	34,43%		X			X			
ARPA MARCHE	SI	40	15	55	85	64,71%			L.R.60/1997			X		
ARPA MOLISE	NO													
ARPA PIEMONTE	SI	163	8	171	219	78,08%	X					X		
ARPA PUGLIA	SI	28	6	34	75	45,33%	X			L.833/1978		X	X	
ARPA SARDEGNA	NO													
ARPA SICILIA	SI	29	2	31	38	81,58%	X				X	X		
ARPA TOSCANA	SI	193	0	193	353	54,67%				D.M.58/1997	X			
ARPA VALLE D'AOSTA	NO													
ARPA VENETO	SI	172	10	182	254	71,65%	X					X		
ARPAE EMILIA ROMAGNA	SI	238	31	269	273	98,53%	X		L.R.44/1995	L.R.13/2015	X			
ARPA ABRUZZO	NO													
ARPA TRENTINO	SI	13	0	13	14	92,86%			L.prov.12/1983				X	
ARPA BOLZANO	NO													
TOTALE		1079	131	1210	2075	58,31%								

(*) Situazione al 1/09/2017

Fonte: 2017, dati raccolti da AssoArpa presso le singole Agenzie tramite questionario ricognitivo.

In Arpa Umbria sono presenti 24 UPG, dei quali 2 appartengono alla dirigenza e 22 al comparto, tutti nominati dall'Ente di provenienza (ASL).

PROSPETTIVE. VERSO IL REGOLAMENTO EX L.132/2016									
	I REQUISITI					Si attenderà il Regolamento per nominare nuovi UPG?	Limiti temporali. UPG a scadenza?	Correlazione tra funzioni UPG e ciclo della performance?	
	INQUADRAMENTO		TITOLI		FORMAZIONE con format AssoArpa/ SNPA				Altro (assenza cause di incompatibilità o conflitto d'interesse)
	Contratto T.I.	Cat.D/Dsuper - Dirigenti	Laurea + 2a.esperienza	Diploma + 3a.esperienza					
ARPA BASILICATA	X	X					SI	SI	
ARPA CALABRIA		X			X		SI	SI	
ARPA CAMPANIA	da definire nel regolamento attuativo						SI	NO	
ARPA FRIULI VENEZIA GIULIA	X	X			X		SI	SI	
ARPA LAZIO				X	X		SI	SI	
ARPA LIGURIA					X		NO	SI	
ARPA LOMBARDIA	X	X	X	X	X	X	NO	SI	
ARPA MARCHE	X	X	X	X	X		SI	SI	
ARPA MOLISE	X	X	X	X	X		NO	SI	
ARPA PIEMONTE	X	X	X	X	X		NO	SI	
ARPA PUGLIA	X	X	X	X	X		SI	SI	
ARPA SARDEGNA	X		X		X		SI	SI	
ARPA SICILIA	X		X	X	X		SI	NO	
ARPA TOSCANA (**)	X	X			X		NO	NO	
ARPA UMBRIA									
ARPA VALLE D'AOSTA (***)	X				X		SI	SI	
ARPA VENETO	X	X	X	X	X		SI	SI	
ARPAE EMILIA ROMAGNA	X	X			X		NO	NO	
ARPA ABRUZZO	X				X		SI	SI	
ARPA TRENTO	X		X	X	X		NO	NO	
ARPA BOLZANO									

(**) Non dirigenti

(***) Si concorda con la necessità del previo regolamento, ma non si prevede di nominare UPG

Fonte: 2017 dati raccolti da AssoArpa presso le singole Agenzie tramite questionario ricognitivo