

Numero 01640/2020 e data 23/10/2020 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 6 ottobre 2020

**NUMERO AFFARE 00301/2020**

OGGETTO:

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: "Regolamento concernente disposizioni sul personale ispettivo del Sistema Nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA) ai sensi dell'art. 14, comma 1, della legge 28 giugno 2016, n. 132";

### LA SEZIONE

Viste:

- la nota prot. 6932 UDCM del 22 aprile 2020, con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;
  - la nota prot. 16375 UDCM dell'11 settembre 2020, con la quale il predetto Ministero ha dato riscontro al parere interlocutorio n. 881/2020 reso nell'adunanza di questa Sezione del 7 maggio 2020;
- Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Daniele Ravenna;

Premesso:

1. Con nota prot. 6932 UDCM del 22 aprile 2020, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento indicato in oggetto.

2. Sullo schema la Sezione, in esito all'adunanza del 7 maggio 2020, ha pronunciato il parere interlocutorio n. 881/2020, al quale, per economia degli atti, si fa integrale rinvio per la completa illustrazione della questione sottoposta.

2.1 In particolare, nel predetto parere, al n. 4, si rilevava come né dal preambolo, né dalle varie relazioni che accompagnano lo schema fosse desumibile alcun elemento in ordine al rispetto, da parte del Ministero, dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 132 del 2016, laddove impone che lo schema di regolamento sia predisposto dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (di seguito: ISPRA), il quale a sua volta deve avvalersi a tal fine del "contributo" delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (di seguito semplicemente: le Agenzie).

2.2. Il parere soggiungeva (al n. 5) che la relazione illustrativa e, in una certa misura, anche la relazione di AIR, limitandosi spesso alla parafrasi dell'articolato, non fornivano i necessari elementi informativi circa il procedimento attraverso il quale il Ministero era giunto ad elaborare le scelte in concreto adottate nella disciplina in questione.

2.3. Conseguentemente la Sezione, rinviando l'espressione del parere nel merito, chiedeva al Ministero di fornire, "con ogni consentita sollecitudine, documentati chiarimenti in ordine:

- alla predisposizione, da parte dell'ISPRA, dello schema;

- ai contributi eventualmente offerti - e che comunque devono essere stati richiesti - dalle Agenzie all'ISPRA;

- alle eventuali difformità fra la proposta dell'ISPRA e lo schema predisposto dal Ministero e alle relative motivazioni.

*Il tutto integrando, per quanto di ragione, le relazioni di accompagnamento e la relazione AIR.”*

Si segnalava altresì che il preambolo del regolamento avrebbe dovuto essere integrato con una formula del seguente tenore: *“Visto lo schema di regolamento predisposto dall’ISPRA ai sensi dell’art. 14, comma 1, della legge 28 giugno 2016, n. 132”*.

3. Il Ministero, con la su citata nota di riscontro prot. 16375 UDCM dell’11 settembre 2020, corredata di 24 allegati, riferisce analiticamente sul procedimento seguito per la elaborazione dello schema qui in esame. In particolare, risulta da quanto esposto e dagli atti allegati: che la prima stesura del Regolamento è stata trasmessa al Ministero dall’ISPRA; che tale ente riferisce di aver acquisito su di essa *“il parere e il contributo”* delle Agenzie regionali e provinciali; che successivamente fra il Ministero e l’ISPRA si è svolta una intensa interlocuzione, in relazione alle osservazioni via via formulate sul testo dall’Ufficio legislativo del Ministero, dalla Conferenza Stato-Regioni, dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio e da altri Ministeri; che infine il Presidente dell’ISPRA, anche nella veste di Presidente del Consiglio del Sistema nazionale a rete per la protezione dell’ambiente (di seguito: SNPA), attestava, con nota prot. 0015965 del 7 settembre 2020, che lo schema trasmesso a questo Consiglio di Stato per il parere *“è stato condiviso da questo Istituto nonché dal Consiglio del Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell’Ambiente di cui all’art. 13 della l. n. 132/2016, nel quale ambito sono stati altresì raccolti i contributi delle agenzie per la protezione dell’ambiente delle regioni e delle province autonome”*.

3.1. Il Ministero riferisce altresì che il preambolo dello schema è stato integrato nel senso richiesto dal parere interlocutorio e ha trasmesso una relazione illustrativa integrata.

4. Da quanto sopra emerge il sostanziale adempimento di quanto richiesto nel parere interlocutorio, salvo per quanto riguarda l’aggiornamento della

relazione illustrativa e della relazione di AIR relativamente ai contenuti dello schema in esame.

5. Tanto premesso, ritenuta comunque l'opportunità di esprimere il parere nel merito sullo schema, tenuto conto del lungo tempo trascorso dall'entrata in vigore della legge n. 132 del 2016 (secondo l'articolo 14, comma 3, della quale il regolamento avrebbe dovuto essere emanato entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge stessa) si osserva quanto segue.

### Osservazioni sull'articolato

#### Articolo 1

1. L'articolo 14 della legge n. 132 del 2016, cui lo schema in esame mira a dare attuazione, dispone che il regolamento rechi, *“nell'ambito delle risorse umane disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*:

- le *“modalità di individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi nell'ambito delle funzioni di controllo svolte dal Sistema nazionale, ai sensi della vigente normativa ambientale dell'Unione europea, nazionale e regionale”*;
- il *“codice etico”*;
- le *“competenze del personale ispettivo e i criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, prevedendo il principio della rotazione del medesimo personale nell'esecuzione delle visite nei singoli siti o impianti, al fine di garantire la terzietà dell'intervento ispettivo”*;
- le *“modalità per la segnalazione di illeciti ambientali da parte di enti e di cittadini, singoli o associati”*.

2. Dal tenore letterale dei commi 1 e 5 del citato articolo 14 si desume che il legislatore abbia inteso riservare lo svolgimento delle attività ispettive esclusivamente al personale selezionato, ai sensi della legge stessa e dell'emanando regolamento, fra i dipendenti dell'ISPRA e delle Agenzie. Pare opportuno dunque che il Regolamento renda esplicito tale principio, riservando conseguentemente solo a tale personale lo svolgimento delle attività in questione.

Per quanto riguarda le “*modalità di individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi*” (così il comma 1 del sopra citato articolo 14), lo schema di regolamento, al comma 2 dell’articolo 1, disciplina l’acquisizione della “*qualifica di ispettore*” a seguito di apposito interpello. Ad avviso della Sezione le formulazioni rinvenibili negli articoli 1-3 dello schema non appaiono del tutto perspicue, laddove non risultano sempre coerenti con l’opzione di fondo, espressa al suddetto comma 2 dell’articolo 1, per l’istituzione di una vera e propria qualifica rispetto alla mera individuazione del personale incaricato, quale appare invece adombrata dal comma 1 dell’articolo 14.

L’articolo 1 dello schema peraltro tace sulla perdita della qualifica di ispettore e disciplina solo sommariamente lo svolgimento della procedura per il conferimento della qualifica stessa, senza prevederne la periodicità.

Manca inoltre ogni indicazione circa la determinazione dei criteri per la valutazione dell’esperienza maturata, requisito al cui possesso è condizionata l’acquisizione della qualifica.

Appare inopportuna, altresì, la previsione di cui al comma 2, secondo periodo (recante una indeterminata procedura alternativa a quella ordinaria di selezione, nell’ipotesi in cui questa abbia dato esito infruttuoso, procedura per la quale si fa rinvio ai regolamenti interni dell’ISPRA e delle Agenzie), dal momento che la procedura ordinaria non appare di eccessiva complessità e, in caso di esito infruttuoso, dovrebbe essere ripetuta, fermo restando che i requisiti per l’accesso alla qualifica non sono comunque derogabili. Qualora tuttavia l’Amministrazione ritenesse indispensabile la previsione di tale procedura alternativa, reputa la Sezione necessario che tale procedura alternativa venga disciplinata nello schema in esame, senza rinvio ai regolamenti interni dell’ISPRA e delle Agenzie, assicurando la necessaria trasparenza e precisando che ad essa può ricorrersi in via del tutto eccezionale e temporanea, in attesa dell’esperimento dell’ordinaria procedura.

3. È quindi necessario, all’articolo 1:

- premettere un comma, nel quale si statuisca che gli interventi ispettivi di cui alla legge 28 giugno 2016, n. 132, sono effettuati dal personale dipendente dell'ISPRA e delle Agenzie munito della qualifica di ispettore, in conformità al regolamento;
- al comma 2, dopo le parole “*apposito interpello*”, inserire la previsione che tale interpello si svolge con cadenza periodica e che gli interpelli disciplinano i criteri per la valutazione dell'esperienza maturata;
- inserire un comma che afferma che la qualifica di ispettore cessa per perdita dei requisiti, per rinuncia e per mancata partecipazione senza giustificato motivo ai corsi di aggiornamento di cui all'articolo 3.

### Articolo 3

1. All'articolo 3, comma 1, per coordinamento con la integrazione sopra proposta per l'articolo 1, andrà soppresso il secondo periodo.

### Articolo 4

1. L'articolo 4 è dedicato alle competenze del personale ispettivo. Il tenore del comma 2 (“*Il personale ispettivo può svolgere attività ispettive soltanto nell'ambito delle articolazioni organizzative alle quali i regolamenti interni di ISPRA e delle Agenzie demandano lo svolgimento di attività di controllo e per le quali hanno conseguito la formazione di cui all'art. 3.*”) sembrerebbe implicare, nella sua ultima parte, una articolazione per materia dell'organizzazione ispettiva dell'ISPRA e delle Agenzie, delle attività formative destinate agli ispettori e, correlativamente, della competenza di questi ultimi ad effettuare le attività ispettive.

Pare cioè doversi desumere dal testo che la qualifica di ispettore non sia unitaria e il suo possesso non consenta di per sé di effettuare attività ispettive in qualsivoglia settore o materia, ma solo in quelli corrispondenti alla formazione ricevuta e all'articolazione organizzativa alla quale l'ispettore è assegnato (si veda, al riguardo, anche quanto indicato all'articolo 5, comma 5, dello schema, ove si prevede che il tesserino di riconoscimento individuale indichi anche l'articolazione funzionale di appartenenza). Se tale è la *ratio* della

norma, il criterio va reso esplicito, chiarendo: che la qualifica di ispettore è articolata in settori, corrispondenti ai percorsi formativi; che gli ispettori ottengono la qualifica relativa al settore per il quale hanno seguito la formazione; che, infine, gli ispettori possono effettuare attività ispettive solo nel settore di appartenenza.

## Articolo 5

1. L'articolo 5, dedicato ai principi e criteri generali per lo svolgimento dell'attività ispettiva, richiede di essere integrato e rafforzato, alla luce della particolare attenzione dedicata dal legislatore all'esigenza di garantire l'imparzialità degli interventi ispettivi. Ed invero, l'articolo 14, comma 1, ultima parte, della legge n. 132 del 2016 demanda al regolamento di prevedere *“il principio della rotazione del medesimo personale nell'esecuzione delle visite nei singoli siti o impianti, al fine di garantire la terzietà dell'intervento ispettivo”*.

In particolare, non appare sufficiente che il comma 1 dell'articolo in esame rinvii alla legge 6 novembre 2012, n. 190, *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*, limitatamente al solo principio di rotazione: il rinvio dovrà essere effettuato invece alla suddetta legge nel suo complesso per quanto applicabile.

Inoltre non appare rispondente alla volontà del legislatore la mera enunciazione, da parte dello schema in esame, dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia e imparzialità, per il cui concreto sviluppo viene fatto rinvio a regolamenti interni dell'ISPRA e delle Agenzie. Occorre invece che sia lo schema in esame a rivestire i suddetti principi – e *in primis* quello di rotazione – di contenuti concreti.

In ogni modo l'*incipit* del comma 1 appare incongruo nella formulazione e va così corretto: *“L'attività ispettiva è svolta in conformità ai principi...”*.

2. Nelle medesima prospettiva, al comma 4 è necessario, anche in ossequio alle tecniche di redazione dei testi normativi, correggere una semplice facoltà attribuita al responsabile relativamente alla designazione degli ispettori

incaricati dell'attività ispettiva (*"può individuare"*) in vero e proprio precetto (*"individua"*).

3. Al comma 6, reputa la Sezione opportuno che il personale ispettivo, al momento dell'accesso dei siti oggetto di ispezione, fornisca ai soggetti destinatari dell'attività ispettiva non semplicemente *"informazioni"* relative ai poteri di cui è titolare, bensì *"dettagliate e puntuali informazioni"*, attesa la rilevanza delle posizioni soggettive sulle quali i poteri ispettivi sono suscettibili di incidere.

4. Il comma 8 concerne la possibilità che il personale ispettivo si avvalga di altro personale *"che rientra nella dotazione organica dell'ente di appartenenza"*. Valuti il Ministero l'opportunità che, data la rilevanza delle funzioni cui tale personale è chiamato a concorrere, l'indicazione di tale personale venga demandata a una designazione da parte del responsabile di cui all'articolo 1, comma 4.

5. Al comma 11 va aggiunto alla fine un periodo volto ad affermare che il soggetto destinatario dell'ispezione ha diritto a ottenere copia del verbale.

## Articolo 6

1. L'articolo 6, relativo al Codice etico – la cui adozione è imposta dal legislatore – correttamente richiama l'obbligo, per il personale ispettivo, di rispettare il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, cui si aggiunge il Codice etico allegato allo schema in esame, *"fatta salva la normativa dei singoli enti"*. Tale inciso appare da espungere, giacché può indurre a ritenere – erroneamente – che la normativa interna dell'ISPRA e delle Agenzie possa prevalere sui due Codici predetti. Al contrario, potrebbe essere opportuno aggiungere un periodo volto a precisare che eventuali normative dell'ISPRA e delle Agenzie devono conformarsi ai due Codici predetti.

## Articolo 7

1. L'articolo 7, recante le modalità per la segnalazione di illeciti ambientali, sembra condizionare, nella formulazione proposta, la stessa ammissibilità delle segnalazioni di illeciti all'adempimento, da parte dei segnalanti, di prescrizioni quanto mai dettagliate e minuziose (l'uso di specifici moduli, l'obbligo di addurre una molteplicità di elementi informativi specificamente indicati, ecc.).

L'articolo, così formulato, appare ispirato a una concezione del rapporto fra pubblica amministrazione e privati sostanzialmente superato dalla recente evoluzione normativa. Solo in via esemplificativa, si ricordi che l'articolo 35, comma 2, del decreto legislativo n. 33 del 2014, vieta alle pubbliche amministrazioni di respingere una istanza adducendo il mancato utilizzo dei moduli o formulari da esse stesse forniti (*“Le pubbliche amministrazioni non possono richiedere l'uso di moduli e formulari che non siano stati pubblicati; in caso di omessa pubblicazione, i relativi procedimenti possono essere avviati anche in assenza dei suddetti moduli o formulari. L'amministrazione non può respingere l'istanza adducendo il mancato utilizzo dei moduli o formulari o la mancata produzione di tali atti o documenti, e deve invitare l'istante a integrare la documentazione in un termine congruo”*).

Merita un richiamo, per quanto riguarda l'accesso alla giustizia in materia ambientale, la *“Convenzione UNECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale”* del 25 giugno 1998 (cd. Convenzione di Aarhus), ratificata dall'Italia con legge 16 marzo 2001, n. 108.

2. Appare quindi necessario apportare all'articolo in esame le seguenti modificazioni, volte a correggere la predetta impostazione.

3. Al comma 2, sostituire le parole: *“di norma”* con la parola: *“anche”*.

4. All'alinea del comma 3, è pertanto necessario sopprimere il primo periodo. Nel secondo periodo dell'attuale schema di regolamento, destinato a divernire il primo periodo dell'alinea del comma 3, dopo le parole: *“La segnalazione contiene”* inserire le altre *“, di regola e ove possibile,”*.

5. Alla lettera b), sostituire le parole: *“una chiara e completa”* con la parola: *“la”*.

6. La formulazione del comma 4 sembra volta a statuire un vero e proprio obbligo di archiviazione delle segnalazioni inadeguatamente documentate o altrimenti carenti.

Il testo, così come trasmesso, non può essere condiviso in ragione dell'automaticità della regola che ne scaturisce; peraltro va rilevato che anche una segnalazione insufficientemente documentata può rappresentare elemento giustificativo per l'attivazione d'ufficio dei poteri ispettivi di cui l'amministrazione dispone.

Conseguentemente al predetto comma 4 va premessa una clausola del seguente tenore: *“Fermo restando l'obbligo per l'amministrazione di approfondire gli elementi ritenuti rilevanti,”*; inoltre la locuzione *“è effettuata”* va sostituita dalle parole: *“può essere effettuata”*.

7. Al comma 4, lettera d), laddove si prevede l'archiviazione della segnalazione per *“manifesta incompetenza dell'Ente ricevente”*, è opportuno – sempre al fine di una maggiore responsabilizzazione dell'amministrazione – aggiungere in fine il seguente periodo: *“In tal caso l'ente ricevente trasmette senza indugio la segnalazione all'amministrazione ritenuta competente.”*

8. Il comma 5, relativo alle segnalazioni anonime, deve essere così modificato: *“Le segnalazioni presentate in forma anonima sono, di regola, archiviate, fatto salvo l'obbligo, per l'Ente ricevente, di avviare le attività ispettive e di verifica ritenute necessarie sulla base dei fatti rappresentati”*.

9. Il comma 6, che subordina la ricevibilità delle segnalazioni all'adozione di specifiche modalità di trasmissione (posta elettronica, posta ordinaria o altri strumenti individuati dai regolamenti interni dell'ISPRA e delle Agenzie), appare eccessivamente restrittivo delle forme di comunicazione fra cittadini e amministrazione. Sembra quindi opportuno sostituire la parola *“devono”* con l'altra *“possono”*.

10. Il comma 8 prevede che il rapporto annuale sull'attività del SNPA, previsto dall'articolo 10, comma 3, della legge 132 del 2016, contenga anche i dati sulle attività di controllo svolte, inclusi quelli relativi alle segnalazioni di

illeciti ambientali, e che il rapporto – oltre alla comunicazione al Presidente del Consiglio, alle Camere e alla Conferenza Stato Regioni già prevista dalla legge – venga anche pubblicato sui siti internet dell'ISPRA e delle Agenzie.

In considerazione del contenuto del rapporto, suscettibile di investire dati personali, è necessario aggiungere, alla fine del predetto comma 8, le parole: “*nel rispetto del Codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196*”.

## Codice etico

1. Per quanto riguarda il Codice etico riportato in allegato, la Sezione è consapevole della difficoltà di conciliare l'esigenza, da un lato, di evitare improprie interferenze con il già richiamato Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al d.P.R. n. 62 del 2013 (esigenza segnalata anche dalla nota del DAGL del 5/3/2018) e, dall'altro lato, di dar luogo, in questa sede, a un testo per quanto possibile organico e di piana comprensione. Tuttavia ritiene necessario segnalare l'opportunità di una revisione del testo proposto al fine di evitare sovrapposizioni o ripetizioni di disposizioni già presenti nel Codice di cui al d.P.R. n. 62 del 2013 che potrebbero essere suscettibili di dar luogo a incertezze interpretative e contenzioso, specie laddove sussistono limitate difformità di formulazione.

2. L'articolo 1, comma 2, del Codice etico vincola inoltre il personale ispettivo altresì al rispetto di un “*codice di comportamento dell'ente di appartenenza*”, nonché alle “*linee guida e disposizioni per l'esecuzione delle attività ispettive e di controllo, definite dai competenti Organi nazionali, dal SNPA e dagli Enti di appartenenza*”. Valuti il Ministero se siffatta previsione di ulteriori codici di comportamento, ad opera dei singoli enti, non dia luogo a una farraginoso ridondanza regolatoria.

## Osservazioni di *drafting*

1. Per quanto riguarda ulteriori aspetti redazionali e di coordinamento formale, si segnalano le seguenti ulteriori modifiche.

Nel titolo, si possono sopprimere le parole: “*concernente disposizioni*”.

All'articolo 1:

- al comma 1, dopo le parole: “*personale in possesso*”, sostituire la parola: “*della*” con la parola: “*di*”;
- al comma 2 sopprimere le parole: “*La selezione per*”;
- al comma 3 sopprimere le parole: “*A seguito del superamento della selezione di cui al comma 2,*” e dopo le parole: “*personale in servizio*” inserire una virgola;
- al comma 5, sopprimere la virgola dopo la parola: “*ispettivo*”.

All'articolo 2, comma 1, l'alea va sostituito dal seguente: “*1. Per l'ammissione alla selezione di cui all'articolo 1 è richiesto il possesso di uno dei seguenti titoli di studio.*”.

All'articolo 3, comma 1, sostituire la parola: “*definisce*” con la parola: “*disciplina*”; dopo la parola: “*aggiornamento*” inserire una virgola e dopo le parole: “*di cui all'articolo 1*” sopprimere la virgola.

All'articolo 5:

- al comma 5, secondo periodo, sopprimere le parole: “*o dell'uditore*”;
- al comma 6, sopprimere le parole: “*ai sensi di legge e del presente decreto*”;
- l'*incipit* del comma 10 va così corretto: “*10. Delle operazioni è redatto processo verbale che deve essere sottoscritto...*”;
- al comma 11 sostituire la parola: “*ispezionati*” con le altre: “*sottoposti a ispezione*”;
- al comma 12 sostituire le parole: “*al proprio ente di appartenenza*” con le parole: “*all'ente di appartenenza*”.

Si raccomanda in generale, conclusivamente, per quanto riguarda gli aspetti attinenti alla tecnica redazionale dei testi, l'osservanza delle “*Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*” di cui alla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 20 aprile 2001, n. 10888, evitando, ad esempio, l'uso dei verbi servili e di formule equivalenti (“*deve*”, “*è tenuto al*”, ecc.), da sostituire con il semplice indicativo presente.

P.Q.M.

nei termini suesposti è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE  
Daniele Ravenna

IL PRESIDENTE F/F  
Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO  
Maurizia Campobasso