

RISULTANZE ATTIVITA' BENCHMARKING

ISPETTORI AMBIENTALI

Indice:

1. Premessa: il contesto giuridico di riferimento.
2. La situazione attuale
3. La nomina del personale ispettivo
4. La formazione
5. Il responsabile del coordinamento ed i rapporti con la Procura
6. Il principio di rotazione
7. La separazione delle funzioni
8. Il personale in pronta disponibilità
9. La copertura assicurativa

1. Premessa: il contesto giuridico di riferimento

L'attività degli ispettori ambientali si inserisce in un quadro normativo complesso che disciplina competenze, modalità di intervento e responsabilità connesse ai controlli ambientali.

Come noto, il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, affida all'ISPRA e alle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente un ruolo strategico nell'attività di vigilanza ambientale. Per ogni matrice ambientale, infatti, è prevista la necessità che vengano effettuati controlli da parte degli organi preposti, ossia l'ISPRA e le Agenzie territoriali (es. articoli 29-sexies, 29-decies, 184-quater, 206-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, articolo 3 della legge n. 132 del 2016, nonché tutte le previsioni contenute nelle leggi regionali in materia).

Nel 2016, la Legge n. 132 con la quale è stato istituito il Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), ha definito le funzioni ispettive di ISPRA e delle ARPA/APPA, ha attribuito uniformità ai criteri di vigilanza e controllo sul territorio nazionale, senza tuttavia disciplinare direttamente la figura dell'ispettore. All'art. 14 veniva demandava ad ISPRA la predisposizione di uno schema di regolamento che stabilisse, 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.

In attuazione di tale disposto, il D.P.R. 4 settembre 2024, n. 186 ha disciplinato la figura del personale incaricato degli interventi ispettivi, indicandone i requisiti, gli obblighi formativi, le procedure operative ed i principi di etica, definendo un modello di intervento tecnico fondato su imparzialità, competenza e indipendenza.

Con Delibera n. 272/2025 il Sistema Nazionale per la Protezione Ambiente ha approvato lo schema di regolamento sul personale ispettivo nelle ARPA/APPA, volto a garantire un'omogenea applicazione all'interno del sistema nazionale delle disposizioni contenute nel DPR.

Nel rispetto di tale quadro normativo, gli ispettori ambientali operano con funzioni di vigilanza amministrativa e, ove espressamente attribuito, con qualifica di polizia giudiziaria, collaborando con le autorità competenti nell'accertamento degli illeciti ambientali.

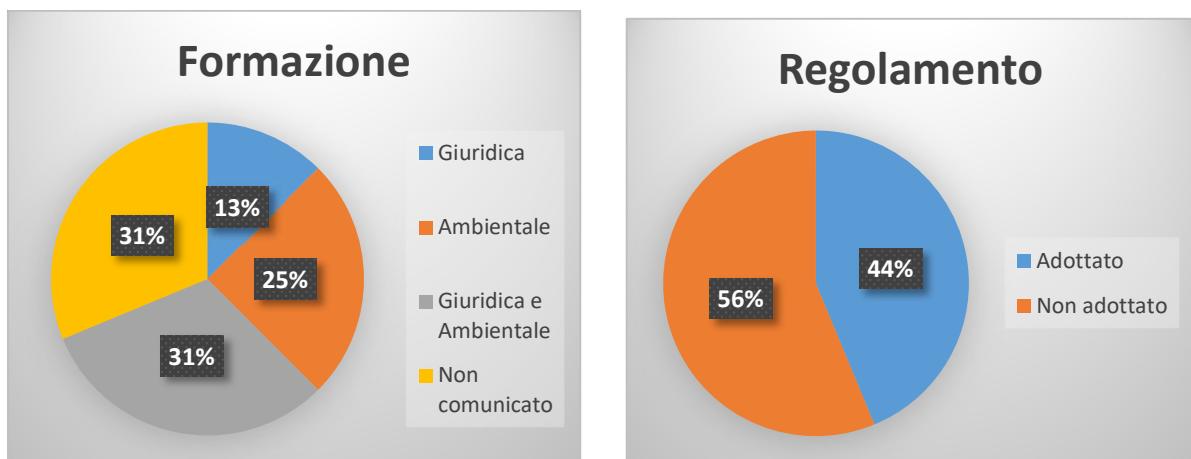
Il personale ispettivo può svolgere attività ispettive soltanto nell'ambito delle articolazioni organizzative alle quali i regolamenti interni dell'ISPRA e delle Agenzie demandano lo svolgimento di attività di controllo e per le quali hanno conseguito la formazione.

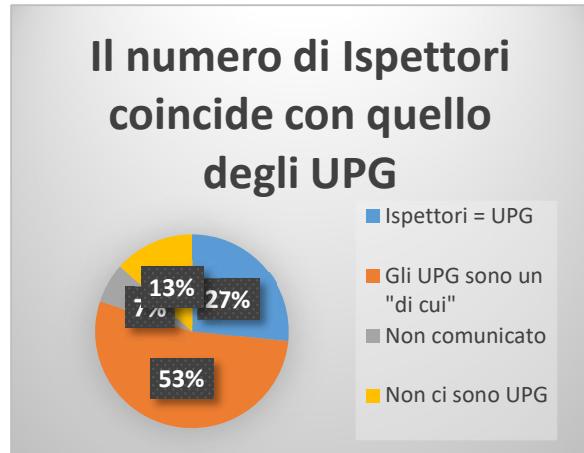
2. La situazione attuale

L'introduzione della nuova figura dell'ispettore ambientale ha determinato la necessità delle ARPA di adeguare la propria organizzazione alle recenti previsioni. Le agenzie hanno, pertanto, iniziato ad adottare i regolamenti interni e, conseguentemente, ad avviare le procedure finalizzate all'individuazione ed alla nomina degli ispettori. Le scelte operate hanno evidenziato un quadro variegato di cui di seguito si dà conto.

Di seguito vengono rappresentate graficamente le risultanze del lavoro di benchmarking svolto dal gruppo appositamente creato (per una lettura dettagliata dei dati si veda la tabella allegata sub A).

Situazione al 30.09.2025





3. La nomina del personale ispettivo

Come noto, l'art. 1 del DPR 186 prevede che il personale ispettivo sia individuato tra il personale in possesso di adeguata qualificazione e di adeguata esperienza maturata nei settori specifici di attività, di almeno 6 mesi o 3 anni (a seconda del titolo di studio posseduto). L'acquisizione della qualifica avviene a seguito di pubblicazione sui siti istituzionali dell'ISPRA e delle Agenzie di un apposito intervento cui segue un percorso formativo, anche con affiancamento al personale in servizio. Solo all'esito di tale percorso potrà essere acquisita la qualifica di "ispettore". A questo proposito si evidenziano due questioni sorte in sede di prima applicazione della normativa sul personale ispettivo del SNPA.

Le modalità di nomina:

La prima questione affrontata nel gruppo di lavoro è relativa alla procedura da adottare per il personale delle Agenzie che, al momento dell'entrata in vigore del DPR, era già impiegato in attività ispettive: ci si è chiesto se fosse sufficiente un atto di riconoscimento o se anche per tale personale fosse necessaria la partecipazione a un intervento.

La maggioranza delle Agenzie ha ritenuto di non fare ricorso alla procedura di intervento per coloro che già svolgevano attività ispettive al momento dell'entrata in vigore del D.P.R., anche alla luce della formazione e delle competenze già acquisite. Tali Agenzie hanno pertanto adottato un provvedimento di riconoscimento e nomina individuando il/i settore/i di competenza. Qualora, tale personale avesse carenze nell'ambito della formazione, lo stesso dovrà partecipare ad opportuni corsi formativi.

Ai fini dell'intervento, da eseguire per il personale non in servizio al momento dell'entrata in vigore del D.P.R., verranno presi in considerazione i titoli di studio e l'esperienza, così come richiesto dal DPR stesso, nonché gli eventuali ulteriori titoli ed il curriculum e i partecipanti dovranno indicare il settore di preferenza. I soggetti idonei dovranno seguire apposito corso di formazione anche con affiancamento al personale già operativo. Solo all'esito di tale percorso acquisiranno ufficialmente la qualifica di Ispettori.

La durata dell'incarico:

La qualifica di ispettore, secondo alcune Agenzie sarà permanente. In ogni caso la qualifica di ispettore cesserà nel caso in cui vengano meno i requisiti previsti per l'attribuzione della qualifica stessa stabiliti dai regolamenti e/o dagli interPELLI, nel caso di mancata partecipazione all'attività di controllo senza giustificato motivo e nel caso di mancata partecipazione ai corsi di aggiornamento obbligatori in assenza di giustificato motivo.

4. La formazione

Il singolo ispettore, ai fini dell'acquisizione della qualifica, è tenuto a seguire un percorso formativo e di addestramento obbligatorio, articolato in un numero adeguato di ispezioni ed in un numero congruo di ore di formazione aventi ad oggetto quantomeno materie inerenti alle attività di controllo, vigilanza e ispezione, anticorruzione, trasparenza, e codice etico.

Egli inoltre, pena la decadenza della qualifica, dovrà seguire corsi di aggiornamento da svolgersi con cadenza periodica.

La formazione viene articolata per settori di appartenenza, permanendo in capo alle Agenzie la discrezionalità nell'individuare settori. A questo proposito quanto più i settori saranno ampi, tanto più potrà essere garantito il principio di rotazione al loro interno.

Con riferimento alla congruità del numero di ore di formazione, si è preferito non dare indicazioni numeriche minime e lasciare alle Agenzie margini di necessaria discrezionalità alla luce delle differenti realtà istituzionali e territoriali in cui le stesse si trovano ad operare.

5. Il responsabile del coordinamento ed i rapporti con la Procura

Alla luce delle differenti realtà organizzative evidenziate nel gruppo di lavoro, e ferma restando l'autonomia gestionale di ogni singola agenzia, alcune Agenzie ritengono che il soggetto individuato quale responsabile del coordinamento possa essere colui che intrattiene i rapporti con la Procura e che lo stesso possa essere identificato con il Responsabile della struttura organizzativa cui fanno capo le attività di controllo.

6. Il principio di rotazione

Ai sensi dell'art. 5 co. 2 del DPR, per lo svolgimento di ogni attività ispettiva le Agenzie devono costituire un apposito gruppo ispettivo formato da un numero minimo di due ispettori, incrementabile sulla base della complessità delle attività da effettuare. In attuazione del principio di rotazione, i gruppi ispettivi devono essere costituiti garantendo che al medesimo sito ovvero impianto non venga destinato lo stesso personale per più di un triennio.

Alcune Agenzie hanno evidenziato come, ai fini dell'applicazione del principio di rotazione, nel rispetto del principio di efficacia e efficienza, l'attribuzione della qualifica e dunque la nomina di "ispettore" abili, in linea generale, gli ispettori all'esercizio delle attività nell'ambito dei complessivi compiti ispettivi facenti parte del mandato di competenza delle Agenzie. In tal senso, esse ritengono

che la competenza territoriale degli Ispettori possa coincidere con l'intero territorio regionale (o provinciale nei casi di Trento e Bolzano) degli enti di riferimento.

Premesso quanto sopra, nell'ambito del gruppo è stato evidenziato da alcune Agenzie come le modalità con cui le attività ispettive vengono strutturate implicino che non è indifferente la collocazione organizzativa degli operatori di ispezione all'interno dell'ente (sia nei suoi aspetti gerarchici, che funzionali). Pertanto, secondo tali Agenzie, l'assegnazione di tale personale deve seguire un criterio organizzativo di diretta collocazione all'interno di strutture dirigenziali incaricate di funzioni ispettive il meno possibile specializzate per materia e con bacini di competenza territoriale ampi.

Il gruppo ispettivo

Ferma restando l'autonomia di ciascuna Agenzia, alcune Agenzie ritengono che, ai fini dell'applicazione del principio di rotazione, sia sufficiente la sostituzione di almeno 1 ispettore alla scadenza del triennio. Per una corretta e dettagliata disciplina del principio, è stato tuttavia evidenziato che si deve analizzare il contenuto del PIAO di ciascuna agenzia, ed in particolare le previsioni in materia di anticorruzione.

Un'Agenzia ha posto la questione della composizione del gruppo nel caso in cui l'attività degli ispettori si concreti esclusivamente nei controlli documentali. Tale Agenzia ritiene che il gruppo possa essere formato da un ispettore del comparto e dal relativo responsabile che dovrà inoltrare gli esiti del controllo, notizie di reato o sanzioni amministrative.

7. La separazione delle funzioni

Nell'ambito del gruppo di lavoro è emerso che in molte Agenzie gli ispettori svolgono attività sia nella fase istruttoria sia nella successiva fase di controllo.

A questo riguardo il lavoro del gruppo ha fatto emergere diversi approcci alla questione:

- I) Alcune Agenzie hanno creato due strutture separate (istruttoria – controlli) nell'intento di ridurre al minimo le potenziali interferenze tra le attività. Tale approccio vuole garantire uniformità nello svolgimento delle differenti attività, nonché una maggiore specializzazione del personale dedicato, ma richiede una corretta e fluida condivisione delle informazioni in particolar modo da chi "opera sul campo".
- II) Altre Agenzie hanno invece evidenziato che, nei casi in cui le stesse in sede di istruttoria intervengono a supporto dell'Autorità procedente rilasciando valutazioni ad esclusivo contenuto tecnico, da configurarsi quali atti endoprocedimentali, l'attribuzione delle competenze ad un medesimo soggetto non dà luogo a problematiche tali da richiedere una separazione delle funzioni di istruttoria tecnica e controllo. Non si rinviene, infatti, una norma che faccia divieto al medesimo operatore di fare attività istruttoria a supporto di altra Amministrazione procedente (Regione/Provincia) e di svolgere attività di controllo sul medesimo impianto autorizzato.

8. Il personale in pronta disponibilità

I contratti collettivi nazionali del personale del Comparto della Sanità (art. 44 del C.C.N.L. del comparto Sanità Periodo 2019-2021), Dirigenza Medica del 23 gennaio 2024 (art. 30 del C.C.N.L. Area Sanità) e della Dirigenza PTA del 16 luglio 2024 (art. 53 del C.C.N.L. Area delle Funzioni Locali) contemplano l’istituto della pronta disponibilità. Il servizio di pronta disponibilità è caratterizzato dalla immediata reperibilità del personale preposto e dall’obbligo per lo stesso di raggiungere la struttura nel tempo stabilito previa concertazione con le organizzazioni sindacali nell’ambito del piano annuale adottato dall’Agenzia per affrontare, in relazione alla dotazione organica ed agli aspetti organizzativi delle strutture, le situazioni di emergenza ambientale.

Alcune Agenzie hanno posto la questione se il personale in pronta disponibilità debba avere la qualifica di ispettore.

Sul punto è stato evidenziato che, come risulta dal “Rapporto Attivazioni SNPA in emergenza: dati 2024”, approvato con delibera del Consiglio SNPA n. 299/25 del 27.10.2025 *“l’analisi delle attivazioni in relazione alle matrici ambientali coinvolte ha evidenziato una frequente incidenza degli eventi sulle acque superficiali (CIS), risultata la componente ambientale maggiormente interessata dagli eventi emergenziali. Tra le tipologie di eventi più ricorrenti si segnalano, oltre agli sversamenti nelle varie matrici ambientali, gli incendi, che risultano essere tra gli eventi maggiormente impattanti in quanto capaci di coinvolgere simultaneamente diverse matrici ambientali (atmosfera, suolo, acque superficiali e sotterranee, oltre alla gestione degli odori)”*.

Per quanto riguarda la tempistica dell’intervento, nel medesimo Rapporto di Attivazione, inoltre, si distingue:

- Livello 2 - emergenza: laddove si definisce emergenza ambientale un evento che interessa le matrici ambientali e che, per l’ampiezza dei fenomeni e dei rischi di contaminazione dell’ambiente, richiede l’intervento immediato, non differibile nel tempo.
- Livello 1 – urgenza: laddove si definisce urgenza una situazione potenzialmente pericolosa per l’ambiente che richiede interventi pronti ma non immediati per la sua gestione. È un evento per il quale è richiesto l’intervento dell’Agenzia, ma con possibilità di differimento delle attività in un tempo successivo alla chiamata, quindi anche nel normale orario di servizio.

Secondo alcune Agenzie, nell’intervento in emergenza, sia in pronta disponibilità, che in normale orario lavorativo, l’obiettivo principale è quello di salvaguardare l’ambiente e solo dopo che si siano messe in sicurezza le matrici ambientali coinvolte, si procede con le eventuali attività di ispezione. Ne consegue che non è sempre richiesta nel Gruppo di intervento o Gruppo base la presenza di personale con qualifica di ispettore di cui al DPR 186/2024. Per contro, secondo altre Agenzie, le attività in emergenza devono essere effettuate da personale ispettivo.

Rimane nell’autonomia organizzativa di ciascuna Agenzia determinare quando intervenire e come debba avvenire di volta in volta la selezione del personale che andrà a formare il Gruppo per l’intervento medesimo, semmai integrandolo con il Gruppo di supporto specialistico e con la presenza, se del caso, di uno o più ispettori ambientali o, comunque di personale che abbia acquisito adeguata preparazione e formazione, tale da permettere di gestire correttamente quella specifica situazione di emergenza.

9. La copertura assicurativa

Si ritiene utile un cenno alla questione dell'eventuale copertura assicurativa a carico dell'ente a favore degli ispettori per i quali, a differenza degli UPG, non esiste una norma specifica. Si ritiene, pertanto, necessario procedere ad una disamina del contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento così come è venuto consolidandosi nel tempo. Il punto di partenza è senza dubbio costituito dall'art. 28, Cost, il quale stabilisce che "i funzionari e i dipendenti dello stato e degli Enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli Enti pubblici" e dall'art. 22, D.P.R. 3/1957 il quale dispone che "l'impiegato che, nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalle leggi o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto ai sensi dell'art. 23 [del D.P.R. 3/1957, n.d.r.] è personalmente obbligato a risarcirlo. L'azione di risarcimento nei suoi confronti può essere esercitata congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'Amministrazione qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato". L'art 23 del precitato D.P.R. 3/1957 precisa i contorni dell'anzidetta responsabilità sussistente in capo al pubblico dipendente, specificando che il danno ingiusto è quello "derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che l'impiegato abbia commesso per dolo o per colpa grave".

Emerge quindi con chiarezza che, in caso di colpa lieve del prestatore, la responsabilità grava unicamente nei confronti della Pubblica Amministrazione. Per quanto attiene alla nozione di colpa grave essa viene definita da costante giurisprudenza contabile "non come una mera violazione di legge o ad una qualsiasi manifestazione di negligenza, imprudenza e imperizia, ma [come] un comportamento che denoti dispregio delle elementari, o comunque più comuni, regole di prudenza, tale, cioè, da integrare, in condizioni normali, un alto tasso di probabilità rispetto alla verifica dell'evento dannoso".

Nell'ipotesi in cui il terzo si rivolga unicamente all'Ente pubblico, questo deve rivalersi nei confronti del prestatore responsabile del danno (responsabilità amministrativa in capo al lavoratore). Appare invece illegittimo con conseguenza di danno erariale l'eventuale contratto di assicurazione, stipulato dalla pubblica amministrazione datrice di lavoro a copertura della responsabilità amministrativa dei propri dipendenti; questo infatti, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte dei Conti, sarebbe viziato da illiceità della causa. Oltre tutto l'art. 3, c. 59, l. 244/2007 sancisce che è nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile (...). In caso di violazione della presente disposizione, l'amministratore che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo.

AssoArpa

Associazione tra le Agenzie Regionali e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente

Via Boncompagni 101 - Roma C.F./P.IVA 13353111001