



Il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente tra diritto e organizzazione

Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente between laws and organization

di Giuseppe BATTARINO

Abstract. Il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente deve dotarsi di un'organizzazione adeguata ai nuovi compiti assegnati dalla legge n. 132/2016, tra i quali sono previste attività ispettive, indagini, collaborazione all'attività giurisdizionale, proposte normative.

Abstract. The national network for the protection of the environment shall implement a structure that is adequate to the new tasks assigned by law no. 132/2016. These include inspections, investigations, collaborating with judicial authorities, and proposing new legislative instruments

Parole chiave: protezione dell'ambiente, attività ispettive, indagini, giurisdizione

Key words: environmental protection, inspection activity, investigations, jurisdiction



SOMMARIO: 1. Le attività ispettive, di indagine, di collaborazione all'attività giurisdizionale del Sistema – 2. Polizia giudiziaria, proposte normative - 3. L'adeguamento organizzativo.

1. Le attività ispettive, di indagine, di collaborazione all'attività giurisdizionale del Sistema

L'effettività della nuova organizzazione della protezione dell'ambiente delineata con l'entrata in vigore della legge 28 giugno 2016, n. 132 risulta in parte subordinata all'emanazione di decreti attuativi, che, come in altre occasioni accade, tardano a essere prodotti dall'esecutivo. Ciò non esclude che il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente possa dotarsi di un'organizzazione adeguata ai suoi rilevanti e innovativi compiti mediante una graduazione di interventi in senso lato attuativi della legge n. 132/2016, nell'esercizio dell'autonomia organizzativa del Sistema, con atti di ISPRA ovvero mediati dalla competenza del Consiglio nazionale SNPA. Questa autonomia organizzativa può essere declinata con interventi statuari ovvero con singoli atti di organizzazione non incidenti sull'assetto statutario.

Vi è, in definitiva, una pluralità di strumenti che possono prescindere dalla normazione secondaria e – eventualmente – da interventi su quella primaria¹, che consente di agire con gradualità e flessibilità: caratteristiche che a loro volta rendono indispensabile quantomeno la costruzione di una matrice che leghi – con precisa interpretazione delle norme – i livelli di competenza normativa/amministrativa (ciò che “non si può fare se non” o che “si può anche fare con” con legge, regolamento, statuto, atto organizzativo interno) con funzioni/ambiti di attività, preesistenti o nuove/i, del Sistema, che in prima approssimazione possono essere definite/i come *di attività ispettiva, di indagine, di collaborazione all'attività giurisdizionale, di proposta normativa* in una graduazione che tiene conto dell'operatività concreta e tradizionale; ovvero, sinteticamente *nelle materie normative, giurisdizionali e ispettive* in una graduazione orientata alla (nuova) incisività dei compiti del Sistema.

¹ Alcune questioni sembrano richiedere interventi normativi integrativi: quella delle sanzioni per la violazione dell'art. 7, comma 6; della disciplina processuale, economica, assicurativa dello svolgimento di attività di perito o consulente da parte di personale del Sistema; della modifica delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale per quanto riguarda la destinazione di personale del Sistema a sezioni di polizia giudiziaria; delle competenze del Sistema nell'applicazione della parte VI-bis del D.Lgs. 152/2006; delle spese connesse ad attività di indagine delegate al Sistema e coordinamento con il Testo unico sulle spese di giustizia. Altre questioni che necessitano di un intervento normativo primario sono quelle derivanti dalla declaratoria di illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge n. 132/2016 con sentenza Corte Cost. n. 212 dell'11 luglio – 12 ottobre 2017 di cui si tratterà *infra*.



Agire in coerenza con la teleologia della legge n. 132/2016 non costituisce un semplice “adempimento di fedeltà” ma si rivela, in questo caso, un utile investimento in termini di efficacia dell'azione del Sistema: così come la legge 22 maggio 2015, n. 68, sui delitti contro l'ambiente, la legge n. 132/2016 è il risultato di un'iniziativa legislativa parlamentare, conclusa con voti a larghissima maggioranza, che tendenzialmente concorre a delineare una tutela dell'ambiente di maggiore efficacia. D'altro canto la realizzazione concreta di un Sistema è occasione di razionalizzazione delle strutture esistenti, di crescita di qualità dell'offerta, di corretta integrazione tra le attività di istituzioni diverse.

Le norme destinate ad avere effetto su funzioni/attività nelle materie normative, giurisdizionali e ispettive del Sistema sono contenute sia tra quelle ad efficacia immediata che tra quelle condizionate all'emanazione di norme secondarie; sia aventi funzione organizzativa del Sistema, sia di orientamento nel delinearne le relazioni istituzionali.

Dall'inizio del 2017, in forza dell'entrata in vigore della legge n. 132/2016, è tendenzialmente superata, a livello normativo primario, la frammentaria organizzazione delle funzioni di tutela ambientale affidate alle Agenzie regionali per l'ambiente e all'ISPRA (nel quale in certo modo rimanevano ibridate le origini di ente pubblico di ricerca e l'affidamento istituzionale di compiti di amministrazione attiva e di controllo, a cui altri ora se ne aggiungono).

Ai sensi dell'art. 1 (Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente)

“Al fine di assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica, è istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, di seguito denominato «Sistema nazionale», del quale fanno parte l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e le agenzie regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano per la protezione dell'ambiente, di seguito denominate «agenzie»”.

Il Sistema è destinato a divenire fonte di *conoscenza istituzionale, principale e garantita, delle informazioni in materia ambientale*, necessarie anche per le valutazioni in ambito giudiziario. L'art. 3, occupandosi delle funzioni del Sistema nazionale, le individua tra l'altro in

“a) monitoraggio dello stato dell'ambiente, del consumo di suolo, delle risorse ambientali e della loro evoluzione in termini quantitativi e qualitativi, eseguito avvalendosi di reti di osservazione e strumenti modellistici;

b) controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento delle matrici ambientali e delle pressioni sull'ambiente derivanti da processi territoriali e da fenomeni di origine antropica o naturale, anche di carattere emergenziale, e dei relativi impatti, mediante attività di campionamento, analisi e misura, sopralluogo e ispezione, ivi inclusa la verifica delle forme di autocontrollo previste dalla normativa vigente;



c) attività di ricerca finalizzata all'espletamento dei compiti e delle funzioni di cui al presente articolo, sviluppo delle conoscenze e produzione, promozione e pubblica diffusione dei dati tecnico-scientifici e delle conoscenze ufficiali sullo stato dell'ambiente e sulla sua evoluzione, sulle fonti e sui fattori di inquinamento, sulle pressioni ambientali, sui relativi impatti e sui rischi naturali e ambientali, nonché trasmissione sistematica degli stessi ai diversi livelli istituzionali preposti al governo delle materie ambientali e diffusione al pubblico dell'informazione ambientale ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195. Gli elementi conoscitivi di cui alla presente lettera costituiscono riferimento ufficiale e vincolante per le attività di competenza delle pubbliche amministrazioni".

Quest'ultima affermazione risulta di particolare rilievo perché determina uno *standard conoscitivo garantito per l'amministrazione pubblica*, e precede un riferimento specifico all'attività giurisdizionale, contenuto nella lettera d) del medesimo articolo, che attribuisce come compito al Sistema l'"attività di supporto alle attività statali e regionali nei procedimenti e nei giudizi civili, penali e amministrativi ove siano necessarie l'individuazione, la descrizione e la quantificazione del danno ambientale mediante la redazione di consulenze tecniche di parte di supporto alla difesa degli interessi pubblici". La formulazione della norma, non del tutto chiara, incrocia solo uno dei molteplici aspetti di relazione istituzionale/processuale tra Sistema e attività giurisdizionali; ma apre comunque la possibilità di un'interpretazione tale da assegnare un rilevante ruolo al Sistema, in coerenza con la previsione della lettera c). Sotto il profilo negativo la norma può essere coordinata con il divieto di consulenza a favore di privati previsto dall'art. 7, comma 6: "è vietato lo svolgimento di attività di consulenza in favore di soggetti privati su materie sottoposte a vigilanza da parte del Sistema nazionale". E' agevole un'interpretazione ampia, che ricomprenda nel divieto anche le consulenze in ambito giudiziario (coerentemente con la teleologia di un disegno di funzioni alte e totalmente pubbliche del Sistema); anche se non sembra di poter immediatamente individuare le sanzioni endoprocessuali per la violazione del divieto.

In positivo, si può osservare che l'attribuzione esplicita al Sistema di funzioni di supporto all'attività giurisdizionale contiene in sé il messaggio rivolto alle autorità giudiziarie del possibile superamento del ruolo sin qui rivestito nei processi in materia ambientale da consulenti e periti "privati" – o talora individuati all'interno delle Agenzie sulla base di conoscenza diretta e al di fuori di un circuito istituzionale – a favore, invece, di un pieno e consapevole utilizzo delle risorse del Sistema per l'introduzione di adeguate conoscenze tecnico-scientifiche nel processo (peraltro il legislatore ha manifestato di recente la necessità di ingerirsi nella materia della scelta di periti e consulenti con l'art. 15 della L. 8 marzo 2017, n. 24, sulla responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie).

La debole tecnicità processuale della norma lascia aperta la questione dell'estensione soggettiva della sua applicazione: infatti, al di là della sua formulazione testuale, bisogna postulare la possibilità che personale del Sistema assuma incarichi di consulente del pubblico ministero, perito del giudice penale, consulente tecnico d'ufficio nel giudizio civile, verificatore o consulente tecnico di ufficio nel processo amministrativo, consulente tecnico del procuratore o del giudice contabile.



In sintesi i problemi aperti, risolubili sul piano normativo o organizzativo (in tal caso in accordo con le autorità giurisdizionali) sono quelli della collocazione processuale privilegiata o esclusiva (parte pubblica o ufficio) e della regolamentazione interna (di prestazione, economica, assicurativa) del personale di Sistema.

In ogni caso il Sistema dovrà necessariamente far fronte con una risposta organizzativa strutturata al problema di una crescente richiesta di risorse da parte di autorità giudiziarie vieppiù consapevoli della portata dell'innovazione legislativa e della sicura qualità del contributo processuale del personale di Sistema.

Il contesto nel quale le norme da ultimo citate si collocano è, come accennato, quello di una diffusione di conoscenze ambientali valide e validate all'interno di tutta la pubblica amministrazione, unita al raggiungimento della necessaria omogeneità all'interno del Sistema, in tutte le sue articolazioni territoriali: contesto delineato nel medesimo art. 3 con l'attribuzione al Sistema dei suoi compiti istituzionali, tra i quali:

“e) supporto tecnico-scientifico alle amministrazioni competenti per l'esercizio di funzioni amministrative in materia ambientale espressamente previste dalla normativa vigente, mediante la redazione di istruttorie tecniche e l'elaborazione di proposte sulle modalità di attuazione nell'ambito di procedimenti autorizzativi e di valutazione, l'esecuzione di prestazioni tecnico-scientifiche analitiche e di misurazione e la formulazione di pareri e valutazioni tecniche anche nell'ambito di conferenze di servizi ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241;

[...]

i) attività istruttoria per il rilascio di autorizzazioni e per l'irrogazione di sanzioni, nel rispetto delle competenze di altri enti previste dalla normativa vigente;

l) attività di monitoraggio degli effetti sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di opere infrastrutturali di interesse nazionale e locale, anche attraverso la collaborazione con gli osservatori ambientali eventualmente costituiti;

[...]

n) funzioni di valutazione comparativa di modelli e strutture organizzative, di funzioni e servizi erogati, di sistemi di misurazione e valutazione delle prestazioni, quale attività di confronto finalizzato al raggiungimento di migliori livelli prestazionali mediante la definizione di idonei indicatori e il loro periodico aggiornamento, ivi inclusa la redazione di un rapporto annuale di valutazione comparativa dell'intero Sistema nazionale.”

Aggiunge, in chiusura, il quarto comma dell'art. 3, che “i dati e le informazioni statistiche derivanti dalle attività di cui al comma 1, trattati e pubblicati ai sensi del codice dell'amministrazione



digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, costituiscono riferimento tecnico ufficiale da utilizzare ai fini delle attività di competenza della pubblica amministrazione.”

In questo insieme di disposizioni sono contenute regole procedurali sull'attività autorizzatoria, di controllo, sanzionatoria, della pubblica amministrazione, la cui violazione potrà produrre l'illegittimità di provvedimenti amministrativi. Non si tratta infatti di mere norme programmatiche ma di norme precettive, fondate sulla necessità, riconosciuta a livello normativo primario, della *fondatezza tecnico-scientifica* dei provvedimenti in materia ambientale.

Questa impostazione comporta tre corollari: amministrativo, formativo, informativo. In sede di amministrazione è necessario definire, con protocolli organizzativi normativamente fondati, il ruolo delle strutture di Sistema, sia nell'ambito dell'amministrazione attiva, sia nell'ambito della giurisdizione amministrativa (a prescindere dal ruolo di singoli, nei termini sopra discussi) al fine di evitare coinvolgimenti impropri e attivazione di forme evitabili di responsabilità. Sotto il profilo formativo il corollario di questa visione è dichiarato nella lettera g) del medesimo articolo 3, che promuove la collaborazione tra il Sistema e “istituzioni scolastiche e universitarie per la predisposizione e per l'attuazione di programmi di divulgazione e di educazione ambientale, nonché di formazione e di aggiornamento del personale di amministrazioni e di enti pubblici operanti nella materia ambientale”. Non è la testualità di una formulazione generica, bensì un'interpretazione sistematica della norma, a suggerire che modalità specifiche di collaborazione nel campo della formazione vengano proposte alla magistratura e alle polizie giudiziarie, istituzioni che, essendo dotate di propri procedimenti e strutture formative, dovranno relazionarsi in forma procedimentalizzata con un'assimilabile struttura del Sistema. Per quanto riguarda l'informazione, la previsione di un *sistema informativo nazionale ambientale* è il naturale complemento e supporto dei compiti istituzionali sopra richiamati. Se ne occupa l'art. 11 della L. 132/2016:

“1. L'ISPRA provvede, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, alla realizzazione e alla gestione del Sistema informativo nazionale ambientale (SINA), avvalendosi di poli territoriali costituiti da punti focali regionali (PFR), cui concorrono i sistemi informativi regionali ambientali (SIRA) e la cui gestione è affidata alle agenzie territorialmente competenti. Il SINA, i PFR e i SIRA costituiscono la rete informativa nazionale ambientale denominata SINANET.

2. Nella gestione integrata della rete SINANET di cui al comma 1, l'ISPRA, in collegamento con le agenzie, collabora con le amministrazioni statali, con le regioni e con le Province autonome di Trento e di Bolzano al fine di garantire l'efficace raccordo con le iniziative attuate da tali soggetti nella raccolta e nell'organizzazione dei dati e il mantenimento coerente dei flussi informativi tra i soggetti titolari delle medesime iniziative e la rete SINANET.

3. È garantita, indipendentemente dalla sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, la divulgazione libera e accessibile della rete SINANET a tutti gli enti della pubblica amministrazione, a tutti gli enti e laboratori di ricerca, a tutti i professionisti e in generale a tutti i cittadini.



4. Le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici, le società per azioni operanti in regime di concessione e quelle che comunque raccolgono dati nella materia ambientale, trasmettono i dati in proprio possesso alla rete SINANET secondo le modalità di cui all'articolo 7, comma 5, del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 32, e all'articolo 23, comma 12-*quaterdecies*, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.”

L'ampia accessibilità garantita dal terzo comma vale come opportunità per gli uffici giudiziari, che potranno richiedere i dati in materia ambientale ivi contenuti; né sembra potersi negare natura documentale e utilizzabilità procedimentale, in sede penale e civile, agli esiti delle ricerche nel sistema informativo nazionale ambientale. Le modalità di stabile ed efficace connessione alla rete SINANET dovranno essere affidate a un allineamento tra i provvedimenti organizzativi degli uffici giudiziari e quelli assunti, a seguito di adeguata interlocuzione, con una parallela struttura organizzativa di Sistema.

Sul versante della raccolta di informazioni si colloca una possibilità *praeter legem*, di sicura reciproca utilità, laddove governata da un'adeguata struttura organizzativa.

Gli uffici giudiziari, requirenti e giudicanti, infatti, non rientrano testualmente nella previsione dell'art. 11, comma 4, ma nulla vieta – al contrario, una logica di sistema a rete suggerisce – che, su base convenzionale, dati utili al sistema informativo nazionale ambientale provengano dagli uffici giudiziari, nell'ovvio rispetto del segreto e della riservatezza, e nei limiti strettamente necessari. Del resto la centralità della circolazione di informazioni in materia giudiziaria ambientale ha già trovato una sua sede legislativa nella previsione ampia di informazione a ministeri e regioni di cui al comma 4-ter dell'art. 129 disp. att. c.p.p., introdotto dal D.L. 10 dicembre 2013, n. 136 (cosiddetto “decreto terra dei fuochi”, convertito in legge L. 6 febbraio 2014, n. 6).

Si può collocare nella medesima logica la realizzazione della *Rete nazionale dei laboratori accreditati*, di cui si occupa l'art. 12 della legge: “il Sistema nazionale organizza i propri laboratori che si occupano di analisi ambientali in una rete nazionale di laboratori accreditati per armonizzare i sistemi di conoscenza, di monitoraggio e di controllo delle matrici ambientali, anche al fine di assicurare economie nelle attività di laboratorio che presentino natura di elevata complessità e specializzazione”. Il ricorso, da parte dell'autorità giudiziaria e della polizia giudiziaria, alla Rete nazionale dei laboratori accreditati, potrà costituire elemento di garanzia e di razionale uso delle risorse pubbliche.

2. Polizia giudiziaria, proposte normative



La legge, all'articolo 14, quinto, sesto e settimo comma, risolve il problema della *qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria* per il personale ispettivo delle Agenzie ambientali, rendendone esplicita l'attribuzione:

“5. In attuazione del regolamento di cui al comma 1, il presidente dell'ISPRA e i legali rappresentanti delle agenzie, attraverso specifici regolamenti interni, individuano il rispettivo personale incaricato degli interventi ispettivi.

6. Il personale di cui al comma 5 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; alle richieste non può essere opposto il segreto industriale.

7. 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. A tale personale sono garantite adeguata assistenza legale e copertura assicurativa a carico dell'ente di appartenenza”.

L'attribuzione della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria è stata oggetto di passate contestazioni che in alcuni casi avevano trovato adito in pronunce di giudici di merito: per contro la Corte di Cassazione (Cass. Sez. III n. 50352 del 3-28 novembre 2016) ha deciso in senso positivo, risolvendo la questione per quanto riguarda le attività precedenti l'entrata in vigore della legge n. 132/2016².

L'esistenza di un corpo di agenti di polizia giudiziaria (la qualificazione/organizzazione unitaria è una prospettiva razionale), in sede centrale e regionale, pone evidentemente questioni di coordinamento delle attività, di relazioni istituzionali con le procure della Repubblica sia in ambito di indagine, sia per quanto riguarda l'applicazione degli articoli 5-19 delle disposizioni di attuazione del c.p.p. (sezioni di polizia giudiziaria) essendo prevedibile una crescente richiesta di personale di Sistema per tale attività; nonché, sotto l'aspetto operativo, di distinzione di funzioni nel contesto applicativo del D.Lgs. 152/2006 e in particolare della parte VI-bis sul sistema delle prescrizioni³.

² <http://www.lexambiente.it/materie/polizia-giudiziaria/165-cassazione-penale165/12562-polizia-giudiziaria-personale-arpa-e-qualifica-di-polizia-giudiziaria.html>; G. BATTARINO, *Agenzie ambientali e funzioni di polizia giudiziaria*, http://www.questionegiustizia.it/articolo/agenzie-ambientali-e-funzioni-di-polizia-giudiziaria_12-12-2016.php

³ Si tratta di questioni applicative tuttora aperte e segnalate sin dall'entrata in vigore della legge 22 maggio 2015 n. 68: Maria Cristina AMOROSO, *La nuova procedura estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal d.lgs. 152/2006. Quali direttive per gli organi accertatori?*, <https://www.penalecontemporaneo.it/d/4244-la-nuova-procedura-estintiva-dei-reati-contravvenzionali-previsti-dal-dlgs-1522006-quali-direttive> ;

Questione diversa è quella delle risorse concretamente disponibili per lo svolgimento di queste funzioni. Il favore del legislatore di bilancio e stabilità per le esigenze di organico delle polizie giudiziarie avrebbe potuto costituire strumento per il superamento di taluni residui problemi di stabilità lavorativa ovvero di potenziamento delle risorse di ISPRA e delle Agenzie. Tuttavia nella legge di bilancio 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145) non è contenuta alcuna disposizione in tal senso. Il coordinamento delle attività di polizia giudiziaria e il loro raccordo strutturato con le funzioni ispettive, in uno con il principio di rotazione nelle funzioni ispettive, di cui vi è traccia nell'art. 14, comma 1,



Si può incidentalmente notare il favore del legislatore di bilancio e stabilità per le esigenze di organico delle polizie giudiziarie, che, in uno con il principio di rotazione nelle funzioni ispettive, di cui vi è traccia nell'art. 14, primo comma, della legge, potrebbe costituire strumento per il superamento di taluni residui problemi di stabilità lavorativa ovvero di potenziamento delle risorse di ISPRA e delle Agenzie.

Nel regolamento sul personale ispettivo la legge (art. 14, secondo comma) prevede che siano “individuate le modalità per la segnalazione di illeciti ambientali da parte di enti e di cittadini, singoli o associati”. Non si tratta evidentemente di un circuito processuale alternativo o aggiuntivo a quello disegnato dagli artt. 330ss. c.p.p. per l'acquisizione di notizie di reato ma che con esso deve legittimamente ed efficacemente coesistere.

Premessa la necessità di evitare di attribuire al Sistema un ruolo di mero “passaggio di carte”, se le norme secondarie in questa materia saranno correttamente articolate e assistite da un'adeguata organizzazione si potrà ottenere la possibilità dell'inoltro alle procure della Repubblica di notizie di reato tecnicamente vagliate e assistite da elementi informativi rilevanti, ad evitare che la debolezza informativa delle denunce ricada sul Sistema in forma di delega di indagine per accertamenti non sufficientemente definiti. In particolare sarà necessario regolare l'accesso di cittadini al Sistema per ipotesi di reati con una pluralità di potenziali persone offese o emergenti a distanza di tempo dalle condotte asseritamente illecite – ricorrenti nell'ambito della tutela penale dell'ambiente - anche in applicazione della Direttiva europea 2012/29, nel contesto di ruoli e garanzie per la vittima del reato nella disciplina sovranazionale e interna⁴.

Un'altra norma che necessiterà di interlocuzione concreta con le autorità giudiziarie nonché di intervento organizzativo sul Sistema è quella di cui all'art. 15, comma 5, della legge: “le spese strettamente connesse ad attività di indagine delegate dall'autorità giudiziaria sono poste a carico del Ministero della giustizia nell'ambito delle spese processuali e sono liquidate sulla base dei criteri e delle tariffe nazionali approvati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro della giustizia”; va considerata l'opportunità che il

della legge, potrebbero altresì dare adito a una risoluzione delle questioni retributive delle prestazioni del personale di Sistema a ciò destinato.

⁴ Il tema è affrontato organicamente nel progetto “*Victims and Corporations*” del Centro studi Federico Stella sulla giustizia penale e la politica criminale (<http://centridiricerca.unicatt.it/csgp-centro-studi-federico-stella-sulla-giustizia-penale-e-la-politica-victims-and-corporations>) ed è stato oggetto del corso straordinario della Scuola superiore della magistratura svoltosi a Scandicci dal 25 al 27 ottobre 2017 (<http://www.scuolamagistratura.it/formazione-permanente/offerta-corsi-fuori-programma/2014-11-12-13-09-4/1800-corso-straordinario-di-formazione-su-victims-and-corporations-3.html>) che fa seguito al corso “Ruoli e garanzie per la vittima del reato nella disciplina sovranazionale e interna del processo penale” del 27-29 marzo 2017 (<http://www.scuolamagistratura.it/formazione-permanente/2014-11-12-13-09-3/1584-ruoli-e-garanzie-per-la-vittima-del-reato-nella-disciplina-sovranazionale-ed-interna-del-processo-penale.html>)



Sistema assuma un ruolo attivo di proposta e comunque di predisposizione organizzativa, per non subire le sole conseguenze di una disciplina altrove determinata, che comunque dovrà essere coordinata con il d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico sulle spese di giustizia).

Al Consiglio del Sistema nazionale, disciplinato dall'art. 13 della legge, è attribuita una facoltà di segnalazione "al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano l'opportunità di interventi, anche legislativi" finalizzati al raggiungimento degli obiettivi della legge.

Questa facoltà potrà essere utilmente esercitata sulla base di conoscenze concrete e attendibili sullo stato di applicazione delle norme in materia di tutela dell'ambiente. Conoscenze che legittimamente – e con particolare incisività - potranno arrivare sia dalle articolazioni del Sistema, che da altri soggetti qualificati, che dalle autorità giudiziarie: il che suggerisce l'opportunità di un collegamento informativo istituzionale i cui livelli dovranno essere individuati.

Sotto tale profilo all'interno del Sistema la circolazione delle informazioni è suscettibile di essere strutturalmente coordinata; e anche in questo ambito, dunque, esiste una serie di opportunità che la *governance* del Sistema nazionale di protezione ambientale deve scegliere se cogliere o lasciar cadere.

3. L'adeguamento organizzativo

Ai fini dello svolgimento di tutti i compiti istituzionali sin qui descritti, un adeguamento organizzativo dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale è previsto dalla legge ed è necessario in concreto.

Si occupa della materia l'art. 4 della L. 132/2016:

"2. L'ISPRA, fermi restando i compiti e le funzioni ad esso attribuiti dalla normativa vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adegua la propria struttura organizzativa e tecnica al perseguimento degli obiettivi di cui alla presente legge. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, secondo le procedure previste dall'articolo 6, comma 2, e dall'articolo 14, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 21 maggio 2010, n. 123, sono adeguati i regolamenti di funzionamento e di organizzazione e lo statuto dell'ISPRA, per la parte relativa alle funzioni conferite dalla presente legge.



[...] 4. L'ISPRA adotta, con il concorso delle agenzie, norme tecniche vincolanti per il Sistema nazionale in materia di monitoraggio, di valutazioni ambientali, di controllo, di gestione dell'informazione ambientale e di coordinamento del Sistema nazionale, per assicurare l'armonizzazione, l'efficacia, l'efficienza e l'omogeneità dei sistemi di controllo e della loro gestione nel territorio nazionale, nonché il continuo aggiornamento, in coerenza con il quadro normativo nazionale e sovranazionale, delle modalità operative del Sistema nazionale e delle attività degli altri soggetti tecnici operanti nella materia ambientale.”

E' evidente che la riforma regolamentare dell'organizzazione dell'Istituto – in coerenza con le esigenze del Sistema e con le strutturali ricadute su di esso – dovrà riguardare anche i rapporti con le autorità giurisdizionali e le attività di polizia giudiziaria, con il legislatore, con le regioni e le autonomie locali, in tutti gli ambiti di funzioni/attività nelle materie normative, giurisdizionali e ispettive, per le quali, al di là del richiamo “programmatico” all'efficienza ed efficacia dell'azione del Sistema, la norma impone un'armonizzazione e un'omogeneità di azione che si palesano particolarmente rilevanti. Il tema è ulteriormente affrontato dall'art. 6, che finalizza le funzioni di indirizzo e di coordinamento tecnico esercitate dall'ISPRA “a rendere omogenee, sotto il profilo tecnico, le attività del Sistema nazionale” da svolgere “con il contributo e la partecipazione di tutte le componenti del Sistema medesimo”.

E' rilevante sottolineare, dal punto di vista dell'introduzione di dati e conoscenze nell'attività giurisdizionale, alcune delle funzioni previste dal citato articolo:

“c) la definizione degli strumenti, delle modalità operative e dei criteri di periodicità e di omogeneità per l'esecuzione delle attività di controllo, tali da garantire una valutazione periodica dei dati esaminati, nonché la definizione di metodologie per le attività di raccolta, valutazione e analisi dei dati ambientali;

d) la promozione e il coordinamento della rete nazionale dei laboratori anche ai fini del miglioramento qualitativo delle prove effettuate e del completamento del processo di accreditamento dei laboratori;

e) lo sviluppo e la gestione del sistema nazionale di qualità dei dati di monitoraggio ambientale in conformità agli *standard* europei, a completamento e in coerenza con quanto previsto dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, e dagli articoli da 76 a 79 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni;

f) l'elaborazione di criteri e di parametri uniformi per lo svolgimento dell'attività conoscitiva nell'ambito della difesa del suolo e della pianificazione di bacino, nonché la realizzazione del sistema informativo di cui all'articolo 55, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

g) il rilevamento, l'aggiornamento e la pubblicazione della carta geologica nazionale, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera g), della legge 11 marzo 1988, n. 67, nonché l'aggiornamento



dell'Inventario dei fenomeni franosi in Italia in collaborazione con le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

h) lo svolgimento di ricerche, controlli e studi applicativi per la conoscenza dell'ambiente terrestre e per la prevenzione dei rischi geologici, con particolare attenzione al dissesto idrogeologico, nonché per la conoscenza dell'ambiente marino e per la prevenzione e la gestione dei rischi per la salute del mare e della fascia costiera;

i) la realizzazione e la gestione del Sistema informativo nazionale ambientale di cui all'articolo 11”.

Si rinvengono, in questa norma, ulteriori richiami a esigenze delle indagini e dei processi in materia di danno ambientale, di reati contro l'ambiente e l'incolumità pubblica. Così è a dirsi delle attività di controllo, della raccolta, valutazione e analisi dei dati ambientali, dell'accreditamento dei laboratori, della difesa del suolo, dei rischi geologici, nonché della realizzazione del Sistema informativo nazionale ambientale, cui si è già fatto cenno; mentre il riferimento alla “conoscenza dell'ambiente marino e per la prevenzione e la gestione dei rischi per la salute del mare e della fascia costiera” si colloca in significativa corrispondenza con alcune delle prime pronunce di legittimità in materia di delitti contro l'ambiente⁵.

La gestione unificata delle funzioni/attività NGI suggerisce la collocazione di una struttura a ciò destinata nell'ambito di ISPRA, considerando che l'Istituto accoglie nel proprio organigramma – e nella propria concreta offerta di funzioni e servizi – anche *luoghi organizzativi* destinati al SNPA. Peraltro le scelte organizzative potranno essere diversamente orientate in relazione alle scelte politiche interne al Sistema per quanto riguarda la *collocazione delle competenze*, con interventi organizzativi che prevedano una funzione di coordinamento nelle materie che le considerazioni che precedono hanno fatto emergere:

strutturata relazione istituzionale del Sistema con le autorità giudiziarie e le polizie giudiziarie;

attività di polizia giudiziaria;

implementazione dell'attività ispettiva;

analisi tecniche e di laboratorio a fini giudiziari;

costruzione e gestione di basi di dati e scambio informativo con autorità giudiziarie e polizie giudiziarie;

formazione giuridica interna ed esterna al Sistema;

introduzione di conoscenze tecnico-scientifiche nei processi con consulenze e perizie;

valutazione del danno ambientale;

collaborazione tecnica a tavoli in materie giuridiche a cui il Sistema partecipa;

elaborazione di proposte normative a livello nazionale e regionale e valutazione di proposte esistenti.

⁵ In particolare: Cass., III, n. 46904 del 12 luglio – 9 novembre 2016 in materia di acque provenienti da depuratori e confluenti in mare; Cass. III, n. 46170 del 21 settembre – 3 novembre 2016 in materia di dragaggio di fondale marino; Cass., III, n. 18394 del 15 marzo – 20 aprile 2017 in materia di pesca e alterazione della biodiversità marina.



Allo stato manca nell'organigramma ufficiale dell'Istituto⁶ una struttura dedicata ai compiti e relazioni istituzionali sopra delineati che invece potrebbe essere utilmente prevista, in conformità al disegno innovativo della legge n. 132/2016, per la cui attuazione risultano essenziali.

In estrema sintesi la *mission* della struttura risulterebbe quindi quella di garantire omogeneità delle azioni, migliore gestione delle risorse di Sistema (con il riflesso della difesa del Sistema da richieste di risorse non coordinate o disomogenee), progresso nella formazione, presenza tecnicamente idonea nell'ambito dell'elaborazione normativa nazionale e regionale e del confronto istituzionale in genere, considerando che in tutti gli ambiti sopra indicati l'ISPRA interagisce con *stakeholders* di formazione giuridica.

Ma questa considerazione vale per l'intero Sistema e per ciascuna Agenzia regionale o provinciale. L'attuazione della legge 132/2016, in questa fase richiede che si tenga conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 212 dell'11 luglio – 12 ottobre 2017, pronunciata in giudizi di legittimità costituzionale promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme della legge⁷; ma anche della possibile estensione,

⁶ Funzioni contigue a quelle come sopra sommariamente identificate risulterebbero in parte competere ad alcune strutture organizzative esistenti: l'area relazioni istituzionali della Presidenza; il servizio affari giuridici e contenzioso della Direzione generale; l'area normazione tecnica ambientale della Direzione generale; l'area normativa del Centro nazionale ciclo rifiuti; l'area accertamento, valutazione e riparazione danno ambientale del Centro nazionale crisi e emergenze ambientali e danno

http://www.isprambiente.gov.it/files/trasparenza/organizzazione/Organigramma_ISPRA_2017.pdf

⁷ Si tratta, in particolare:

- 1) dell'art. 7, comma 1 nella parte in cui trova applicazione nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano;
- 2) dell'art. 7, comma 5 nella parte in cui applica anche alle Province autonome le tariffe stabilite dal Ministero dell'ambiente per le attività ulteriori svolte dalle agenzie provinciali;
- 3) dell'art. 7, comma 7 nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che consenta alle Province autonome di modificare la propria legislazione secondo le disposizioni in esso contenute, in conformità allo statuto speciale e alle relative norme di attuazione;
- 4) dell'art. 8, comma 1, nella parte in cui, disponendo che i direttori generali delle agenzie sono nominati «tra soggetti di elevata professionalità e qualificata esperienza nel settore ambientale che non ricoprano incarichi politici elettivi a livello dell'Unione europea, nazionale o regionale, che non siano componenti della giunta regionale, che non rivestano l'ufficio di presidente o di assessore nella giunta provinciale, di sindaco o di assessore o di consigliere comunale neicomuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, che non siano amministratori o dipendenti di imprese o società di produzione di beni o servizi che partecipano ad attività o programmi dell'ISPRA o delle agenzie, che non siano titolari di altri incarichi retribuiti, che non siano stati condannati con sentenza passata in giudicato né interdetti dai pubblici uffici», è applicabile anche alle Province autonome;
- 5) dell'art. 14, commi 1 e 3, nella parte in cui prevedono che il d.P.R. relativo alle modalità di individuazione del personale incaricato e degli interventi ispettivi, al codice etico, alle competenze del personale ispettivo e ai criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, si applichi anche alle Province autonome;
- 6) dell'art. 16, comma 2, nella parte in cui, stabilendo che restano efficaci le vigenti disposizioni regionali e provinciali «fino alla entrata in vigore delle disposizioni attuative», dispone la diretta applicazione della legge statale alle Province autonome;
- 7) dell'art. 16, comma 4, secondo periodo, nella parte in cui stabilisce che le Province autonome devono recepire l'intera legge statale, anziché limitarsi ad imporre un onere di adeguamento ai principi fondamentali della normativa censurata.



mediata dalla Conferenza Stato-Regioni⁸, di forme di intesa e di coordinamento della legislazione ambientale regionale e statale, che riguardi l'organizzazione di tutti i soggetti del Sistema, ISPRA e Agenzie.

Gli interlocutori del Sistema, cittadini, imprese, altri soggetti pubblici, interessati a un procedimento amministrativo ovvero a un procedimento penale nel quale agiscono l'ISPRA o un'Agenzia devono potersi relazionare con strutture organizzative riconoscibili, omogenee, adeguate.

La proiezione esterna e interna delle funzioni e attività in materia normativa, giurisdizionale, ispettiva, può essere sintetizzata nell'idea di ineludibile necessità che il Sistema adotti modelli organizzativi e dinamiche gestionali che costituiscano riflesso delle innovazioni normative che hanno ridisegnato l'intera architettura istituzionale della tutela dell'ambiente.

⁸ In applicazione del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281) e con la possibile conclusione di intese ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 ("Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3")