



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 7 maggio 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

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 0006932 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; Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Daniele Ravenna;

Premesso:

1. Con nota prot. 0006932 UDCM del 22/04/2020, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – Ufficio legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento indicato in oggetto.

Il Ministero riferente ricorda che la legge 28 giugno 2016, n. 132 (*"Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale"*) ha istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA), di cui fanno parte l'Istituto superiore per la ricerca e la protezione dell'ambiente (ISPRA) e le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA). Il SNPA è chiamato dalla legge a svolgere anche compiti di controllo sul rispetto dei Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA), determinati ai sensi della legge stessa.

In tale contesto, lo schema di decreto sottoposto per il parere disciplina, ai sensi dell'art. 14 della legge stessa:

- le modalità di individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi nell'ambito delle funzioni di controllo svolte dal SNPA, ai sensi della vigente normativa ambientale dell'Unione europea, nazionale e regionale;
- le competenze del menzionato personale ispettivo;

- i criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive;

- nonché le modalità per la segnalazione di illeciti ambientali da parte di enti e di cittadini, singoli o associati.

Lo schema reca, altresì, il codice etico concernente il personale ispettivo del SNPA.

Quanto alle modalità di approvazione dello schema, il Ministero ricorda che, ai sensi dell'art. 14 richiamato, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, viene emanato un regolamento la cui bozza è predisposta dall'ISPRA (con il contributo delle agenzie regionali).

Lo schema in esame consta di 8 articoli, dedicati rispettivamente: alle modalità di individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi (art. 1), ai titoli di studio del personale ispettivo (art. 2), alla formazione e all'aggiornamento del personale incaricato degli interventi ispettivi (art. 3), alle competenze del personale ispettivo (art. 4), ai principi e criteri generali per lo svolgimento dell'attività ispettiva (art. 5), al codice etico (art. 6), alle modalità per la segnalazione di illeciti ambientali (art. 7), alle disposizioni finali (art. 8).

Lo schema è completato da un unico allegato recante il "Codice etico", di 13 articoli, che – riferisce il Ministero – elencano i comportamenti che ogni ispettore o uditore deve assumere al fine di non arrecare pregiudizio all'attività ispettiva o nocimento all'ente di appartenenza.

La richiesta di parere, sottoscritta dal Ministro competente, e il testo dello schema sono corredati da:

- relazione illustrativa;
- analisi di impatto della regolamentazione (AIR);
- analisi tecnico normativa (ATN);
- relazione tecnico finanziaria (RTF), peraltro non "bollinata" dalla Ragioneria generale dello Stato;
- intesa espressa dalla Conferenza unificata nella seduta del 1° agosto 2019;
- concerto espresso dal Ministero dell'economia e delle finanze con nota sottoscritta, d'ordine del Ministro, dal Capo dell'ufficio del coordinamento legislativo in data 16 aprile 2020.

Considerato:

1. La ricordata legge n. 132 del 2016, nel dar vita al Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA) e dettare nuove norme sull'ISPRA, ha "razionalizzato" (così Corte cost., sentenza n. 212 del 2017) l'assetto in materia di controlli ambientali progressivamente strutturatosi nel tempo.

In particolare, quanto alle disposizioni sul personale ispettivo operante nell'ambito delle funzioni di controllo esercitate dal SNPA, la legge suddetta ha previsto, con l'art. 14, l'emanazione di un regolamento recante i contenuti già sopra ricordati, dettando altresì la disciplina del procedimento da adottare per la sua predisposizione ed emanazione, che si connota per talune peculiarità.

2. Il comma 1 dell'art. 14 dispone, infatti, che lo schema di regolamento sia predisposto dall'ISPRA, con il "contributo" delle ARPA e "basandosi sul principio del merito". Ai sensi del comma 3, il regolamento è emanato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Ai sensi del comma 4 lo schema, corredato di relazione tecnica che ne evidenzia la neutralità finanziaria, è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti per materia e per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro venti giorni dall'assegnazione, decorsi i quali il regolamento può comunque essere adottato.

3. Il Ministero riferente ha interpretato la disposizione, pur in assenza di un esplicito riferimento normativo, nel senso che il regolamento ivi menzionato debba essere considerato rientrante nel *genus* dei regolamenti governativi di attuazione e integrazione e pertanto debba essere emanato – oltre che in conformità a quanto prescritto dall'art. 14 citato – rispettando altresì quanto previsto in via generale per tali regolamenti dall'art. 17, comma 1, lettera b) della legge 23 agosto 1988, n. 400 - espressamente richiamato nel preambolo dello schema - procedimento comprensivo del parere di questo Consiglio di Stato e della deliberazione del Consiglio dei Ministri. Pertanto, correttamente lo schema viene sottoposto a questo Consiglio di Stato per l'acquisizione del parere.

4. Occorre peraltro rilevare come né dal preambolo, né dalle varie relazioni che accompagnano lo schema sia desumibile alcun elemento in ordine al rispetto, da parte del Ministero, della sopra citata disposizione del comma 1, laddove impone che lo schema di regolamento sia predisposto dall'ISPRA, il quale a sua volta deve avvalersi a tal fine del "contributo" delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente.

5. A ciò si aggiunge che la relazione illustrativa e, in una certa misura, anche la relazione di AIR, limitandosi spesso alla parafrasi dell'articolato, non forniscono i necessari elementi informativi circa il procedimento attraverso il quale il Ministero è giunto ad elaborare le scelte in concreto adottate nella disciplina in questione.

Giova, al riguardo, citare la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 26 febbraio 2009, "Istruttoria degli atti normativi del Governo", secondo la quale: "la funzione essenziale della relazione illustrativa è quella di indicare i principi ispiratori dell'iniziativa e i contenuti del provvedimento.

In particolare, la relazione deve esplicitare le motivazioni dell'intervento normativo, le sue finalità, i prevedibili effetti del provvedimento anche con riferimento alle esigenze cui esso intende rispondere e al contesto economico e sociale sul quale il provvedimento interviene."

Inoltre, la relazione di AIR dichiara esplicitamente che non sono state svolte consultazioni, e quanto al percorso di valutazione si limita ad affermare che "l'istruttoria per la redazione è stata svolta in collaborazione dall'Ufficio legislativo del Ministero e dal SNPA" (del quale, come detto, l'ISPRA fa parte), ma senza dare conto dell'adempimento da parte dell'ISPRA del compito prescritto dalla legge.

Merita sottolineare, al riguardo, che la legge n. 132 del 2016 reca incisive disposizioni relative all'ISPRA, qualificato "persona giuridica di diritto pubblico dotata di autonomia tecnico-scientifica, di ricerca, organizzativa, finanziaria, gestionale, patrimoniale e contabile" (art. 4, comma 1), alla quale vengono conferite rilevanti funzioni tecniche e scientifiche di indirizzo e coordinamento, di adozione di normative e effettuazione di controlli. Appare quindi pienamente coerente con tale impostazione la volontà del legislatore che il regolamento volto a disciplinare il personale ispettivo dello stesso ISPRA e delle ARPA, nonché le modalità di svolgimento dell'attività ispettiva da questo effettuata, sia nei suoi contenuti predisposto dall'ISPRA.

6. Affinché dunque la prescrizione di legge sia rispettata, e il richiesto parere di questo Consiglio di Stato possa essere espresso nel merito, occorre che il Ministero riferente fornisca, 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 ARPA 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 segnala fin d'ora che il preambolo del regolamento dovrà essere integrato con una formula del seguente tenore: "Visto lo schema di regolamento predisposto dall'ISPRA ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge 28 giugno 2016, n. 132".

In attesa del predetto adempimento, occorre rinviare l'espressione del parere sul merito.

P.Q.M.

Rinvia l'espressione del parere in attesa dell'adempimento di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Daniele Ravenna

IL PRESIDENTE
Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO
Cesare Scimia