

Il Sistema agenziale ha bisogno dell'Ispettore ambientale. UPG e TPALL? No, grazie!

Così avevamo titolato un nostro recente intervento sul sito e sul BEA per chiarire la posizione di UN.I.D.E.A. sulla non necessità e ambiguità di ruolo che al personale di vigilanza, ispezione e controllo del Sistema ISPRA/ARPA/APPA venisse attribuita la qualifica di UPG e dall'altra la non adeguatezza del TPALL a svolgere sul territorio il compito tecnico amministrativo di competenza delle strutture.

Un recente parere della seconda Sezione del Consiglio di Stato - vedi l'intero dispositivo alla pagina "Normativa> Nazionale" - afferma che:

“In relazione al quesito posto, dunque, non può che concludersi rilevando, in linea con la prospettazione dell'Amministrazione regionale richiedente, l'assenza, allo stato, nell'ordinamento di norme di livello statale che attribuiscono in via generale la qualifica di u.p.g. al personale ARPA e che individuino l'autorità competente ad attribuire espressamente tale incarico.”

Mentre in premessa esplicita il quesito scaturito dal Decreto n. 772 del 23 dicembre 2010 di ARPA Lombardia – *Revoca dei decreti di assegnazione della qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria al personale dell'ARPA.*

“In esito agli approfondimenti effettuati dall'ARPA, anche alla luce di corrispondenza intercorsa con le Procure Generali di Milano e Brescia – ritenendo, in particolare, quest'ultima che il personale che aveva conseguito la qualifica di u.p.g. prima dell'istituzione dell'Agenzia, in particolare in base al d.m. 17 gennaio 1997 n. 58 del Ministro della Sanità, aveva titolo a mantenere la qualifica anche dopo l'abrogazione delle norme contenute nella l.r. n. 16 del 1999 e che per il restante personale vi sarebbe un preciso obbligo in capo all'autorità competente (il Presidente della Regione o il d.g. di ARPA) di proposta al Prefetto per il riconoscimento della qualifica di u.p.g. - emergevano elementi che inducevano la Regione Lombardia a formulare, in definitiva, il seguente quesito:

“se sussistono norme di livello statale che attribuiscono la qualifica di u.p.g. a personale delle Agenzie regionali per la protezione dell'Ambiente previste dalla L.n. 61/94, art. 03 e, conseguentemente, quale sia l'autorità eventualmente competente all'attribuzione dell'incarico”.

Facciamo un po' di storia. A seguito dell'iniziativa di ARPA Lombardia, in una riunione del Consiglio federale del 21 febbraio del 2011, si discusse il problema con queste considerazioni e proposte:

Tra i temi all'ordine del giorno sono stati trattati i seguenti:

- Qualifica di UPG nel sistema ISPRA/ARPA/APPA.

Il Presidente dell'ISPRA ha posto il tema all'attenzione del sistema agenziale per la particolare delicatezza ed importanza che riveste nell'ambito dell'organizzazione delle ARPA in quanto:

- strettamente connesso alle competenze relative alle attività di controllo ambientale;

- attinente alla problematica del concorso tra poteri dello stato.

Nella riunione si è condiviso quanto segue. Le ARPA sono enti pubblici preposti allo svolgimento delle attività tecniche di controllo e vigilanza sul rispetto delle norme vigenti in campo ambientale e delle disposizioni e prescrizioni contenute nei provvedimenti emanati dalle autorità competenti, nell'ambito del rispettivo territorio regionale.

Caratteristica delle ARPA è la disponibilità di risorse umane e strumentali di ordine tecnico specialistico per poter svolgere nel modo più adeguato i monitoraggi e l'attività di supporto alle altre autorità preposte al controllo ambientale.

Per tale motivo l'attività dell'ARPA è svolta in base a programmi annuali, anche in relazione alle attività richieste a supporto delle altre autorità.

Le ARPA, per mandato istituzionale e per loro configurazione organizzativa, che le rendono peculiari rispetto agli altri soggetti (presenza di laboratori, tecnici specialistici, chimici, biologici etc.), non possono che essere orientate a svolgere questa attività di natura altamente specialistica “a fianco” delle autorità preposte e non attività ispettiva volta alla ricerca di ipotesi di reato o illecito amministrativo.

E' corretto quindi che le risorse delle ARPA vengano impiegate per l'attività specialistica e non per quella ispettiva, tenuto conto che quest'ultima è di competenza della molteplicità di soggetti preposti per legge e dai medesimi garantita (NOE, Guardia di Finanza, Polizia, Guardie Forestali, Guardie Provinciali, Polizia comunale etc.).

Peraltro, l'attività di controllo e vigilanza, qualora porti a conoscenza dei tecnici delle ARPA ipotesi di reato, impone l'obbligo di:

- procedere allo svolgimento di tutte le attività volte a verificare la sussistenza del reato oppure***
- attivare l'Autorità competente responsabile del procedimento (Provincia, Comune) affinché provveda alle verifiche di cui sopra.***

Il Consiglio Federale, su proposta del Presidente, ha condiviso che l'argomento necessita di specifico approfondimento ed ha a tal fine deciso di organizzare, entro brevissimo termine, un Seminario nel quale affrontare alcuni temi fondamentali, come ad esempio:

- la normativa di riferimento;*
- gli ambiti di attività dell'ispettore ambientale;*
- i criteri per la definizione e regolamentazione della qualifica di istruttore ambientale;*
- le risorse esistenti e disponibili per l'attività di istruttore ambientale.*

A conclusione dei lavori del Seminario verrà redatto un documento nel quale verranno chiariti il ruolo delle ARPA ed i relativi compiti istituzionali in materia di controllo ambientale.

Il seminario interno sulla figura dell'addetto alla vigilanza e controllo ambientale si tenne a Roma il 2 dicembre 2011 sulla base di una relazione molto articolata che si concludeva con:

Osservazioni conclusive e spunti di riflessione

Al termine della relazione si possono offrire alcuni spunti di riflessione che emergono dall'approfondimento effettuato.

- 1. Il sistema agenziale dovrebbe investire in attività permanenti di formazione iniziale e aggiornamento continuo “specifico” per gli addetti alla vigilanza e controllo. Il bisogno di aggiornamento è, di norma, individuato dalla funzione organizzativa sovra-ordinata (dirigente, posizione organizzativa) in fase di valutazione periodica dell'addetto all'attività di ispezione ambientale.*
- 2. I corsi di aggiornamento dovrebbero prevedere la verifica finale dell'apprendimento per garantire determinati livelli.*
- 3. Anche il sistema formativo istituzionale dovrebbe adeguarsi poiché l'impressione corrente tra gli addetti alla vigilanza e controllo ambientale è che **la figura del Tecnico delle Prevenzione nell'Ambiente e nei Luoghi di lavoro (TPALL) non sembra rispondere esaustivamente né alle esigenze delle Agenzie, né tanto meno alle linee guida dell'Unione Europea.** In tal senso il sistema agenziale potrebbe avviare contatti con il mondo universitario per promuovere corsi di laurea o eventuali master post laurea “mirati” alla formazione dell'addetto alla vigilanza e controllo ambientale.*
- 4. Sarebbe auspicabile prevedere momenti comuni nell'ambito del network agenziale, cosa che consentirebbe anche una valutazione “indipendente” dell'efficacia, ad esempio nell'ambito della **scuola di formazione permanente** delle Agenzie di cui al Programma del Comitato Tecnico Permanente 2011-2012 - Attività integrata di sistema - Linea di Attività D1.3 “Formazione permanente”.*

Chiarissime le conclusioni sulla necessità di avere sul territorio personale altamente qualificato tecnicamente in linea con gli orientamenti comunitari, netto il giudizio negativo sulla inadeguatezza della figura del TPALL, nulla sulla qualifica di UPG. Eppure ci risulta – lo abbiamo già scritto – che il Consiglio Federale non trovò un accordo su quest’ultimo punto che, viceversa, doveva essere l’obiettivo del seminario.

Il parere del Consiglio di Stato porta, a nostro avviso, a queste conclusioni:

- i legali rappresentanti delle strutture del Sistema non possono procedere alla attribuzione della qualifica di UPG né direttamente né attraverso il Prefetto o il Presidente della Regione o delle Province autonome di Trento e Bolzano, né sembra mantenere la sua validità l’indicazione di attribuzione, *ope legis*, prevista in molte leggi regionali, nell’ambito dello svolgimento delle attività di vigilanza ed ispezione, della qualifica di UPG dei tecnici delle ARPA;
- dovranno essere revocate tutte le nomine effettuate dai responsabili legali pro tempore delle Agenzie;
- manterrebbero il titolo paradossalmente solo coloro che lo avevano in precedenza nelle strutture di provenienza di cui alla L. 61/94 e delle leggi regionali istitutive delle ARPA/APPA. Probabilmente si tratta in gran parte del personale meno qualificato a svolgere sul territorio le funzioni delle Agenzie. Andrà ad esaurimento?
- viene smantellato per le Agenzie l’automatismo TPALL uguale UPG.

Tuttavia lo stesso parere non esclude – non potrebbe – che una norma nazionale possa autorizzare i legali rappresentanti di ISPRA e delle ARPA/APPA ad attribuire al personale la qualifica di UPG. E’ quanto previsto dal comma 5 dell’art. 12 della pdl attualmente alla VIII Commissione della Camera dei Deputati.

Di fronte a questo “rischio”, non valutato appieno dal legislatore, UN.I.D.E.A. ha inviato ai membri della Commissione e ai responsabili legali del “Sistema nazionale”, tra gli altri, i seguenti emendamenti al citato articolo – in azzurro le aggiunte e in rosso le eliminazioni.

Articolo 12. Disposizioni sul personale ispettivo

1. Ispra, con il contributo delle Agenzie, elabora una proposta di regolamento che stabilisce 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 e comunitaria, le competenze del personale ispettivo e i criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive favorendo il principio di rotazione del medesimo personale al fine di garantire la terzietà dell’intervento ispettivo.

2. Tale regolamento viene emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’ambiente d’intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato-Regioni e le province autonome entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. In esecuzione del regolamento di cui al precedente comma 1, il presidente di Ispra e i legali rappresentanti delle Agenzie individuano il rispettivo personale incaricato degli interventi ispettivi sulla base delle caratteristiche culturali e delle capacità professionali previste dalle Linee Guida dell’IMPEL.

4. Tale personale 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 e alle richieste non può essere opposto il segreto industriale.

4-bis. Tutti gli organi e corpi dello Stato che svolgono, a vario titolo, anche funzioni di vigilanza ed ispezione in campo ambientale, si avvalgono, come riferimento tecnico-scientifico in tutti i casi di ispezioni o interventi coordinati, del personale del Sistema nazionale.

5. Il presidente di Ispra e i legali rappresentanti delle Agenzie possono individuare e nominare, tra

il citato personale, quanti nell'esercizio delle loro funzioni operano con la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria.

Anche di questo delicato problema si discuterà nella tavola rotonda prevista nell'ambito del workshop "Il sistema nazionale per la protezione dell'ambiente. Credibilità tecnica e identità istituzionale" previsto a Roma il 27 settembre prossimo presso il Centro Congressi Cavour. (g.p.)