



CONSIGLIO DI STATO

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza del 24 marzo 2003

N. della Sezione: 696/03

OGGETTO:

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. Schema di regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

LA SEZIONE

Vista la relazione in data 17/02/03 n. UL/2003/1298 con cui l'amministrazione chiede il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;

Visto il parere interlocutorio della Sezione reso dall'Adunanza del 24 febbraio 2003 e i relativi adempimenti, pervenuti in data 18 marzo 2003;

Esaminati gli atti ed udito il relatore ed estensore consigliere Luigi Carbone;

PREMESSO:

1. Con nota in data 17/02/03 n. UL/2003/1298, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ha chiesto il parere di questo Consiglio di Stato sullo

schema di regolamento in oggetto, riferendo che il d.lgs. 6 dicembre 2002 n. 287, recante modifiche al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ha previsto la riorganizzazione del Ministero. In particolare gli articoli 2 e 3 hanno sostituito il comma 2 dell'articolo 35 e il comma 1 dell'articolo 36 con i quali vengono indicati i compiti e le nuove funzioni attribuiti al Ministero, nonché i poteri di indirizzo e vigilanza dello stesso.

Come già rilevato nel parere interlocutorio reso dalla Sezione nell'adunanza del 24 febbraio 2003, risultano ora attribuite al nuovo Ministero le competenze nelle seguenti materie:

- 1 – protezione della natura e aree naturali protette, terrestri e marine;
- 2 – gestione dei rifiuti ed interventi di bonifica dei siti inquinati;
- 3 – tutela delle risorse idriche e relativa gestione, salve le competenze del Ministero delle politiche agricole e forestali;
- 4 – promozione di politiche di sviluppo durevole e sostenibile, nazionali e internazionali;
- 5 – condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed all'impatto ambientale;
- 6 – prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno all'ambiente;
- 7 – prevenzione e protezione dall'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico e dai rischi industriali;
- 8 – difesa ed assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali.

Si è pertanto, proposta una riorganizzazione in sei Direzioni Generali, di cui il regolamento provvede, pertanto, a definire le rispettive funzioni.

In particolare, dopo avere fornito, all'articolo 1, le denominazioni che assumono le 6 Direzioni Generali: a) Direzione per la protezione della natura; b) Direzione per la qualità della vita; c) Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo; d) Direzione per la salvaguardia ambientale; e) Direzione per la difesa del suolo; f) Direzione per i servizi interni del Ministero, e dopo avere previsto (al comma 3 dello stesso articolo 1) due ulteriori posti di funzioni di livello dirigenziale generale “alle dipendenze funzionali del Ministro” per

specifiche esigenze di consulenza, studio e ricerca, gli articoli da 2 a 7 indicano i compiti e le aree funzionali attribuite alla competenza di ciascuna Direzione.

Inoltre, all'articolo 8 sono elencati gli organismi che operano alle dirette dipendenze del Ministro, anche se dislocati nell'ambito delle singole direzioni generali per motivi di funzionalità.

L'articolo 9 ridefinisce i posti di funzione dirigenziale del Ministero che a seguito della riduzione di n. 3 posti di funzioni dirigenziali di livello generale comportano un incremento di n. 6 posti di livello non generale, senza alcun aggravio a carico del bilancio dello Stato. Per ciò che riguarda il personale non dirigenziale viene confermata la vigente dotazione organica in essere.

L'articolo 10 prevede che ogni due anni l'organizzazione del ministero sia sottoposta a verifica, al fine di accertarne funzionalità ed efficienza.

Con l'articolo 11, infine, viene prevista l'abrogazione del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 2001, n. 178.

2. La Sezione ha già avuto modo di evidenziare, con il citato parere interlocutorio del 24 febbraio 2003, il rilievo dell'intervento del d. lgs. 6 dicembre 2002, n. 287, emanato in virtù della delega legislativa di cui all'art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137. Tale decreto legislativo, oltre ad apportare modifiche agli articoli 3 e 6 del d. lgs. n. 300 del 1999, per la parte relative all'organizzazione generale dei ministeri, ha introdotto, con gli articoli 3, 4 e 5, una nuova configurazione funzionale e strutturale del Ministero dell'Ambiente, novellando gli articoli da 35 a 37 del medesimo decreto n. 300.

In particolare, l'articolo 3 del decreto 287, modificativo dell'articolo 35 del decreto n. 300, ha previsto cinque grandi aree di intervento del Ministero, elencate dalle lettere da a) ad e); l'art. 4, modificativo dell'art. 36, ha ridisciplinato i poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro sull'Agenzia per la protezione dell'ambiente e dei servizi tecnici (APAT) e sull'Istituto centrale per la ricerca applicata al mare (ICRAM); l'art. 5, modificando l'art. 37, ha stabilito che l'articolazione del Ministero non può svilupparsi in più di sei direzioni generali, individuate ed organizzate ai sensi dell'articolo 4 del decreto 300. Tale norma stabilisce che "L'organizzazione, la dotazione

organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ed il loro numero, le relative funzioni e la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, l'individuazione dei dipartimenti, nei casi e nei limiti fissati dalle disposizioni del presente decreto legislativo, e la definizione dei rispettivi compiti sono stabiliti con regolamenti o con decreti del ministro emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Si applica l'articolo 19 della legge 15 marzo 1997, n. 59”.

In virtù della riportata disposizione di autorizzazione normativa, l'amministrazione ha predisposto un nuovo testo di regolamento di organizzazione del Ministero, il quale va a sostituire, abrogandolo, il precedente regolamento emanato con il d.P.R. 27 marzo 2001, n. 178, di organizzazione del neo istituito (con il decreto n. 300) Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. Su quel regolamento questa Sezione ebbe a pronunciarsi con il parere n. 32/2001 del 12 febbraio 2001.

3. Una volta definito il contesto normativo in cui viene ad inserirsi lo schema in oggetto, la Sezione aveva da un lato richiesto chiarimenti, dall'altro già avanzato espresso alcune osservazioni di merito.

3.1. In particolare, erano state ribadite, in primo luogo, le indicazioni in merito alle tecniche redazionali dei corpi normativi emanati dall'Esecutivo, indicazioni che sono state confermate anche dalla circolare del Dipartimento della Funzione pubblica 8 maggio 2002, in materia di “semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi”, con i quali, facendo seguito alla precedente circolare del 2 maggio 2001, sono stati ribaditi i criteri di completezza, semplicità correttezza del linguaggio, trasparenza e chiarezza semantica delle parole, delle frasi, dei riferimenti normativi, dei termini tecnici. Ai suddetti principi e criteri si era ritenuto opportuno adeguare il regolamento in esame, suggerendo alcune modifiche specifiche quali: evitare l'uso di terminologia in lingua non italiana (“*mobility manager*”); completare il riferimento ad organismi e strumenti amministrativi o tecnici indicandone la fonte normativa istitutiva o regolatrice (“carta della natura”, “programma nazionale di bonifica”, “comitato per la vigilanza sulle risorse idriche”,

“protocollo di Tokyo” e così via); riformulare in maniera tecnicamente più appropriata talune frasi.

3.2. Sotto un profilo più sostanziale, il parere interlocutorio del 24 febbraio aveva richiesto ulteriori elementi per una più approfondita riflessione sulla definizione dei poteri di cui all’articolo 2, lettera *p*), e all’articolo 6 dello schema di regolamento come rientranti nella materia “tutela dell’ambiente” e non – in tutto o in parte – in quella di “governo del territorio” e di “valorizzazione dei beni ambientali”, che appartengono alla competenza regionale secondo l’art. 117 della Costituzione nel testo novellato dall’art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3. In particolare, era stato richiesto un breve *excursus* storico delle varie disposizioni concernenti le attribuzioni del Ministero dell’ambiente dalla data della sua istituzione al giorno d’oggi, per definire concretamente e non soltanto nominalisticamente i contenuti della materia riservata allo Stato.

3.3. In terzo luogo, per completezza di istruttoria, era stata richiesta copia dei pareri resi dalle varie organizzazioni sindacali nel corso del procedimento relativo al regolamento in esame. Sempre a fini istruttori, la Sezione aveva ritenuto utile acquisire le osservazioni anche del Dipartimento della funzione pubblica, nonché del Ministero dell’economia e delle finanze – Dip. Rag. Gen. dello Stato – S.D.A.G. (Serv. Dip. AA.GG.).

3.4. Nell’ambito delle osservazioni di carattere formale, ma con rilevanti risvolti sulla disciplina sostanziale, la Sezione aveva suggerito di introdurre una norma che, ai fini della sistematicità della riorganizzazione del Ministero, facesse riferimento al regolamento degli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Nella stessa norma si era richiesto di chiarire se i due posti di dirigente generale in soprannumero adibiti a compiti di studio e consulenza “*alle dipendenze funzionali del Ministro*” rientrassero negli uffici di diretta collaborazione o nella ordinaria struttura organica del Ministero (cfr. il già citato articolo 1, comma 3, dello schema di regolamento).

4. Con nota GAB/2003/2896/A03 pervenuta a questo Consiglio di Stato in data 18 marzo 2003, il referente Ministero ha ottemperato a tutte le richieste

istruttorie, recependo altresì quasi tutte le osservazioni sollevate dal precedente parere interlocutorio della Sezione.

4.1. In primo luogo, il Ministero rappresenta di avere accolto i suggerimenti riguardanti una migliore formulazione delle disposizioni contenute nello schema di regolamento, trasmettendo una nuova versione del testo.

Essa appare recepire, in effetti, molte delle osservazioni della Sezione, pur residuando ancora la necessità di ulteriori chiarimenti per alcune sigle non esplicitate nel testo, ovvero di atti di cui non vengono forniti né gli estremi né gli elementi della pubblicazione, ovvero di termini non italiani di cui non viene specificato il significato, neppure con rinvio alle fonti che li introducono per la prima volta nel nostro sistema:

- alla lettera *g*) dell'articolo 2, comma 1 (convenzione di Washington – CITES);
- alla lettera *l*) dell'articolo 4, comma 1 (UNEP, ECE-ONU, OCSE);
- alla lettera *d*) dell'articolo 5, comma 1 (attività di “ecolabel-ecoaudit”, EMAS).

4.2. Quanto agli ulteriori elementi richiesti in relazione alle problematiche inerenti la tutela dell'ambiente e le nuove attribuzioni del Ministero in materia di difesa del suolo, la scrivente amministrazione allega una ampia e articolata nota di chiarimenti, ove si rappresentano, anche con un compiuto *excursus* dell'evoluzione storica della disciplina, le implicazioni e la portata della assoluta innovazione costituita dalla introduzione, per la prima volta, nella Costituzione italiana di un espresso riferimento alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema al comma 2, lettera *s*), del nuovo articolo 117 come introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

4.3. In ottemperanza alle richieste della Sezione, vengono altresì inviati tutti gli atti di concerto e di assenso, nonché il verbale della consultazione delle organizzazioni sindacali.

4.4. Alla stregua di quanto esposto, le richieste interlocutorie della Sezione devono ritenersi pressoché integralmente soddisfatte con le correzioni formali esplicitate esplicitate al punto 4.1 del presente parere.

Diverso discorso va, invece, svolto, riguardo alla previsione di cui al comma 3 dell'articolo 1, ove si prevedono due ulteriori posti di funzioni di livello dirigenziale generale *“alle dipendenze funzionali del Ministro”*, *“per le specifiche esigenze di consulenza, studio e ricerca”*.

5. In relazione a tale specifico profilo, la referente amministrazione afferma, nella nota di risposta alla richiesta interlocutoria di chiarimenti da parte della Sezione, che *“non è apparso corretto”* inserire tali dirigenti *“nell’ambito delle direzioni generali, trattandosi di posti di funzione di livello generale equiordinati ai predetti uffici generali con funzioni di gestione; pertanto, tali uffici sono stati posti alle dipendenze funzionali del Ministro”*. Inoltre – prosegue il Ministero dell’ambiente – *“non si è altresì ritenuto opportuno inserirle negli uffici di diretta collaborazione in quanto ciò avrebbe comportato un aggravio di spesa, dato che ai dirigenti generali titolari del posto sarebbe spettata l’attribuzione della relativa indennità di gabinetto”*.

Nonostante i suddetti chiarimenti, la Sezione è dell’avviso che tale previsione e, in particolare, la collocazione di tali dirigenti *“alle dipendenze funzionali del Ministro”*, non appaia rispondente al sistema combinato dei decreti legislativi n. 300 del 199 e n. 165 del 2001 e successive modificazioni (in particolare, quella di cui all’articolo 3, comma 1, lettera *l*), della legge n. 145 del 2002, sostitutiva del comma 10 dell’articolo 19 del decreto legislativo n. 165, relativa agli incarichi di studio e di ricerca per i dirigenti ai quali non sia assegnata la titolarità di uffici dirigenziali).

5.1. La suddetta norma dell’articolo 19, comma 10, del decreto legislativo n. 165 del 2001 – la quale, a seguito della sostituzione di cui alla legge n. 145 del 2002 dispone che *“I dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali svolgono, su richiesta degli organi di vertice delle amministrazioni che ne abbiano interesse, funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall’ordinamento, ivi compresi quelli presso i collegi di revisione degli enti pubblici in rappresentanza di amministrazioni ministeriali”* – va letta in correlazione da un lato con il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni amministrative di

cui, tra l'altro, agli articoli 4 e 14 del medesimo decreto legislativo n. 165, dall'altro con le nuove funzioni degli Uffici di diretta collaborazione di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 300 del 1999.

Ad avviso della Sezione, la collocazione dei dirigenti con incarico di studio – se pure può avvenire nell'ambito del regolamento di organizzazione, con la espressa previsione e la copertura, anche finanziaria, dei relativi posti-funzione – non può, però, avvenire “alle dipendenze funzionali del Ministro” se non nell'ambito degli appositi Uffici di diretta collaborazione dello stesso.

Diverso sarebbe il caso se tali dirigenti fossero collocati, per l'assegnazione degli specifici incarichi di consulenza, studio e ricerca “nelle materie di competenza del Ministero”, alle dipendenze funzionali del Segretario generale o di un Capo Dipartimento, previsti dal sistema del decreto n. 300 del 1999 (articoli 5 e 6). Ma la scelta operata – del tutto correttamente – dalla scrivente amministrazione nell'ambito della sua potestà auto-organizzativa non prevede il ricorso a tali figure nella nuova struttura del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Neppure si può ipotizzare, come correttamente riconosce la stessa amministrazione, una collocazione dei posti di livello dirigenziale generale in questione presso una delle sei direzioni generali previste dallo schema in oggetto (che, peraltro, corrisponde al numero massimo consentito dalla legge).

5.2. La collocazione di tali dirigenti “alle dipendenze funzionali del Ministro” per l'attribuzione degli specifici compiti di consulenza, studio e ricerca sembra poter trovare luogo – in ossequio al suddetto principio generale di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni amministrative di gestione – soltanto nell'ambito degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro.

Come è noto, la riforma iniziata con il decreto legislativo n. 29 del 1993 e la sua ulteriore prosecuzione con il decreto legislativo n. 165 del 2001 ha portato ad un ripensamento degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro e ad un loro rilevante rafforzamento istituzionale rispetto al passato.

Quanto alla copertura finanziaria della eventuale collocazione dei due suddetti posti funzione presso gli uffici di diretta collaborazione piuttosto che

nella struttura del Ministero, l'ulteriore onere derivante dall'attribuzione della indennità di gabinetto appare peraltro inferiore alla spesa, che è stato comunque necessario affrontare e coprire con lo schema in esame, per la creazione dei due posti di livello dirigenziale generale in questione in aggiunta ai sei previsti dalla legge.

Ad essa potrà farsi fronte modificando, correlativamente, l'articolo 9 dello schema, relativo alla dotazione organica, che già opera, al comma 2, un collegamento tra gli organici del Ministero quelli degli Uffici di diretta collaborazione.

6. Alla stregua delle esposte considerazioni, questo Consiglio esprime parere favorevole con osservazioni allo schema in oggetto.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con osservazioni sullo schema di regolamento governativo in oggetto.

Per Estratto dal Verbale
Il Segretario dell'Adunanza
(Elvio Piccini)

Visto

Il Presidente della Sezione

(Tommaso Alibrandi)