

AssoArpa

**Istituzione del Sistema nazionale
delle Agenzie Ambientali
(Disegno di Legge Senato n. 1458)**

Audizione Prof. Stefano Tibaldi

Ufficio di Presidenza Integrato

Senato della Repubblica – Commissione Ambiente

Roma 25/02/2015

IL DOCUMENTO APPROVATO ALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Il 17 aprile 2014 la Camera dei Deputati ha approvato all'unanimità il provvedimento che disciplina il riordino del Sistema delle Agenzie Ambientali.

Il testo riuniva le tre proposte di legge presentate sulla materia nella XVII Legislatura (68 Realacci, 110 Bratti, 1945 De Rosa).

Come noto il disegno di legge al Senato ha assunto il n. 1458 ed il 15 maggio 2014 è stato assegnato in sede referente alla Commissione Ambiente dove è tuttora in corso l'esame.

AssoArpa segue con attenzione l'iter del provvedimento ritenuto di essenziale importanza.

FINALITA' DEL PROVVEDIMENTO DI RIORDINO

Il provvedimento approvato dalla Camera dei Deputati istituisce e disciplina il funzionamento del c.d. Sistema nazionale a rete per la protezione dell'Ambiente.

La formalizzazione del sistema unico a rete, costituito da Ispra e dalle Arpa/Appa, è già di per sé un risultato istituzionale encomiabile in quanto, in un periodo storico contraddistinto da operazioni di "razionalizzazione" della P.A. non sempre ponderate, viene riaffermata la centralità e la non fungibilità di tali organismi tecnici.

I CONTENUTI DEL PROGETTO DI RIORDINO

Il disegno di legge ha un doppio contenuto:

- ricognitivo, in quanto riordina ed aggiorna, in un'operazione di "manutenzione ordinaria", le disposizioni nazionali relative all'organizzazione ed al funzionamento delle Agenzie Ambientali (ad oggi ancora principalmente contenute nella L. 61/94);
- innovativo, in quanto introduce novità rispetto alla disciplina attuale (novità edulcorate nel testo approvato dall'Assemblea rispetto a quello uscito dalla Commissione Ambiente di Montecitorio).

IL PERCORSO DI ATTUAZIONE

Per l'attuazione della proposta di legge è previsto un regime differenziato:

- applicazione immediata (e cioè contestualmente all'entrata in vigore della legge) per alcune misure;
- applicazione differita all'emanazione di futuri provvedimenti attuativi per altre (forse troppe) misure.

LE CONFERME DELLA DISCIPLINA ATTUALE

Il nuovo provvedimento conferma gli aspetti fondamentali della disciplina attualmente in vigore e cioè:

- la previsione di una collaborazione costante tra Agenzie ed Ispra, anche mediante il rafforzamento del Consiglio del Sistema nazionale che esprimerà parere obbligatorio su diversi provvedimenti strategici;
- la qualificazione di Ispra come ente pubblico con funzione di supporto tecnico-scientifico sottoposto alla vigilanza del M.A.;
- le funzioni istituzionali delle ARPA/APPA, che vengono solo aggiornate rispetto alla Legge 61/94. Le Agenzie infatti non divengono (purtroppo) Authority indipendenti dotate di autonomi poteri autorizzatori o di regolamentazione.

LE PRINCIPALI NOVITA': I LEPTA (art. 9)

La più rilevante novità, salutata con favore da AssoArpa, consiste nella previsione dei LEPTA ossia dei livelli essenziali di prestazioni tecniche ambientali che devono essere garantiti dal Sistema (e quindi da Ispra sul territorio nazionale e dalle ARPA/APPA sui territori di competenza) e che costituiscono il parametro di riferimento obbligatorio per la definizione dei piani di attività delle Agenzie.

Gli aspetti organizzativi e gestionali, nonché i costi standard per tipologia di prestazione, dovranno essere definiti tramite un Catalogo nazionale dei servizi.

ALTRE NOVITA'

- La previsione di un programma triennale delle attività del Sistema Nazionale che diventa documento di riferimento anche per la pianificazione annuale delle singole Agenzie (art. 10);
- l'organizzazione dei laboratori di analisi ambientale in una rete nazionale di laboratori accreditati (art. 12);
- il rafforzamento della rete informativa nazionale (SINAnet) gestita da Ispra e costituita da punti focali regionali (PFR) affidati alle Agenzie regionali (art. 11);
- la qualificazione dei dati ambientali e delle informazioni statistiche prodotte dal Sistema come riferimento tecnico ufficiale per l'attività delle P.A. (art. 3, comma 4). E' questo un aspetto estremamente qualificante che va assolutamente mantenuto.

FINANZIAMENTI E RISORSE

La proposta di legge approvata dall'Assemblea della Camera stabilisce espressamente che la sua attuazione deve avvenire nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Nel testo finale è stato infatti eliminato il finanziamento delle Agenzie mediante una quota del fondo sanitario regionale variabile dallo 0,6 allo 0,8%. Su questo tema AssoArpa, pur consapevole del necessario rigore richiesto dalla situazione attuale, auspica una riflessione aggiuntiva da parte del Senato che porti ad una soluzione di maggiore attenzione per il Sistema.

NECESSARIA MAGGIORE CHIAREZZA SUI LIMITI DI SPESA APPLICABILI ALLE ARPA

Sempre con riferimento ai profili economici-finanziari, sarebbe inoltre opportuno che il Senato, integrando il Disegno di Legge, chiarisse definitivamente che alle ARPA, nell'ambito delle varie "Spending review", si applicano esclusivamente i limiti e le misure di contenimento della spesa previsti per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, secondo modalità attuative stabilite da direttive delle singole Giunte regionali.

L'APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO "CHI INQUINA PAGA" COME FONTE DI FINANZIAMENTO

Una novità significativa è rappresentata inoltre dall'art. 15 il quale recepisce il principio comunitario "chi inquina paga" e prevede che le spese relative al rilascio dei pareri sulle domande di autorizzazione ambientale e allo svolgimento dei successivi controlli, nonché alla convalida delle indagini analitiche, siano sempre poste in capo ai gestori degli impianti interessati.

La generalizzazione di questo principio (da tempo auspicata da AssoArpa) consente di non far gravare indistintamente sulla collettività, e sulla fiscalità generale, le attività delle Agenzie finalizzate alla verifica degli impatti ambientali cagionati dagli insediamenti produttivi.

IL PERSONALE ISPETTIVO (art.14)

La norma stabilisce che il personale addetto alle funzioni ispettive verrà individuato sulla base di un regolamento emanato da Ispra con il contributo delle Agenzie (il regolamento dovrà prevedere, tra l'altro, criteri generali per lo svolgimento dei controlli).

Quanto alla dibattuta questione degli UPG viene contemplata una soluzione equilibrata, che legittima l'eventuale scelta di attribuire tale qualifica, senza tuttavia creare automatismi nella declinazione regionale della norma.

L'IPOTESI (SUPERATA) DI ULTERIORI NOVITA' SUL PERSONALE ISPETTIVO

La previsione di cui al citato art.14 che legittima la facoltà, da parte delle Agenzie, di attribuire la qualifica di UPG agli operatori che svolgono attività di vigilanza poteva essere letta, molto positivamente, in combinato con la norma contenuta nell'altro ddl n. 1345 relativo ai delitti contro l'ambiente nella versione approvata dalla Camera lo scorso anno.

Tale norma attribuiva agli organi di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di p.g., e con riferimento alle sole fattispecie che non comportano danno ambientale, il potere di impartire al contravventore un'apposita prescrizione fissando per la regolarizzazione un termine non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario.

L'IPOTESI (SUPERATA) DI ULTERIORI NOVITA' SUL PERSONALE ISPETTIVO (*Segue*)

Tale previsione, modellata sulla disciplina in materia di sicurezza sul lavoro, avrebbe rappresentato una acquisizione significativa in quanto avrebbe consentito di valorizzare adeguatamente la funzione preventiva prima ancora che repressiva degli organi di controllo.

Infatti il positivo adempimento delle prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza da parte del contravventore avrebbe consentito una parziale regolarizzazione delle violazioni meramente "formali" (peraltro nella prassi estremamente numerose), limitando l'applicazione delle sanzioni penali ai casi di effettiva gravità, producendo anche un effetto "deflattivo" dei carichi giudiziari.

UNA "OCCASIONE MANCATA"

Tuttavia, il testo unificato (comprensivo degli altri ddl in materia di reati ambientali) nella versione licenziata dalle Commissioni Giustizia e Ambiente del Senato lo scorso 26 gennaio non contiene più alcun riferimento alle disposizioni relative al potere prescrittivo degli organi di controllo dotati di funzioni di p.g. (cfr. Testo proposto dalle Commissioni permanenti 2^a e 13^a riunite comunicato alla Presidenza del Senato lo scorso 2 febbraio).

Tale modifica rappresenta certamente, ad avviso di AssoArpa, un'occasione mancata per superare in concreto il tradizionale approccio unicamente repressivo in una materia, come quella ambientale, in cui la prevenzione costituisce un vero e proprio valore oltre che uno strumento di tutela.

L'ATTUAZIONE (RIMANDATA) DELLE NUOVE MISURE

Qualora il testo del ddl n. 1458 sulle Agenzie Ambientali fosse approvato nella versione attuale, le disposizioni che troverebbero immediata applicazione non sarebbero tuttavia molte.

Infatti, l'operatività di diverse norme è subordinata all'emanazione di futuri provvedimenti attuativi.

Questa scelta appare tuttavia poco condivisibile anche perché tali misure riguardano profili centrali della disciplina.

E' auspicabile quindi che il Senato elabori un testo maggiormente "self executing".

Quali norme abrogate?

E' ad esempio subordinata all'adozione di futuri provvedimenti attuativi l'indicazione delle disposizioni della legge n. 61/1994 che devono ritenersi abrogate per incompatibilità (D.P.R. da adottarsi entro sessanta giorni).

Questo dovrebbe invece essere un tema da affrontarsi direttamente nel disegno di legge con uno specifico articolo che elenchi tassativamente le norme previgenti da ritenersi non più applicabili.

Si rischia al contrario di creare, da subito, un'incertezza interpretativa della quale non si sente di certo la necessità.

Grazie per l'attenzione