

LA PROPOSTA DI LEGGE PER RIFORMARE IL CONTROLLO AMBIENTALE IN ITALIA

Il 4 luglio 2012 è stata presentata in Commissione Ambiente della Camera una proposta di legge a firma Bratti, Realacci e altri, il cui obiettivo è la riforma del sistema degli enti di controllo ambientale in una logica di coordinamento e autorevolezza. Nella proposta si fondono due precedenti documenti (la proposta di legge 29 aprile 2008 n. 55 e la proposta di legge 5 marzo 2010 n. 3271), aggiornandoli ai cambiamenti istituzionali e disegnando un sistema articolato a livello regionale (Agenzie regionali e delle Province autonome) e coordinato a livello statale (Consiglio del Sistema nazionale) che trova in Ispra l'interlocutore istituzionale privilegiato, al quale si riconoscono funzioni di indirizzo e coordinamento tecnico.

La Commissione ambiente ha avviato un ampio confronto con i soggetti istituzionali coinvolti, procedendo a numerose audizioni, per individuare i temi che maggiormente necessitano di puntualizzazioni normative. Tra questi sono emersi con forza una serie di punti che si auspica caratterizzino il futuro sistema nazionale:

- il sistema nazionale dovrebbe avere il compito di garantire

l'attuazione dei livelli essenziali di tutela ambientale (Lepta), che costituiranno le attività istituzionali obbligatorie del sistema medesimo

- l'efficientamento del sistema è costituito dalla pianificazione delle attività che dovrebbe articolarsi a livello statale, a opera di Ispra e a livello regionale, a opera delle singole Agenzie

- conseguentemente è necessario attivare una rete laboratoristica nazionale accreditata, che supporti le attività del sistema

- per il finanziamento del sistema è ribadita la necessità di individuare una quota minima del fondo sanitario regionale a copertura delle attività istituzionali obbligatorie; strettamente legato è il progetto di un tariffario nazionale unico finalizzato a garantire omogeneità di trattamento su tutto il territorio

- è stata sollecitata una disciplina univoca sul personale incaricato degli interventi ispettivi da nominarsi in ottemperanza a un regolamento nazionale in modo da realizzare uniformità di condotte in tutte le Agenzie.

Istituzione del sistema nazionale per la protezione dell'ambiente e ordinamento delle funzioni ad esso relative dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale

Proposta di legge presentata il 4 luglio 2012 alla Commissione Ambiente della Camera

Articolo 1. Oggetto e finalità

1. 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 della salute pubblica la presente legge istituisce e disciplina il Sistema nazionale per la prevenzione e protezione dell'ambiente, di seguito denominato «Sistema nazionale», del quale fanno parte l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, di seguito denominato Ispra e le Agenzie regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano per la protezione dell'ambiente, di seguito denominate «Agenzie».

2. Il Sistema nazionale concorre al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, di salvaguardia e di promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali, anche in relazione agli obiettivi nazionali e regionali di promozione della salute umana, mediante lo svolgimento delle attività tecnico-scientifiche di cui alla presente legge.

Articolo 2. Definizioni

1. Ai fini della presente legge si intende per:

- a) Sistema nazionale: è l'insieme composto dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, già istituito ai sensi dell'articolo 28 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e dalle Agenzie regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano per la protezione dell'ambiente, già istituite in attuazione della legge 21 gennaio 1994, n. 61 ed è inteso come rete che attua i livelli essenziali di prestazioni tecniche ambientali (lepta), di cui al successivo articolo 7, nel rispetto della presente legge e delle leggi regionali vigenti in materia;
- b) stato dell'ambiente: la qualità delle componenti delle matrici ambientali;
- c) pressioni sull'ambiente: le cause specifiche dovute alle attività antropiche degli impatti sull'ambiente, quali le emissioni in aria, acqua e suolo, nonché gli agenti fisici e biologici, i rifiuti e l'uso di risorse naturali;

d) impatti: effetti sull'ambiente e sulla salute pubblica determinati dall'alterazione delle qualità ambientali;

e) livello essenziale di prestazione: standard qualitativo e quantitativo di attività che deve essere garantito in modo omogeneo a livello nazionale, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, di cui i lepta, di cui al successivo articolo 7, costituiscono l'applicazione in materia ambientale.

Articolo 3. Funzioni del Sistema nazionale

1. Nel rispetto delle competenze delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, il Sistema nazionale svolge le seguenti funzioni:

- a) monitoraggio dello stato dell'ambiente, delle risorse ambientali e della loro evoluzione in termini quantitativi e qualitativi avvalendosi di reti osservative e strumenti modellistici;
- b) controllo dei fattori di inquinamento delle matrici ambientali e delle pressioni sull'ambiente derivanti da fenomeni di origine antropica o naturale anche di carattere emergenziale e dei relativi impatti, mediante attività di campionamento, analisi e misura, sopralluogo ed ispezione, ivi inclusa la verifica delle forme di autocontrollo previste dalla normativa vigente;
- c) produzione delle informazioni e delle conoscenze sullo stato dell'ambiente e sulla sua evoluzione, sui fattori di inquinamento, sulle pressioni ambientali, sui relativi impatti, sui rischi naturali ed ambientali e trasmissione sistematica ai diversi livelli istituzionali preposti al governo delle tematiche ambientali, nonché diffusione al pubblico dell'informazione ambientale ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 195. Gli elementi conoscitivi in questione costituiscono riferimento ufficiale per le attività di competenza della pubblica amministrazione;
- d) supporto tecnico-scientifico alle autorità competenti all'esercizio di funzioni amministrative previste dalla legislazione vigente in materia ambientale o da cui possano derivare conseguenze sull'ambiente, mediante la redazione di istruttorie tecniche ed elaborazione di proposte sulle modalità di attuazione nell'ambito di procedimenti autorizzativi e di valutazione,

esecuzione di prestazioni tecnico-scientifiche analitiche e di misura, formulazione di pareri e valutazioni tecniche anche nell'ambito di conferenze di servizi ai sensi della legge 7 agosto 1990 n. 241;

- e) supporto tecnico alle amministrazioni ed agli enti competenti con particolare riferimento alla caratterizzazione dei determinanti ambientali degli effetti sanitari, anche ai fini di cui all'articolo 7-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502;
- f) collaborazione con le amministrazioni competenti per la predisposizione e per l'attuazione di programmi di divulgazione e di educazione ambientali nonché di formazione e di aggiornamento del personale di enti e di organismi pubblici operanti in campo ambientale;
- g) partecipazione, anche attraverso azioni di integrazione dei sistemi conoscitivi ed erogazione di servizi specifici, ai sistemi nazionali e regionali competenti nell'ambito degli interventi di protezione civile, sanitaria e ambientale nonché collaborazione con gli organismi aventi compiti di vigilanza e ispezione;
- h) 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;
- i) funzioni di supporto tecnico allo sviluppo e all'applicazione di procedure di certificazione di qualità ecologica dei prodotti e dei sistemi di produzione.

Articolo 4. Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale

1. Ispra è persona giuridica di diritto pubblico dotato di autonomia tecnico-scientifica, organizzativa, finanziaria, gestionale, patrimoniale e contabile, sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (di seguito Ministero dell'ambiente).
2. Ispra, fermi restando i compiti e le funzioni attribuiti dalla normativa vigente, adegua la propria struttura organizzativa e tecnica al perseguimento degli obiettivi di cui alla presente legge. Conseguentemente, verranno altresì revisionati e adeguati dal Ministero dell'ambiente i relativi regolamenti di funzionamento e organizzazione.
3. Ispra, in base alla propria legge istitutiva, svolge funzioni tecniche e scientifiche per la più efficace pianificazione e attuazione delle politiche di sostenibilità, sia a supporto del Ministero dell'ambiente, sia in via diretta, in materia di monitoraggio, valutazione, controllo, gestione dell'informazione ambientale e coordinamento del Sistema nazionale ai sensi della presente legge.
4. Ispra emana, anche con il concorso e come prodotti del Sistema nazionale, norme tecniche in materia di monitoraggio, valutazioni ambientali, controllo, gestione dell'informazione e coordinamento del Sistema nazionale, per assicurare l'armonizzazione, l'efficacia e l'efficienza, nonché il continuo aggiornamento, in coerenza con il quadro normativo nazionale e sovranazionale, delle modalità operative del Sistema nazionale e degli altri soggetti tecnici operanti in materie ambientali.
5. Per il più efficace espletamento delle proprie attribuzioni, Ispra opera in una logica di rete, assicurando il pieno raccordo con gli altri soggetti competenti e favorendo le più ampie sinergie.
6. In coerenza con la durata degli organi degli enti di ricerca, i componenti del Consiglio di amministrazione, il Consiglio scientifico, il Direttore generale e il Presidente dell'Ispra durano in carica per quattro anni e possono essere rinnovati per un solo mandato.

Articolo 5. Funzioni di indirizzo e coordinamento di Ispra

1. Le funzioni di indirizzo e coordinamento tecnico di Ispra sono finalizzate a rendere omogenee, sotto il profilo tecnico, le attività del Sistema nazionale e sono svolte con il contributo e la partecipazione di tutte le componenti del sistema. Tali funzioni ricomprendono:
 - a) le procedure per la determinazione dei livelli essenziali di prestazioni tecniche ambientali (lepta) che costituiscono parametro di riferimento obbligatorio per la definizione dei piani di attività delle Agenzie al fine di garantire la omogenea attività del Sistema nazionale;
 - b) la definizione di procedure ufficiali, da adottare entro 120 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, relative alle specifiche attività che Ispra è chiamata a svolgere a supporto e/o in collaborazione con le Agenzie, sul territorio di competenza delle Agenzie;

- c) la definizione degli strumenti, delle modalità operative e dei criteri di periodicità e di omogeneità per l'esecuzione delle attività di controllo, nonché la definizione di metodologie per le attività di raccolta, validazione e analisi dei dati ambientali e per la valutazione degli stessi;
- d) la promozione ed il coordinamento della rete laboratoristica nazionale fiduciaria accreditata;
- e) lo sviluppo e la gestione del sistema nazionale di qualità dei dati di monitoraggio ambientale, a completamento e in coerenza con quanto previsto dal decreto legislativo 10 dicembre 2010 n. 219 e dal decreto legislativo 13 agosto 2010 n. 155;
- f) la realizzazione e la gestione del sistema informativo nazionale ambientale;
- g) le attività di coordinamento con l'Agenzia europea per l'ambiente e con gli organismi europei ed internazionali competenti in materia ambientale con specifico riferimento all'attività di trasferimento dei dati ambientali.

Articolo 6. Agenzie per la protezione dell'ambiente

1. Le Agenzie regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano per la protezione dell'ambiente sono persone giuridiche di diritto pubblico, dotate di autonomia tecnico-scientifica, amministrativa e contabile.
2. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con apposite leggi la struttura, il funzionamento, il finanziamento e la pianificazione delle attività delle Agenzie, nel rispetto dei lepta e tenendo conto delle disposizioni contenute nel programma triennale delle attività di cui al successivo articolo 8.
3. Le Agenzie svolgono le attività istituzionali obbligatorie necessarie a garantire il raggiungimento dei lepta nei rispettivi territori di competenza.
4. Le Agenzie possono svolgere livelli di attività istituzionali obbligatorie superiori rispetto alla pianificazione periodica ed altresì attività istituzionali non obbligatorie, ai sensi del successivo articolo 7, espressamente previste da fonti normative nazionali o regionali, sulla base degli specifici finanziamenti di cui all' articolo 13, comma 4, a condizione che non interferiscano con il pieno raggiungimento dei lepta.
5. Le Agenzie possono svolgere altresì attività aggiuntive, in favore di soggetti pubblici o privati, sulla base di specifiche previsioni normative o accordi, applicando tariffari predefiniti a livello statale, a condizione che non interferiscano con il pieno raggiungimento dei lepta.
6. Le attività di cui al comma precedente devono in ogni caso essere compatibili con l'esigenza di imparzialità nell'esercizio delle attività istituzionali di vigilanza e di controllo, in particolare sono vietate le attività rese in favore di soggetti privati che presuppongono prestazioni consulenziali su tematiche soggette a vigilanza da parte del Sistema nazionale.
7. Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano apportano alle leggi istitutive delle rispettive Agenzie le necessarie modifiche per assicurare il rispetto della presente legge, entro un anno dalla sua entrata in vigore.

Articolo 7. Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali

1. I livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (lepta), rappresentano livelli essenziali di prestazioni ai sensi del titolo V della Costituzione e costituiscono il livello minimo omogeneo su tutto il territorio nazionale delle attività, di cui all'articolo 3 della presente legge, che il Sistema nazionale è tenuto a garantire, anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai Livelli essenziali di tutela sanitaria.
2. Le norme che stabiliscono i lepta, oltre a dettare un generale obbligo di prestazione, fissano gli standard funzionali ed operativi, strutturali e qualitativi delle prestazioni, rinviando alla successiva approvazione del Catalogo dei servizi la definizione degli aspetti organizzativi, gestionali e finanziari riferibili a costi standard per tipologia di prestazione.
3. I lepta sono stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'ambiente, che si avvale di Ispra, di concerto con il Ministro della salute e d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni e Province autonome.
4. Con procedimento analogo a quello del comma precedente si procederà al periodico aggiornamento dei lepta, sulla base delle procedure di cui al precedente articolo 5, comma 1, lettera a.
5. Il Sistema nazionale è tenuto a prevedere nella pianificazione delle proprie attività lo svolgimento dei lepta, che individuano le attività istituzionali obbligatorie del Sistema medesimo.

Articolo 8. Programmazione delle attività

1. Ispra, previo parere vincolante del Consiglio del Sistema nazionale, di cui all'articolo 11, predisporre il programma triennale delle attività del Sistema nazionale individuando le principali linee di intervento finalizzate ad assicurare l'attuazione dei lepta sull'intero territorio nazionale.
2. Il programma triennale, approvato con decreto del Ministero dell'ambiente, dopo avere acquisito il parere della Conferenza permanente Stato-Regioni e Province autonome, costituisce il documento di riferimento per la definizione dei piani delle attività redatti dalle singole Agenzie.
3. Il presidente di Ispra, acquisito il parere del Consiglio del Sistema nazionale, di cui al successivo articolo 11, entro il secondo trimestre di ciascun anno, trasmette al Presidente del consiglio dei ministri, alle competenti Commissioni parlamentari ed alla Conferenza Stato-Regioni e Province autonome un rapporto sull'attività svolta nell'anno precedente dal Sistema nazionale.

Articolo 9. Sistema informativo nazionale ambientale

1. Ispra provvede alla realizzazione e alla gestione del sistema informativo nazionale ambientale (SINA) in una logica di rete distribuita, i cui poli territoriali sono costituiti dai punti focali regionali (PFR).
2. I PFR, cui concorrono i sistemi informativi regionali ambientali (SIRA), sono attribuiti alle Agenzie territorialmente competenti.
3. SINA e PFR costituiscono la rete informativa nazionale ambientale SINANET.
4. Nella gestione integrata del sistema informativo Ispra, in raccordo con le Agenzie, pone in essere collaborazioni 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 poste in essere 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.
5. Le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, nonché gli enti pubblici e le società per azioni operanti in regime di concessione esclusiva a livello nazionale, che comunque raccolgono dati nel settore ambientale, devono trasmettere tali dati alla rete SINANET secondo le modalità definite in un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Articolo 10. Rete laboratoristica nazionale

1. Il Sistema nazionale organizza i propri laboratori che si occupano di analisi ambientali in una rete laboratoristica nazionale accreditata per armonizzare i sistemi di conoscenza, monitoraggio e controllo delle matrici ambientali, anche al fine di assicurare economie nelle attività laboratoristiche che presentino natura di elevata complessità e specializzazione.
2. I laboratori che appartengono alla rete laboratoristica nazionale sono tenuti ad applicare i metodi elaborati ed approvati dal Sistema nazionale, come metodi ufficiali di riferimento.

Articolo 11. Consiglio del Sistema nazionale

1. Al fine di promuovere e di indirizzare lo sviluppo coordinato delle attività del Sistema nazionale è istituito il Consiglio del Sistema nazionale, presieduto dal presidente di Ispra e composto dai legali rappresentanti delle Agenzie, dal direttore generale di Ispra.
2. Il Consiglio del Sistema nazionale esprime il proprio parere obbligatorio su tutti gli atti di indirizzo e/o di coordinamento per il governo del Sistema medesimo, tra i quali il programma di cui al precedente articolo 8, comma 1.
3. Il consiglio del Sistema nazionale segnala al Ministero dell'ambiente e alla conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato-Regioni e Province autonome l'opportunità di interventi, anche legislativi, ai fini del perseguimento degli obiettivi di cui alla presente legge.
4. Il consiglio del Sistema nazionale esprime al Ministero dell'ambiente il proprio parere sugli atti e sui provvedimenti d'interesse generale per il governo del Sistema nazionale.
5. Il consiglio del Sistema nazionale si dota di un regolamento di funzionamento.

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.



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.
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.
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.

Articolo 13. Modalità di finanziamento

1. Il finanziamento delle funzioni di Ispra previste dalla presente legge è garantito con un contributo dello Stato quantificato periodicamente in relazione alle previsioni del piano annuale delle attività dell'Istituto, ad integrazione del fondo ordinario previsto per lo svolgimento delle altre attività istituzionali.
2. Le Agenzie, in considerazione del preminente concorso alle funzioni di tutela e prevenzione della salute pubblica che la loro attività persegue, sono finanziate mediante una quota del fondo sanitario regionale.
3. Le Regioni annualmente dispongono la destinazione di una quota, non inferiore all'1%, del proprio fondo sanitario alle Agenzie, determinando l'importo di tale finanziamento in relazione ai lepta da garantire nell'anno di riferimento.
4. Le attività istituzionali non obbligatorie rispetto ai Lepta sono oggetto di specifici finanziamenti da parte del Ministero dell'ambiente in favore di Ispra e da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano in favore delle rispettive Agenzie.
5. In attuazione del principio di derivazione comunitaria "chi inquina paga" le spese relative al rilascio dei pareri sulle domande di autorizzazione ambientale e allo svolgimento dei successivi controlli programmati relativi agli impianti IPPC, agli impianti ed opere soggette a valutazione di impatto ambientale, agli impianti a rischio di incidente rilevante nonché alle convalide delle indagini analitiche prodotte dai soggetti tenuti alle procedure di bonifica e messa in sicurezza di siti inquinati, sono poste a carico dei gestori stessi, sulla base di tariffari nazionali approvati dal Ministero dell'ambiente.
6. Nelle more dell'approvazione dei tariffari nazionali continueranno ad applicarsi i tariffari delle Agenzie, approvati dalle rispettive Regioni.

Articolo 14. Disposizioni transitorie

1. Restano attribuite, se più favorevoli, ad Ispra e alle Agenzie regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano le risorse economiche e le strutture tecniche di cui dispongono alla data di entrata in vigore della presente legge.
2. Sono fatte salve, sino all'entrata in vigore delle nuove disposizioni di cui sopra, le vigenti disposizioni regionali/delle Province autonome.

Articolo 15. Abrogazioni di norme

Con l'entrata in vigore della presente legge si intende abrogata la legge 21 gennaio 1994 n. 61, esclusivamente per le parti non coerenti e/o in conflitto con la presente legge.