



Agenzie ambientali

una riforma all'insegna dell'incompletezza?

In arrivo un nuovo "Sistema" per la protezione dell'ambiente che dovrà rafforzare e rendere trasparenti i controlli nel nostro Paese

di **Andrea Quaranta**

Environmental risk and crisis manager,
andrea.quaranta@naturagiuridica.com



Prima dell'estate l'Assemblea della Camera dei Deputati ha approvato, in prima lettura, il testo unificato delle proposte di legge di iniziativa parlamentare volto a istituire il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, di cui fanno parte l'Istituto per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e le agenzie regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano per la protezione dell'ambiente. Il testo, integrato con alcuni emendamenti, è passato all'esame del Senato per l'approvazione definitiva.

Il presidente della Commissione Ambiente della Camera, Ermete Realacci, ha affermato che il provvedimento *"propone un riordino delle agenzie per la protezione dell'ambiente, con l'obiettivo di rafforzare e rendere trasparente il sistema dei controlli ambientali in Italia, dare certezza ai cittadini e alle imprese, difendere l'ambiente e la salute, produrre un'economia più avanzata, pulita e competitiva. Un Paese che voglia guardare con fiducia al futuro non può infatti sottrarsi dall'attuazione di una corretta ed efficace politica ambientale, la quale non può prescindere da un sistema di soggetti istituzionali, autorevole, autonomo e indipendente"*. In attesa di vedere la nascita dell'ipotizzato nuovo "Sistema", vi proponiamo un'analisi dell'asse portante della nuova disciplina.

Il piano di riordino

Il Sistema nazionale – l'insieme composto dall'ISPRA e dalle agenzie per la protezione del-



L'Assemblea della Camera dei Deputati ha recentemente approvato, in prima lettura, il testo unificato delle proposte di legge di iniziativa parlamentare volto a istituire il «Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente». In attesa di vedere la nascita dell'ipotizzato nuovo "Sistema", Ambiente & Sicurezza sul lavoro propone ai suoi lettori un'analisi dell'asse portante della nuova disciplina. E di alcune criticità.



l'ambiente – è la rete che attua i livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA), che rappresentano i livelli qualitativi e quantitativi di attività che devono essere garantiti in modo omogeneo sul piano nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, di cui i LEPTA costituiscono l'applicazione in materia di ambiente. Lo scopo è quello di:

- assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle po-

litiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica;

- perseguire gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente, della tutela delle risorse naturali e della piena realizzazione del principio «chi inquina paga», anche in relazione agli obiettivi nazionali e regionali di promozione della salute umana, mediante lo svolgimento delle attività tecnico-scientifiche.

Tabella 1. Le funzioni del nuovo Sistema

Modalità	Le funzioni, sotto elencate, sono svolte anche mediante convenzioni stipulate con enti pubblici competenti del sistema della ricerca nazionale (Università; l'ENEA, il CNR) per l'acquisizione di specifiche conoscenze necessarie all'assolvimento dei propri compiti di prevenzione, controllo e monitoraggio dell'ambiente	
Controllo	Monitoraggio: • dello stato dell'ambiente, del consumo di suolo, delle risorse ambientali e della loro evoluzione in termini quantitativi e qualitativi, eseguito avvalendosi di reti di osservazione e strumenti modellistici; • 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.	
	Controllo: • dei fattori di inquinamento delle matrici ambientali e delle pressioni sull'ambiente derivanti da processi territoriali e da fenomeni di origine antropica o naturale anche di carattere emergenziale; • dei relativi impatti, mediante attività di campionamento, analisi e misura, sopralluogo e ispezione, ivi inclusa la verifica delle forme di autocontrollo previste dalla normativa vigente.	
Ricerca	Ricerca finalizzata all'espletamento dei suoi compiti e delle sue funzioni.	
	Sviluppo delle conoscenze e produzione, promozione e pubblica diffusione dei dati tecnico-scientifici e delle conoscenze ufficiali sullo stato dell'ambiente e sulla sua evoluzione, sui fattori di inquinamento, sulle pressioni ambientali, sui relativi impatti e sui rischi naturali e ambientali.	
Supporto	alle attività statali e regionali nei procedimenti e nei giudizi civili, penali e amministrativi ove siano necessarie l'individuazione, la descrizione e la quantificazione del danno ambientale mediante la redazione di consulenze tecniche di parte di supporto alla difesa degli interessi pubblici.	
	Tecnico-scientifico alle amministrazioni competenti per l'esercizio di funzioni amministrative in materia.	Esempi
		Redazione di istruttorie tecniche e l'elaborazione di proposte sulle modalità di attuazione nell'ambito di procedimenti autorizzativi e di valutazione.
		Esecuzione di prestazioni tecnico-scientifiche analitiche e di misurazione e la formulazione di pareri e valutazioni tecniche anche nell'ambito di conferenze di servizi.
Sinergie	Tecnico: • alle amministrazioni e agli enti competenti (caratterizzazione dei fattori ambientali causa di danni alla salute pubblica); • allo sviluppo e all'applicazione di procedure di certificazione di qualità ecologica dei prodotti e dei sistemi di produzione.	
	Collaborazione con istituzioni scolastiche e universitarie per la predisposizione e per l'attuazione di programmi di divulgazione e di educazione ambientale, di formazione e di aggiornamento del personale di amministrazioni e di enti pubblici operanti nella materia ambientale.	
Procedura	Partecipazione, anche attraverso azioni di integrazione dei sistemi conoscitivi e di erogazione di servizi specifici, ai sistemi nazionali e regionali preposti agli interventi di protezione civile, sanitaria e ambientale, nonché collaborazione con gli organismi aventi compiti di vigilanza e ispezione.	
	Attività istruttoria per il rilascio di autorizzazioni e l'irrogazione di sanzioni, nel rispetto delle competenze di altri enti previste dalla normativa vigente.	
Procedura	Funzioni di valutazione comparativa di modelli e strutture organizzative, di funzioni e servizi erogati, di sistemi di misurazione e valutazione delle prestazioni, quale attività di confronto finalizzato al raggiungimento di migliori livelli prestazionali mediante la definizione di idonei indicatori e il loro periodico aggiornamento, ivi inclusa la redazione di un rapporto annuale di valutazione comparativa dell'intero Sistema nazionale.	



Il Sistema nazionale organizza i propri laboratori che si occupano di analisi ambientali in una rete nazionale di laboratori accreditati: lo scopo è quello di armonizzare i sistemi di conoscenza, di monitoraggio e di controllo delle matrici ambientali, assicurando economie nelle attività di laboratorio che presentino natura di elevata complessità e specializzazione.

Inoltre, al fine di promuovere e di indirizzare lo sviluppo coordinato delle attività del Sistema nazionale, anche in una logica di sinergica collaborazione tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è prevista l'istituzione del Consiglio del Sistema nazionale, presieduto dal presidente dell'ISPRA e composto dai legali rappresentanti delle agenzie, con il compito di:

- esprimere il proprio parere vincolante sul programma triennale delle attività del Sistema nazionale, contenente le principali linee di intervento finalizzate ad assicurare il raggiungimento dei LEPTA nell'intero territorio nazionale;
- segnalare al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano l'opportunità di interventi, anche legislativi, ai fini del perseguimento degli obiettivi perseguiti con la legge di riordino.

L'ISPRA

Com'è noto, il DL 112/2008 ha istituito l'ISPRA,

l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, che ha assorbito le funzioni e le risorse di tre enti, contestualmente soppressi:

- l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT);
- l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS);
- l'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM).

Il decreto legge 496/1993, sulla riorganizzazione dei controlli ambientali, invece, aveva in precedenza previsto l'istituzione, da parte delle regioni e delle province autonome, delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, alle quali sono state attribuite le funzioni, il personale, le risorse finanziarie e strumentali dei preesistenti presidi multizonali di prevenzione, nonché dei servizi delle USL adibiti alle attività tecnoscience per la protezione dell'ambiente.

Con il riordino, ora al vaglio del Senato, l'ISPRA – persona giuridica di diritto pubblico dotata di autonomia tecnico-scientifica, di ricerca, organizzativa, finanziaria, gestionale, patrimoniale e contabile, sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – fermi restando i compiti e le funzioni ad esso attribuiti dalla normativa vigente, dovrà adeguare la propria struttura organizzativa e tecnica al perseguimento degli obiettivi fissati dalla nuova normativa, a partire dall'adeguamento – nei 120 giorni successivi all'entrata in vigore della nuova disciplina – dei regolamenti di funzionamento e di organizzazione e dello statuto, per la parte relativa alle nuove funzioni (di tipo tecni-



Procedurali	Istruttoria ai fini della determinazione dei LEPTA.
	Definizione: • di procedure ufficiali relative alle specifiche attività che l'ISPRA svolge a supporto delle agenzie o in collaborazione con esse, nel territorio di loro competenza; • degli strumenti, delle modalità operative e dei criteri di periodicità e di omogeneità per l'esecuzione delle attività di controllo, tali da garantire una valutazione periodica dei dati esaminati, nonché la definizione di metodologie per le attività di raccolta, valutazione e analisi dei dati ambientali.
Promozionali	Promozione e coordinamento della rete nazionale dei laboratori anche ai fini del miglioramento qualitativo delle prove effettuate e del completamento del processo di accreditamento dei laboratori.
	Creazione di un legame diretto tra le esigenze delle amministrazioni pubbliche e le agenzie ambientali, che garantisca a tutti gli enti locali, a tutte le figure istituzionali e a tutte le associazioni di protezione ambientale legalmente riconosciute, oltre che una fruizione libera dei dati ambientali, anche la possibilità di fare specifiche richieste su determinati valori ambientali.
Monitoraggio	Sviluppo e gestione del sistema nazionale di qualità dei dati di monitoraggio ambientale in conformità agli standard europei.
	Coordinamento con l'Agenzia europea dell'ambiente e con gli organismi europei e internazionali competenti in materia ambientale, con specifico riferimento all'attività di trasferimento dei dati ambientali e al fine dell'adeguamento agli standard internazionali.
Elaborazione dati	Elaborazione di criteri e di parametri uniformi per lo svolgimento dell'attività conoscitiva nell'ambito della difesa del suolo e della pianificazione di bacino.
	Realizzazione del sistema informativo.
Ricerca	Svolgimento di ricerche, controlli e studi applicativi per la conoscenza dell'ambiente terrestre e per la prevenzione dei rischi geologici, con particolare attenzione al dissesto idrogeologico, nonché per la conoscenza dell'ambiente marino e per la prevenzione e la gestione dei rischi per la salute del mare e della fascia costiera.
Gestionali	Rilevamento, aggiornamento e pubblicazione della carta geologica nazionale.
	Realizzazione e gestione del Sistema informativo nazionale ambientale.

Tabella 2. Le funzioni di indirizzo e coordinamento dell'ISPRA

co-scientifico e normativo), sintetizzate nella Tabella 2, ed esercitate operando *“in una logica di rete [ed] assicurando il pieno raccordo con gli altri soggetti competenti favorendo le più ampie sinergie”*.

Le agenzie

Le agenzie per la protezione dell'ambiente sono dotate di meno autonomia (soltanto tecnico-scientifica, amministrativa e contabile) svolgono le attività istituzionali tecniche e di controllo obbligatorie necessarie a garantire il raggiungimento dei LEPTA nei rispettivi territori di competenza.

Le agenzie possono svolgere, inoltre, attività istituzionali obbligatorie ulteriori rispetto a quelle:

- individuate dalla specifica disciplina sui livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali e sulla programmazione delle attività, a condizione che non interferiscano con il pieno raggiungimento dei LEPTA;
- di cui al punto precedente, in favore di soggetti pubblici o privati, sulla base di specifiche disposizioni normative o di accordi o convenzioni, purché siano compatibili con l'imparzialità delle agenzie nell'esercizio delle attività istituzionali di vigilanza e di controllo e, comunque, senza determinare situazioni di conflitto di interessi, anche solo potenziale.

Il meccanismo finanziario

Riguardo alle modalità di finanziamento, il te-



sto del disegno di legge delinea un meccanismo articolato, che prevede una molteplicità di fonti:

- il contributo dello Stato, da quantificare periodicamente in relazione alle previsioni del piano annuale dell'ISPRA;
- il fondo ordinario per lo svolgimento delle altre attività istituzionali;
- una quota del fondo sanitario regionale, fra lo 0,6% e lo 0,8%, da destinare al finanziamento delle Agenzie regionali in relazione ai livelli essenziali delle prestazioni;
- ulteriori specifiche risorse per finanziare le attività istituzionali non obbligatorie dell'ISPRA e delle Agenzie;
- i proventi delle tariffe poste a carico dei gestori per coprire le spese delle autorizzazioni ambientali e dei successivi controlli programmati relativi a impianti e opere sottoposti alle vigenti procedure di valutazione ambientale, compresi gli impianti soggetti a rischio di incidente rilevante, nonché alle convalide delle indagini analitiche prodotte dai soggetti tenuti alle procedure di bonifica e di messa in sicurezza di siti inquinati;
- la compartecipazione delle Agenzie regionali ai proventi delle sanzioni amministrative;
- le risorse del Ministero della Giustizia per rimborsare le spese sostenute in relazione a indagini processuali.

I livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali

La riforma prevede l'istituzione dei LEPTA, che rappresentano gli standard qualitativi e quantitativi che devono essere garantiti in modo omogeneo in tutto il territorio nazionale per le attività elencate nella Tabella 1, che il Sistema nazionale è tenuto a garantire, anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria: nella pianificazione delle proprie attività, infatti, il Sistema nazionale adotta come obiettivo prioritario il conseguimento dei LEPTA. La loro determinazione è demandata a un apposito D.P.C.M. da adottare entro un anno dall'entrata in vigore della legge, su proposta del Ministro dell'Ambiente, che si avvale del Consiglio del Sistema, di concerto con il Ministro della Salute e previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.



Con la finalità di raggiungere alti livelli di efficienza e di avanguardia a livello nazionale, i LEPTA costituiscono i parametri funzionali, operativi, programmatici, strutturali, quantitativi e qualitativi delle prestazioni delle agenzie: i relativi aspetti organizzativi, gestionali e finanziari, riferibili a costi *standard* per tipologia di prestazione, sono definiti tramite l'adozione di un Catalogo nazionale dei servizi.

Inoltre, la riforma prevede che i LEPTA, insieme al catalogo nazionale dei servizi, siano aggiornati periodicamente, al fine di elevare costantemente verso i massimi *standard* internazionali i livelli tecnico-scientifici.

Considerazioni generali sulle recenti riforme

Le prime reazioni sono tutte improntate all'entusiasmo.

Il sottosegretario di Stato all'ambiente ha affermato che: *“il via libera della Camera alla legge che istituisce il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e la disciplina dell'Ispra è un grande passo in avanti per la tutela e la salvaguardia del nostro patrimonio ambientale. Con questo provvedimento [...] rendiamo più omogeneo e più efficace il sistema di controllo, potenziando, tra le altre cose, le attività di ricerca e di diffusione delle informazioni.*

Il testo approvato permetterà di rendere maggiormente trasparente e credibile il rapporto tra Stato e Cittadino attraverso la regolamentazione di strumenti di partecipazione pubblica.

Infine, con l'introduzione dei LEPTA [...] avremo



un sistema veramente innovativo che porterà all'individuazione di livelli omogenei per la qualità ambientale nel nostro Paese. La Camera dei Deputati ha dato un grande segnale licenziando all'unanimità la proposta di legge. Mi auguro che il Senato possa fare altrettanto, perché l'introduzione di queste norme, unite a quelle del DDL sull'introduzione di nuovi reati ambientali, può aprire una nuova fase per l'Italia nell'ambito della salvaguardia e della tutela dell'ambiente".

Le fa eco uno dei primi firmatari della proposta di legge (On. Alessandro Bratti), che sottolinea l'importanza di una "semplificazione normativa che riduca i margini di discrezionalità e di incertezza per le imprese", evidenziando, in particolare, come *"la riforma del sistema dei controlli, delle Agenzie ambientali e dell'ISPRA e l'introduzione nel codice penale dei delitti contro l'ambiente sono le tre condizioni necessarie non solo per contrastare l'illegalità ambientale ma per tutelare le imprese più innovative e per garantire al nostro Paese uno sviluppo di qualità".*

Sicuramente, come ha affermato anche il ministro dell'Ambiente Galletti: *"il sistema delle agenzie ambientali di prevenzione sia a livello nazionale con l'Ispra sia locale con le Arpa è essenziale per l'ambiente e per il mio ministero.*

Questa riforma assomiglia ad un maquillage normativo, tanto incontestabile dal punto di vista comunicativo quanto problematico da quello pratico-applicativo, dal momento che nasconde aspetti problematici nuovi per l'ambiente

È importante arrivare a una loro razionalizzazione che non vuol dire diminuire le risorse da destinare a questo settore ma usare meglio quelle che ci sono".

Ma al di là dei (fin troppo) facili entusiasmi, occorre in ogni caso sottolineare qualche perplessità in ordine *almeno* alle modalità di finanziamento e alla (solita) tecnica utilizzata per la reale implementazione del sistema.

Sotto il primo profilo, è sufficiente in questa sede rilevare come, in un dossier di aprile della stessa Camera dei Deputati, ("analisi degli effetti finanziari" della riforma), è stato messo in luce che *"al fine di chiarire il possibile impatto del predetto meccanismo finanziario, andrebbero acquisiti dati ed elementi in ordine alla disponibilità complessiva delle risorse attualmente destinate alle finalità in esame (sia a livello statale che a livello regionale), da confrontare con le risorse necessarie per dare applicazione alla nuova disciplina sopra richiamata. Ciò anche al fine di chiarire se il nuovo meccanismo finanziario possa risolvere in una diversa ripartizione (fra organismi e funzioni) delle risorse già disponibili a legislazione vigente ovvero richieda il reperimento di mezzi ulteriori".*

Sotto il secondo, invece, non si può non rilevare come la determinazione dei LEPTA sia demandata ad un futuro decreto, di cui adesso non si possono che azzardare i contenuti.

Come a dire che, al momento, non esistono garanzie di quale sarà il contenuto dei "parametri funzionali, operativi, programmatici, strutturali, quantitativi e qualitativi delle prestazioni delle agenzie", e non è chiaro se, e quanti, soldi ci saranno, per poter rendere effettivo ed efficace il Sistema. Del resto, l'analisi dei testi normativi, adottati o da adottare, cui si fa riferimento (nuovo sistema dei controlli; reati ambientali), consiglia maggior cautela: un concetto che ha a che fare, fra l'altro, anche con l'autorevolezza del legislatore e, quindi, con l'efficacia degli strumenti che lo stesso utilizza.

E qualche perplessità

In sostanza, non bastano le belle parole (come quelle contenute nelle leggi *in fieri* sul riordino delle agenzie ambientali e sui reati ambientali) e le belle normative già adottate (mi riferisco, da ultimo, ai nuovi e più incisivi controlli previsti dal decreto "emissioni industriali"): occorre che quelle parole vengano tradotte in fatti concreti. Oltre alle prime (e parziali) considerazioni critiche al testo del DDL di riforma delle agenzie ambientali, cui si è fatto cenno, infatti, e per tornare alle altre due normative citate come "condizioni necessarie non solo per contrastare l'illegalità ambientale ma per tutelare le imprese più innovative e per garantire al nostro Paese uno sviluppo di qualità" (reati ambientali e sistema dei



controlli), è necessario sottolineare quanto segue. In merito ai reati ambientali, la prospettata riforma del codice penale, con l'introduzione di alcuni reati ambientali presenta almeno quattro categorie di problemi:

- sia dal punto di vista tecnico concettuale che comunicativo, il riferimento alle "ipotesi contravvenzionali in materia ambientale che non hanno cagionato danno o pericolo concreto ed attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette", potrebbe far pensare che il campo di applicazione sia limitato ai "reati bagatellari", quando in realtà riguarda la quasi totalità dei reati ambientali previsti nel TUA, che sono di natura contravvenzionale e non delittuosa);
- dal punto di vista tecnico-operativo, non si può rimanere perplessi di fronte al mutamento del ruolo del tecnico della PA, che si accompagna all'"inversione di ruoli" fra PG e PM, laddove il testo approvato dalla Camera prevede che *"se il PM prende notizia di una contravvenzione di propria iniziativa ovvero la riceve da privati o da pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio diversi dall'organo di vigilanza e dalla polizia giudiziaria, ne dà comunicazione all'organo di vigilanza o alla polizia giudiziaria"* affinché provveda all'estin-

zione della contravvenzione,

- dal punto di vista sostanziale, inevitabile rimanere quantomeno perplessi di fronte ai poteri che, di fatto, vengono concessi al contravvenitore, che può chiedere che il termine stabilito dall'organo di vigilanza per la "regolarizzazione" possa essere prorogato fino a sei mesi;
- dal punto di vista finalistico, infine, è sufficiente evidenziare lo scopo perseguito con alcune delle nuove norme: eliminare la contravvenzione accertata (318-ter), estinguere il reato e chiedere l'archiviazione (art. 318-septies, commi 1 e 2).

Ce n'è abbastanza per domandarsi, quantomeno, *cosa ci sia di nuovo* – dunque di temibile per gli operatori del settore, specie per quelli *"meno attenti"* alla tutela dell'ambiente – in questa disciplina, analizzata nel suo complesso: una disciplina che, più che ad una riforma organica assomiglia ad un *maquillage* normativo, tanto incontestabile dal punto di vista comunicativo quanto problematico da quello pratico-applicativo, dal momento che nasconde aspetti problematici *nuovi* – questi sì, e dunque temibili – per l'ambiente¹. Quanto, invece, alla riforma dell'AIA contenuta nel decreto "emissioni industriali" (D.Lgs n. 46/2014), vale la pena evidenziare come, tecnicamente, i nuovi controlli introdotti nel TUA (insieme all'introduzione di una "garanzia" volta a far sì che, al momento della cessazione definitiva delle attività, le condizioni ambientali del sito vengano ripristinate, se del caso), rappresentino di sicuro, dal punto di vista concettuale, un passo avanti. E come, di conseguenza, almeno sulla carta, non ci sia nulla da eccepire.

Ma il problema (pratico, non concettuale!), anche in questo caso, è un altro: occorre aspettare che tali poteri di controllo vengano esercitati in concreto.

In Italia, infatti, come s'è fatto cenno, il problema non è solo la mancanza di leggi degne di tale nome: è anche la mancanza – quando le leggi ci sono – di un adeguato sistema di controllo, che le renda effettive e renda, di conseguenza, credibile, a monte, tutto il sistema.

In caso contrario, il (non) nuovo rischio è quello di parodiare continuamente noi stessi: fare come il cane che abbaia, ma non morde. ■

¹ A. Quaranta, *"Il nuovo diritto penale ambientale: quali (nuovi) delitti e castighi?"*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 4/2014