



Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale

A.C. 68-110-1945 A

Dossier n° 57/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
14 aprile 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	68-110-1945 A
Titolo:	Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale -Testo unificato
Iniziativa:	Parlamentare
Date:	
approvazione in Commissione:	10 aprile 2014

Contenuto

Il testo unificato delle proposte di legge in titolo è volto a **istituire il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente** (d'ora in avanti Sistema), 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, nonché a disciplinare l'ISPRA. Il riconoscimento normativo della connotazione sistemica delle agenzie ambientali e l'introduzione di sostanziali innovazioni organizzative e di funzionamento sono finalizzati, secondo quanto prevede espressamente la norma, ad 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 a tutela della salute pubblica (art. 1, comma 1).

L'**art. 2** reca una serie di **definizioni** funzionali all'applicazione della legge tra le quali, in particolare, la definizione di "**Sistema nazionale**", quale rete che **attua i livelli essenziali delle prestazioni Tecniche Ambientali (LEPTA)**, disciplinati dall'art. 9 (v. *infra*).

Le **funzioni del Sistema** sono disposte dall'**art. 3**, che contiene un dettagliato elenco dei compiti ad esso attribuiti:

- **monitoraggio** dello stato dell'ambiente e della sua evoluzione;
- **controllo dei fattori di inquinamento** delle matrici ambientali e delle "pressioni sull'ambiente" (definite all'art. 2, lett. c);
- attività di ricerca, di trasmissione ai diversi livelli istituzionali e di diffusione al pubblico dell'**informazione ambientale**;
- **supporto tecnico-scientifico per l'esercizio di funzioni amministrative in materia ambientale**, nonché per il **coordinamento** degli interventi per la tutela della salute e dell'ambiente;
La norma rinvia all'art. 7-*quinquies* del [D.Lgs. 502/1992](#), dedicato al coordinamento degli interventi per la tutela della salute e dell'ambiente, tramite accordi quadro tra i Ministeri competenti e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nonché mediante accordi di programma tra le unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere e le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente.
- collaborazione in relazione ad attività di divulgazione, di educazione ambientale nonché di **formazione e aggiornamento del personale** di enti ed organismi pubblici operanti in campo ambientale;
- **partecipazione**, anche mediante integrazione dei sistemi conoscitivi ed 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 di **monitoraggio** degli effetti sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di opere infrastrutturali;
- funzioni di **supporto** tecnico allo sviluppo e all'applicazione di procedure di **certificazione di qualità ecologica dei prodotti e dei sistemi di produzione**.

Ulteriori funzioni, che sono state aggiunte nel corso dell'esame in sede referente,

Sistema nazionale delle agenzie

Definizioni

Funzioni del Sistema

riguardano l'**attività istruttoria per il rilascio di autorizzazioni e per l'irrogazione di sanzioni**, nel rispetto delle competenze degli altri enti previste dalla normativa vigente, nonché le attività di **supporto** nell'individuazione, descrizione e quantificazione del **danno ambientale** la **valutazione comparativa di funzioni e servizi erogati**, di sistemi di misurazione e valutazione delle prestazioni, per perseguire un miglioramento dei livelli prestazionali.

Le funzioni precedentemente elencate sono svolte anche mediante convenzioni con altri enti pubblici competenti nel settore della ricerca.

L'**art. 4** attribuisce **personalità giuridica di diritto pubblico** all'ISPRA e ne disciplina i profili di **autonomia** e la sua sottoposizione alla **vigilanza del Ministero dell'ambiente** (comma 1) riproducendo quanto disposto dall'articolo 1 del D.M. 21 maggio 2010, n. 123. L'ISPRA deve adeguare la propria struttura organizzativa e tecnica al perseguimento degli obiettivi stabiliti dalla legge secondo le procedure previste dall'articolo 6, comma 2, e dall'articolo 14, comma 1, del citato D.M., che disciplinano rispettivamente le attribuzioni del consiglio di amministrazione e l'approvazione dello statuto. I **commi 3 e 4** dell'articolo 4 **attribuiscono all'ISPRA funzioni tecniche e scientifiche per la più efficace pianificazione e attuazione delle politiche** di sostenibilità delle pressioni sull'ambiente. Ulteriori funzioni attengono all'**adozione**, anche con il concorso delle agenzie, di **norme tecniche** in materia di monitoraggio, di valutazioni ambientali, di controllo, di gestione dell'informazione ambientale, che - secondo quanto precisato nel corso dell'esame in sede referente - sono **vincolanti per il Sistema**.

Disciplina
dell'ISPRA

L'ISPRA svolge, inoltre, **funzioni di indirizzo e coordinamento** al fine di rendere omogenee, sotto il profilo tecnico, le attività del Sistema nazionale (articolo 6). Tali funzioni comprendono, tra l'altro, l'istruttoria ai fini della determinazione dei LEPTA, la definizione degli strumenti e dei criteri operativi per l'esecuzione delle attività di controllo, raccolta, valutazione e analisi dei dati ambientali, lo sviluppo e la gestione del sistema nazionale di qualità dei dati di monitoraggio ambientale, la realizzazione e la gestione del sistema informativo nazionale ambientale, la promozione e il coordinamento della rete nazionale dei laboratori accreditati di cui all'art. 12. Nel corso dell'esame in sede referente, il quadro delle funzioni di indirizzo e coordinamento è stato integrato prevedendo, tra l'altro, l'elaborazione di criteri e di *standard* uniformi per lo svolgimento dell'attività conoscitiva nell'ambito della difesa del suolo e della pianificazione di bacino, il rilevamento, l'aggiornamento e la pubblicazione della carta geologica nazionale, attività di ricerca e controllo nella prevenzione dei rischi geologici, con particolare attenzione al dissesto idrogeologico.

Funzioni di
indirizzo e
coordinamento
dell'ISPRA

Nel corso dell'esame in sede referente è stata, altresì, inserita una specifica disposizione (art. 5), al fine di **trasferire all'ISPRA le funzioni degli organismi collegiali** già operanti presso il Ministero dell'ambiente, di cui al comma 20 dell'articolo 12 del D.L. 95/2012, per i quali era stato avviato un procedimento di riordino. Tali funzioni sono individuate con un decreto del Ministro dell'ambiente, che deve essere adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Trasferimento
all'ISPRA di
alcune funzioni
di organismi
collegiali

Il citato comma 20 ha infatti disposto, a decorrere dalla scadenza del mandato, il definitivo trasferimento alle amministrazioni competenti delle attività svolte da organismi collegiali operanti presso la pubblica amministrazione per i quali, con l'art. 29 del D.L. 223/2006, era stato avviato un procedimento di riordino, in parte non concluso per effetto di disposizioni successivamente emanate. La disposizione riguarda organismi in regime di proroga ex art. 68, comma 2 del D.L. 112/2008, precludendone l'ulteriore prorogabilità.

I componenti degli **organi dell'ISPRA durano in carica 4 anni e possono essere rinnovati per un solo mandato** (art. 4, comma 6); rispetto alla normativa vigente, cui il comma 6 fa riferimento (la norma rinvia all'art. 28, comma 3, del D.L. 112/2008, che demanda al decreto ministeriale la definizione degli organi dell'Istituto, si veda quindi l'articolo 4 del D.M. 123/2010), si ha quindi un prolungamento di un anno della durata degli organi. Identica durata è prevista per il **contratto del direttore generale**. Nel corso dell'esame presso la Commissione di merito, sono stati specificati i requisiti professionali e morali del direttore generale dell'ISPRA e delle agenzie ambientali e talune incompatibilità (articolo 8). Presso l'ISPRA è istituita e costantemente aggiornata **un'anagrafe dei direttori generali dell'ISPRA e delle agenzie**, che contiene le informazioni sui requisiti professionali e sulla retribuzione dei direttori.

Requisiti dei
direttori generali

L'**art. 7**, comma 1, attribuisce, anche alle **agenzie regionali e provinciali (ARPA-APPA)** la **personalità giuridica di diritto pubblico** e l'**autonomia** tecnico-scientifica,

Agenzie
ambientali

amministrativa e contabile. Le **leggi regionali** e delle province autonome di Trento e Bolzano **disciplinano** la struttura, il funzionamento, il finanziamento e la pianificazione delle attività **delle agenzie**, nel rispetto dei LEPTA e del programma triennale delle attività di cui all'art. 10, e **adeguano le leggi regionali istitutive delle agenzie** alle previsioni della presente legge **entro centottanta giorni** dalla sua entrata in vigore. Le agenzie svolgono le **attività istituzionali obbligatorie necessarie a garantire il raggiungimento dei LEPTA nei rispettivi territori** di competenza. Possono svolgere **ulteriori attività**, a condizione che non interferiscano con il pieno raggiungimento dei LEPTA. Nel caso di attività svolte in favore di soggetti pubblici o privati (sulla base di specifiche previsioni normative o di accordi o convenzioni e applicando le tariffe definite con D.M. Ambiente), viene altresì previsto che tali attività devono in ogni caso essere compatibili con l'esigenza di imparzialità nell'esercizio delle attività istituzionali di vigilanza e di controllo e non determinare situazioni di conflitto di interessi; in particolare, sono vietate le attività rese in favore di soggetti privati che presuppongono prestazioni di consulenza su tematiche soggette a vigilanza da parte del Sistema nazionale.

L'**art. 9** disciplina la **determinazione dei LEPTA**, che costituiscono il livello minimo omogeneo su tutto il territorio nazionale delle attività di cui all'art. 3 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. Si richiama, in proposito, la definizione recata dall'art. 2, comma 1, lett. e), secondo cui per "livello essenziale di prestazione" si intende il livello qualitativo e quantitativo di attività che deve essere garantito in modo omogeneo a livello nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, di cui i LEPTA costituiscono l'applicazione in materia ambientale. Il comma 2 chiarisce che i LEPTA costituiscono i parametri funzionali, operativi, strutturali, quantitativi e qualitativi delle prestazioni. I relativi aspetti organizzativi, gestionali e finanziari, riferibili a costi standard per tipologia di prestazione, sono definiti tramite l'adozione del Catalogo nazionale dei servizi. La determinazione dei LEPTA e del Catalogo nazionale dei servizi è demandata a un apposito D.P.C.M. (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). Nel corso dell'esame in sede referente sono state disciplinate le modalità di **aggiornamento dei LEPTA** e del Catalogo nazionale in funzione delle emergenze e delle esigenze specifiche del territorio nazionale e comunque non oltre i cinque anni.

Determinazione
dei LEPTA

L'**art. 10** prevede una specifica **procedura di programmazione delle attività** attraverso la **definizione, da parte dell'ISPRA** (previo parere vincolante del Consiglio del Sistema nazionale di cui all'art. 13), delle principali linee di intervento finalizzate ad assicurare il raggiungimento dei LEPTA sull'intero territorio nazionale e l'approvazione del programma, con D.M. Ambiente, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, che costituisce il documento di riferimento per la definizione dei piani delle attività delle singole agenzie. Il **presidente dell'ISPRA** è tenuto alla **rendicontazione annuale delle attività svolte dal Sistema** al Presidente del Consiglio dei ministri, alle Camere e alla Conferenza Stato-Regioni (comma 3).

Programmazione
delle attività

L'**art. 11** affida all'ISPRA, avvalendosi di poli territoriali costituiti da punti focali regionali (PFR), il compito di provvedere alla **realizzazione e gestione del Sistema informativo nazionale ambientale (SINA)**, cui concorrono i sistemi informativi regionali ambientali (SIRA) gestiti dalle agenzie territorialmente competenti. SINA, SIRA e PFR costituiscono la rete informativa **SINANET** i cui dati sono divulgati liberamente e la cui accessibilità è pienamente garantita. Il Sistema nazionale, inoltre, concorre alle attività svolte dall'ISPRA in merito alla catalogazione, alla raccolta, all'accesso e all'interoperabilità e alla condivisione dei dati geospaziali generati dalle attività finanziate, anche parzialmente, con risorse pubbliche.

Sistema
informativo
nazionale

L'**art. 12** prevede la creazione di una **rete nazionale di laboratori accreditati**, tenuti ad applicare i metodi ufficiali di analisi approvati dal Sistema nazionale al fine di armonizzare i sistemi di conoscenza, monitoraggio e controllo delle matrici ambientali. Si fa notare, in proposito, che l'art. 6, comma 1, lett. d), include, tra le funzioni di indirizzo e coordinamento affidate all'ISPRA, la promozione e il coordinamento della rete nazionale dei laboratori accreditati. Sulla base di una specificazione inserita nel corso dell'esame in sede referente, il Sistema è tenuto a ricorrere in via prioritaria alla rete nazionale dei laboratori interni e, solo in caso di necessità, è ammesso il ricorso a laboratori esterni.

Laboratori
accreditati

L'art. 13 istituisce il **Consiglio del Sistema nazionale** (presieduto dal presidente dell'ISPRA e composto dai legali rappresentanti delle agenzie e dal direttore generale dell'ISPRA), con funzioni consultive (parere obbligatorio su tutti gli atti di indirizzo o coordinamento per il governo del Sistema, ivi compreso il programma triennale, nonché sui provvedimenti del Governo di carattere tecnico in materia ambientale) e di segnalazione, al Ministero dell'ambiente e alla Conferenza Stato-Regioni, dell'opportunità di interventi, anche legislativi, per il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalla legge. Ai membri del Consiglio, per lo svolgimento delle loro attività, non spetta alcun compenso aggiuntivo, neanche a titolo di rimborso spese, diaria o indennità.

Consiglio del
Sistema
nazionale

L'art. 14 demanda ad un apposito **regolamento l'individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi** nell'ambito delle funzioni di controllo svolte dal Sistema (nonché dei criteri di svolgimento delle ispezioni), favorendo il **principio di rotazione** del medesimo personale al fine di garantire la terzietà dell'intervento ispettivo. Nel corso dell'esame presso la Commissione di merito è stato specificato che l'individuazione del personale ispettivo deve basarsi su principi di meritocrazia e che con il citato regolamento sono disciplinate le modalità con cui i cittadini segnalano presunti illeciti ambientali. Lo stesso articolo disciplina l'**emanazione del regolamento**, che deve avvenire **con D.P.C.M.**, su proposta del Ministro dell'ambiente e previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, **entro 30 giorni** dall'entrata in vigore della presente legge.

Personale
ispettivo

I commi 4 e 5 disciplinano i poteri del personale ispettivo, mentre il comma 6 dispone che il presidente dell'ISPRA ed i legali rappresentanti delle agenzie possono individuare, nell'ambito del personale incaricato degli interventi ispettivi, quelli che operano con la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria.

Si fa presente che l'articolo 1, comma 3, del D.L. 207/2012, modificato dal D.L. 61/2013, prevede che agli ispettori dell'ISPRA, nello svolgimento delle attività di accertamento, contestazione e notificazione delle violazioni, è attribuita la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

L'art. 15, che è stato modificato nel corso dell'esame in sede referente, delinea un meccanismo articolato di **finanziamento dell'ISPRA e delle agenzie** regionali, che fa ricorso a una molteplicità di fonti. Per quanto riguarda l'**ISPRA** si prevede la concessione di un **contributo statale**, per le spese relative all'esercizio delle funzioni previste dalla presente legge, che si configura come integrativo rispetto alle dotazioni ordinarie e che è quantificato periodicamente in relazione alle previsioni del piano annuale delle attività. In proposito, si rammenta che l'ISPRA è già finanziato a legislazione vigente dalla Tabella C allegata alla legge di stabilità e, che oltre a tali risorse, è previsto anche il finanziamento delle spese di natura obbligatoria dell'Istituto.

Finanziamento
del Sistema

Quanto alle **agenzie**, invece, in considerazione del loro preminente concorso alle funzioni di tutela e prevenzione della salute pubblica, si prevede che il CIPE, in attuazione del comma 34 dell'articolo 1 della legge n. 662/96, sulla base dei criteri fissati dal D.P.C.M. di determinazione dei LEPTA, vincoli le regioni e le province autonome a destinare al loro finanziamento **una quota annuale variabile tra lo 0,6 e lo 0,8 per cento della rispettiva quota del Fondo sanitario nazionale**, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Il comma 34 dell'articolo 1 della legge n. 662/96 prevede, tra l'altro, che il CIPE, su proposta del Ministro della sanità, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, possa vincolare quote del Fondo sanitario nazionale alla realizzazione di specifici obiettivi del Piano sanitario nazionale, con priorità per taluni progetti.

Le **attività istituzionali ulteriori rispetto a quelle necessarie al raggiungimento dei LEPTA** sono invece oggetto di **specifici finanziamenti** da parte del Ministero dell'ambiente, in favore dell'ISPRA, e da parte delle regioni, in favore delle agenzie (comma 3).

Ulteriori modalità di finanziamento attengono, per un verso, al rilascio dei pareri sulle domande di autorizzazione e allo svolgimento dei successivi controlli, che sono a carico dei gestori, nonché alle spese connesse ad attività di indagine delegata dall'autorità giudiziaria, poste a carico del Ministero della giustizia (commi 4 e 6). A successivi decreti del Ministero dell'ambiente è demandata la **determinazione delle tariffe nazionali e l'assegnazione alle agenzie degli introiti derivanti dalla tariffazione** e dalle sanzioni comminate nei casi di inottemperanza alla normativa ambientale.

L'art. 16 detta le **disposizioni transitorie e finali** consentendo all'ISPRA e alle agenzie di procedere all'assunzione di personale e all'acquisizione di beni strumentali per le finalità della presente legge e nei limiti delle risorse finanziarie precedentemente indicate.

Norme
transitorie e
finali

Sono altresì fatte salve, sino alla data di entrata in vigore delle disposizioni attuative della legge, le vigenti disposizioni regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano. Viene, infine, fissato un termine di centottanta giorni per l'entrata in vigore della legge - decorrente dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale - entro il quale le regioni e le province autonome recepiscono le disposizioni della legge medesima.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Le Commissioni affari costituzionali ha espresso un parere favorevole con condizioni e osservazioni, talune delle quali sono state recepite dalla Commissioni: si tratta, in particolare, dell'introduzione di un termine di novanta giorni per l'adozione del decreto del Ministro dell'ambiente - di cui all'articolo 5 - che trasferisce all'ISPRA le funzioni degli organismi collegiali già operanti presso il Ministero dell'ambiente, nonché della soppressione, all'articolo 15, del riferimento alla natura non regolamentare del decreto del Ministro dell'ambiente, che deve essere adottato, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per l'individuazione delle modalità di assegnazione alle agenzie degli introiti.

Anche la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha formulato un parere con condizioni e osservazioni; in proposito, la Commissione di merito ha recepito le condizioni, per un verso, coordinando i termini di cui agli articoli 7, comma 7, e 16, comma 3, entro i quali le regioni e le province autonome devono adeguare le proprie disposizioni alla nuova legge e, per l'altro, specificando la natura vincolante del parere del Consiglio del Sistema nazionale sul programma triennale delle attività di cui all'articolo 13, comma 2.

Le Commissioni II (Giustizia), III (Affari esteri), X (Attività produttive) e XIV (Politiche dell'Unione europea) hanno espresso parere favorevole, mentre la XII Commissione (affari sociali) ha espresso un parere favorevole con condizioni, una delle quali riguardante il comma 4 dell'articolo 7 è stata recepita al fine di modificare il richiamo agli specifici finanziamenti che potranno essere destinati alle agenzie per lo svolgimento delle ulteriori attività istituzionali obbligatorie. La VI Commissione (finanze) ha espresso nula osta.

L'XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) ha espresso un parere favorevole con osservazioni una delle quali è stata recepita dalla Commissione di merito attraverso una modifica ai contenuti del regolamento di cui all'articolo 14 relativo all'individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi, che non dovrà definire i criteri generali per il mantenimento della qualifica di tale personale. Anche la VII Commissione (Cultura, scienza e istruzione) ha formulato un parere favorevole con osservazioni.

Da ultimo, merita segnalare che la V Commissione (bilancio) si è riservata di esprimere il parere nel corso dell'esame in Assemblea, in quanto nella seduta del 2 aprile 2014 è stata rilevata la necessità di acquisire alcuni chiarimenti in merito ai profili finanziari del testo unificato delle proposte di legge.