

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 90

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **SALVATO, CARCARINO, DIONISI, ALÒ,  
BERGONZI, CAPONI, CARPI, CRIPPA, CUFFARO, FAGNI,  
FISCHETTI, MANZI, MARCHETTI, ORLANDO, PUGLIESE, SERRI  
e TRIPODI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 APRILE 1994

---

Norme per il riordino delle competenze in materia di  
individuazione delle cause di inquinamento

---

**INDICE**

Relazione .....	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge .....	»	6

ONOREVOLI SENATORI. - L'esito del *referendum* del 18 aprile 1993 è stato quanto mai chiaro: una schiacciante maggioranza della popolazione ritiene che la identificazione e la eliminazione delle cause degli inquinamenti dell'atmosfera, delle acque e del suolo non siano di competenza del Servizio sanitario nazionale; che l'igiene dell'ambiente non sia di competenza delle unità sanitarie locali (USL); che queste non debbano più svolgere attività di prevenzione negli ambienti di vita e non possano organizzare i relativi servizi; che, infine, i beni mobili e immobili e le attrezzature dei vecchi laboratori di igiene e profilassi debbano essere scorporati dal patrimonio dei comuni con vincolo di destinazione alle USL.

Per essere trasferiti a chi? Questo è precisamente il quesito al quale si vuole rispondere con il presente disegno di legge. E, subito, i problemi sembrano complicati in modo inversamente proporzionale alla semplicità del dilemma referendario.

Innanzitutto la prima domanda: è possibile distinguere e se sì, in che modo, tra attività di prevenzione sanitaria individuale e collettiva e controllo dell'inquinamento ambientale? È, insomma, possibile una attività di prevenzione che non si fondi sulla conoscenza dei rischi ambientali? Tant'è che anche in alcuni disegni di legge si ipotizza il trasferimento ad altra entità non delle sole competenze delle USL soggette a *referendum*, ma dell'intera attività di prevenzione.

Se, poi, i controlli sull'ambiente sono pensati come monitoraggio dell'efficacia delle leggi ambientali, come non rilevare subito l'insufficienza dell'articolazione del Ministero dell'ambiente e la frammentazione delle competenze? Il rimedio può essere, allora, cercato nel riordino e nel

potenziamento delle attività del Ministero dell'ambiente. Una occasione, quindi, per dotarlo di strumenti operativi efficaci. Si propone, pertanto, anche da parte di altri presentatori di disegni di legge, l'istituzione di una Agenzia dotata di compiti complessi, ben oltre l'attività di controllo. La quale, anzi, assai contraddittoriamente può essere esercitata dalla stessa Autorità - il Ministro dell'ambiente - che ha la gestione politico-amministrativa degli interessi ambientali. Chi governa l'ambiente può essere anche il controllore dell'efficacia dei propri atti?

Inoltre, non è forse l'attività di controllo una attività che deve misurare sul territorio, in forma diffusa, la qualità dell'aria, delle acque, del suolo?

E come ciò può essere fatto con una struttura centralizzata? Ecco, allora, nascerle le Agenzie regionali non si capisce bene da chi dipendenti, se dalle regioni o dal Ministero. Un ibrido, sicuramente qualcosa di poco efficace.

Ma, infine, è possibile continuare con gli attuali controlli che qualcuno dice essere poco attendibili? Va riordinato il sistema tecnico-scientifico di riferimento: occorre un'Autorità scientifica centrale, o, meglio, una *Authority*. Ecco di nuovo l'Agenzia, questa volta con una più forte caratterizzazione tecnico-scientifica. Anzi, meglio se ad essa affluiscono tecnici ed esperti dall'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA), dal Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), dagli altri enti nazionali. Un modo un po' singolare di avviare la riforma di quei medesimi enti.

Noi pensiamo vi sia un problema di scelte. Nel senso che l'adeguamento del Ministero dell'ambiente e il potenziamento del sistema tecnico-scientifico italiano sono questioni rilevanti e all'ordine del giorno. Ma debbono essere affrontate con interven-

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ti coerenti e in modo esplicito, non in connessione con altri problemi, sia pure della massima importanza quali quelli dell'efficienza ed efficacia dei controlli ambientali.

Il presente disegno di legge si propone di disciplinare le materie sottoposte a *referendum*, di privilegiare l'intervento di controllo territoriale, di coordinare l'attività di rilevazione dei rischi ambientali con l'attività di prevenzione, di fornire all'attività tecnica di controllo il sostegno delle competenze scientifiche presenti nei grandi enti centrali. Il disegno di legge si articola sui due pilastri dell'attività regionale di controllo e del mantenimento della competenza operata dalle USL, evitando la creazione di ulteriori strutture.

L'articolo 1 indica lo scopo specifico della legge: la effettuazione dei controlli con l'obiettivo della rimozione dei fattori di rischio per l'ambiente e la salute dei cittadini.

L'articolo 2 elenca le competenze statali tra le quali, importantissimo, il rapporto con organizzazioni di altri Stati e con l'Agenzia europea per l'ambiente; l'armonizzazione della normativa nazionale a quella della CEE; l'adozione di protocolli di accertamento; la creazione di un sistema informativo adeguato.

Con l'articolo 3 si definisce la composizione del Comitato nazionale per i controlli ambientali presieduto dal Ministro per gli affari regionali e i cui compiti (articolo 4) consistono in proposte di coordinamento rivolte ai Ministeri competenti, in particolare quelli dell'ambiente, della sanità e del lavoro e della previdenza sociale. Il Comitato ha anche compiti di proposta per un miglior coordinamento degli enti scientifici nazionali. Rilevante è che il Ministro cui perviene la proposta del Comitato non possa esimersi dal trasformarla in direttiva ai propri uffici e servizi senza adeguata motivazione.

L'articolo 5 istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un Servizio tecnico per la informazione e la documen-

tazione sullo stato dell'ambiente. In sostanza, il Servizio tecnico raccoglie tutti i dati disponibili, li archivia, li pubblica (eventualmente con proprie osservazioni), indica le misure necessarie.

L'articolo 6 stabilisce che il segreto industriale non può essere opposto per evitare controlli sulla qualità dell'ambiente.

L'articolo 7 indica alcuni criteri di esercizio della delega al Governo per coordinare e riordinare le funzioni degli enti scientifici nazionali in riferimento all'attività di controllo di cui tratta il presente disegno di legge. In un sistema integrato quattro enti in particolare CNR, Istituto superiore di sanità (ISS), Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), ENEA, debbono svolgere, accanto alle altre di istituto, alcune specifiche attività, in linea, dunque, con gli attuali rispettivi statuti, concentrando l'attenzione sull'effettiva capacità di svolgere le proprie funzioni.

L'articolo 8 detta norme di coordinamento con altri organismi.

L'articolo 9 definisce i compiti delle regioni, enti preposti all'attività di controllo. Tale attività, in particolare, può essere svolta soltanto nell'ambito di un programma annuale che definisce le azioni da compiere e le risorse occorrenti. Il piano annuale è un piano che concerne la prevenzione e non esclusivamente i controlli e ad esso affluiscono risorse finanziarie provenienti sia dal Ministero dell'ambiente (controlli e informazione) che dal Servizio sanitario nazionale (prevenzione individuale e collettiva in ambiti di lavoro e di vita).

Il piano e il relativo finanziamento sono sottoposti a esame in conferenze pubbliche nel corso delle quali si esprimono i soggetti interessati. Mancando tale consultazione gli atti che li riguardano sono nulli.

La struttura di controllo è regionale, articolata in un Dipartimento regionale per i controlli ambientali (articolo 10) istituito presso la Presidenza della Giunta regionale, dal quale dipendono le unità locali di controllo (ULC), cioè i servizi e i laboratori di controllo dell'inquinamento dell'aria,

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

delle acque, del suolo. La legge regionale istitutiva del Dipartimento individuerà la localizzazione delle ULC e l'ambito di competenza, nonché le forme di integrazione con i servizi di prevenzione delle USL, secondo i criteri indicati nel medesimo articolo 10. In ogni caso è istituito (articolo

11) un Comitato tecnico regionale avente il compito di favorire il coordinamento tra attività di controllo e attività di prevenzione sanitaria suggerendo agli assessorati competenti le misure necessarie.

Infine, l'articolo 12 disciplina le risorse finanziarie.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Finalità)*

1. Scopo della presente legge è di riorganizzare le competenze in materia di identificazione ed eliminazione delle cause degli inquinamenti dell'atmosfera, delle acque, del suolo, al fine di individuare e rimuovere i fattori di rischio per l'ambiente e la salute dei cittadini sia in ambiti di vita che di lavoro.

## Art. 2.

*(Compiti dello Stato)*

1. Spettano allo Stato le competenze di carattere amministrativo relative a:

- a) i rapporti internazionali e la cooperazione con l'Agenzia europea per l'ambiente e le altre organizzazioni internazionali competenti in materia;
- b) l'armonizzazione della legislazione italiana con quella della CEE salvaguardando la normativa nazionale di miglior favore;
- c) l'adozione di norme tecniche;
- d) l'adozione di linee guida e di protocolli di accertamento;
- e) la raccolta, l'elaborazione, l'archiviazione e diffusione dei dati;
- f) la ricerca e lo studio delle condizioni di rischio in ambiti di lavoro e di vita, in rapporto all'evoluzione dei processi produttivi e dell'organizzazione sociale;
- g) la promozione della ricerca di base e di progetti finalizzati alla migliore protezione ambientale e della salute umana;
- h) la promozione di tecnologie, processi e prodotti ecologicamente compatibili;
- i) l'integrazione funzionale delle attività di controllo ambientale e di prevenzione individuale e collettiva.

## Art. 3.

*(Comitato nazionale  
per i controlli ambientali)*

1. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Comitato nazionale per i controlli ambientali.

2. Il Comitato di cui al comma 1, presieduto dal Ministro per gli affari regionali, è composto da:

a) esperti in materia di controllo ambientale, designati:

1) uno da ciascuno dei Ministeri dell'ambiente, della sanità, dei trasporti e della navigazione, del lavoro e della previdenza sociale, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica;

2) uno, *rispettivamente*, dal Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), dall'Istituto superiore di sanità (ISS), dall'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA), dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL);

3) uno da ciascuna delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano;

4) due dal Presidente del Consiglio dei ministri, di cui uno per il profilo dell'organizzazione amministrativa e uno per il profilo dell'organizzazione dell'informazione;

b) il direttore del Servizio prevenzione degli inquinamenti e risanamento ambientale del Ministero dell'ambiente, il direttore del Servizio di prevenzione del Ministero della sanità e il direttore del Comitato nazionale per la difesa del suolo del Ministero dei lavori pubblici.

3. Il Comitato di cui al comma 1 dura in carica quattro anni, adotta il proprio regolamento e si avvale, come segreteria, degli uffici del Ministero per gli affari regionali.

## Art. 4.

*(Compiti del Comitato)*

1. Il Comitato di cui all'articolo 3, formula ai Ministri competenti proposte relative all'esercizio delle funzioni di coor-

dinamento e di indirizzo delle attività di controllo ambientale e di prevenzione dall'inquinamento e dai rischi in ambiti di vita e di lavoro.

2. Il Ministro che non intenda far propria la proposta del Comitato, entro centoventi giorni dalla ricezione, deve darne esplicita motivazione, comunicandola anche alle competenti Commissioni parlamentari, affinché esse esprimano il proprio parere entro i successivi sessanta giorni.

3. Il Comitato nazionale per i controlli ambientali formula pareri e proposte per l'adeguamento scientifico delle attività svolte dagli enti e dai servizi di cui al comma 2 dell'articolo 3.

#### Art. 5.

*(Servizio tecnico nazionale per la informazione e la documentazione sulle cause di inquinamento)*

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito un Servizio tecnico nazionale per l'informazione e la documentazione sulle cause di inquinamento, di seguito denominato «Servizio tecnico nazionale», in attuazione di quanto disposto dall'articolo 9, comma 5, della legge 18 maggio 1989, n. 183, e dalla legge 28 agosto 1989, n. 305, relativamente ai sistemi informativi e di monitoraggio ambientale, nonché in integrazione con i sistemi informativi delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano. È fatto obbligo alle amministrazioni dello Stato e alle amministrazioni regionali e locali, anche autonome, nonché alle istituzioni ed enti pubblici, anche economici, che comunque raccolgano dati ed effettuano controlli sull'ambiente di trasmetterli al Servizio tecnico nazionale.

2. Il Servizio tecnico nazionale pubblica ogni trimestre una relazione contenente tutti i dati comunque in proprio possesso, eventualmente inserendo proprie valutazioni e commenti.

3. Il Servizio tecnico nazionale pubblica annualmente una relazione contenente le risultanze dei controlli ambientali effettuati



e le mappe di rischio ambientale, indicando le misure in programma. Comunica, inoltre, ai dipartimenti regionali per i controlli ambientali, di cui all'articolo 10, i dati disaggregati di competenza.

4. Il Servizio tecnico nazionale fornisce ai soggetti indicati dall'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, la documentazione sullo stato dell'ambiente per la valutazione dei danni ambientali nonché per le valutazioni di impatto ambientale.

5. Il Servizio tecnico nazionale è organismo dotato di autonomia finanziaria e amministrativa.

6. Il direttore del Servizio tecnico nazionale è nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri su designazione del Presidente della Camera dei deputati d'intesa col Presidente del Senato della Repubblica. Dura in carica non più di dieci anni.

7. La pianta organica del Servizio tecnico nazionale è deliberata dal Consiglio dei Ministri su proposta del Comitato nazionale per i controlli ambientali. L'assunzione è effettuata esclusivamente per concorso pubblico.

#### Art. 6.

##### *(Segreto industriale)*

1. La riservatezza di dati attinenti ai procedimenti produttivi non può essere opposta in relazione a controlli o alla pubblicazione di dati attinenti alla tutela dell'ambiente e alla prevenzione di danni all'ambiente e alla salute umana.

#### Art. 7.

##### *(Riorganizzazione di enti e istituti nazionali)*

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi concernenti il riordino delle funzioni e dei servizi degli enti ed istituti di cui al comma 3, al fine di costituire un sistema tecnico-scientifico integrato sotto il profilo della protezione dell'ambiente e della tutela della salute umana.

2. I criteri da seguire nell'esercizio della delega sono:

a) la specificazione di alcune funzioni, tipiche di ciascun ente, per evitare duplicazioni e sovrapposizioni;

b) la definizione di modalità di trasmissione reciproca non solo dei risultati raggiunti, ma anche dei programmi di studio, di ricerca, di controllo;

c) la individuazione di modalità di lavoro integrato e per progetti finalizzati;

d) lo svolgimento in comune di attività di supporto a iniziative del Governo e delle regioni;

e) la promozione di interventi di aggiornamento e qualificazione e la diffusione della cultura scientifica e di modelli di intervento interdisciplinari.

3. Ai fini del presente articolo competono:

a) all'ISPESL lo studio e la ricerca sui rischi derivanti dall'organizzazione del lavoro e della produzione;

b) al CNR la validazione di protocolli e di metodiche di controllo dell'ambiente;

c) all'ISS la validazione dei protocolli e delle metodiche di controllo dell'ambiente sotto l'aspetto della tutela della salute umana;

d) all'ENEA la promozione della diffusione di tecnologie, processi e prodotti ecologicamente compatibili.

#### Art. 8.

*(Coordinamento con altre strutture pubbliche)*

1. Ai fini della presente legge, il Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanità e con i singoli Ministri di volta in volta competenti, determina, su proposta del Comitato nazionale per i controlli ambientali, le modalità di collaborazione con gli Istituti zooprofilattici sperimentali, il Corpo della guardia di finanza, le Capitanerie di porto, l'Autorità di bacino, il Corpo forestale dello Stato e i Servizi tecnici nazionali per la difesa del suolo.

2. Resta ferma la dipendenza funzionale del Nucleo operativo ecologico (NOE) del-

l'Arma dei carabinieri dal Ministero dell'ambiente, ai sensi dell'articolo 3 della legge 19 giugno 1987, n. 306.

Art. 9.

*(Compiti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano)*

1. È compito delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano:

a) controllare la qualità dell'atmosfera, delle acque, del suolo e identificare ed eliminare le cause di inquinamento;

b) vigilare a tutela dell'ambiente e stabilire *standard* di qualità ambientale;

c) valutare, sotto il profilo ambientale, i programmi urbanistici ed edilizi, le attività industriali e produttive, i sistemi di smaltimento dei rifiuti;

d) redigere mappe di rischio ambientale e gestire le situazioni di rischio;

e) svolgere attività di informazione e di educazione ambientale ed organizzare corsi di aggiornamento e qualificazione nelle discipline ambientali.

2. Le regioni organizzano e gestiscono un adeguato sistema informativo e di documentazione in collegamento con il Servizio tecnico nazionale e altri enti e organismi. Pubblicano un rendiconto annuale sullo stato dell'ambiente regionale.

3. Le regioni svolgono la loro attività secondo le linee fissate nel piano regionale pluriennale per la prevenzione e in base a programmi annuali dotati di finanziamento deliberati previa consultazione degli enti locali, delle forze sociali, di tutti i soggetti interessati, da effettuarsi con il metodo della conferenza pubblica. A tal fine, il documento di piano da esaminare, nonché le altre informazioni necessarie per favorire la più ampia partecipazione debbono avere, nell'ambito della regione, adeguata pubblicità.

4. La consultazione di cui al comma 3 è obbligatoria. L'adozione di piani regionali pluriennali e i relativi finanziamenti senza la predetta consultazione è nulla.

5. Le regioni adottano il primo piano regionale pluriennale per la prevenzione e

deliberano il relativo finanziamento entro il 31 dicembre 1993.

Art. 10.

*(Dipartimento regionale  
per i controlli ambientali)*

1. Le regioni organizzano le attività di cui all'articolo 9 uniformandosi ai seguenti criteri:

a) istituire, presso la presidenza della Giunta regionale, il dipartimento per i controlli ambientali, multireferente nei confronti dei differenti assessorati regionali;

b) articolare il dipartimento in servizi tematici e laboratori organizzati per matrici in modo che sviluppino tutti gli interventi necessari, secondo modalità di lavoro interdisciplinari;

c) prevedere una distribuzione territoriale delle Unità locali di controllo (ULC), strutture decentrate del dipartimento, intese come organismi di rilevazione e come presidi multireferenziali di prevenzione;

d) prevedere che il dipartimento utilizzi le strutture delle USL e che il personale operante presso le stesse continui a far parte del Servizio sanitario nazionale.

2. Le regioni, con proprie leggi, al fine di realizzare le attività di prevenzione di cui alla legge 23 dicembre 1978, n. 833, e successive modificazioni, definiscono le modalità di integrazione tra l'attività del dipartimento regionale per i controlli ambientali e delle ULC e l'attività dei servizi di igiene e di prevenzione delle USL, nonché dei presidi multizonali di prevenzione (PMP) di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, nel rispetto dei seguenti principi:

a) definizione di ruoli unici regionali amministrativi, tecnici e sanitari per il personale dei servizi di controllo e di prevenzione;

b) predisposizione di programmi di attività comuni mediante conferenze di servizio da svolgersi con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241;

c) partecipazione ai procedimenti amministrativi e tecnici mediante apposita comunicazione di servizio con l'indicazione dell'ufficio e della persona responsabile.

3. La legge regionale definisce le modalità del raccordo del dipartimento regionale per i controlli ambientali con i sindaci, le conferenze dei sindaci, le autorità sanitarie e gli ispettorati del lavoro.

4. La legge regionale definisce infine le modalità che rendono possibili a tutti i soggetti costituiti in comitati o associazioni di conoscere i procedimenti in corso e di intervenire su di essi, salvo il caso di urgenza.

#### Art. 11.

*(Comitato tecnico regionale per i controlli ambientali e la prevenzione)*

1. Nell'ambito del dipartimento regionale per i controlli ambientali opera il comitato tecnico regionale per i controlli ambientali e la prevenzione, con funzioni di consulenza e di proposta nei confronti della Giunta regionale e dei singoli assessorati.

2. Il comitato tecnico regionale è nominato dal consiglio regionale, è composto da dieci membri, oltre al presidente, esperti in materie scientifiche e amministrative.

3. Il comitato tecnico regionale dura in carica quanto il consiglio che lo ha nominato. La legge regionale determina i casi di incompatibilità, decadenza e surroga.

4. Il comitato tecnico regionale si avvale degli uffici e servizi della Giunta regionale.

5. Il comitato tecnico:

a) definisce le modalità di lavoro integrato tra servizi della regione e delle USL;

b) quantifica le risorse finanziarie occorrenti sulla base dei programmi di intervento ambientale;

c) predispone il piano regionale della prevenzione;

d) provvede alla stesura delle osservazioni annuali sullo stato dell'ambiente regionale e le attività di prevenzione svolte e da svolgere.

6. Gli assessori competenti sono tenuti a tramutare in direttive ai propri uffici e servizi le proposte di cui alla lettera *a)* del comma 5. Qualora non intendano farlo debbono darne comunicazione scritta al Consiglio regionale che decide in merito. Analogamente, trascorso un termine di sessanta giorni dall'invio della proposta senza che l'assessore competente abbia provveduto, decide il Consiglio regionale.

Art. 12.

*(Norma finanziaria)*

1. Al finanziamento delle attività di prevenzione, di cui alla presente legge, è destinata una somma pari al 10 per cento del Fondo sanitario nazionale.

2. Al finanziamento delle attività di controllo ambientale e del sistema informativo, di cui alla presente legge, è destinata una somma non inferiore al 10 per cento del bilancio del Ministero dell'ambiente.