

ARPA PUGLIA



COMUNE DI BARI



REGIONE PUGLIA

La governance del controllo ambientale

Stati Generali ARPA Puglia

Bari , 18 Dicembre 2006

La evoluzione delle politiche ambientali verso la sostenibilità: dal V al VI Programma Quadro

“Possiamo ad oggi considerare tre “generazioni” di politiche ambientali: la prima si incentra sulle politiche di “comando e controllo”, che hanno fissato limiti all’inquinamento, hanno disposto vincoli e procedure autorizzative e istituito una rete di soggetti finalizzata al controllo della norma; la seconda sui piani e gli incentivi di settore, che vedono la messa in campo di piani di azione e specifici strumenti economici e normativi prevalentemente rivolti all’impresa privata; e infine gli strumenti di “terza generazione”, che hanno l’obiettivo di integrare le decisioni e le politiche ambientali nelle scelte delle politiche di sviluppo, con lo scopo di modificarne le direzioni e gli obiettivi, in altre parole dando applicazione ai principi della sostenibilità “ da *Ambiente condiviso* (Giovanelli et al, 2005)

Il controllo ambientale quale insieme complesso di attività finalizzato alla protezione ambientale

Per controllo è da intendersi un processo, ovvero un insieme di attività fra loro fortemente interrelate, estese a matrici ambientali e fonti inquinanti per verificare, conoscere e trasmettere conoscenze

Gli indirizzi europei

Negli ultimi quindici anni si è assistito, a livello comunitario, ad una notevole produzione legislativa in materia ambientale. E' cambiato l'approccio alla definizione delle strategie e dei mezzi per l'attuazione delle **normative, che da atti riguardanti specifici settori o matrici ambientali si sono indirizzate verso metodologie di valutazione e controllo integrato dell'inquinamento e i cittadini hanno avuto una maggior considerazione in quanto è stato reso cogente il diritto all'informazione ambientale.** Purtroppo a livello dei singoli Stati membri non vi è stata una omogenea attuazione e applicazione delle normative comunitarie.

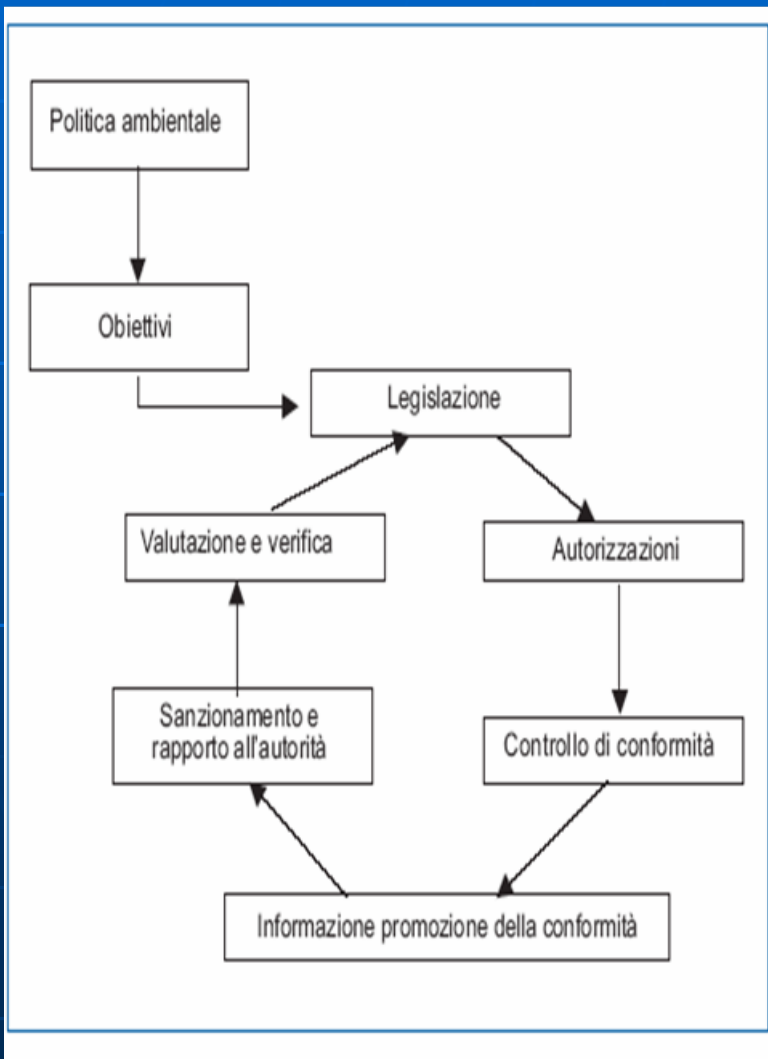
L'indirizzo europeo

Il Parlamento Europeo e il Consiglio (Racc. 4 aprile 2001, n.331) raccomandano agli Stati membri l'effettuazione delle ispezioni ambientali nel rispetto di criteri minimi da applicare all'organizzazione, alla realizzazione e alla pubblicazione dei risultati dell'attività ispettiva. Tale modo di operare si pone come obiettivo quello di **rafforzare i controlli di conformità alla normativa ambientale comunitaria facendo in modo che questa sia attuata e rispettata con maggior coerenza in tutti gli Stati membri.**

Alcune considerazioni generali

La logica alla base del nuovo modello organizzativo vuole superare l'approccio *comando-controllo*, cioè l'esistenza di una norma o di una regola che origina un controllo fine a se stesso, **per adottare una metodologia di *controllo conoscenza***, cioè l'agire in maniera integrata, secondo piani di intervento preventivamente programmati e pianificati, combinando il monitoraggio, lo studio e il controllo dell'ambiente, **sviluppando conoscenza per meglio supportare le politiche di prevenzione.**

Alcune considerazioni generali



L'esecuzione dei controlli secondo i criteri proposti deve necessariamente essere effettuata da personale altamente professionalizzato e costantemente formato e aggiornato. I controlli integrati dovranno necessariamente essere effettuati da squadre in grado di adempiere al maggior numero di attività e si dovrà realizzare un processo virtuoso che sviluppi la collaborazione tra tutte le strutture dell'Agenzia e che veda un effettivo coordinamento tra tutte le forze ispettive con competenze sui controlli ambientali.

Alcune considerazioni generali

E' fondamentale agire in stretto coordinamento con il Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente (CCTA), con la Guardia di Finanza (GdF), con il Corpo Forestale dello Stato (CFS), con i corpi di polizia locale – ispettorati ambientali presso le Province, Polizie municipali, Polizia Rurale, Guardie Ecologiche Volontarie (GEV).

In Italia: le delusioni e le speranze nel TU 152/2006

Ritardo nell'attuazione del 2001/331/CE relativa organizzazione e l'esecuzione delle ispezioni ambientali (il D.P.R. che doveva essere adottato su impulso del Ministero dell'Ambiente ha fatto perdere da tempo le proprie tracce, nonostante che apposita delega sia stata conferita, da tempo, al Governo).

Tale decreto, infatti, avrebbe dovuto promuovere una capacità di pianificazione il più possibile basata su criteri trasparenti e oggettivi, nonché sulla cooperazione e sulla sinergia tra autorità competenti (v. ministero dell'Ambiente, Regioni, Province ecc.) e autorità ispettive (v. Agenzie ambientali, Ccta -Comando carabinieri tutela ambiente - , Cfs - Corpo forestale dello stato ecc.) finalizzata all'organizzazione di un sistema di controlli ambientali più moderno e soprattutto sinergico.

Niente di tutto ciò emerge peraltro dal D.lgs. 152/06, nel quale, ad esempio, il tema del coordinamento operativo tra le forze di polizia e le amministrazioni "civili" non viene minimamente affrontato.

In Italia: le delusioni e le speranze nel TU 152/2006

Il ruolo delle Arpa a supporto delle Autorità competenti: il nodo dell'obbligatorietà dei pareri tecnici delle Agenzie

Nel D. Lgs. 152/2006 invece, nonostante la legge delega n. 308/2004 impegnasse il Governo a “valorizzare il controllo preventivo del Sistema Agenziale”, non viene affrontato il tema centrale dell'obbligatorietà ovvero della discrezionalità dell'intervento delle Agenzie in molteplici procedimenti ambientali, cosicché nella prassi il supporto di questi Organismi tecnici è subordinato ad un'esplicita richiesta dell'Ente Locale titolare delle funzioni di amministrazione attiva.

Si deve inoltre evidenziare come prevedere l'obbligatorietà dei pareri tecnici preventivi delle Arpa consentirebbe alle Agenzie Ambientali di definire con maggiore certezza i propri strumenti di pianificazione delle attività ed anche le proprie entrate finanziarie (si tratta infatti di attività rese nell'interesse del soggetto terzo che presenta l'istanza e pertanto di norma sottoposte a tariffazione secondo criteri pubblici e predefiniti dalle Regioni).

In Italia: le delusioni e le speranze nel TU 152/2006

- **il personale di vigilanza delle Arpa svolge “semplici” funzioni di Polizia Amministrativa.**

- **il personale ARPA può svolgere attività di polizia giudiziaria .**

Questa seconda tesi prende le mosse dall'art. 57 del Codice di Procedura Penale il quale, da un lato, individua direttamente alcuni soggetti che rivestono la qualifica di Agente od Ufficiale di Polizia Giudiziaria (ad esempio gli appartenenti ai Carabinieri, alla Polizia di Stato, alla Guardia di Finanza, etc.) e, d'altro lato, prevede che sono altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali la legge e i regolamenti attribuiscono tali funzioni. Per quanto riguarda le Agenzie Ambientali tale legge di settore sarebbe proprio la legge statale 61/94, la quale prevedendo che il personale delle Arpa svolge “funzioni di controllo e vigilanza”, può “richiedere le informazioni ed i documenti necessari per l'espletamento delle proprie funzioni”, e prevedendo altresì che a tali operatori “non può essere opposto il segreto industriale e non può essere impedito di accedere agli impianti produttivi”, attribuisce di fatto a tali tecnici di Arpa tutte le funzioni tipiche della Polizia Giudiziaria.

In Italia: le delusioni e le speranze nel TU 152/2006

Alcune note sul sistema sanzionatorio

Condivisibile la proposta, formulata recentemente anche dall'attuale Ministro dell'Ambiente, di introdurre direttamente nel Codice Penale alcune selezionate norme relative ai reati ambientali più gravi, che consentano alla magistratura, e quindi agli organismi di controllo, di punire adeguatamente comportamenti attualmente perseguibili solo con la contestazione di reati "comuni" non sempre conferenti rispetto alle fattispecie concrete.

Inoltre l'introduzione nel Codice di alcuni reati ai quali sia correlata una pena significativa, scongiurerebbe il concreto rischio di prescrizione, che per le contravvenzioni si realizza dopo tre anni, che grava su un numero considerevole di procedimenti penali intrapresi a seguito delle notizie di reato inviate all'Autorità Giudiziaria dagli ispettori ambientali dalle Arpa (un'indagine statistica seria su questo aspetto porterebbe a risultati certamente preoccupanti).

In Italia: le delusioni e le speranze nel TU 152/2006

Alcune note sul sistema sanzionatorio

E' opportuno evidenziare come accanto all'inasprimento del trattamento dei reati ambientali più gravi risulterebbe utile, in termini di efficacia dell'azione di prevenzione ambientale, prevedere che per le fattispecie che determinano solo la lesione di interessi amministrativi e che non cagionino un danno diretto al bene ambientale, gli organi di vigilanza (tra i quali anche le Arpa) possano impartire al contravventore (dandone comunque informazione alla competente A.G.) un'apposita prescrizione, fissando per la regolarizzazione un termine non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario.

Questa soluzione, già adottata nel settore della sicurezza sul lavoro, consentirebbe all'impresa di regolarizzare la propria posizione avendo la garanzia di non subire un processo (che interverrà, eventualmente, solo in caso di accertata inottemperanza alle prescrizioni imposte dall'organo di controllo) ma anche di non interrompere la propria attività a causa ad esempio di sequestri.

In Italia: le delusioni e le speranze nel TU 152/2006

La compartecipazione dei privati ai costi dei controlli attuazione del principio “chi inquina paga”

La disciplina in materia di IPPC, dettata dal D.lgs. n. 59 del 18 febbraio 2005 (non abrogata dal “testo unico”), prevede che le spese occorrenti per effettuare i rilievi, gli accertamenti ed i sopralluoghi necessari per l’istruttoria delle domande di Autorizzazione Integrata Ambientale e per i successivi controlli siano a carico del gestore e che le relative tariffe vengano individuate con un Decreto del Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio (peraltro questo importante provvedimento è ancora in fase di elaborazione).

Disposizioni analoghe sono rinvenibili, in un quadro frammentato, anche in materia di discariche, inceneritori e nel settore degli impianti a rischio di incidenti rilevanti.

In Italia: le delusioni e le speranze nel TU 152/2006

La compartecipazione dei privati ai costi dei controlli attuazione del principio “chi inquina paga”

La compartecipazione dei privati ai costi dei controlli è un tema per certi aspetti anche delicato (in quanto investe la problematica del potenziale conflitto di interesse in capo ai controllori ambientali con una paventata perdita di autonomia ed indipendenza) e che proprio per questo merita di essere disciplinato con la massima trasparenza e pubblicità.

D'altra parte pare del tutto irragionevole (soprattutto in una fase come questa contraddistinta da una forte contrazione delle risorse finanziarie pubbliche destinate alle attività di prevenzione) che gli ingenti costi connessi alla vigilanza di determinate attività industriali ricadano esclusivamente sulle Regioni e sugli Enti Locali finanziatori delle Arpa e quindi, in ultima istanza, indistintamente sulla totalità dei cittadini.