

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1163

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GOLFARI, MONTRESORI, FABRIS, FONTANA Albino, DONATO, LADU, ROBOL, ZANGARA, LAURIA, PICANO, RICCI, PULLI, VENTURI, COVIELLO, RAVASIO, LEONARDI, RUFFINO, FERRARI Bruno, CREUSO, DI BENEDETTO, SAPORITO, CARPENEDO, GUERRITORE, DOPPIO, CAPPUZZO, MONTINI, MANZINI, PARISI Francesco, CUSUMANO, BERNASSOLA, PAVAN, GRASSI BERTAZZI, DI LEMBO, CARLOTTO, LOMBARDI, PERINA, DI NUBILA, ZOTTI, CAMPAGNOLI, RADI, BONFERRONI, RUSSO Vincenzo, DE MATTEO, CITARISTI e PISTOIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 APRILE 1993

Attribuzione alle province delle funzioni ambientali
di competenza delle unità sanitarie locali

ONOREVOLI SENATORI. - Il referendum del 18 aprile 1993 ha soppresso le norme che attribuivano alle unità sanitarie locali le competenze in materia di igiene ambientale, con un risultato plebiscitario dell'82,5 per cento. I problemi aperti dal vuoto legislativo prodottosi con il risultato referendario sono di vario ordine. Innanzitutto c'è da risolvere il problema dell'autorità a cui affidare le competenze ambientali, già attribuite alle USL dalla riforma sanitaria di cui alla legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Nel particolare, le competenze di prevenzione, di vigilanza, di controllo riguardano gli scarichi, la potabilità delle acque, l'atmosfera, le discariche di rifiuti, la balneazione, le emissioni nell'atmosfera, rumori e dovrebbero riguardare la stessa igiene della casa di cui alle norme del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265. È noto che nell'esercizio di tali competenze le USL intervenivano o direttamente o indirettamente con l'espressione di pareri a valere per l'autorità locale di sanità (sindaco) o per l'autorità regionale o provinciale. Spesso le USL dovevano avvalersi dell'organo tecnico multizonale, che ha ereditato le funzioni dei vecchi laboratori di igiene provinciale.

Dall'esame analitico di tali attribuzioni emerge con sufficiente chiarezza che l'istituzione di natura sovracomunale più affine al ruolo ed alle strategie che erano state affidate al servizio sanitario locale è la Provincia, che ha sufficiente tradizione amministrativa nel settore, nonché strutture e capacità professionali adeguate per poter svolgere i compiti di cui trattasi. La Provincia peraltro, con la riforma introdotta dalla recente legge 8 giugno 1990, n. 142, si è vista attribuire dal legislatore vaste ed impegnative funzioni in materia di igiene e di ambiente.

Scorrendo l'articolo 14 della citata legge n. 142 del 1990, si ha modo di constatare quali e quanti interessi ambientali vengano assegnati alle nuove province: dalla generale tutela dell'ambiente alla difesa del suolo, dalla valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche alla prevenzione delle calamità, dalla protezione della flora e della fauna alla tutela dei parchi e delle riserve naturali ed alla caccia e pesca nelle acque interne, dall'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti al rilevamento e controllo degli scarichi delle acque, dal controllo delle emissioni atmosferiche a quello delle emissioni sonore.

In tale quadro il trasferimento alle province delle funzioni già appartenente alle USL appare il più proprio e conveniente, anche per l'intreccio di relazioni giuridiche che si erano avviate, se non consolidate, tra organi del servizio sanitario, regioni ed enti locali, spesso concorrenti sul piano amministrativo nell'espletamento delle funzioni di igiene ambientale.

La Regione, peraltro, le cui attribuzioni non sono state evidentemente abrogate dal referendum del 18 aprile, mantiene intatte le sue prerogative legislative e amministrative in materia. Le leggi regionali continuano a regolare la materia e gli indirizzi amministrativi emanati dalle regioni hanno creato modi e forme di rapporto con gli interessi dei cittadini che vanno mantenuti.

Del resto la Regione, in virtù del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, deve disciplinare le modalità organizzative e di funzionamento delle USL «sentite le province interessate». Inoltre, le regioni provvedono sempre per l'espresso dettato del citato decreto legislativo - al finanziamento delle USL. Sembra dunque opportuno che nel disciplinare l'organizzazione e il funzionamento delle competenze delle USL, le

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

regioni provvedano a disciplinare complessivamente ed organicamente le funzioni che rimangono alle USL e quelle che vengono trasferite alle province, sia dal punto di vista della coerenza con la programmazione sociale e territoriale della Regione sia dal punto di vista del finanziamento e del trasferimento del personale e dei beni.

Per quest'ultimo adempimento, il ddl prevede una convenzione che abbia come attori i tre soggetti interessati: la Regione, l'USL e la Provincia.

Ma ciò che sembra decisivo a favore di una attribuzione alle regioni e agli enti locali delle competenze già appartenenti alle USL, è l'argomento dei presidi multizonali di prevenzione, di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

Questi organismi, ovviamente non abrogati dal «plebiscito» del 18 aprile 1993, hanno il compito di assicurare indirizzi omogenei ai controlli ed alla prevenzione nonché di pervenire ad una idonea strumentazione e dotazione tecnica a servizio di tutto il territorio regionale proprio nella materia della prevenzione ambientale e della igiene pubblica.

Essi si configurano, in sostanza, come agenzie regionali che, tra l'altro, hanno il compito di coordinare i servizi delle USL ma anche di prestare consulenza e supporto ai comuni, alle province e alle altre amministrazioni pubbliche. Inoltre, possono avvalersi, per gli aspetti tecnico-scientifici, dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) e dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA).

Esistono quindi tutte le premesse per un trasferimento di competenze che possa essere subito operativo e che non ripeta amare esperienze del passato quando si è ritenuto che solo un articolo di legge potesse creare istituti e organismi dotati di efficienza e di operatività.

Tra l'altro, le funzioni che con questo progetto di legge vengono trasferite alle province, sono esercitate in concorso e

collaborazione con i comuni. È noto che questi enti, nonostante tutte le difficoltà non solo finanziarie emerse negli ultimi tempi, sono ancora quelli che, nel panorama istituzionale italiano dimostrano la migliore capacità di servizio rispetto ai bisogni dei cittadini. Molte funzioni ambientali, del resto, hanno proprio come terminali amministrativi i comuni, i cui sindaci mantengono tuttora la qualifica di autorità locale di igiene.

È questa quindi una ragione ulteriore che induce a favorire la collocazione in sede locale delle competenze già appartenenti alle USL.

Restano da illustrare le ragioni in base alle quali in questo progetto di legge si istituisce l'Agenzia nazionale per l'ambiente.

Essa appare indispensabile, nel quadro delle istituzioni che si occupano della tutela ambientale, quale supremo organo di consulenza tecnico-scientifica per il Ministero dell'ambiente e di assistenza e sostegno delle funzioni attribuite alle province e ai comuni, anche tramite i presidi regionali che, come detto, si configurano già come agenzie regionali di tutela ambientale.

Si potrà discutere, in sede di esame del disegno di legge, se tale assistenza debba essere diretta, dall'Agenzia nazionale agli enti locali, oppure indiretta, per il tramite cioè dei presidi regionali. Così come restano aperte tutte le modalità di organizzazione interna dell'Agenzia, salva la previsione del passaggio del personale e delle attrezzature della Direzione centrale per la sicurezza nucleare e la protezione sanitaria (DISP) dell'ENEA alla istituenda Agenzia: un personale tecnico altamente specializzato che, con la moratoria nucleare, ha perso gran parte del suo ruolo istituzionale. Sarà agevole il suo trasferimento all'istituenda Agenzia, agevolato da un accelerato *training* formativo dedicato a quelle unità che sono in possesso di *curricula* e di requisiti affini alle nuove future mansioni.

Ma, al di là delle decisioni legislative che il Parlamento vorrà assumere in merito alle modalità del suo funzionamento, l'istituzione dell'Agenzia nazionale appare opportuna

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

per l'impulso omogeneo che potrà dare all'amministrazione dell'ambiente e alla sua maggiore presenza negli snodi tecnici dei problemi ambientali connessi con lo sviluppo della moderna civiltà industriale.

Una delle ragioni che hanno indotto il popolo italiano ad abrogare le norme che prevederanno le competenze delle USL in materia ambientale è certamente quella dell'inefficienza dei controlli e, in generale, della scarsa tutela svolta dagli organismi del servizio sanitario. Ma, a una valutazione serena del problema, non c'è chi non veda come le USL siano state spesso abbandonate a se stesse, senza sostegno tecnico e prive di assistenza scientifica adeguata. La loro colpevolizzazione è stata superficiale e affrettata. Proprio per questa ragione il decreto legislativo n. 502 del 1992 aveva provveduto a fornire le USL del supporto tecnico dei presidi regionali, che abbiamo definito non a caso «agenzie», nel senso di un più avanzato e diverso sistema organizzativo.

La stessa sorte di isolamento tecnico potrebbe toccare alle province se, oltre a valersi della collaborazione dei presidi regionali, non potessero essere collocate in un sistema di prestazioni efficaci, approfondite e rigorose come quelle che potrà fornire la futura Agenzia nazionale, nell'ambito delle responsabilità istituzionali che giustamente dovranno competere al Ministero dell'ambiente ma che non potranno

essere separate totalmente da quelle del Ministero della sanità. Per tale esigenza di coordinamento, le «agenzie» regionali (ovverossia i Presidi istituiti dal decreto legislativo n. 502 del 1992) sembrano servire allo scopo qualora, in sede di decretazione delle norme per il funzionamento dell'Agenzia nazionale, si provvederà con organicità a stabilire il coordinamento tra le due diverse esigenze, quella sanitaria e quella ambientale che, nell'unicità del contesto regionale, può idoneamente essere realizzato.

Tutto ciò premesso, non è da escludersi che l'Agenzia nazionale possa servire anche ad altri scopi non propriamente discendenti dal vuoto legislativo provocato dal *referendum*. Si pensi, ad esempio, alle funzioni tecniche relative alle industrie soggette a rischio di incidente rilevante (direttiva 82/501/CEE, nota come direttiva «Seveso»), alle industrie da delocalizzare perchè incompatibili con l'ambiente e ad altro.

Ma di questo sarà bene parlare in sede di esame del disegno di legge e in maniera più approfondita.

Per ora il presente disegno di legge intende provvedere, nel modo più organico possibile, alla disciplina della tutela ambientale affidando alle province le funzioni già di competenza delle USL, ma in un contesto istituzionale e di operatività che si ritiene il più confacente con le esigenze di rapidità e di efficacia della pubblica amministrazione richieste dal popolo italiano.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. 1. Le province, nell'ambito delle funzioni loro attribuite ai sensi dell'articolo 14 della legge 8 giugno 1990, n. 142, perseguono l'identificazione e l'eliminazione degli inquinanti dell'atmosfera, delle acque e del suolo.

2. Le province provvedono, in particolare, all'esercizio delle funzioni in materia di igiene ambientale sia per quanto riguarda l'attività di prevenzione, sia per quanto riguarda gli interventi sugli effetti degli inquinamenti prodotti.

3. L'organizzazione dei servizi di igiene ambientale è realizzata in concorso con i comuni. La legge regionale detta le norme e le procedure che assicurano la funzionalità di tale concorso nonché la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale, nel rispetto dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

4. Il personale, i beni mobili ed immobili, i laboratori di igiene e le attrezzature appartenenti alle unità sanitarie locali sono trasferiti alle province o agli enti locali sulla base di una convenzione cui partecipa la regione.

Art. 2.

1. È istituita l'Agenzia nazionale dell'ambiente sotto il controllo e la vigilanza del Ministero dell'ambiente, con il compito di organo tecnico-scientifico del Ministero dell'ambiente e di assistenza e coordinamento tecnico dell'attività delle province e dei comuni in materia ambientale.

2. Il personale e le attrezzature della Direzione centrale per la sicurezza nucleare

e la protezione sanitaria (DISP) dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA), sono trasferiti all'Agenzia di cui al comma 1 con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Con successivi decreti del Ministro dell'ambiente, sentite le competenti Commissioni parlamentari, sono stabiliti i compiti e sono regolati i rapporti giuridici ed economici degli organi e del personale di detta Agenzia.