

# **TRASFORMAZIONI ORGANIZZATIVE delle AGENZIE AMBIENTALI: GLI ATTORI PRINCIPALI**

***...e i nodi problematici***

**Michele Camisasca**

Dir. Gen. ARPA Lombardia – Vicepresidente Assoarpa

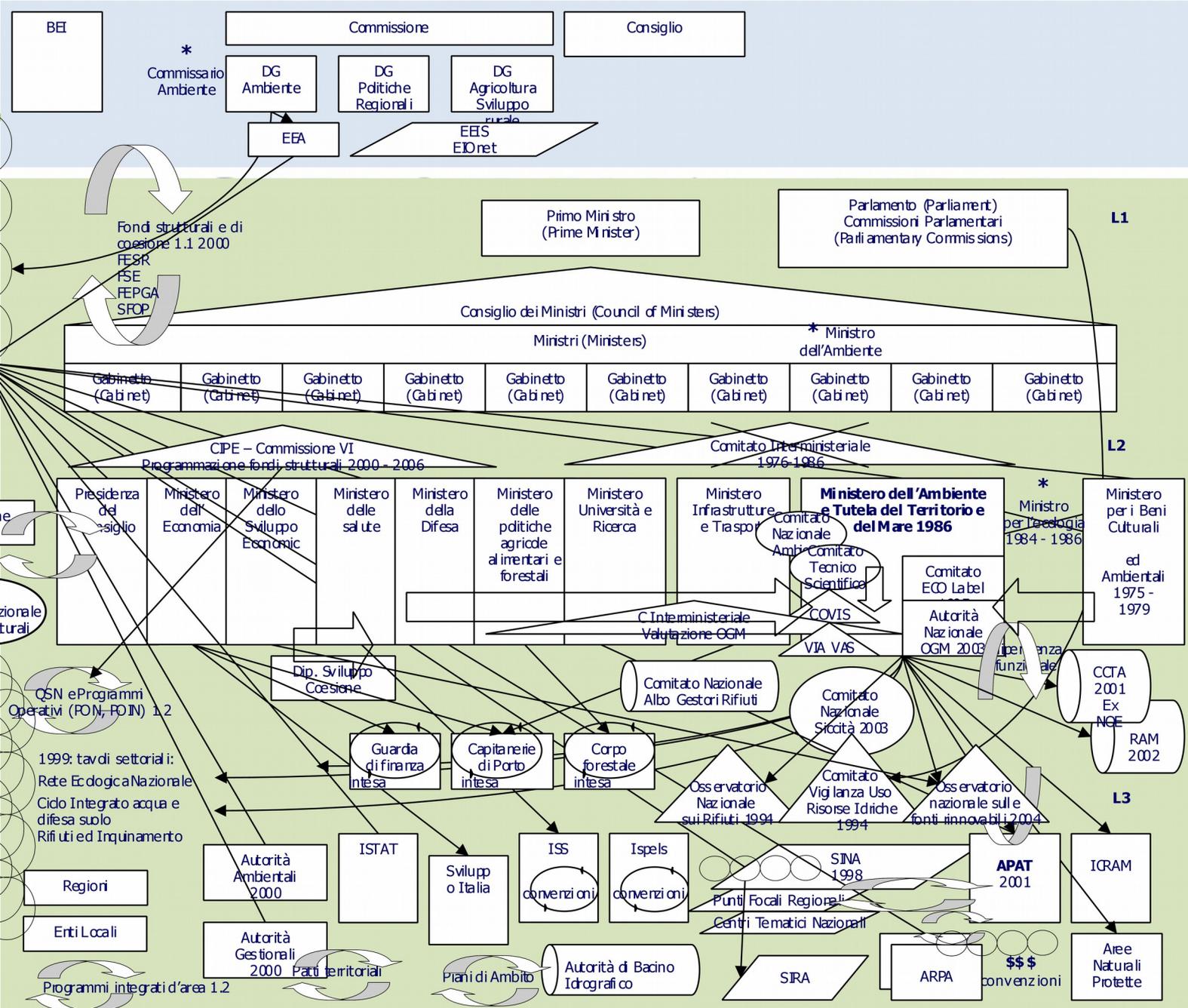
Cagliari – Summer School AssoARPA – 13 ottobre 2016

- Quale **MODELLO** di PA introduce la L.132
- Le agenzie ambientali e la funzione **ISPETTIVA**
  - Il regolamento ex art. 14
  - Il ruolo degli ispettori
  - Gli UPG
- Altre nuove possibili **FUNZIONI** e il perimetro dei **LEPTA**
- Un nuovo modello per i **LABORATORI?**

- Quale **MODELLO** di PA introduce la L.132
- Da un modello burocratico di PA dell'adempimento, a una PA che interiorizza principi aziendalistici in cui i tecnici sono separati dai politici a un **Sistema formato da più soggetti**
  - ❑ Sviluppare il concetto di «fare SISTEMA» e «fare RETE»
  - ❑ Un modello di PA collaborativa per rimontare un concetto di enti debolmente connessi
  - ❑ Una PA separata dalla politica e regolamentata come un'impresa; non la somma di singole agenzie
  - ❑ Necessità di forti cambiamenti nel management in attesa di una *vision* più chiara

- Gli attori
  - Il governo
  - Il parlamento (quale?)
  - Le regioni (quali?)
  - La conferenza delle regioni
  - ISPRA (quale?)
  - Le agenzie ambientali (quali?)
  - I controllori dei controllori (Accredia,...)
  - Altri poteri dello stato
  - ...
  
- È per caso questo il nuovo modello di SISTEMA?

# 2006 IT



- Italia Nostra 1955
- LIPU 1965
- Federazione 1970
- WWF 1971
- Legambiente 1980
- Conferenza Stato Regioni
- Comunità Scientifica
- Imprese

1999 Comitato nazionale fondi strutturali

OSN e Programmi Operativi (PON, POIN) 1.2

1999: tavoli settoriali: Rete Ecologica Nazionale  
Ciclo Integrato acqua e difesa suolo  
Rifiuti ed Inquinamento

Programmi integrati d'area 1.2

Osservatorio nazionale sui Rifiuti 1994

Comitato Vigilancia Uso Risorse Idriche 1994

Osservatorio nazionale sulle fonti rinnovabili 2004

L3



	CHI	COSA	ARGOMENTO	riferimenti a L. 28 giugno 2016 n. 132
<b>16 settembre 2016</b> <i>60 gg. da pubblicazione</i>	PRESIDENTE REPUBBLICA	emana il decreto	incompatibilità normative	articolo 16 comma 3
<b>13 febbraio 2017</b> <i>30 gg. da entrata in vigore</i>	ISPRA CON AGENZIE	predisposizione schema	regolamento per individuazione personale in attività ispettive	articolo 14 commi 1, 3 e 4
	COMMISSIONI PARLAMENTARI	parere		
	MATTM	proposta		
	MEF E CONFERENZA STATO REGIONI	concerto e intesa		
	PRESIDENTE REPUBBLICA	emana il decreto		
<b>14 aprile 2017</b> <i>90 gg. da entrata in vigore</i>	MATTM	emana il decreto	Funzioni organismi collegiali del MATTM trasferite a ISPRA	articolo 5 commi 1 e 2
	ISPRA	adeguamento organizzativo in base al decreto 60 gg. prima dell'entrata in vigore		
	ISPRA	deliberazioni di adeguamento regolamenti	statuto e regolamenti di funzionamento e organizzazione	articolo 4 comma 2
	MATTM	decreto	modalità di assegnazione alle Agenzie degli introiti conseguenti al rilascio di pareri, controlli su AIA, impianti soggetti a VIA, ...	articolo 15 comma 4
	MEF	concerto sul decreto		
	CONFERENZA STATO REGIONI	intesa sul decreto		
<b>14 maggio 2017</b> <i>120 gg. da entrata in vigore</i>	ISPRA	atti di adozione procedure	procedure ufficiali di supporto e coordinamento ISPRA verso Agenzie	articolo 6 comma 1 lettera b
<b>13 giugno 2017</b> <i>150 gg. da entrata in vigore</i>	MATTM	decreto	tariffe nazionali per le spese poste a carico dei gestori (vedi sopra)	articolo 15 comma 2
<b>13 luglio 2017</b> <i>180 gg. da entrata in vigore</i>	REGIONI E PROV. AUT TRENTO E BOLZANO	leggi regionali/provinciali	modifiche alle leggi istitutive delle rispettive Agenzie per adeguamento a L132/2016	articolo 7 comma 7 e articolo 16 comma 4
<b>14 gennaio 2018</b> <i>12 mesi da entrata in vigore</i>	CONSIGLIO SNPA (ISPRA E AGENZIE)	proposta Catalogo, Lepta e criteri di finanziamento	decreto che approva il Catalogo dei Servizi i Lepta e i relativi criteri di finanziamento	articolo 9 comma 3
	MATTM	proposta decreto		
	MINISTRO SALUTE	concerto su decreto		
	CONFERENZA STATO REGIONI	intesa su decreto		
	PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	emana il decreto		

- Le agenzie ambientali e la funzione **ISPETTIVA**
  - Il regolamento ex art. 14
  - Il ruolo degli ispettori
  - Gli UPG





# Legge n. 132/2016 Art. 14 comma 1

## Disposizioni sul personale ispettivo

*“L'ISPRA, con il contributo delle agenzie, predispone, basandosi sul principio del merito, uno **schema di regolamento** che stabilisce (...) le modalità di individuazione del **personale incaricato degli interventi ispettivi** nell'ambito delle **funzioni di controllo** svolte dal Sistema nazionale (...), il **codice etico**, le **competenze** del personale ispettivo e i **criteri** generali per lo **svolgimento delle attività ispettive**, prevedendo il principio della **rotazione** del medesimo personale nell'esecuzione delle visite nei singoli siti o impianti, al fine di garantire la **terzietà** dell'intervento ispettivo”.*

# Legge n. 132/2016 Art. 14 comma 1

## Disposizioni sul personale ispettivo

Il regolamento nazionale dà **omogeneità** alla **figura professionale** del personale ispettivo e alle procedure tecniche di ispezione.

Il **codice etico** comune e i **criteri di rotazione** potenziano il ruolo terzo e l'autorevolezza del SNPA nelle attività di controllo.

# Personale ispettivo

## Profilo personale e di organizzazione

### Requisiti **soggettivi**:

- attitudine alla relazione interpersonale
- capacità di gestione dei conflitti
- categorie e profili professionali del CCNL di riferimento

### Requisiti di **organizzazione**:

- qualifica a scadenza, rinnovabile
- revocabile in caso di inosservanza delle regole stabilite
- formazione permanente

- E' necessaria l'individuazione di personale con funzioni di UPG in ARPA per garantire il supporto necessario alle Procure della Repubblica, visto che l'art. 14 parla di possibilità?
- Senza UPG in ARPA la legge 68/2015 è meno efficace?
- Qual è il sistema di relazioni che si deve instaurare con le Procure della Repubblica a seguito della nomina degli UPG?
- Come si organizzano i rapporti anche rispetto al sistema di relazioni istituzionali previsto dalla L. 132?
- In Lombardia è già in vigore la L.132?



## Legge n. 132/2016 Art. 14 comma 7

### Disposizioni sul personale ispettivo

*“Il **Presidente dell'ISPRA e i legali rappresentanti delle agenzie possono individuare e nominare, tra il personale di cui al presente articolo, i dipendenti che, nell'esercizio delle loro funzioni, operano con la qualifica di **ufficiale di polizia giudiziaria**. A tale personale sono garantite adeguata assistenza legale e copertura assicurativa a carico dell'ente di appartenenza**”.*

# Legge n. 132/2016 Art. 14 comma 7

## Disposizioni sul personale ispettivo

- espressamente prevista la competenza in materia di riconoscimento della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria
- superamento delle obiezioni sollevate in ordine alla necessità di norme di livello statale che permettessero di attribuire in via generale la qualifica di UPG al personale ispettivo delle Agenzie.

La Legge 68/2015, con la procedura estintiva dei reati contravvenzionali ambientali, ha aumentato la **interazione** delle Agenzie con altri organi di polizia.

Occorre trovare **sinergie** per definire, anche attraverso specifici accordi, indirizzi operativi e linee guida condivise al fine di migliorare l'**efficienza del sistema complessivo dei controlli**.



PROCURA DELLA REPUBBLICA

Al Signor DIRETTORE GENERALE

ARPA LOMBARDIA

**OGGETTO:** attuazione dell'art. 14, comma 7, L. 28.06.2016 n. 132 - qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria del personale ARPA.

Al fine di garantire una fattiva ed efficace collaborazione dei tecnici ARPA con l'Autorità Giudiziaria e la Polizia Giudiziaria, nonché di assicurare la pronta disponibilità di tali tecnici per tutte le esigenze di queste ultime, richiedo l'invio dell'elenco dei nominativi dei dipendenti ARPA individuati e nominati, ai sensi della normativa indicata all'oggetto, ufficiali di polizia giudiziaria.

Qualora non si fosse ancora provveduto, sollecito a provvedere in tal senso in considerazione della delicatezza e dell'urgenza del problema.

Ringrazio

# NUOVE FUNZIONI e PERIMETRO DEI LEPTA

Art. 9.

## *Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali*

1. I LEPTA costituiscono il livello minimo omogeneo in tutto il territorio nazionale per le attività di cui all'articolo 3 che il Sistema nazionale è tenuto a garantire, an-

che ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria.

2. I LEPTA, nell'intento di raggiungere alti livelli di efficienza e di avanguardia a livello nazionale, 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.

3. I LEPTA e i criteri di finanziamento per il raggiungimento dei medesimi nonché il Catalogo nazionale dei servizi sono stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che si avvale del Consiglio del Sistema nazionale di cui all'articolo 13, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

4. Al fine di elevare costantemente verso i massimi *standard* internazionali i livelli tecnico-scientifici, i LEPTA e il Catalogo nazionale dei servizi sono aggiornati secondo le modalità di cui al comma 3, in funzione delle emergenze e delle esigenze specifiche del territorio nazionale, come emerse dall'annuario dei dati ambientali, redatto dall'ISPRA, e comunque non oltre i cinque anni.

5. Nella pianificazione delle proprie attività, il Sistema nazionale adotta come obiettivo prioritario il conseguimento dei LEPTA.

- LEPTA ex art.9
- Cosa possono fare le Agenzie ex art.7?
- Comma 3: attività istituzionali tecniche di controllo obbligatorie... necessarie al raggiungimento dei LEPTA
- C.4: attività obbligatorie ulteriori a condizione che non interferiscano con il pieno raggiungimento dei LEPTA
- C.5: attività ulteriori sulla base di norme, accordi, convenzioni a condizione che non interferiscano con il pieno raggiungimento...

- Attuazione della legge Del Rio in Emilia Romagna
- Un unico ente che autorizza e controlla
- La segregazione: mito o realtà?
- Opportunità e criticità
- Dentro o fuori LEPTA?



## Le funzioni autorizzatorie

- *Opportunità:*
  - non disperdere le professionalità, mettendole in filiera con chi fa la maggior parte dei controlli ambientali e che gestisce le diverse reti di monitoraggio ambientale
  - procedere ad una maggiore razionalizzazione dei processi autorizzativi, riducendo le inevitabili sovrapposizioni nell'ambito delle istruttorie tecniche e creare maggiore flessibilità nell'utilizzo del personale dell'intera Agenzia

## Le funzioni autorizzatorie

- facilitare la progressiva omogenizzazione degli approcci interpretativi, delle modulistiche, delle procedure e del contenuto prescrittivo degli atti
- diminuire i tempi di rilascio dei provvedimenti tenendo alta la loro qualità
- gestire più rapidamente ed efficacemente anche gli aspetti legati ai controlli ambientali effettuati da altri Organi di controllo nell'ambito di una logica di coordinamento

## Le funzioni autorizzatorie

Alcune *criticità* affrontate:

- Mantenere l'unicità dell'azione amministrativa in materia ambientale in ordine ad alcune funzioni assegnate direttamente dallo Stato alle Province: risolta con stipula Convenzione...
- I pareri tecnici resi dall'ex ARPA alle Province: diventano relazioni tecniche interne, ma comunque restano basilari per il rilascio dell'autorizzazione

## Le funzioni autorizzatorie

- unico rappresentante ARPAE in sede di conferenze servizio: quale delle due strutture?  
in caso di CdS convocate da ARPAE per produrre provvedimento autorizzativo ARPAE, il rappresentante unico è il dirigente SAC  
per le altre CdS convocate da altri Enti si decide in base alle peculiarità tecniche da esprimere (Sezione o SAC)
- diversità territoriali importi delle spese istruttorie ex Province e contemporanea presenza del tariffario ex ARPA per il rilascio dei pareri: elaborato Tariffario Unico ARPAE

# Le funzioni autorizzatorie: risultati raggiunti ad oggi

- Prodotto e messo in rete modulistica unica per tutti i 9 territori e per tutte le procedure
- Tariffario unico ARPAE: semplificazione notevole per le imprese, infatti prima si doveva versare a Province importi anche diversi per le spese istruttorie relative alle istanze presentate e con certe modalità e, contemporaneamente all'ARPA spese per rilascio dei propri pareri con altre modalità. Oggi: unica tariffa, unico Ente a cui versare ed utilizzando una sola modalità

- La nuova legge su SNPA parla di sistema dei laboratori "accreditati": a che punto siamo oggi?
- Si potrebbe integrare il concetto di «Multisito» dei laboratori del SNPA? È questo lo spirito della legge? E in questo caso si potrebbe parlare di gestione unitaria?
- Sui metodi di prova ufficiali? Il SNPA li approva come metodi ufficiali...



- Due principi nell' art 12 comma 1 e comma 2:

### Art. 12.

#### *Rete nazionale dei laboratori accreditati*

1. Il Sistema nazionale organizza i propri laboratori che si occupano di analisi ambientali in una rete nazionale di laboratori accreditati per armonizzare i sistemi di conoscenza, di monitoraggio e di controllo delle matrici ambientali, anche al fine di assicurare economie nelle attività di laboratorio che presentino natura di elevata complessità e specializzazione.

2. I laboratori che appartengono alla rete nazionale dei laboratori accreditati sono tenuti ad applicare i metodi elaborati e approvati dal Sistema nazionale come metodi ufficiali di riferimento. Sono fatte salve le attività di laboratorio e le attività attribuite ai sensi dell'articolo 28 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'articolo 5, comma 1, della presente legge.

3. Il Sistema nazionale, per le proprie attività ordinarie e straordinarie, ricorre in via prioritaria alla rete nazionale dei laboratori interni; in caso di urgente necessità, è ammesso il ricorso a laboratori esterni, con preferenza per i laboratori di enti pubblici, mediante le convenzioni previste dall'articolo 3, comma 3.

4. All'attuazione del presente articolo si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

- Due principi nell' art 12 comma 1 e comma 2:

Art. 12.

*Rete nazionale dei laboratori accreditati*

1. Il Sistema nazionale organizza i propri laboratori che si occupano di analisi ambientali in una rete nazionale di laboratori accreditati per armonizzare i sistemi di conoscenza, di monitoraggio e di controllo delle matrici ambientali, anche al fine di assicurare **e economie nelle attività di laboratorio** che presentino natura di elevata complessità e specializzazione.

2. I laboratori che appartengono alla rete nazionale dei laboratori accreditati sono tenuti ad applicare i **metodi elaborati e approvati dal Sistema nazionale come metodi ufficiali di riferimento**. Sono fatte salve le attività di laboratorio e le attività attribuite ai sensi dell'articolo 28 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'articolo 5, comma 1, della presente legge.

3. Il Sistema nazionale, per le proprie attività ordinarie e straordinarie, ricorre in via prioritaria alla rete nazionale dei laboratori interni; in caso di urgente necessità, è ammesso il ricorso a laboratori esterni, con preferenza per i laboratori di enti pubblici, mediante le convenzioni previste dall'articolo 3, comma 3.

4. All'attuazione del presente articolo si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Come si possono tradurre questi principi?

Legge 132/2016 - Art. 12  
Rete nazionale dei laboratori accreditati

**ORGANIZZAZIONE**: Il Sistema nazionale organizza i propri laboratori che si occupano di analisi ambientali in una ***rete nazionale di laboratori accreditati*** per armonizzare i sistemi di conoscenza, di monitoraggio e di controllo delle matrici ambientali, anche al fine di assicurare economie nelle attività di laboratorio che presentino natura di elevata complessità e specializzazione.

**METODI**: I laboratori che appartengono alla rete nazionale dei laboratori accreditati sono tenuti ad applicare i metodi elaborati e approvati dal Sistema nazionale come ***metodi ufficiali di riferimento***.

**CONVENZIONI**: in caso di urgente necessità, è ammesso il ricorso a laboratori esterni, con preferenza per i ***laboratori di enti pubblici***, mediante convenzioni

## Laboratori ARPA-APPA accreditati al 30/06/2016



N. ARPA-APPA accreditate: 18  
N. sedi accreditate: 63

## ARPA - APPA: accreditamenti al 30/06/2016

Tipologia parametro	n.prove
Chimico	1026
Biologico	487
Fisico	44
Altro	63
<b>TOTALE *</b>	<b>1662</b>

matrici	n.prove
acqua	884
alimenti	485
suolo	127
aria	85
rifiuti	51
varie	30
<b>TOTALE</b>	<b>1576</b>

\* Alcuni parametri sono ricercati su matrici diverse

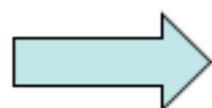
**Laboratorio:** entità legalmente riconosciuta o parte di essa (es. dipartimento, sede, area, ecc.) univocamente identificata (ad es. Laboratorio di Prova, Laboratorio Medico).

**Laboratorio multisito:** laboratorio avente ***un'unica entità giuridica***, articolato in una o più unità decentrate, denominate *sedi secondarie*, in cui si svolgono attività di prova ed in una *struttura centrale*, in cui sono accentrate una serie di attività e funzioni oltre, eventualmente, a quelle di prova. Tutte le attività sia centrali che periferiche sono riconducibili ad un unico sistema di gestione per la qualità.



Il Regolamento per l'accreditamento dei laboratori multisito (RG-02-01) non si può applicare a gruppi di laboratori in cui è delegata ogni autorità e responsabilità alle unità decentrate, come nel caso delle holding, delle associazioni di laboratori o del franchising.

## Laboratorio multisito



**Sede centrale:** coincide con la sede in cui è allocata la funzione con responsabilità giuridica del Laboratorio multisito ed è accentrata la gestione del sistema qualità con coordinamento delle altre sedi. Può essere ubicato un laboratorio di prova.



**Sede secondaria:** sede operativa, permanente o temporanea, situata in luogo generalmente diverso dalla sede centrale.

## Laboratorio multisito

- dimostrare di mantenere sotto controllo con continuità le attività delle sedi secondarie;
- costituire presso la sede centrale una funzione responsabile del sistema di gestione per la qualità anche per tutte le sedi periferiche;
- predisporre un manuale qualità unico che risponda ai requisiti della norma di riferimento e di ACCREDIA sia per la sede centrale sia per tutte le attività svolte dalle sedi secondarie;
- predisporre, nell' ambito del sistema di gestione per la qualità, opportune istruzioni scritte al fine di assicurare il controllo sull' eventuale trasferimento dei materiali/campioni da sottoporre a prova tra differenti sedi per l' esecuzione delle prove previste (registrazioni, trasporto, conservazione, emissione dei rapporti di prova, ecc).

## Metodi di prova

- **Metodo di prova normalizzato** quando approvato da organismi di normazione nazionali, europei o internazionali (ad es. UNI, CEI, CEN, ISO, UNICHIM, ASTM, AOAC, ecc) o da organismi pubblici autorevoli (es. USDA, FDA, EPA, NIOSH, IUPAC, APHA, OIV, OIE, WHO, APAT, CNR, IRSA, ISPRA, NMKL, ecc.).
- **Metodo di prova non normalizzato** se emesso da organizzazioni tecniche nazionali o internazionali o se sviluppato da laboratori/centri di riferimento nazionali o comunitari o da centri di referenza nazionali accreditati.
- **Metodo di prova sviluppato dal laboratorio (interno)** messo a punto o adottato da un laboratorio sulla base di conoscenze desunte dalla letteratura scientifica e/o dall'esperienza pratica. Il metodo interno può essere sia un metodo sviluppato dal laboratorio che un metodo normalizzato o non normalizzato che è stato sostanzialmente modificato a seguito di particolari esigenze del laboratorio
- **Metodi di prova ufficiali** quando riportati o richiamati in documenti normativi cogenti e/o pubblicati su Gazzetta Ufficiale Italiana (GU) o dell'Unione Europea (GUCE) o comunque richiamato o riportato in un documento emesso da una autorità quale Regione, Provincia, ecc

## Metodi di prova

I metodi validati da Laboratori/Centri di Riferimento Nazionali o Comunitari accreditati o da Centri di Referenza Nazionali accreditati e riconosciuti dall' Autorità centrale, possono essere utilizzati da altri laboratori senza Ulteriore validazione purché:

- tali metodi rientrino nel campo di accreditamento del laboratorio che li ha validati;
- contengano almeno i limiti di ripetibilità e riproducibilità (o ripetibilità intermedia);
- siano messi a disposizione dal laboratorio di riferimento, nella versione in vigore, sul proprio sito web, corredati dalla dichiarazione di validazione;
- la dichiarazione di validazione del laboratorio di riferimento sia aggiornata (data di emissione non superiore a 3 anni);
- il laboratorio che li applica abbia verificato di saperli eseguire nel proprio laboratorio ottenendo risultati rientranti nei limiti definiti dal metodo (dati di precisione);

**Grazie**

*Si ringrazia per il materiale MATTM, ARPAV, ARPA PIEMONTE, ARPAE e ACCREDIA*