



Unione Italiana degli Esperti Ambientali

ARPAE: il coraggio di cambiare.

Con la “scomparsa” delle Province si è imposto un ripensamento della distribuzione delle competenze, che erano proprie di questo ente, in particolare per quanto attiene quelle “ambientali”, già attribuite da leggi nazionali o delegate dalle Regioni, soprattutto in quelle, come l'Emilia-Romagna, che si erano quasi totalmente spogliate di ogni potere autorizzatorio, demandandolo alle Province.

A chi dunque attribuire tale facoltà, finora gelosamente conservata ad un ente elettivo di primo livello? E' pur vero che, diversamente dal passato, dopo la netta distinzione tra indirizzo politico e gestionale, gli atti erano attribuiti alla dirigenza, ma era comunque l'“ente” che ne garantiva la “copertura” amministrativa e, bene o male, ne manteneva in capo alla “politica” la responsabilità, sia pure indiretta, con tutte le implicazioni del caso.

Il percorso dell'atto era dunque, in linea di massima:

richiesta di autorizzazione del privato → provincia → richiesta di parere ad ARPA ed altri enti tecnici → conferenza dei servizi → parere → rilascio autorizzazione

Scomparendo l'“ente provincia”, il problema dell'attribuzione è immediato e assai rilevante. Le strade da percorrere, volendo mantenere la potestà in capo ad un ente elettivo sarebbero due: comune (singolo o associato o area metropolitana, nei casi previsti) o regione stessa. In entrambi tuttavia le implicazioni organizzative e procedurali non sarebbero di poco conto.

La Regione Emilia-Romagna, nel ricostruire l'architettura istituzionale, nel suo complesso, ha deciso di intraprenderne una terza, affatto nuova per il nostro paese: ricondurre il potere autorizzativo in capo all'Agenzia ambientale, ossia ad un ente già definito nella legge istitutiva “strumentale”, ossia altro da sé sotto numerosi profili. Un ente a carattere esclusivamente tecnico, con un direttore generale con autorità e responsabilità estesa all'intera organizzazione, nominato dalla Giunta regionale a seguito di selezione esterna.

Già questa novità è da considerare abbastanza rivoluzionaria, se si pensa che solo pochi anni or sono, la richiesta stessa dei pareri era gelosamente conservata come *facoltà* e non come *obbligo* da parte dell'ente titolare della funzione autorizzatoria, ossia di “controllo” del rispetto delle prescrizioni contenute nell'atto concessorio.

I tecnici dell'Agenzia dovevano infatti sempre riferire alla Provincia, che poteva irrogare sanzioni o sospendere o ritirare l'autorizzazione, salvo nei casi di illecito anche penale con obbligo di segnalazione all'autorità giudiziaria.

Non ci vogliamo addentrare in disquisizioni giuridico-amministrative, che ci sono estranee, ma semplicemente ragionare sui riflessi di questa scelta sul piano tecnico-organizzativo, sulla base della esperienza e delle possibili conseguenze operative.

La scelta dell'Emilia-Romagna, per la verità, contiene anche altre interessanti novità: sono trasferite ad ARPAE diverse altre funzioni, inerenti il comparto energetico ed il rilascio delle concessioni di derivazione idrica, funzioni già svolte dalla Regione con proprio personale centralizzato o decentrato in servizi territoriali (ex-genio civile), personale che viene anch'esso trasferito all'Agenzia. Si tratta anche in questo caso, di una innovazione che va nello stesso senso, decisamente forte sotto il profilo concettuale: viene ricondotta ad ARPAE una grande parte del “controllo ambientale” in senso lato, facendone un *unicum* in cui si ricompone l'intero processo: dal monitoraggio e valutazione dell'ambiente, al potere regolatore sui fattori di pressione (autorizzazioni), al loro controllo. In tal modo, anziché vedere diluito tra diversi soggetti l'approccio al risanamento ed alla prevenzione dei fenomeni degenerativi, la “conoscenza” e la “valutazione” dell'ambiente derivanti dal monitoraggio, potranno trasferirsi più facilmente negli atti prescrittivi relazionali tra fattori di pressione e ambiente. E' altrettanto importante che il soggetto unitario agenziale, in tal modo, divenga il referente forte di tutti gli enti a cui è demandata la pianificazione di tutte le azioni di *governo*, che agiscono sui “determinanti” ambientali e sulla modifica del territorio: piani regolatori, piani settoriali, programmazione economica, etc e valutazione ambientale strategica degli stessi.

Credo che le condizioni per un adeguamento delle strutture a queste nuove esigenze ci siano, anche se l'impegno organizzativo e di sviluppo delle competenze impongano un processo di re-impostazione e progressiva evoluzione di non poco conto, anche in termini di formazione del personale.

Unione Italiana Degli Esperti Ambientali UN.I.D.E.A.

Sede legale: Via Carlo Conti Rossini, 115 00147 Roma - Segreteria e corrispondenza: Via delle Rose, 3 02100 Rieti
www.unideaweb.it - Cod. Fisc. 97508300015 - P.IVA 01495830687



Unione Italiana degli Esperti Ambientali

Questo è il vero salto di qualità, che viene ancor più rafforzato, in ragione della facoltà del potere prescrittivo che la recente legge n.68/2015 ha conferito a chi effettua il controllo. Ciò infatti riteniamo potenzi in modo determinante il ruolo agenziale nei confronti degli altri potenziali "controllori", che, quasi inevitabilmente, dovranno fare i conti con l'ente autorizzatore, nell'asseverazione di tali prescrizioni.

Fin qui ... il bicchiere mezzo pieno, ma certamente il cammino da compiere, i rischi che sono latenti e le scelte da fare non sono di poco conto.

Esaminiamone brevemente alcuni aspetti, senza la pretesa di esaurire un'analisi per la quale la stessa legge regionale lascia un anno di tempo all'Agenzia per procedere alle necessarie modifiche strutturali ed organizzative. Partiamo proprio da questo ultimo aspetto.

Se è vero che la nuova geometria istituzionale rafforza l'Agenzia, è altrettanto vero che la rende anche maggiormente esposta a rischi di contenzioso (o peggio, oggetto di sospetto), sia nei confronti di altri soggetti titolati ad intervenire, sia di *stakeholders* (enti territoriali, categorie produttive e sindacali, associazioni e comitati ambientalisti etc), sia dell'opinione pubblica in genere. Credo che questi rischi possano essere affrontati con consapevolezza attraverso, ovviamente, una azione equilibrata e trasparente, che coinvolga tutti i potenziali oppositori e con una forte comunicazione istituzionale e puntuale (che, come più volte abbiamo evidenziato, spesso è evanescente o poco incisiva nelle Agenzie in generale).

Inoltre sarà necessario provvedere alla creazione di nuclei di valutazione e controllo interni, a presidio della trasparenza degli "endo-procedimenti", a garanzia della correttezza degli atti e dei comportamenti dei singoli operatori.

Ciò potrà essere realizzato anche con un potenziamento significativo del supporto giuridico-amministrativo e della formazione degli operatori, che sia garanzia della inattaccabilità degli atti.

Uno dei dubbi più significativi sollevati dalla scelta emiliano-romagnola riguarda il potenziale conflitto di interesse tra chi rilascia le autorizzazioni e chi controlla, potestà ora riunite in un unico soggetto. L'aver previsto che i "controllori" siano, in qualche modo, tenuti separati all'interno della struttura agenziale rispetto alla gerarchia aziendale, alle dirette dipendenze del direttore generale, sotto il profilo giuridico crediamo sia necessario, ma anche sufficiente a garantire inaccettabili commistioni. Ciò tuttavia non significa che questi operatori debbano costituire un corpo separato indifferente al resto dell'Agenzia. Se così fosse, anzi, verrebbero meno le premesse di unitarietà di "lettura" dell'ambiente e del territorio e delle loro interazioni, che è la caratteristica saliente della nuova Agenzia.

La garanzia di autonomia ai controllori deve essere assicurata nell'espletamento della loro funzione, ma garantendo nel contempo che il *know how* ambientale acquisito da altre strutture dell'Agenzia, divenga patrimonio comune anche di questi operatori. In caso contrario si tornerebbe a creare un corpo separato anche culturalmente e sotto il profilo tecnico-scientifico (come è spesso per gli altri soggetti che operano sul territorio, senza adeguata competenza "tecnico-ambientale"), con bravi UPG, impeccabili nella stesura degli atti, ma impermeabili al contesto in cui operano.

Non è un processo semplice, ma crediamo che si possa realizzare proprio partendo dalle condizioni attuali. Infatti, ora i Servizi territoriali, che operano in stretto contatto con i servizi di monitoraggio e valutazione ambientale dell'Agenzia, svolgono il doppio ruolo di *espressione di pareri all'ente autorizzatore* (cfr: provincia) e di *controllori delle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni*. Pensiamo che sarà inevitabile, per garantire la non sovrapposizione delle funzioni autorizzative e di controllo, che parte del personale dei Servizi territoriali venga accorpato con quello proveniente dalla provincia e già preposto alla formulazione delle autorizzazioni, per andare a costituire un nuovo servizio addetto alle autorizzazioni, mentre un'altra parte venga attribuito al Servizio addetto ai controlli, assieme al personale, ancora di provenienza "provinciale" (cfr: guardie provinciali), che, oltre a continuare a svolgere i compiti fin qui assegnati (cfr: controllo caccia e pesca, raccolta frutti del bosco etc), si fonda in un unico servizio, con una più elevata competenza in termini tecnico-scientifici e giuridico-amministrativi.

Il Servizio ora addetto al monitoraggio e valutazione assumerà necessariamente un ruolo di supporto per entrambi, sia nella predisposizione delle autorizzazioni, che diverrà, come detto, un endo-procedimento, e sia nel coadiuvare il Servizio controllo nella valutazione dell'impatto dei fattori di pressione e delle condizioni ambientali in caso di situazioni critiche (cfr: discariche abusive,



Unione Italiana degli Esperti Ambientali

inquinamento di acque, aria, suolo, sorgenti di rumore, radiazioni ionizzanti e non, emergenze ambientali etc).

In questo contesto innovato gli iter procedurali sia interni, sia esterni dovranno trovare un nuovo percorso, al fine di garantire i presupposti di trasparenza e condivisione richiamati.

Come si vede, anche da queste sommarie note a margine appena accennate e certamente non esaustive, la strada da percorrere perché il nuovo ente possa agire con autorevolezza e riconosciuta terzietà è certamente ancora lunga, ma le premesse concettuali ci convincono e siamo certi che le soluzioni di architettura istituzionale ed organizzativa che verranno individuate saranno all'altezza dei compiti. (AZ)