

1) Alla luce delle attività svolte dall'Agenzia, quale ritiene sia la questione ambientale che necessita di un puntuale intervento normativo per rendere possibile un'efficace azione di controllo?

Credo che l'impianto normativo e regolamentare nazionale e regionale sia già sufficientemente strutturato per garantire l'efficacia dell'azione di controllo ambientale. Tra tutte, la recente legge 68/2015 sugli ecoreati rappresenta un importante risultato che dota il Paese di un sistema moderno di tutela ambientale con l'introduzione, finalmente, di molte fattispecie di delitti ambientali nel codice penale.

Tuttavia, possono essere evidenziati alcuni punti che necessitano ancora di interventi legislativi di perfezionamento e di migliore definizione degli ambiti di applicazione, per sfruttare al massimo la portata innovativa della norma.

Si discute infatti se l'istituto della prescrizione ambientale, per noi strumento potentissimo di tutela ambientale, sia riferibile alle sole contravvenzioni punite disgiuntamente con ammenda oppure anche a quelle punite congiuntamente (arresto e ammenda).

Non sono chiare poi le correlazioni tra le prescrizioni ed i provvedimenti amministrativi quali le ordinanze o le diffide che continueranno ad essere emanate dai soggetti preposti alle funzioni di amministrazione attiva.

Anche i rapporti tra la legge 68 ed il D.Lgs. n. 231/2001 in materia di responsabilità delle imprese sono ancora da definire, con ricadute non omogenee, si pensi infatti che mentre la prescrizione, qualora ottemperata, estingue il reato per le persone fisiche questo non può attuarsi per l'organizzazione aziendale. Nello specifico si segnala inoltre che il delitto di omessa bonifica, correttamente inserito nel codice penale, non costituisce, incomprensibilmente, un reato in presenza del quale si possa fare riferimento alla responsabilità amministrativa delle imprese sancita dal D.Lgs. 231/2001. È un vulnus da sanare, in quanto il citato decreto, contemplando la "colpa dell'organizzazione", induce le aziende ad adottare idonei modelli organizzativi finalizzati alla prevenzione degli illeciti ambientali.

La compliance aziendale alle prescrizioni del D.Lgs. 231 costituirà tra l'altro una delle prossime evoluzioni dell'attività di vigilanza ambientale di ARPAE.

In effetti, quindi, la necessità di un completamento della norma del 2015 pare evidente; tuttavia anche in presenza di un quadro ancora in evoluzione è necessario procedere senza indugio con l'attuazione della Legge che può riservare al SNPA un ruolo preminente, come credo stia accadendo in Emilia-Romagna, grazie soprattutto al Protocollo regionale siglato con le Procure della Repubblica. Il valore aggiunto di questo Protocollo è per noi significativo perché, con approccio molto pragmatico, consente l'attuazione unitaria e omogenea della norma.

In termini più generali, in materia di controlli ambientali, credo che il Sistema agenziale si trovi ad affrontare una sfida importante e molto impegnativa.

Da un lato infatti, l'impostazione strategica e normativa di rango europeo procede, come è giusto che sia, nella direzione della responsabilizzazione delle imprese e in generale di tutti i potenziali produttori di impatti ambientali, in una logica di prevenzione, di miglioramento continuativo delle prestazioni ambientali in linea con le conoscenze, con il mercato, con il miglioramento delle tecnologie, in cui anche all'Autorità competente in materia di controlli viene richiesto un ruolo proattivo, di confronto, di condivisione e di coinvolgimento nelle scelte gestionali e impiantistiche; dall'altro, la sempre più urgente necessità di rafforzare in maniera mirata e coordinata anche insieme agli altri organi di Polizia, l'azione autorevole di controllo e vigilanza che consenta di reprimere i comportamenti illegittimi, garantendo un ruolo di assoluta terzietà.

La ricerca deve essere quella del giusto equilibrio tra le azioni di comando controllo e vigilanza e quelle di supporto specialistico e continuativo finalizzato al miglioramento delle performance ambientali da parte del mondo delle imprese.

I temi aperti sono tanti e richiederebbero un approccio comune di livello nazionale.

Gli autocontrolli, i controlli programmati e quelli ispettivi fiscali corrono il rischio di vedere vanificata la loro efficacia se non condotti in un quadro definito di ruoli, responsabilità e soprattutto in un contesto normativo e sanzionatorio che meglio ne definisca la valenza.

2) Il 22 maggio 2015 è stata approvata la legge 68 "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"; dopo oltre un anno dalla sua entrata in vigore quale impatto ha avuto sull'attività e sull'organizzazione di ARPAE?

L'impatto della legge 68 su ARPAE Emilia-Romagna è stato, e sarà, indubbiamente molto forte. Devo dire che in Emilia-Romagna siamo stati agevolati dalla sensibilità dimostrata sul tema dalla Procura Generale presso la Corte di Appello la quale, avendo una competenza regionale, ed essendo motivata a promuovere il coordinamento delle singole Procure, ha costituito un interlocutore affidabile per un'indispensabile opera di omogeneizzazione sul territorio.

È stato sottoscritto un Protocollo valido da Piacenza a Rimini che individua ARPAE come unico Ente competente ad asseverare tecnicamente le prescrizioni emanate anche dalle altre Forze di Polizia.

All'Agenzia è quindi riconosciuto un ruolo importante che ha portato l'Ente a predisporre prescrizioni standard che dovranno essere adottate da tutti.

Ora dobbiamo compiere delle scelte organizzative interne finalizzate a separare meglio le funzioni di asseverazione delle prescrizioni dalla vera e propria "dazione" delle prescrizioni. A tale riguardo sarebbe anche auspicabile superare l'attuale situazione a "macchia di leopardo" nella quale gli operatori delle Arpa operano con funzioni e operatori dotati di qualifica di Ufficiali di Polizia Giudiziaria (UPG) solo in alcune regioni. Ciò non costituisce una garanzia non solo per i controllori, ma anche per i soggetti controllati, i quali evidentemente detengono la legittima aspettativa che la legge penale sia applicata ovunque in condizioni di assoluta uguaglianza.

È auspicabile quindi che la recente legge 132/2016, la quale all'art. 14 tratta anche questo tema, sia attuata in maniera rapida e senza ambiguità.

Per ARPAE comunque il ruolo degli U.P.G. permane e andrà anzi rafforzato, non rinunciando ad un'azione dei nostri U.P.G. informata e supportata dalle conoscenze tecniche e dalla conoscenza della specificità dei territori e delle sue imprese. La caratteristica distintiva della Polizia Giudiziaria nelle Agenzie Ambientali è infatti ben diversa da quella dei Carabinieri o del Corpo Forestale. Ad esempio: le attività di Polizia Giudiziaria delle Agenzie non producono tanto sequestri, quanto piuttosto accertamenti tecnici inoppugnabili, anche in un eventuale contraddittorio in sede giudiziaria. Ciò è particolarmente importante pensando ai delitti della legge 68, quale ad esempio quello di "inquinamento ambientale"; essendo reati di danno, essi presuppongono l'effettivo danneggiamento del bene protetto e quindi che l'evento lesivo sia riscontrabile e provato sul piano naturalistico.

Solo le ARPA, ed ISPRA, a mio avviso sono in grado di produrre tali evidenze, con più solido valore probatorio.

3) La soppressione delle Province in che modo potrà influire sulle attività dell'Agenzia?

La Regione Emilia-Romagna ha anticipato e accompagnato il percorso in atto di rinnovamento istituzionale con la L.R. 13/2015 che attribuisce gran parte delle precedenti attività delle Province alla nuova Agenzia, che ora deve organizzarsi e strutturarsi per esprimere al meglio le potenzialità della riforma, in termini di efficacia dell'azione di tutele e conservazione ambientale e in termini di semplificazione e velocizzazione dei procedimenti amministrativi.

Un'Agenzia a forte valenza regionale ma che non deve perdere il contatto e la presenza sul territorio: al rapporto con le sue specificità deve essere riservata un'attenzione fondamentale. L'assenza di un Ente elettivo (le Province) può comportare il rischio di perdere quella capacità di sintesi, di corretta rappresentazione delle istanze specifiche e peculiari dei territori. L'azione ambientale non può prescindere infatti dalle comunità locali e dalle loro specificità. All'Agenzia verrà chiesto sempre di più di svolgere questo ruolo: da un lato di attenzione specifica ai singoli territori, dall'altro di cura della massimizzazione delle economie di scala e di efficacia dell'azione, assumendo scenari di riferimento di scala regionale.

L'omogeneizzazione dei procedimenti, delle tariffe, dell'applicazione delle normative è uno dei valori aggiunti che la nascita di ARPAE sta già garantendo al sistema autorizzativo. Ciò non è una virata verso un approccio burocratico e centralista anonimo, ma un percorso di razionalizzazione dei processi, quindi un fattore di certezza, un elemento di snellimento e velocizzazione, un fattore di competitività per l'intero territorio regionale.

Sul versante dei rapporti tra Agenzie ed Enti Locali la legge 132/2016 (che nasce da felici intuizioni anche emiliano-romagnole ormai risalenti a dieci anni fa) non offre purtroppo spunti efficaci. È necessario che anche su questo tema fondamentale si arrivi ad un quadro coerente e omogeneo a livello nazionale, ma per fare ciò probabilmente bisognerà attendere l'esito del referendum costituzionale di novembre che, come noto, si pronuncerà anche sull'abrogazione definitiva delle Province.

4) Quali risultati si attende dalla approvazione della L. n. 132/2016?

Finalmente il SNPA viene riconosciuto come fonte integrata e accreditata per la comunicazione dei dati e conoscenze ambientali. La legge propone (uso questo verbo perché c'è ancora tanta strada da

fare) omogeneità di livelli minimi di tutela ambientale, sancisce la necessità di una rete di eccellenze e conferisce nell'insieme le basi oggettive affinché il sistema abbia autorevolezza e visibilità. Questo percorso è la sostanza della terzietà delle Agenzie e del loro sistema, che non può essere una vocazione o una affermazione retorica, ma deve essere sostanziato di inattaccabili conoscenze tecniche e di attività concrete.

La legge 132, come noto, ribadisce in maniera quasi compulsiva, il principio dell'invarianza della spesa. Questo è un elemento problematico ma per certi versi inevitabile, vista la progressiva contrazione dei trasferimenti pubblici.

Sul piano dei finanziamenti comunque mi sembra interessante l'apertura della Legge (vedi in particolare l'art. 15) ad integrare i canali attualmente in vigore con altre fonti di sostentamento non gravanti sulla fiscalità generale. Mi riferisco in particolare alla concreta applicazione del criterio della compartecipazione dei soggetti controllati ai costi per il rilascio dei pareri e per i controlli programmati effettuati dalle Agenzie. Si tratta, come è noto, di un principio già presente in molte norme di settore ambientale (ad iniziare dalla legislazione IPPC) oltre che inserito con previsione programmatica in tutte le leggi comunitarie adottate negli ultimi anni, ed ora finalmente formalizzato anche nella Legge sul SNPA finalmente giunta in Gazzetta.

Sempre sul versante dei finanziamenti con la legge 132 si poteva cogliere l'occasione per formalizzare la devoluzione alle Agenzie dei proventi delle sanzioni collegate alle prescrizioni ambientali ex legge 68. Ciò purtroppo non è avvenuto e sarebbe auspicabile che il Sistema, anche attraverso AssoARPA, richiedesse al legislatore di porre rimedio a tale mancanza in uno dei prossimi provvedimenti normativi ambientali che verranno esaminati dal Parlamento.

Vorrei concludere auspicando che questo modello generale di legge delle Agenzie possa essere fonte di altri progetti e norme coordinate di scala nazionale, come ad esempio, l'oramai improcrastinabile legge istitutiva del Servizio meteorologico nazionale integrato e distribuito.

Un Servizio meteorologico nazionale generale, a beneficio anche di tutti gli utenti: Protezione Civile, Agricoltura, Trasporti, Turismo, Produzione di Energia, Gestione delle risorse idriche che oggi soffrono per la mancanza di un forte, esteso ed esplicito Servizio unitario, capace di produrre i prodotti ed i servizi necessari per l'ottimizzazione, se non l'esercizio ordinario, delle loro attività. Anche in questo caso abbiamo "semplicemente" bisogno di fare sistema; può essere sufficiente un forte coordinamento nazionale, strutturato per legge, comprensivo e pari a quello che già c'è per il Servizio Nazionale di Protezione Civile, che metta a sistema tutto quanto esiste ed è già operativo nel nostro Paese.