

# DALL'ASSOCIAZIONE: INFORMAZIONI E INTERVENTI



Unione Italiana degli Esperti Ambientali

*Abbiamo deciso di rendere la rubrica sistematica compatibilmente con la frequenza trimestrale della rivista. Oltre a notizie riguardanti l'attività e le iniziative di UN.I.D.E.A. riprenderemo anche gli interventi e i contributi, a nostro avviso più significativi, su argomenti oggetto di discussione in campo ambientale e in particolare sul Sistema delle Agenzie ambientali, apparsi sul sito [www.unideaweb.it](http://www.unideaweb.it).*

**Gianfranco Pallotti**  
[gianfranco.pallotti@virgilio.it](mailto:gianfranco.pallotti@virgilio.it)

## LA NUOVA ARPAE. PRIMI PASSI DIFFICILI?

ADRIANO ZAVATTI  
a.zavatti@gmail.com

Con L.R. n.13 del 30 luglio 2015 la Regione Emilia-Romagna ha profondamente innovato l'assetto istituzionale in seguito all'abolizione delle Province. Come era evidente, uno dei passaggi più complessi non poteva che riguardare la ri-attribuzione delle competenze ambientali, già totalmente (o quasi) demandate alle scomparenti amministrazioni. Già abbiamo esultato alla innovazione introdotta, che attribuisce alla neonata Agenzia ARPAE l'autorità autorizzatoria, ricomponendo in capo al nuovo soggetto l'intero processo di "controllo ambientale" (latu sensu), ovvero sia dal monitoraggio dell'ambiente, al controllo dei fattori di pressione ed ora anche al controllo preventivo, attraverso le varie autorizzazioni ambientali. Dunque un atto coraggioso da parte della Regione, che la pone senza alcun dubbio all'avanguardia nella definizione dei compiti delle Agenzie Ambientali italiane.

I problemi da affrontare, ne eravamo certi, non sarebbero stati né pochi e né semplici. Ci permetteremo anche di accennare ad alcuni suggerimenti organizzativi, che, nella nostra esperienza, potevano essere utili a sciogliere alcuni nodi, non ultimo quello della incompatibilità, crediamo più apparente che reale, tra organo autorizzatore e controllore. Ciò che ritenevamo e riteniamo da sottolineare è comunque la unitarietà della "lettura" dell'ambiente e del territorio, che ARPAE può offrire.

Per questo non possiamo che essere perlomeno perplessi nel leggere la delibera della G.R. 2170/2015: "Direttiva per svolgimento di funzioni

in materia di VIA, VAS, AIA ed alla attuazione della L.R. n.13 del 2015". Pur apprezzando la puntuale e rigorosa analisi di tutti processi autorizzativi, che la delibera compie nelle sue ben 112 pagine, nelle quali sono contenute precise indicazioni procedurali, compresa una ben fatta modulistica per tutti i passaggi chiave dei procedimenti, ad uso pubblico e privato, dobbiamo rilevare come la GR sia intervenuta a dettare anche elementi organizzativi, che, a nostro avviso, sarebbero di competenza dell'Agenzia, che dovrebbe potersi gestire invece autonomamente. Pur non smentendo l'attribuzione autorizzatoria, viene infatti preconstituito un soggetto, interno all'Agenzia e segnatamente costituito dal personale transitante dalle Province, a cui sono attribuite tutte le funzioni già dell'ente in materia, nominato "struttura preposta alle autorizzazioni e concessioni", con un acronimo: SAC, a cui è preposto un dirigente, che detiene i poteri tipici del titolare del procedimento, esattamente come era prima presso la Provincia (All. 1, cap. 2, par. a), comma 1)).

Su questo cardine si muove tutto il procedimento amministrativo, per il quale sono normati tutti gli aspetti fin nei più minuti particolari.

Non vogliamo entrare nei dettagli della lunga delibera, ma dobbiamo esprimere la nostra perplessità su questo aspetto saliente, che, da un lato riproduce all'interno di ARPAE un "angolo di Provincia" relitto, attribuendogli una veste giuridica ed un annesso potere, anche nei confronti della restante parte dell'Agenzia, che poco ha a che fare con la creazione di un soggetto agile e dalle capacità organizzative ed operative autonome, orientate all'efficacia ed efficienza della propria azione in difesa dell'ambiente. Ci chiediamo se non fosse stata

più opportuna, anziché la definizione di un SAC (addirittura quindi con un nome già confezionato), la semplice attribuzione di questi poteri all'Agenzia tout court, lasciandola libera di organizzarsi in modo totalmente autonomo. Questa considerazione non appaia banale. Infatti è da valutare che si viene così a preconstituire un potere definito da un organo superiore (la GR), nei confronti dell'alta dirigenza dell'Agenzia. Tale struttura, tra l'altro, potrebbe, volendo, non interagire con le altre strutture della stessa Agenzia, essendo dotata di potestà operativa autonoma e sancita dall'atto regionale. Un tale potere può infatti creare inutili e dannose conflittualità interne all'Agenzia, che invece è proprio dall'armonico sviluppo e dalla cooperazione tra tutte le proprie funzioni che può trarre vigore, riconoscibilità ed autorevolezza. Ben meglio avrebbe dunque fatto la GR a non entrare nell'organizzazione, lasciando all'Agenzia tale compito. Chiama alle conferenze dei servizi il dirigente del SAC i colleghi di altri servizi? Pare che sia una sua facoltà e non un obbligo, se non altro, "morale", oltre che tecnicamente utile al migliore svolgimento del procedimento. Sembra quasi che la struttura regionale voglia comunque cautelarsi con questa mossa nei confronti dell'Agenzia e, francamente, non ne vediamo la ragione.

Per questo lo stesso paventato conflitto di interesse tra il SAC ed il servizio preposto al controllo, va in secondo piano, o meglio, costituisce un ulteriore elemento di divisione all'interno dell'Agenzia, tra soggetti preposti a diverse funzioni. La fluidità dei processi di acquisizione delle conoscenze e del loro utilizzo sia nella fase di controllo preventivo, sia sul campo, ne viene, in qualche misura, compromessa, col rischio di burocratizzazione e rigidità operativa.

È appena il caso di segnalare i problemi contrattuali e di livelli retributivi tra i "nuovi arrivati" ed il personale "storico", che vent'anni di ARPA hanno certamente smussato, ma che ora si ripresentano e che aggravano i rischi paventati.

Dunque il lavoro per il gruppo dirigente dell'Agenzia non sarà facile e ci auguriamo che il grande buon senso e la capacità manageriale che ne hanno contraddistinto il loro lavoro, ne garantiscano la solidità e l'individuazione di soluzioni all'altezza delle difficoltà.

Allo stesso modo ci auguriamo che le rappresentanze sindacali favoriscano l'innovazione, senza fermarsi alla difesa d'ufficio di situazioni precostituite, che sarebbero ulteriori rigidità del sistema nel suo complesso e quindi con perdita di efficacia ed efficienza, autorevolezza, visibilità positiva etc.

Probabilmente un nuovo e molto più avanzato contratto nazionale di lavoro, che tenga conto delle specificità delle Agenzie Ambientali, mai come ora, si impone doverosamente. Infine è da notare che la creazione del "gruppo di lavoro" gestito dalla Regione, con funzioni di indirizzo (controllo?) dell'operato dell'Agenzia, che si dovrà interfacciare con il "resto del mondo", che non è chiaro se si vada ad aggiungere agli altri sovraimposti organi di vigilanza già esistenti in ARPA (restano anche in ARPAE?), può essere un ulteriore elemento di rigidità.

È da notare, se abbiamo capito bene, che la delibera regolamenta, per il momento, solamente VIA, VAS, AIA ed AUA, mentre restano ancora da definire le modalità di gestione delle altre funzioni attribuite ad ARPAE, ossia energia e concessioni idriche.

Dopo questi primi passi, non siamo ottimisti.

***Dal sito del 15 febbraio 2016***

## CAMBIARE NELLA COERENZA DEL SISTEMA

ADRIANO ZAVATTI  
a.zavatti@gmail.com

Leggiamo, con soddisfazione che la nuova legge sulle Agenzie Ambientali potrebbe essere in dirittura d'arrivo al Senato, dopo un faticoso, ma soddisfacente iter alla Camera. Questa notizia è di quelle buone, da segnare (speriamo) sul calendario, come quella, di qualche settimana fa, che la Regione Emilia-Romagna ha riformato la propria ARPA, ora ARPAE, con l'aggiunta di "Energia" all'acronimo, ma soprattutto con un profondo cambio di rotta istituzionale, con l'attribuzione alla nuova struttura delle competenze autorizzative in modo diretto. Abbiamo plaudito anche a questa seconda buona notizia, che innova profondamente il quadro amministrativo, con un coraggio nemmeno troppo affievolito dalla successiva delibera della Giunta Regionale, che imbriglia in qualche modo la nuova organizzazione.

Ci eravamo illusi che questa fosse una seconda primavera per le Agenzie e che il Sistema Nazionale di Protezione Ambientale (SNPA) previsto dalla proposta di legge e corroborato da anni di attività di AssoARPA, l'associazione tra le Agenzie Regionali in pieno rilancio, potesse muoversi su un terreno ancora inesplorato di un rinnovamento esemplare per tutte le istanze tecnico-amministrative del Paese.

Anche se non ci illudevamo che il processo di rinnovamento avvenisse come d'incanto in tutte le regioni e per tutte le Agenzie (ben lontane dall'essere omogeneamente organizzate e capaci di reggere un processo di riforma così radicale), speravamo che, sfruttando a pieno l'occasione delle riforme istituzionali di

vasta portata, con la scomparsa delle Province, potesse essere dunque immaginato un nuovo modo di concepire il rapporto tra PA e cittadini, lasciando agli organi elettivi i compiti che dovrebbero essere loro propri: valutazione politica dei mutati scenari internazionali, nazionali e locali; conseguenti scelte di indirizzo generale; decisioni di profilo alto e lungimirante per il Bene Comune. Ciò avrebbe significato abbandonare la *gestione del quotidiano*, per lasciarla ad enti tecnici, e limitandosi, appunto, al solo indirizzo ed al doveroso controllo.

Speravamo che tutto ciò si sarebbe realizzato, che gli esempi virtuosi facessero scuola e che il Sistema riuscisse a muoversi con la necessaria omogeneità in tutto il Paese, garantendo univocità di comportamenti e di riferimenti ai cittadini. Ma evidentemente ci sbagliavamo. E la legge regionale toscana sulle Province, ci fa tornare ad una realtà che speravamo di aver superato.

Infatti, mentre l'Emilia-Romagna si spoglia di molte facoltà autorizzative (anche se non di tutte), la Toscana si riappropria di quelle rimaste orfane con la scomparsa delle Province. Vedi il testo alla pagina "Normativa>Normativa regionale>Toscana". Un comportamento davvero schizofrenico, soprattutto da parte di due Regioni limitrofe ed omogenee politicamente. Qualcuno potrebbe malignare a proposito di questa dis-omogeneità, soprattutto dopo le dichiarazioni di discesa in campo del Presidente Rossi, che farebbe proprio pensare ad una coerenza tra scelte e modelli politici di riferimento divergenti. Non vogliamo addentrarci su un terreno per noi assolutamente improprio. Ci permettiamo semplicemente di proporre un paio di riflessioni di merito.

Se nel caso emiliano-romagnolo, la *politica* sembra aver fatto un passo

indietro sulla gestione, in quello toscano, non solo ciò non è avvenuto, ma anzi si assiste ad un accentramento che, con una battuta cattiva, potremmo definire: "centralismo burocratico"! Tutto sta in Regione, sotto l'ala protettiva della politica in modo diretto. E gli uffici regionali, anziché "pensare" e supportare: gli indirizzi, le politiche, le scelte, si devono occupare delle autorizzazioni da rilasciare ad ogni piccola attività nel più remoto comune della periferia. Insomma, devono *gestire il quotidiano*.

Potremmo dire che mentre nel tentativo cis-appenninico si va verso un modello nord europeo, in quello trans-appenninico si rimane nel solco italico dell'amministrazione onnivora che certamente non ha dato, né sta dando buona prova di sé. Non che i rischi di tralignamento e le tentazioni, anche di gigantismo amministrativo, siano minori nel primo piuttosto che nel secondo modello, e senza dubbio in entrambi i casi è necessario attivare meccanismi di controllo interno ed esterno. Purtroppo spesso abbiamo visto, già nella *gestione provinciale*, duplicazione di competenze (ed uffici e servizi), con buona pace dell'ARPA, come unico momento referente tecnico, autorevole e competente. Formazione professionale, moderna organizzazione manageriale "aziendale" che garantisca efficienza ed efficacia produttiva, valgono in entrambi i casi come riferimento, ma crediamo che l'agilità funzionale che spinse il legislatore a creare le Agenzie sia evidentemente maggiore in queste ultime piuttosto che nella complessità dei meccanismi decisionali di una Regione.

Il modello emiliano-romagnolo dovrà sicuramente passare al vaglio della necessaria riorganizzazione strutturale dell'Agenzia e sono possibili errori e difficoltà, come in tutti

i rinnovamenti, ma crediamo che sia un tentativo da percorrere, anche a fronte della rassicurante continuità che il modello toscano persegue.

**Dal sito del 22 marzo 2016**

## **MA SARÀ DAVVERO LA VOLTA BUONA?**

**ADRIANO ZAVATTI**  
[a.zavatti@gmail.com](mailto:a.zavatti@gmail.com)

Confessiamolo: ormai avevamo perso la speranza di vedere approvata la riforma del sistema delle Agenzie Ambientali. Anzi, la sua istituzione. Erano infatti già due le legislature nelle quali la proposta di legge era stata incardinata alla Camera dei Deputati e che si era giunti, non certo con semplicità, ad avere, per ben due volte, un testo condiviso ampiamente da maggioranza ed opposizioni. Quello che c'era da dire, ancora qualche anno fa, era stato detto e sviscerato in tutte le sue sfaccettature. E UN.I.D.E.A. era stata ben presente nel segnalare criticità e possibili soluzioni. L'approvazione alla Camera e la trasmissione al Senato, poi, aveva fatto tacere il dibattito, nella speranza che fosse la volta buona. Poi più niente per quasi due anni. Ora apprendiamo che è stato fissato il calendario del Senato, che ne prevede la discussione in aula a metà marzo e ci chiediamo, non senza un certo scetticismo, se sia davvero la volta buona. Chissà? Ma è anche un altro il pensiero che immediatamente ci viene alla mente: ma sarà ancora valido quel testo, approvato quando ancora molti passaggi istituzionali, che nel frattempo si sono (questi sì) concretizzati in leggi: riforma del Parlamento. Nuova legge elettorale; scomparsa delle Province; altre nuove e fortemente riformatrici leggi di settore; ancora altre norme in rapido accavallarsi ed in via di approvazione.

Certo, semplicisticamente ci viene da dire, come per molte altre riforme: meglio piuttosto, che niente! Ma sarà vero fino in fondo?

Probabilmente sì, crediamo. E non possiamo che confermare quanto scrivemmo due anni fa:

*"Infatti la nuova legge, esplicitamente e senza dover ricorrere a modifiche sostanziali delle leggi istitutive di ISPRA e delle ARPA/APPA, persegue l'obiettivo dichiarato di rendere più coeso ed efficace il "vecchio" Sistema agenziale, fin dal 1996 pervicacemente al centro del lavoro comune del Consiglio federale delle Agenzie, pur in modo totalmente volontario, riconoscendone l'impegno e la giusta impostazione in modo formale.*

*Si verrebbe così a realizzare quel consolidamento e quella formalizzazione del sistema a rete tra le Agenzie e Ispra, che è stata, in questo quindicennio, la base dello sviluppo armonico delle Agenzie stesse, nelle loro migliori espressioni. Basti pensare al prezioso lavoro dei Centri Tematici Nazionali, che ha finalmente prodotto quel salto di qualità di cui il nostro Paese aveva bisogno, per recuperare decenni di ritardo nelle strutture di monitoraggio e controllo ambientale, attraverso una solida base conoscitiva, ora all'altezza del mandato comunitario."*

La proposta di legge in discussione presenta molti aspetti assai favorevoli e condivisibili. Ne ricordiamo alcuni: la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Tecniche Ambientali (LEPTA; base di riferimento organizzativo ed operativo per le Agenzie), il finanziamento delle Agenzie (consolidando, anche se non risolvendo a pieno, l'ambiguità tra funzioni sanitarie ed ambientali), il tema della conoscenza (con un preciso raccordo con i punti focali regionali, dando alla produzione di dati ambientali da parte delle

Agenzie un pieno riconoscimento e quella ufficialità che ben meritano l'impegno e l'alta professionalità di tanti operatori, con l'obbligo della trasmissione ai vari livelli istituzionali); la obbligatorietà di supporto nelle valutazioni preliminari di insediamento e di modifica dell'ambiente e di effettuazione delle istruttorie tecniche in sede di autorizzazione; il supporto alle funzioni di protezione civile, di certificazione di qualità ecologica dei prodotti e dei sistemi di produzione; la facoltà di emanazione di norme tecniche, nonché la collaborazione a programmi di divulgazione e di educazione ambientale; la creazione di una rete laboratoristica nazionale accreditata, con l'utilizzo di metodi e procedure definiti dal Sistema.

Insomma, crediamo che la Camera abbia ben lavorato ed abbia colto molte (se non tutte) le esigenze chiaramente sentite dal Sistema e dagli operatori. Onore, dunque, ai parlamentari che si sono presi a cuore il tema! Ma soprattutto riteniamo che la nuova legge costituisca un punto avanzato di non ritorno, rispetto a tentativi (neanche tanto) sotterranei di affossamento dell'intero Sistema e delle conquiste ambientali, operati da chi non ha mai digerito la riforma del '94.

Ci auguriamo peraltro che l'occasione della (speriamo ultima) discussione in Senato o non produca pericolosi ripensamenti o, se proprio così dovesse essere, che siano migliorativi. Anche se, a questo punto, ogni ritardo ci spaventa, "a prescindere", avvicinandosi a grandi passi il 2018, con la conclusione della legislatura (sempre che non ci siano inciampi che la anticipino, perciò: meglio piuttosto ...).

Per cercare di convincere chi invece volesse per forza cercare modifiche (anche migliorative), facciamo notare due aspetti: le acquisizioni sopra

ricordate sono "rivoluzionarie" e già di per se stesse sufficienti a farci apprezzare la nuova legge così com'è. Inoltre, anche a legislazione vigente (a maggior ragione con la nuova legge), gli spazi di manovra per le Agenzie e le Regioni sono e saranno molto ampi. Perciò i possibili miglioramenti non possono essere altrettanti alibi per non far nulla (come è avvenuto frequentemente per almeno due decenni!).

Numerosi sono gli esempi in molte realtà regionali della possibilità di azioni riformatrici, anche di entità significativa, da parte di questi soggetti. Si tratta dunque di volontà politica e nient'altro.

Lo spazio di manovra per il Sistema è ancora ampio e molti sono i temi da affrontare e risolvere con coraggio, con atti di alta amministrazione ed azioni pragmaticamente orientate, non ultimo quello di realizzare una efficace *comunicazione ambientale di Sistema*, che rafforzi la centralità delle Agenzie e la loro autorevolezza: dibattito più volte sollecitato da UN.I.D.E.A., ed oggi giustamente all'attenzione dell'intero Sistema, così come quello della valenza tecnico-scientifica delle Agenzie, come riferimento nelle prescrizioni degli UPG.

*Dal sito del 4 marzo 2016*

## **ASPETTANDO L'APPROVAZIONE IN SENATO DEL D.D.L. N. 1458. INTERVISTA A LUCA MARCHESI, PRESIDENTE DI ASSOARPA**

GIANFRANCO PALLOTTI  
[gianfranco.pallotti@virgilio.it](mailto:gianfranco.pallotti@virgilio.it)

**GP. È previsto che il D.d.L. n. 1458 vada in Aula al Senato questa settimana. Ritieni che l'iter possa essere rapido?**

*LM. In Commissione Ambiente al*

*Senato, c'è stato il parere favorevole sia del Governo che del Relatore, il che fa presagire che in aula potrebbero essere respinti tutti gli emendamenti presentati. Per cui, le perplessità e le riserve, più o meno manifeste, avanzate da alcune parti, sono evidentemente state rimosse. Credo che, a questo punto, la situazione possa procedere positivamente e in tempi rapidi, senza necessità di tornare alla Camera dei Deputati, dove peraltro il D.d.L. era stato approvato senza voti contrari. La strada, facendo i debiti scongiuri, appare finalmente in discesa.*

**GP. Secondo te le Agenzie escono rafforzate da questo testo o ci sono riserve? Trovi che ci siano elementi non soddisfacenti o insufficienti rispetto alle aspettative attuali?**

*LM. Il mio parere è che le Agenzie ne escano sicuramente rafforzate. L'aver una programmazione di attività che finalmente si basa su un livello essenziale di prestazioni (LEPTA) che, peraltro, le Agenzie medesime contribuiscono a definire e a descrivere, significa da un lato affermarne l'autorevolezza scientifica e dall'altro chiarire il principio che le stesse operano rispetto ad un quadro normativo scientificamente fondato e non rincorrendo richieste estemporanee. Ma le Agenzie escono rafforzate anche nel senso che affermare, come si fa in questo testo di legge, il principio che la informazione ambientale ufficiale del paese è quella prodotta dal Sistema delle Agenzie significa pensare alle stesse soprattutto nella loro configurazione di ente tecnico autorevole, terzo e indipendente dal potere politico. Questo è sicuramente un elemento di forza.*

*Circa i limiti e i difetti di questo testo, qualcuno ha delle perplessità sulla presunta governance del sistema da parte di ISPRA. Io ritengo*

invece che la formulazione finale del testo sia molto equilibrata, perché la governance del Sistema non è in ISPRA, quindi in una parte, ma nel Consiglio, ovvero nell'insieme.

**GP. Parli dell'attuale Consiglio Federale?**

LM. Sì, che adesso si chiamerà Consiglio del sistema nazionale. La governance sta lì e, rispetto ad un quadro costituzionale che ha nuovamente ribadito che l'ambiente è competenza esclusiva dello Stato, la soluzione non era affatto scontata e, anzi, si potevano prefigurare soluzioni ben più centraliste. C'è ancora chi pensa, e lo sostiene anche più o meno pubblicamente, ad un'Agenzia Nazionale per l'Ambiente incardinata a Roma e che incorpori le ARPA. Ecco, rispetto a questo scenario che avrebbe visto la realizzazione di un disegno fortemente centralista, è prevalso un sistema federale nel quale le Agenzie, nella loro autonomia tecnica e gestionale, acquisiscono status ufficiale di organo scientifico del paese, producono dati ufficiali, contribuiscono a definire i LEPTA e sono meno esposte a richieste esterne irragionevoli, estemporanee e fondate sull'emozionalità.

**GP. A questo proposito.. per i LEPTA, ma anche per le altre attività, tutte le Agenzie sono pronte? La famosa omogeneità che dovrebbe essere uno dei principi cardine dell'operazione o comunque di un Sistema per essere riconosciuto e credibile, a che punto è? Come stanno in realtà le cose?**

LM. Il quadro generale non è complessivamente soddisfacente, perché in effetti non tutte le Agenzie sono pronte. L'omogeneità ad oggi è un obiettivo e tutt'altro che semplice da raggiungere. La questione di fondo è l'inadeguatezza delle risorse, distribuite in maniera fortemente asimmetrica. In questo, la

nuova legge prefigura un percorso che prospetticamente potrà colmare questo "gap". Ma ci vorrà del tempo e molto lavoro. Un'altra questione è il livello di "commitment" delle Regioni e la differente percezione dell'importanza e della "centralità" delle nostre strutture.

**GP. Appunto. Cosa pensi dei molti commissariamenti di Agenzie cui stiamo assistendo negli ultimi mesi?**

LM. Oggi, in effetti, sono molte le Agenzie commissariate e i motivi sono diversi. In alcuni casi si tratta di normali avvicendamenti ai vertici, come ad esempio in Liguria dove il direttore generale se ne è andato per assumere un altro incarico e dunque la Regione ha dovuto nominare un Commissario. Un po' diverso il caso del Veneto, dove il commissariamento è sotteso al riordino degli enti regionali, il che pone evidentemente il tema della riflessione in corso, da parte della Regione, sulla "mission" dell'Agenzia. Ben più preoccupante è la situazione del Sud del Paese, in cui sono addirittura quattro le Agenzie commissariate o rette da responsabili provvisori, e in cui ci sono talvolta situazioni di conflitto o addirittura di contenzioso tra i vertici e le Amministrazioni regionali. A me pare che questo non sia solo indice di un divario tra Nord e Sud del Paese, divario che il Sistema Nazionale di Protezione Ambientale ha più volte denunciato in questi anni, ma anche il segno di una visione strategica ancora tutta da costruire.

**GP. Un quadro davvero preoccupante.**

LM. Un quadro in effetti complicato, che mi fa pensare ad una mancanza di pensiero strategico sulle ARPA. Da questo punto di vista la nuova legge riaffermerà la centralità e la indispensabilità di queste Istituzioni e rafforzerà le loro funzioni,



armonizzandole. Da lì in poi, naturalmente, si tratterà di impegnarsi molto, per trasformare i principi della nuova norma in realtà. Insomma la situazione non è semplice e ci obbligherà, dal giorno dell'entrata in vigore della norma, a lavorare molto seriamente e soprattutto tutti insieme. Come sempre, la legge non è un punto d'arrivo, ma un punto di partenza.

**GP. Infatti volevo chiederti, come presidente di AssoARPA, nei 360 giorni che vanno dalla pubblicazione alla scadenza degli impegni che hanno le Regioni per l'adeguamento delle strutture, quale pensi che possa essere il ruolo forte dell'Associazione e in quali ambiti prioritari?**

*LM. AssoARPA nasce (e sempre più dovrà esserlo) come il luogo in cui le Agenzie si confrontano e fanno sintesi sulle diverse tematiche proprie del loro ruolo, che - non dimentichiamolo - è fortemente radicato sul territorio e nel rapporto con gli Enti locali. Per questo credo che dovremo lavorare per costruire elementi solidi di analogia e di armonia, cercando di interagire sui livelli di intervento del legislatore regionale. Ti faccio un esempio, a proposito di un tema che conosci bene quale quello della presenza di personale ARPA con la qualifica di UPG. Nella nuova legge si affermerà, in buona sostanza, che nelle ARPA/APPA gli UPG possono esserci o non esserci a seconda delle diverse scelte regionali. È una soluzione che andava certamente bene, quando è stata pensata un paio di anni fa, rispetto a diverse visioni e linee di tendenza presenti nel mondo della protezione ambientale. Ma ora, in particolare dopo la recente legge sugli Ecoreati, ci dobbiamo chiedere se un Sistema che ha l'ambizione di essere nazionale ed uniforme può permettersi un grado di libertà del*

*genere. Non mi pare ragionevole immaginare che in un contesto regionale l'ARPA agisca come Organo accertatore delle contravvenzioni e dunque dia le prescrizioni, tecnicamente fondate, mentre in un altro agisca soltanto da asseveratore a supporto della Polizia Giudiziaria, con i problemi di distonia che ne possono derivare.*

**GP. C'è anche l'altra faccenda, a proposito di uniformità, sulle funzioni autorizzative attribuite recentemente dalla Regione Emilia-Romagna alla sua Agenzia in adempimento alla legge 56/2014. Cosa ne pensi?**

*LM. Hai ragione! Questo è l'altro importante tema su cui possiamo lavorare a supporto dei legislatori regionali. Anche qui la nuova legge va vista in combinato con un'altra novità intervenuta dopo l'approvazione del testo del D.d.L. alla Camera. La questione è "che cosa", delle funzioni autorizzative attribuite in precedenza alle Province, dopo la Riforma "Delrio" possa transitare alle Agenzie. Da questo punto di vista la nuova disciplina SNPA non orienta, non dice nulla; e quindi questo è proprio il tipo di lavoro che noi possiamo fare come Associazione, ancor più che come Sistema istituzionale, essendo l'interlocutore rappresentato in primis dalle nostre Regioni. Penso che AssoARPA potrà confrontarsi con la Conferenza delle Regioni per auspicare un orientamento armonico da parte di tutte, o comunque, per supportarne le scelte e individuare modelli conseguenti.*

*L'esperimento in corso in Emilia-Romagna, prima Regione italiana ad aver assegnato all'Agenzia funzioni di amministrazione attiva, è molto interessante; dovrà essere seguito bene e valutato a distanza di mesi, forse di anni. Contiene elementi innovativi per il nostro Paese, con*

*risvolti giuridici e organizzativi non trascurabili.*

**GP. Indubbiamente questa scelta dà molto più potere e autorità alle strutture.**

*LM. Diciamo che il presupposto di un ruolo così forte dell'ARPA è che ci sia un'altrettanta forte capacità di governo della Regione. Questo è sicuramente vero in Emilia-Romagna, ma non è detto che sia così in tutto il territorio nazionale. Ci sono diversi schemi possibili. L'altro giorno, in qualità di Direttore Generale di ARPA FVG, ero in Slovenia per un incontro di lavoro e scambio di informazioni con i colleghi confinanti. In quel Paese, come in altri contesti Europei, hanno sviluppato un sistema in parte simile a quello sviluppato ora in Emilia-Romagna, ma con una differenza fondamentale: l'Agenzia per l'Ambiente ha un ruolo autorizzatorio, ma la funzione di vigilanza, controllo e ispezione è separata. Questo credo che sia il tema organizzativo più importante da sceverare, riflettendo sulla segregazione interna delle funzioni organizzative.*

**GP. Fammi capire! In Slovenia la funzione di controllo è una funzione separata all'interno della struttura?**

*LM. No! È un modello ancora differente. Alla fine è maturata la scelta di creare un'Agenzia specializzata per il controllo. Ci sono, come vedi, diversi schemi possibili.*

**GP. Infatti le mie perplessità sulla legge dell'Emilia-Romagna riguardano l'ibrido con le sezioni separate, che comunque rispondono allo stesso Direttore Generale. In ogni caso condivido la tua opinione di seguire e valutare con attenzione questa importante esperienza.**

*LM. È senz'altro l'esperimento più interessante attualmente in corso. Se me lo consenti, però, e cambiando un po' argomento, vorrei ora fare*

*una riflessione di carattere generale sulla maggiore attenzione nei confronti dell'ambiente che c'è oggi nel Mondo e anche nel nostro Paese. Nel 2015, tutti i Grandi del Mondo hanno parlato di Ambiente: da Papa Francesco a Obama, senza dimenticare la COP 21. Anche in Italia stanno accadendo parecchie cose importanti. La norma in via di approvazione sul Sistema delle Agenzie è un passaggio importante e positivo. E non è l'unico. C'è tutto un complesso di cose accadute nel settore ambientale, in quest'ultimo anno, e non per caso, che va citato, considerato e valorizzato. Il "Collegato ambientale" e la legge 68/2015 sugli Ecoreati costituiscono altri due punti fermi. Insomma, sta cambiando complessivamente la governance ambientale del nostro Paese. È tutto il quadro di riferimento ad essere molto mobile, e dobbiamo esserne consapevoli. Dobbiamo riconoscere a questo Ministro e al Parlamento una serie di atti politici importanti: alcuni già arrivati a conclusione, altri in una fase importante di maturazione, come ad esempio quello riguardante il consumo di suolo o la nuova legge sui Parchi. Ciò si deve anche alla presenza trasversale di una nutrita pattuglia di Parlamentari che si occupano di ambiente con passione e in via prioritaria.*

**GP. Sul tema della Comunicazione il testo in discussione non dice nulla ma, a parte le ottime iniziative che sta portando avanti ARPA Toscana con ARPATnews, si pensa di procedere e di accelerare i tempi per dare visibilità al Sistema con iniziative che potrebbero approfittare dell'approvazione della nuova legge istitutiva?**

*LM. Stiamo già lavorando parecchio in questo ambito, in AssoARPA e insieme ad ISPRA; nella prossima settimana il Consiglio Federale dovrebbe autorizzare, dopo che sono*

stati prodotti alcuni "numeri zero", la diffusione esterna di un Bollettino del Sistema Nazionale di Protezione Ambientale. Questo è il primo prodotto pratico e concreto con il quale si prova a dare diffusione capillare alle attività di Sistema. Nello stesso modo stiamo pensando di utilizzare "Ecoscienza", la bellissima Rivista di ARPAE ER, anche come rivista scientifica del Sistema ISPRA/ARPA/APPA. Va reso merito ad ARPA Toscana e ARPA Emilia-Romagna, che hanno molto investito in questi loro prodotti e che ora mettono questi risultati a disposizione anche del Sistema nazionale. Intorno a queste due realtà dovremmo creare un po' di credito e provare a costruire una strategia di comunicazione più ampia e condivisa. Ma la cosa da fare, secondo me, è anche dotarsi - come Sistema - di una struttura organizzativa specifica dedicata alla Comunicazione istituzionale.

**GP. Una sorta di ufficio stampa con giornalisti professionisti?**

LM. Più o meno. Una struttura dedicata, a rete, che sviluppi relazioni permanenti e proattive con le redazioni nazionali e locali di radio, televisioni, quotidiani, periodici e riviste specializzate. Quello che già facciamo, chi più chi meno, al livello regionale, deve essere fatto a livello nazionale.

**GP. Quale ruolo di integrazione/collaborazione in questo ambito pensi che potrebbe svolgere UN.I.D.E.A. con il sito [www.unideaweb.it](http://www.unideaweb.it) e il Bollettino degli Esperti Ambientali (il BEA)?**

LM. Sicuramente un ruolo importante. UN.I.D.E.A. ha svolto in questi anni un positivo ruolo di stimolo, anche in momenti in cui le Istituzioni hanno un po' peccato di inerzia... Avere qualcuno che ti osserva dall'esterno aiuta a non essere autoreferenziali. Inoltre il Bollettino e il Sito sono seguiti e ben costruiti. Dal

nostro punto di vista, aiutano già adesso a dare risonanza e ad arricchire il dibattito. Si può sviluppare e incrementare queste sinergie. Ho appena detto della necessità di creare una rete di strumenti che permettano di diffondere in modo importante ciò che il Sistema fa, accreditandolo come interlocutore principale in tema ambientale. In questo, sicuramente, il BEA è non solo un ulteriore strumento di comunicazione da valorizzare ma, essendo una rivista prestigiosa a livello nazionale, può diventare un'utile piattaforma di confronto sempre aggiornato sulle attività delle Agenzie per la protezione dell'Ambiente.

**GP. La legge in approvazione non parla di finanziamenti ma si pre-mura di ribadire ad ogni piè sospinto che non ci siano costi aggiuntivi per la sua applicazione. Ritieni che AssoARPA debba cercare nuovi strumenti rispetto agli attuali, magari collegati ai LEPTA?**

LM. È un tema molto delicato, su cui chi non vuole lo sviluppo delle Agenzie si è spesso aggrappato in maniera strumentale per ostacolare l'approvazione della riforma, che come sai è in itinere ormai da sette anni.

Il principio dell'invarianza di spesa è affermato perentoriamente nella nuova norma ed è un principio sacrosanto. Dovremo comprenderne appieno la portata in fase di attuazione, nel percorso che condurrà al DPCM di definizione dei LEPTA, che con tale principio vanno temperati.

Bisogna però ricordare che il D.d.L., oltre a riaffermare il principio dell'invarianza di spesa pubblica, afferma anche l'applicazione del principio "chi-inquina-paga". E il tema delle risorse per il Sistema andrà visto anche alla luce di questa importante novità.

Nella logica di Sistema, peraltro, c'è

*innanzitutto quella dello scambio di servizi e di prestazioni. Ciò produrrà sinergie ed economie di scala forti e diffuse, ed innalzerà nel tempo il livello qualitativo dei servizi. Dunque avremo certamente, nel tempo, migliori prestazioni su tutto il territorio nazionale, senza spese né investimenti ulteriori.*

*Noi sappiamo molto bene che la spesa pubblica va contenuta e monitorata. Sappiamo anche che va soprattutto efficientata. La Pubblica Amministrazione nel suo complesso, non solo le ARPA, deve spendere meglio, questo è il tema.*

*Crediamo anche che il principio dell'invarianza della spesa pubblica vada visto complessivamente, rispetto alla Pubblica Amministrazione nel suo insieme. E su questo credo si possa ragionare pubblicamente. Il SNPA è davvero un piccolissimo settore della P.A., un settore che come sai costa al singolo cittadino italiano l'equivalente di una pizza all'anno. Credo che la tutela del nostro ambiente questi soldi li valga. Eccome!*

**Dal sito del 14 marzo 2016**

## **I MIEI QUATTRO REQUISITI PER LA CREDIBILITÀ E LA VISIBILITÀ DEL SISTEMA**

**GIORGIO ASSENNATO**  
gassennato@hotmail.com

Al termine della mia esperienza decennale come direttore generale di ARPA Puglia ed anche di quella di presidente di AssoARPA nel triennio 2011-2013, ritengo doveroso esternare quattro punti fondamentali della mia visione strategica: autonomia, autorevolezza, trasparenza e inclusività, nella convinzione che soltanto realizzando in modo ottimale tutti i criteri sotto elencati sarà possibile una *governance* ambientale veramente efficace.

## **AUTONOMIA**

Qualche anno fa, un giornalista del Corriere della Sera bollava l'Arpa come lo strumento musicale che suona la musica gradita ai governatori di turno nelle singole regioni. In tutto il mio mandato, ho voluto dimostrare, con alterne fortune, che è possibile essere nel contempo un ente strumentale della regione ed un ente di controllo totalmente autonomo, anche a rischio di entrare in rotta di collisione. Per me, oltre l'ILVA, contrasti anche più accesi si sono manifestati sull'autorizzazione di impianti fotovoltaici su terreno agricolo, sui rumori notturni prodotti dai cantieri edili, e, più recentemente, sulla procedura di VIA per i grandi Ospedali e sulla proroga della legge regionale per le emissioni odorigene. Analoga autonomia occorre dimostrare anche nei confronti dell'autorità giudiziaria che a volte considera l'ARPA come un corpo di polizia giudiziaria. In tal modo, si rischia addirittura, alla faccia della rivendicata terzietà, di apparire come Arlecchino servitore di due padroni!!

## **AUTOREVOLEZZA**

Un Sistema Nazionale di Protezione Ambientale che non sia fondato sulla collaborazione di enti scientificamente e tecnicamente autorevoli non è affidabile. In Puglia abbiamo potenziato e valorizzato l'esistente e creato strutture ex novo come il Polo Microinquinanti organici del Dipartimento di Taranto, attualmente dotato di accreditamento presso ACCREDIA. Dovendo gestire problematiche estremamente complesse come quella di Taranto, abbiamo stabilito collaborazioni molto efficaci con le istituzioni di ricerca (Università e CNR) e definito una strategia comune con i Dipartimenti di Prevenzione, ricostituendo una filiera ambiente-salute

la cui criticità è stata una causa non secondaria dell'intervento di supplenza della magistratura nella governance ambientale. Abbiamo potuto così sviluppare prodotti innovativi come la Valutazione di Danno Sanitario, l'identificazione di giorni critici per l'inquinamento industriale (i cosiddetti *wind-days*), il sistema Odortel fondato sulla partecipazione di cittadini impegnati attivamente (recentemente oggetto di una pubblicazione scientifica a livello internazionale).

### TRASPARENZA

Il rapporto con gli stakeholder, ed in particolare con i media e con le associazioni ambientaliste, non può essere evitato ma deve essere accettato e gestito secondo i principi della massima trasparenza; una scelta che può creare problemi a breve termine ma è sempre pagante a medio-lungo termine. Ad esempio, quando, purtroppo solo dopo l'intervento della magistratura tarantina, abbiamo deciso di andare al di là del mero principio del rispetto dei limiti ambientali (spesso non fondati su sicuri principi di prevenzione) inventandoci la cosiddetta valutazione di danno sanitario, abbiamo sentito il dovere di spiegare il senso della procedura in arroventate riunioni con associazioni ambientaliste chiuse ad ogni confronto sui contenuti, arrivando a sostenere che anche la produzione di una sola tonnellata d'acciaio sarebbe stata insostenibile a Taranto!!

### INCLUSIVITÀ

La trasparenza da sola non è sufficiente a definire un governo delle problematiche ambientali partecipato e basato sull'evidenza. Occorre attivamente promuovere la partecipazione di tutti al tavolo della conoscenza e delle decisioni. Ricordo sempre come esempio di grande

successo dell'approccio *evidence based* il convegno organizzato da ARPA e dalla ASL di Taranto sulle diossine, all'indomani dell'identificazione di valori elevati negli allevamenti ovi-caprini intorno all'impianto. Invitammo dei tecnici suggeriti dalle associazioni ambientaliste, ILVA fece partecipare suoi consulenti di livello docenti dell'Università di Milano e si riuscì ad entrare nel dettaglio di una materia complessa, ascoltando tutti i punti di vista e trovando concreti elementi di sintesi. Poi si abbandonò (non da parte di ASL e ARPA) la retta via e successe l'irreparabile, nonostante avessi avvertito che l'equilibrio raggiunto non era acquisito per sempre. Bisogna saper gestire tematiche del sapere molto complesse, con portatori d'interessi molto agguerriti e grande incertezza.

Se si riesce a seguire i quattro principi sopra esposti, si potranno superare ostacoli apparentemente insormontabili. Ma non bisogna nascondere la polvere sotto il tappeto, bisogna accettare la sfida in mare aperto. Un esempio: quando ricercatori del CNR hanno in una pubblicazione su rivista internazionale stimato in  $0.38 \mu\text{g}/\text{m}^3$  il massimo impatto delle emissioni di una megacentrale a carbone (cosa perfettamente ragionevole) e poi hanno calcolato un numero di morti atteso oscillante tra 16 e 44 all'anno (se non ricordo male), si è scatenato uno tsunami mediatico. I presupposti teorici del calcolo delle morti attese sono assolutamente discutibili. Ho provato ad avviare anche una riflessione pubblica sul caso che ha portato ad un convegno a Brindisi ma non è stato sufficiente. Occorre uno sforzo consapevole delle istituzioni ambientali e sanitarie con una chiara definizione dei limiti nella valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario. All'interno del

Consiglio federale, abbiamo elaborato e prodotto le linee-guida della VIIAS. Ma occorre fare di più, interfacciandoci non solo con le istituzioni sanitarie gemelle (ISS e Dipartimenti di Prevenzione) ma coinvolgendo le principali Società scientifiche sia in ambito ambientale che sanitario. E poi occorre potenziare la comunicazione che è il terreno delle nostre Waterloo quotidiane, dove siamo dominati dalla schiacciante superiorità delle forze avversarie.

Ero convinto che i quattro principi a cui penso di essermi ispirato nel corso della mia esperienza in ARPA Puglia fossero farina del mio sacco, frutto della mia personale elaborazione. Non è così. Quei principi sono chiaramente espressi nell'enciclica „LAUDATO SI” di papa Francesco. Mi limito a riportare il paragrafo 183. Uno studio di impatto ambientale non dovrebbe essere successivo all'elaborazione di un progetto produttivo o di qualsiasi politica, piano o programma. Va inserito fin dall'inizio e deve essere elaborato in modo interdisciplinare, trasparente ed indipendente da ogni pressione economica o politica. Deve essere connesso con l'analisi delle condizioni di lavoro e dei possibili effetti sulla salute fisica e mentale delle persone, sull'economia locale, sulla sicurezza. i risultati economici

si potranno così prevedere in modo più realistico, tenendo conto degli scenari possibili ed eventualmente anticipando la necessità di un investimento maggiore per risolvere effetti indesiderati che possano essere corretti. È sempre necessario acquisire consenso tra i vari attori sociali, che possono apportare diverse prospettive, soluzioni e alternative. Ma nel dibattito devono avere un posto privilegiato gli abitanti del luogo, i quali si interrogano su ciò che vogliono per sé e per i propri figli, e possono tenere in considerazione le finalità che trascendono l'interesse economico immediato. Bisogna abbandonare l'idea di „interventi” sull'ambiente, per dar luogo a politiche pensate e dibattute da tutte le parti interessate. La partecipazione richiede che tutti siano adeguatamente informati sui diversi aspetti e sui vari rischi e possibilità, e non si riduce alla decisione iniziale su un progetto, ma implica anche azioni di controllo e di monitoraggio costante. C'è bisogno di sincerità e verità nelle discussioni scientifiche e politiche, senza limitarsi a considerare che cosa sia permesso o meno dalla legislazione”.  
Che dire di più? Ho indegnamente copiato Papa Francesco, e ora ne riconosco volentieri la paternità.

***Dal sito del 5 aprile 2016***

# PANORAMA NORMATIVO: ANALISI, INTERPRETAZIONE E APPLICAZIONE



*La rubrica* che sarà curata dai professionisti dello Studio B&P Avvocati, vuole costituire uno strumento di aggiornamento normativo su tematiche selezionate per l'ampia portata e l'importante impatto operativo sia per l'attività delle imprese che per quella degli Enti e degli Organi di controllo. Il legame tra normativa, tecnica e realtà operativa di ogni giorno si manifesta infatti nei settori dell'ambiente e della sicurezza probabilmente più che in ogni altra branca del diritto; per tale ragione è opportuno - e vorrei dire necessario - che "controllori" e "controllati" si aggiornino costantemente sul mutevole panorama normativo, dandone una lettura che - nella maggior parte dei casi - non può prescindere da un necessario confronto con le migliori tecniche. L'ambizione della presente rubrica - nell'ambito del Bollettino degli Esperti Ambientali, che da decenni persegue questa finalità - è dunque quella di assistere il lettore nell'analisi del testo normativo, fornendo anche spunti di interesse tecnico ed operativo.

Lo studio B&P Avvocati - con sedi a Milano, Verona e Palermo - è attivo da molti anni nei settori del diritto ambientale, della sicurezza sul lavoro e della responsabilità di impresa, ed in tali ambiti assiste imprese ed Enti sia in giudizio (contenzioso civile, penale, amministrativo e tributario) che tramite consulenza stragiudiziale, operativa e strategica. I professionisti dello studio nelle materie di competenza hanno al proprio attivo numerose pubblicazioni in Italia e all'estero, effettuano docenze presso varie Università e intervengono a seminari e convegni.

In forza dell'esperienza maturata, l'auspicio è dunque che la rubrica possa essere prima di tutto utile strumento per l'attività di tutti i giorni, inserendosi nell'importante attività che UN.I.D.E.A. e il Bollettino degli Esperti Ambientali svolgono nel settore ambientale.

**Luciano Butti**

luciano.butti@buttiandpartners.com

## I VALORI DI FONDO NELLA BONIFICA DEI SITI CONTAMINATI. STATO DELL'ARTE E PROSPETTIVE FUTURE

ATTILIO BALESTRERI

*B&P Avvocati,  
attilio.balestreri@buttiandpartners.com*

### PREMESSA: AMBITI DI APPLICAZIONE E QUESTIONI APERTE

Il tema dei valori di fondo è noto da tempo tanto nella normativa europea quanto, soprattutto, in quella nazionale. Determinare un valore di fondo significa, in estrema sintesi, individuare un valore-obiettivo, diverso da quello previsto per legge e caratteristico dell'area in cui si colloca il sito oggetto di indagine, determinato da peculiari condizioni naturali (geologiche, climatiche, chimiche, ecc.) oppure da apporti antropici di origine non individuabile e con carattere diffuso.

Il problema si è posto, e si pone, in diversi settori del diritto ambientale, in particolare laddove sia necessario individuare obiettivi di qualità delle matrici ambientali al fine di intervenire sulle stesse. È il caso, ad esempio, della normativa in materia di protezione e tutela delle acque, della disciplina sulla bonifica dei siti contaminati, della gestione delle terre e rocce da scavo.

Sulla problematica dei valori di fondo (in particolare per le acque di falda e per i suoli in siti contaminati) sono stati prodotti, soprattutto negli anni recenti, diversi protocolli operativi di carattere generale, cui si sono affiancati numerosi studi, spesso efficacemente coordinati dalle Agenzie per la protezione dell'ambiente delle diverse Regioni italiane, volti a determinare valori specifici per aree di riferimento.

Malgrado la presenza di riferimenti normativi e di documenti di indirizzo, che si fa col tempo sempre più ampia, residuano tuttavia sul tema diversi profili dubbi e quesiti per i quali ancora non è stata fornita una risposta univoca; ciò rende ancora oggi non uniforme l'applicazione di criteri tecnici ed operativi sul territorio nazionale. Tra i possibili quesiti, due suscitano particolare attenzione con riferimento alla bonifica dei siti contaminati: rileva l'apporto antropico nella determinazione del valore di fondo; ed in caso affermativo, a quali condizioni? Come determinare e certificare i valori di fondo ai fini del loro concreto utilizzo nell'ambito dei procedimenti amministrativi, ed in particolare di quello di bonifica?

Si tratta di problematiche che coinvolgono profili normativi e tecnici, e che risultano basilari per un corretto approccio al tema. Per poterle affrontare, occorre prendere le mosse dal dato normativo.

### VALORI DI FONDO: L'ARTICOLATO CONTESTO NORMATIVO

In numerose disposizioni di legge nazionali ed europee troviamo riferimenti ai valori di fondo e tentativi di definire gli stessi che, come vedremo, non risultano sempre coordinati ed univoci ma, se analizzati nel complesso, possono aiutare a trarre elementi comuni.

Partendo dalla **disciplina sulla protezione e tutela delle acque** e sulla determinazione dei valori di qualità delle stesse, a livello europeo già nel 2000 la Direttiva Quadro sulla tutela delle acque (Direttiva 2000/60/CE) nell'Allegato II sottolineava la necessità di "considerare le caratteristiche idrogeologiche comprendenti informazioni sui livelli di fondo e sul bilancio idrico" al fine di caratterizzare e definire lo stato



qualitativo delle acque. L'obiettivo di determinare valori di fondo in questo ambito è sostanzialmente quello di classificare correttamente lo stato di qualità delle acque, evitando pertanto di intervenire in casi di sostanze presenti in concentrazioni superiori ai valori soglia per ragioni connaturate al bacino idrico oggetto di indagine. Intervenire in tali casi sarebbe infatti inutile ed ingiustificato. A livello di normativa nazionale, già il D.Lgs. 152/99 prevedeva in Allegato 1 una classe di stato, definita "0", per le acque sotterranee caratterizzate da presenza naturale o dovuta ad apporto antropico trascurabile di sostanze con valori oltre i limiti soglia di legge. Nel 2006, la Direttiva 2006/118/CE sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento ha poi "coniato" la definizione di concentrazione di fondo nell'ambito della tutela delle acque, recepita in Italia col D.Lgs. 16 marzo 2009 n. 30 nei seguenti termini: *"la concentrazione di una sostanza o il valore di un indicatore in un corpo idrico sotterraneo corrispondente all'assenza di alterazioni antropogeniche o alla presenza di alterazioni estremamente limitate rispetto a condizioni inalterate"*. Il medesimo concetto viene espresso nel Codice Ambientale (D.Lgs. 152/2006) dall'art. 73, sempre dettato in tema di tutela delle acque, laddove si fa riferimento in relazione all'ambiente marino all'obiettivo di riportare le risorse idriche a concentrazioni *"vicine ai valori del fondo naturale per le sostanze presenti in natura e vicine allo zero per le sostanze sintetiche antropogeniche"*. Il legislatore europeo e quello nazionale hanno dunque confermato, nell'ambito della tutela delle acque,

l'importanza di valutare sia la presenza naturale di sostanze in valori eventualmente eccedenti i limiti di legge sia eventuali alterazioni antropogeniche delle stesse in misura "limitata" (utilizzando le generiche dizioni di "alterazioni estremamente limitate" o "vicine allo zero").

Che i valori di fondo debbano essere valutati anche per identificare l'effettivo impatto di un'attività sull'ambiente viene confermato, nell'ambito della disciplina sulle **autorizzazioni ambientali** (in particolare AIA), dall'art. 29-sexies D.Lgs. 152/2006 secondo il quale la determinazione dei valori limite di emissione dell'installazione deve essere svolta *"tenendo se del caso esplicitamente conto dell'eventuale presenza di fondo della sostanza nell'ambiente per motivi non antropici"*. Come è agevole notare, tale disposizione - a differenza delle precedenti in materia di tutela delle acque - sembra escludere apporti antropici nella valutazione dei valori di fondo; è nondimeno evidente che la stessa debba essere coordinata con le specifiche discipline settoriali, al fine di evitare un approccio diverso alla tematica in funzione dei diversi ambiti applicativi (con ciò creando disparità di trattamento e problematiche operative).

Un ultimo ambito cui accennare prima di entrare nella disciplina sulle bonifiche è quello delle **terre e rocce da scavo**. Qui, un riferimento ai valori di fondo si trova - ad esempio - nel D.M. 161/2012 (oggi applicabile alle opere soggette a VIA ed AIA<sup>1</sup>) che in termini generali (art. 1, comma 1, lett. i) definisce "ambito territoriale con fondo naturale" un sito in cui *"può essere dimostrato per il suolo/sottosuolo che un valore superiore alle Concentrazioni*

<sup>1</sup>".... Tale indicazione ha trovato conferma ad esempio nella sentenza TAR Lazio - Roma 10 giugno 2014 n. 6187

**Soglia di Contaminazione (CSC) (...) sia ascrivibile a fenomeni naturali legati alla specifica pedogenesi del territorio stesso, alle sue caratteristiche litologiche e alle condizioni chimico-fisiche presenti**” e poi prevede (art. 5) “è fatta salva la possibilità che le concentrazioni di tali elementi e composti vengano assunte pari al valore di fondo naturale esistente per tutti i parametri superati. A tal fine, **in fase di predisposizione del Piano di Utilizzo, il proponente segnala il superamento di cui sopra all’Autorità competente, presentando un piano di accertamento per definire i valori di fondo da assumere**”. In sintesi, il D.M. 161/2012 da un lato conferma l’importanza della determinazione dei valori di fondo del sito, d’altro lato impone un contraddittorio con l’Autorità per la determinazione degli stessi (senza tuttavia dettarne tempi e modi). Tale disciplina è oggi in fase di “riordino” attraverso un D.P.R. che dovrà aggiornarla sulla base di criteri specifici di indirizzo.

#### VALORI DI FONDO E BONIFICA DEI SITI CONTAMINATI: IL PANORAMA NORMATIVO

Veniamo ora al tema centrale del presente contributo, vale a dire la valutazione dei valori di fondo nella bonifica dei siti contaminati, ambito la cui disciplina è oggi in larga parte contenuta nella Parte Quarta del Codice Ambientale e nei relativi allegati<sup>2</sup>. In questo contesto, la necessità di considerare i valori di

fondo esistenti per il suolo e le acque sotterranee assume infatti un ruolo determinante per valutare se e come intervenire nel sito. I valori di fondo, ove determinati, sono infatti sostitutivi dei valori-obiettivo previsti per legge; laddove pertanto il valore di fondo non sia superato non si avvieranno le procedure di intervento<sup>3</sup> così come laddove ciò emerga nel corso del procedimento (solitamente in fase di caratterizzazione), se ne dovrà tenere conto per i successivi step procedurali. Ma non solo. La presenza di valori di fondo risulta infatti determinante anche per eventualmente escludere responsabilità di singoli operatori per la contaminazione del sito, elemento dirimente in una disciplina i cui oneri di attivazione sono in massima parte in capo al soggetto identificato come responsabile<sup>4</sup>. Non da ultimo, la questione dei valori di fondo pone peraltro quesiti di carattere “procedurale”, stante il procedimento chiaramente scandito dagli art. 242 e ss. del Codice Ambientale che, tuttavia, non contempla puntualmente tale aspetto. Un “banco di prova” importante in questo ambito è costituito dai Siti di Interesse Nazionale (SIN), di competenza ministeriale e caratterizzati da situazioni di inquinamento complesse che coinvolgono molteplici operatori. A livello normativo, il primo e più importante riferimento ai valori di fondo si rinviene oggi nella definizione di Concentrazione Soglia di Contaminazione (CSC), valore al di

<sup>2</sup> La previgente disciplina era in larga parte contenuta nel D.M. 471/1999 nel quale già si rinvenivano specifici riferimenti alle nozioni di valore di fondo (art. 4) e inquinamento diffuso (art. 2, comma 1, lett. j).

<sup>3</sup> Si veda sul punto, ad esempio, TAR Friuli Venezia Giulia, sez. I, 26 maggio 2008 n. 301 che denota insufficienza istruttoria in provvedimenti emanati senza preventiva presenza dei valori di fondo così concludendo: “valore al quale viceversa si deve fare riferimento, ove superiore a quello ottimale, in forza delle disposizioni contenute da un lato nell’art. 4, comma 2, del D.M. n. 471/99 e dall’altro nell’art. 240, comma 1 lett. B) del d.l.vo n. 152/06 (essendo evidentemente incongruo pretendere una bonifica che il risultato ottimale non potrà mai raggiungere)”.

<sup>4</sup> In questo senso, si veda ad esempio la sentenza TAR Toscana - Firenze, sez. II, 8 ottobre 2013, n. 1351 nella quale si evidenzia, con riferimento alla definizione dei valori di fondo, che “la situazione di incertezza rilevata avrebbe dovuto indurre la Conferenza di servizi ad approfondire le indagini prima di disporre gravosi adempimenti a carico della ricorrente”.

sopra del quale il sito è potenzialmente contaminato ed è necessario avviare le procedure previste dagli art. 242 e ss. Nel definire le CSC, infatti, l'art. 240 D.Lgs. 152/2006 specifica che *"Nel caso in cui il sito potenzialmente contaminato sia ubicato in un'area interessata da fenomeni antropici o naturali che abbiano determinato il superamento di una o più concentrazioni soglia di contaminazione, queste ultime si assumono pari al valore di fondo esistente per tutti i parametri superati"*. In sostanziale coerenza con tale definizione si è posto il D.Lgs. 16 gennaio 2008 n. 4 - attuativo dei contenuti del Codice Ambientale - che, nel definire il punto di conformità per le acque sotterranee nell'ambito di un procedimento di bonifica<sup>5</sup> indica che *"valori superiori possono essere ammissibili solo in caso di fondo naturale più elevato o di modifiche allo stato originario dovute all'inquinamento diffuso, ove accertati o validati dalla Autorità pubblica competente (...) comunque compatibilmente con l'assenza di rischio igienico-sanitario per eventuali altri recettori a valle"*. Gli Allegati tecnici alla Parte Quarta del D.Lgs. 152/2006, nei quali si rinvencono ulteriori riferimenti alla questione di cui si tratta, confermano sostanzialmente tali definizioni.

Ancora una volta, al fianco dei valori di fondo naturale si pongono gli apporti antropici, per i quali la disciplina in materia di bonifiche valorizza il carattere *diffuso* e l'assenza di rischio al fine di considerarli quali valori di fondo dell'area in esame.

Sulla nozione di inquinamento diffuso troviamo, nel Codice Ambientale, due definizioni - coerenti e intimamente connesse<sup>6</sup> - nelle parti dedicate alla bonifica dei siti contaminati ed al risarcimento del danno ambientale. Così l'art. 240, comma 1, lett. r) del D.Lgs. n. 152/2006 lo definisce come *"la contaminazione o le alterazioni chimiche, fisiche o biologiche delle matrici ambientali determinate da fonti diffuse e non imputabili ad una singola origine"*. Allo stesso modo, l'art. 303 comma 1, lett. h) in tema di danno ambientale esclude l'applicabilità della disciplina *"al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso, se non sia stato possibile accertare in alcun modo un nesso causale tra il danno e l'attività dei singoli operatori"*. Come si ricorda in recenti contributi sul tema<sup>7</sup>, tipico caso di inquinamento diffuso si ha in grandi agglomerati urbani dove nei decenni le attività antropiche hanno prodotto, con riferimento a specifiche tipologie di contaminanti, situazioni aventi i caratteri descritti dalle norme sin qui analizzate.

In sintesi, dunque, la disciplina in materia di bonifica con riferimento alla tematica in esame:

- considera imprescindibile la valutazione preventiva dei valori di fondo presenti nel sito, al fine di valutare se (superamento o meno dei valori-soglia e relativa responsabilità) e come (definizione obiettivi) intervenire<sup>8</sup>;
- considera, nell'ambito dei valori di fondo, sia quelli di origine naturale

<sup>5</sup> Vale a dire, secondo le attuali disposizioni di legge, il punto a valle idrogeologico della sorgente collocato non oltre i confini del sito contaminato oggetto e per il quale la CSR per ciascun contaminante è fissata equivalente alle CSC.

<sup>6</sup> Gli ambiti della bonifica dei siti contaminati e del risarcimento del danno ambientale risultano strettamente connessi, e di conseguenza le relative discipline debbono essere valutate come tali, in quanto la bonifica è ormai pacificamente considerata come la modalità di ristoro del danno ambientale da preferire in assoluto (Cass. Pen. Sez. III 27 maggio 2011 n. 21311).

<sup>7</sup> Indicazioni in tal senso si rinvencono, ad esempio, in F. LA VIGNA - I. BONFÀ - S. MARTELLI, La determinazione dei valori di fondo naturale ed antropico nelle acque sotterranee dei grandi agglomerati urbani, in *Acque Sotterranee - Italian Journal of Groundwater*, 2014.

<sup>8</sup> In questo senso si veda, ad esempio, S. MENICETTI, Esperienze della toscana sui valori di fondo naturale, in *Ecoscienza*,

- che quelli di origine antropica;
- quanto all'apporto antropico, fa esplicito riferimento a situazioni di contaminazione diffusa, come sopra definite;
- valorizza un percorso di contraddittorio con l'Autorità Pubblica per la determinazione dei valori di fondo, senza tuttavia dettarne tempi e modi.

#### NORME TECNICHE, PROTOCOLLI E STUDI SCIENTIFICI PER LA DETERMINAZIONE DEI VALORI DI FONDO: CENNI

A livello tecnico, un primo importante riferimento è costituito, sin dalla sua genesi nel 2005, da una norma tecnica unificata prodotta sul tema dei valori di fondo, vale a dire la **UNI EN ISO 19258 (Soil Quality - Guidance on the determination of background values)**. L'obiettivo di tale norma tecnica è di individuare una metodica unificata per la determinazione dei valori di fondo nei suoli, ma alcuni spunti di essa sono oggi pressoché universalmente assunti come criteri operativi di carattere generale. La norma **ISO 19258** distingue - con differenti definizioni - il valore di fondo esclusivamente naturale o pedogeochimico da quello determinato da fonti antropiche e di tipo diffuso, ma nel fornire una definizione di carattere e applicabilità generali mostra di valorizzare entrambi gli apporti.

I contenuti normativi e le esigenze specifiche in materia di bonifiche hanno tuttavia portato all'elaborazione, su base nazionale, di numerosi e diversificati protocolli e studi scientifici (di carattere generale o su

base locale) atti a definire metodiche per l'individuazione dei valori di fondo e, conseguentemente, individuare limiti precisi, e che forniscono importanti spunti per l'analisi di cui si tratta.

Un primo tema comune a tali contributi tecnici è proprio quello dell'**apporto antropico**, e della relativa rilevanza nella determinazione dei valori di fondo. Così, ad esempio, l'**Istituto Superiore di Sanità**<sup>9</sup> già nel 2006 precisava che il termine "valori di fondo" si riferisce a concentrazioni la cui presenza "*non è riconducibile ad alcuna sorgente puntuale e/o specifica attiva, nel presente o in passato, sull'area di interesse*", precisando poi che "*ovunque vi sia attività umana, la composizione di un suolo è data dall'insieme di una frazione pedo-geochimica naturale e di una frazione antropogenica, il cui peso nella composizione finale è difficilmente individuabile*". Sostanzialmente conforme **ISPRA**<sup>10</sup> che nel 2009, e con riferimento alle acque sotterranee sulla scorta delle Direttive di cui già si è detto, evidenziava come - soprattutto nei Siti di Interesse Nazionale - "*non è possibile determinare veri e propri valori di fondo naturale (...) non essendo distinguibili gli apporti di inquinanti connessi alle attività antropiche da quelli connessi ai processi naturali stessi*". Essendo la determinazione dei valori di fondo un'attività fondamentale per un approccio tecnicamente corretto e sostenibile nell'ambito degli interventi di bonifica, e rivestendo essa fondamentale importanza in situazioni ambientali complesse come quelle che si registrano nei S.I.N.,

numero 6, anno 2012 che afferma "Nella bonifica di un sito contaminato, invece, un fondo ambientale dato da fonti diffuse, non note e comunque estranee al perimetro del sito, potrebbe invece costituire l'unico possibile obiettivo di bonifica locale".

<sup>9</sup> I.S.S., Protocollo Operativo per la determinazione dei valori di fondo di metalli/metalloidi nei suoli dei siti d'interesse nazionale, Giugno 2006.

<sup>10</sup> I.S.P.R.A., Protocollo per la definizione dei valori di fondo per le sostanze inorganiche nelle acque sotterranee, Aprile 2009.

molte amministrazioni regionali e locali nonché Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente<sup>11</sup> hanno poi efficacemente sviluppato studi scientifici e approfondimenti su base locale che, seppur assumendo volta per volta atteggiamenti più o meno conservativi, giungono a non dissimili conclusioni.

Un ulteriore elemento comune a tali documenti tecnici è quello dell'individuazione di **metodologie per la determinazione dei valori di fondo** attraverso un percorso per step successivi, che generalmente si struttura in: **i)** una fase conoscitiva "in campo"; **ii)** una fase di organizzazione e rielaborazione dei dati raccolti e di definizione di un modello concettuale del sito; **iii)** una fase di analisi degli stessi ai fini dell'estrapolazione di dati che (su base media o statistica) possano essere assunti come valori di riferimento. Le metodologie proposte nei vari documenti sono diversificate<sup>12</sup> (e ciò certamente non contribuisce ad un approccio univoco alla tematica), ma l'obiettivo è comune, vale a dire individuare dati rappresentativi e correlabili direttamente all'area oggetto di indagine.

#### CENNI CONCLUSIVI E PROSPETTIVE FUTURE

Dalla ricostruzione sin qui svolta emerge che il tema della determinazione dei valori di fondo trova ampio spazio nella disciplina in materia di bonifica dei siti contaminati

e ne costituisce - come anche in giurisprudenza si è avuto modo di affermare<sup>13</sup> - un presupposto fondamentale la cui carenza può costituire difetto istruttorio e conseguente illegittimità dei provvedimenti emanati.

Malgrado le definizioni normative ed i documenti tecnici non adottino sempre approcci coincidenti, si può ragionevolmente concludere ad esito della presente analisi ed anche in ottica di sostenibilità degli interventi da svolgere, che i valori di fondo debbano essere intesi - ed indagati - nel duplice carattere di "fondo naturale" e "fondo antropico" di carattere diffuso, nei limiti e con le modalità più sopra analizzati.

Il "grande assente", in tutto ciò, è un procedimento amministrativo univoco volto alla individuazione e formale determinazione dei valori di fondo, nonché una specifica competenza per tale individuazione. Chi può proporre l'individuazione dei valori di fondo? Chi può determinarli e validarli? Con quale procedimento e con quali tempistiche? Sono domande cui non viene fornito un puntuale riscontro nella normativa e nell'elaborazione tecnica sin qui analizzata.

È evidente che un intervento normativo specifico risulterebbe necessario; infatti, anche laddove viene fatto cenno ad un procedimento in contraddittorio per la determinazione dei valori di fondo (ad es. in materia di terre e rocce da scavo) il

<sup>11</sup> Senza poter richiamare, per esigenze di sintesi, i numerosi studi prodotti su base nazionale sul tema, bastino alcuni richiami a titolo esemplificativo. Con riferimento alla Regione Veneto, una ricostruzione delle indagini svolte è contenuta in "Metalli e metalli nei suoli del Veneto - Determinazione dei valori di fondo", a cura di ARPA Veneto, 2011, reperibile al link: <http://www.arpa.veneto.it/arpavinforma/pubblicazioni/metalli-e-metallidi-nei-suoli-del-veneto-determinazione-dei-valori-di-fondo>. Quanto alla Regione Toscana, si vedano invece diversi studi pubblicati sul sito [www.arpat.toscana.it](http://www.arpat.toscana.it). Per la Sardegna, un interessante esempio è costituito dall'analisi svolta con riferimento al Sito di Interesse Nazionale di Portoscuso, reperibile al link: <http://www.sardegnaambiente.it/index.php?xsl=612&s=71264&v=2&c=4586>. Molti altri studi sono stati prodotti per le diverse regioni e province italiane oppure con riferimento a specifici S.I.N.

<sup>12</sup> Sul punto, alcuni riferimenti alle principali metodologie sono richiamati in F. LA VIGNA - I. BONFÀ - S. MARTELLI, La determinazione dei valori di fondo naturale ed antropico nelle acque sotterranee dei grandi agglomerati urbani, in *Acque Sotterranee - Italian Journal of Groundwater*, 2014.

<sup>13</sup> In questo senso, ad esempio, la già citata sentenza TAR Friuli Venezia Giulia 26 maggio 2008 n. 301.

percorso procedimentale non viene chiaramente scandito, mentre nei casi in cui sono stati elaborati studi specifici per la determinazione dei valori di fondo essi non sempre hanno trovato una formale validazione o definizione.

Anche in assenza di un intervento normativo risolutivo, è comunque necessario - e legittimo - adottare un approccio ragionevole sul piano logico, sostenibile sul piano operativo e congruo su quello tecnico che valorizzi il contraddittorio tra privato e Pubblica Amministrazione senza dimenticare le esigenze di intervento nel sito e la congrua durata del procedimento. Il "luogo" in cui determinare i valori di fondo, avendo a mente la struttura del procedimento di bonifica, può dunque essere la Conferenza di Servizi che è tenuta ad approfondire tale tematica e

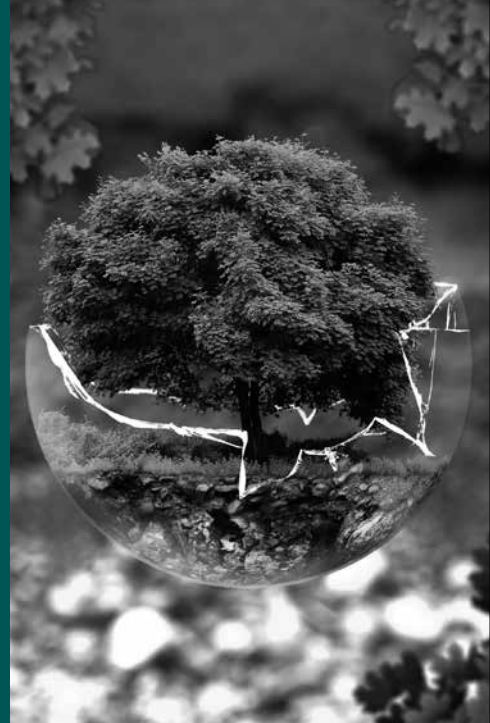
porre a base delle proprie determinazioni tutte le indagini tecniche disponibili in merito, in particolar modo se specificamente volte a determinare i valori di fondo<sup>14</sup>.

La proposta di determinazione dei valori di fondo può giungere dal privato così come dall'Amministrazione; in entrambi i casi quel che conta è che laddove il tema dei valori di fondo trovi ingresso nel procedimento esso dovrà essere adeguatamente - e tempestivamente - analizzato al fine di fornire un puntuale riscontro tecnico, fondato in prima battuta sugli studi già disponibili oppure sulle elaborazioni tecniche prodotte nel procedimento, prima di procedere con i successivi step procedurali, anche al fine di evitare interventi che non potranno raggiungere gli obiettivi preventivati.

---

<sup>14</sup> Tale assunto trova generale conferma nella giurisprudenza già citata nelle precedenti note; in particolare si veda sul punto la già richiamata decisione del TAR Toscana, 8 ottobre 2013 n. 1351.

# MANAGEMENT PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE: PUNTI DI VISTA



*La rubrica* vuole essere uno spazio dedicato ai temi dell'innovazione per una migliore gestione e organizzazione della Pubblica Amministrazione con particolare riferimento ai temi ambientali e agli strumenti disponibili. Molto spesso infatti gli esperti che operano nel settore ambientale si trovano a fronteggiare le attività in emergenza e i temi di una corretta e quanto più strategica programmazione sono le leve più importanti per non subire le sollecitazioni interne ed esterne ma casomai per veicolarle verso una più efficace ed equa azione di tutela.

Comprendere in che dimensione la PA - e quindi, per gli aspetti d'interesse di questa rivista, il Sistema per la protezione ambientale (SNPA) - si colloca rispetto al proprio campo d'azione, ai propri stakeholder, agli altri attori istituzionali e privati nonché alle risorse di cui può o potrà disporre, è ormai una consapevolezza indispensabile per gli analisti e i manager di una amministrazione meno burocratizzata, più efficiente, più economica e al contempo meno fordista, ma sempre più tesa al perseguimento dell'effettivo beneficio dei propri utenti e alla produzione di valore pubblico.

Non dimentichiamo che siamo in un momento storico particolare, dove la necessità di ripresa della crescita del nostro Paese richiede ormai che le Amministrazioni Pubbliche siano in grado, pur potendo contare su risorse sempre più limitate, di affrontare i problemi collettivi, di contribuire al rafforzamento della competitività dei territori, di riprogettare i servizi e di rispondere adeguatamente ai bisogni dei cittadini e delle imprese.

Questo libero spazio sarà dedicato alle esperienze e alle idee di tutti coloro che nella propria amministrazione, con particolare riferimento alle tematiche ambientali, hanno impostato (o hanno intenzione di impostare) strumenti di pianificazione strategica, organizzazione, project management, service management e ai risultati che tali esperienze e idee hanno permesso di raggiungere.

**Maila Strappini**  
m.strappini@hotmail.it

La standardizzazione dei processi di lavoro era, secondo Mintzberg<sup>1</sup>, uno dei cinque meccanismi di coordinamento in un'organizzazione opportunamente orchestrata che, assieme alle altre variabili, può generare armonia e coerenza interna e al contempo rendere l'azienda parimenti armoniosa e coerente con il contesto in cui si muove e opera. Il rischio che si annida nella logica della standardizzazione e che può renderne sterile l'applicazione e "ingabbiarne" i risultati in una routine ordinaria, sta nel perderne di vista le motivazioni e gli obiettivi primari. Eseguire operazioni ripetitive, seguire procedure, da un lato mette al sicuro dal commettere alcuni tipi di errori ma dall'altro può rendere "pigro" e poco adattivo il sistema nel tempo e nel contesto; tale effetto viene ulteriormente amplificato se i sistemi di gestione adottati sono molteplici e non integrati fra loro. Ne risulta che gli obiettivi emergenti divergono da quelli pianificati e la strategia non consegue il risultato più importante ovvero, per una azienda del sistema Stato/Regioni, la produzione di valore pubblico. Ecco che la rinnovata attenzione al bisogno, o meglio alla domanda degli stakeholder, diventa la lente attraverso cui polarizzare la gestione organizzativa dell'amministrazione. Nel contributo che segue verrà presentato da Giulia Soracco, consulente manageriale esperta in Sistemi di Gestione Integrati, Risk e Project Management, uno strumento di supporto al top management aziendale per conseguire gli obiettivi della sostenibilità ambientale come importante vettore di sviluppo, applicando le logiche della standardizzazione integrata dei processi in logica stakeholder oriented. (m.s.)

## LA GESTIONE AMBIENTALE ATTUATA SECONDO LA LOGICA DEL SISTEMA DI GESTIONE INTEGRATO (SGI), DELLA ISO 14001:2015 E DEI SISTEMI DI MONITORAGGIO E CONTROLLO

GIULIA SORACCO

*Studio di Ingegneria & Management -  
Genova*  
*giulia.soracco@hotmail.it*

Lo sviluppo sostenibile è la chiave di lettura con cui le aziende oggi possono fare la differenza sul mercato; un possibile strumento per implementare, monitorare e perseguire la sostenibilità ambientale è un Sistema di Gestione Integrato (SGI) che attui i principi del nuovo regolamento ISO 14001:2015 come supporto ai processi decisionali dell'Alta Direzione e delle politiche societarie.

Negli ultimi dieci anni, l'attuazione dei Regolamenti Volontari (ISO 9000, ISO 14000, OHSAS 18000, ecc.) e delle normative di settore che fissano limiti e richiedono l'affidabilità di gestione, ha portato le aziende ad aggiornare il proprio assetto organizzativo in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione. Attuare un'integrazione dei sistemi permette all'azienda di predisporre una parte documentale definita "di base" integrata da documenti specifici per le diverse tematiche, facilitando la messa a punto di sinergie tra le interfacce dei processi, snellire le procedure riducendo i conflitti tra le parti interessate.

L'International Standard Organization (ISO), Ente riconosciuto a livello internazionale, ha iniziato negli ultimi dieci anni a sviluppare l'aggiornamento dei Regolamenti Volontari

<sup>1</sup> H. Mintzberg "La progettazione dell'organizzazione aziendale" (1996) - Il Mulino

<sup>2</sup> sito: www.bsigroup.com



secondo una nuova matrice proposta dal British Standard Institute (BSI). Grazie alla pubblicazione della Linea Guida BS/PAS99/2012 l'Ente ha aggiornato la vecchia matrice di riferimento dei Regolamenti ISO conosciuta come "Ciclo di Deming" integrando le quattro fasi "PLAN-DO-CHECK-ACT" con "LEADERSHIP" e "SUPPORT" ottenendo la nuova matrice formata da sei fasi "LEADERSHIP-PLAN-SUPPORT-DO-CHECK-ACT".

La nuova matrice dei Sistemi di Gestione permette all'azienda di eseguire un'integrazione e ottenere numerosi benefici relativi a questo tipo di gestione.

- La prima fase, "**Leadership**", supporta e vincola l'Alta Direzione ad impegnarsi nel definire una politica integrata dei sistemi in coerenza al Codice Etico aziendale, definire obiettivi coerenti con la sua potenziale struttura assicurando la prestazione del prodotto/servizio reso.
- La seconda fase "**Plan/Planning**" è stata ulteriormente sviluppata con l'analisi del contesto (interno ed esterno) in cui opera l'azienda e delle parti interessate che si interfacciano con essa per poter individuare a monte i possibili rischi di impresa e le opportunità di mercato.
- La terza fase "**Support**" è stata sviluppata con lo scopo di individuare e predisporre le risorse necessarie per implementare, mantenere e aggiornare l'organizzazione in una logica di miglioramento continuo del SGI.
- La quarta fase "**Do/Operation**" riguarda la parte di implementazione del ciclo di vita del prodotto/servizio reso. Essa si concentra

sulle modalità di attuazione dei processi, sui meccanismi di monitoraggio, sull'utilizzo della documentazione per assicurare all'organizzazione il pieno controllo dei processi di *outsourcing* in modo tale da affrontare gli eventuali rischi e le opportunità.

- La quinta fase "**Check**" ha il compito di monitorare, misurare, analizzare e valutare il sistema di gestione integrato definendo le misure di controllo e gli strumenti di valutazione. Il confronto e l'integrazione tra le diverse tematiche analizzate consente inoltre all'azienda di identificare nuovi indicatori per valutare l'efficacia di applicazione del SGI.
- L'ultima fase "**Act**" riguarda la cosiddetta "azione correttiva" che si trasforma in "azione preventiva" grazie all'analisi dei rischi sviluppata nella fase di Planning e in attuazione nella fase "Do/Operation".

Secondo questa visione, in data 15 settembre 2015 è stata pubblicata la nuova versione della ISO 14001<sup>3</sup> che riguarda i sistemi di gestione ambientale: essa si basa sulla nuova matrice proposta dalle PAS 99 sopra descritta, con lo scopo primario di coinvolgere l'Alta Direzione nella definizione di obiettivi e strategie.

La "**gestione degli aspetti ambientali**" in azienda quindi non è più considerata come uno dei tanti aspetti formali da tenere sotto controllo per ottenere una certificazione ISO, una qualifica verso l'esterno o per dare riscontro ad una autorizzazione ambientale, ma è intesa come una concreta analisi strategica ambientale integrata con pari dignità alle variabili strategiche di gestione e sviluppo societarie.

La nuova ISO 14001, grazie

<sup>3</sup> ISO 14001: la prima pubblicazione della ISO 14001 è in veste BS 7750 nel 1992, successivamente è stata codificata come ISO 14001, pubblicata nel 1996 e rivista nel 2004. ([www.bsigroup.com](http://www.bsigroup.com))

### SISTEMA DI GESTIONE INTEGRATO

STAKEHOLDER (PARTI INTERESSATE)	AMBIENTE ISO 14001	SICUREZZA OHSAS 18001	QUALITÀ ISO 9001
Cliente	x	x	x
Fornitore	x	x	x
Popolazione sul territorio	x	x	x
Altre aziende presenti sul territorio	x	x	x
Agenzia dell'entrata	/	/	x
Consulente	x	x	x
Terzista	x	x	x
Comune	x	x	x
Regione	x	x	x
Enti Statali di controllo e verifica	x	x	x

all'evoluzione del ciclo di Deming, sostiene l'azienda nella conoscenza del "contesto" in cui opera per consentire una pianificazione coerente e consapevole avvicinando così le politiche d'impresa alla effettiva capacità operativa e gestionale della stessa.

La conoscenza del contesto esterno, per l'azienda, implica l'analisi e la presa d'atto di molteplici fattori tra cui la cultura e le abitudini/consuetudini del territorio, se vi sono influenze politiche e/o religiose riguardanti la gestione degli aspetti ambientali, se vi sono leggi locali che prediligono/impongono una determinata visione. Lo scopo è quello di ottenere una padronanza elevata di tutti gli elementi che possono compromettere l'azienda nel raggiungimento degli obiettivi predefiniti. Analogamente con la conoscenza del proprio contesto "interno" l'azienda deve porsi l'obiettivo definito dalla ISO 14001 ossia avere una "High Level Structure" (HLS). Un livello di struttura elevato aziendale permette di rispondere in maniera flessibile e propositiva ai mutamenti repentini

del mercato, alle richieste del territorio, alle nuove situazioni conseguenti ad aggiornamenti normativi ed autorizzativi.

Le "parti interessate", riguardano un altro aspetto che la norma ISO reputa fondamentale analizzare, sono gli *stakeholder* interni ed esterni con cui si rapporta l'azienda in maniera diretta e indiretta. Per avere una visione di tutti gli *stakeholder* l'azienda deve prendere in esame il proprio processo ed analizzarlo sotto il profilo della "catena del valore"<sup>4</sup> (*value chain*) inteso come il processo di produzione/erogazione del servizio. È opportuno fare riferimento a tutti i soggetti che, a diverso titolo, contribuiscono alla creazione del valore del prodotto/servizio aziendale (quali fornitori, appaltatori, terzisti) e di tutti i possibili "destinatari" del valore creato (clienti, consumatori, altri utilizzatori finali). È fondamentale richiamare importanza dei soggetti di controllo e verifica, il Comune, la Provincia, la Regione, i Consulenti, gli Enti di certificazioni, ecc.

Di seguito si propone un possibile metodo fruibile da parte dell'azienda

<sup>4</sup> ISO 14001:2015

per esaminare gli *stakeholder* in un'ottica di visione integrata. Ricordiamo che il SGI si può adottare nel momento in cui l'azienda ha uno o più sistemi. Si ipotizza un'azienda certificata ISO 14001 (SGA), OHSAS 18001 (SGS), ISO 9001 (SGQ) che opera nel settore terziario e che ha individuato l'elenco dei principali *stakeholder* (vedi tabella). L'obiettivo che si intende perseguire mediante l'utilizzo della matrice è quello di analizzare l'influenza degli *stakeholder* sul sistema operativo aziendale e quello di verificare quanto il soggetto identificato opera secondo una matrice operativa e gestionale basata su presupposti comuni. Ogni elemento di differenziazione dovrà essere analizzato ai fini dell'influenza che lo stesso può avere sull'attuazione delle politiche e obiettivi aziendali. Prendiamo ad esempio la categoria dei "fornitori": se il soggetto è certificato ISO 14001:2015 l'azienda potrà valutare, con principi comuni di analisi per processi e di analisi di rischio, i temi ambientali che incidono sulla produzione sul trasporto e utilizzo dei prodotti forniti. Inoltre potrà valutare "l'affidabilità ambientale" nel suo complesso del suo fornitore. Analogamente se il soggetto ha attuato un modello di gestione della sicurezza così come previsto dall'art. 30 del D.Lgs. 81/08 (Rif. OHSAS 18001) sarà possibile un confronto tra soggetti che, nel rispetto delle norme, operano con modelli di gestione basati sulla stessa matrice di riferimento garantendo la verifica di affidabilità dei prodotti/servizi forniti. L'applicazione del sistema ISO 9001:2015 consentirà una classificazione degli interlocutori in termini di efficacia, efficienza dell'

organizzazione presupposto ad oggi imprescindibile per stabilire rapporti affidabili e duraturi. Inoltre, il nuovo Regolamento non vincola più l'azienda a sistemi gestionali e operativi "rigidi e complessi" ma supporta il suo sviluppo attraverso un aggiornamento continuo del SGI in funzione degli obiettivi e nel rispetto dei quattro principi cardine del sistema: segregazione, tracciabilità, potere di firma e rispetto delle norme interne ed esterne. Tutto questo permette all'azienda di allineare i propri principi gestionali alle linee di indirizzo che hanno ispirato la normativa Europea e nazionale in merito. Si rileva quindi l'evidente vantaggio derivante dal rapporto con gli Enti pubblici di riferimento in particolare per gli aspetti autorizzativi (VIA, VAS, AIA, AUA). Sul tema, con l'entrata in vigore in data 10/2/2012 del D.L. n. 5 del 2012<sup>5</sup> "Semplificazione dei controlli sulle imprese", la norma sottolinea l'importanza di allineare su tutto il territorio nazionale i processi decisionali e comportamentali riguardanti sia la fase autorizzativa (con coinvolgimento diretto sui controlli/autocontrolli dell'azienda stessa) sia la fase ispettiva.

In merito le linee guida pubblicate da ISPRA<sup>6</sup> "Criteri minimi per le ispezioni ambientali", "Criteri di indirizzi per la gestione degli aspetti legati alla salute e sicurezza sul lavoro", ecc, costituiscono un utile indirizzo per l'approccio alle attività di ispezione in un'ottica "integrata" anche con riferimento alla rete IMPEL<sup>7</sup> per il "ciclo regolatore" che prevede un meccanismo di aggiornamento normativo anche in funzione della verifica degli effetti ottenuti dall'applicazione in campo delle norme esistenti.

<sup>5</sup> [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)

<sup>6</sup> [www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it)

<sup>7</sup> European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law [www.impel.eu](http://www.impel.eu)