

# 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)

## INTERVISTA A GIUSEPPE BORTONE DG DI ARPAE EMILIA-ROMAGNA

ALESSANDRO D. DI GIOSA  
*a.digiosa@gmail.com*

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 ecocreati 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 68/2015 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 citato decreto 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.

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 68/2015 su ARPAE Emilia-Romagna è stato, e sarà, indubbiamente molto forte. Devo dire che nella nostra regione 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 Agenzie 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 68/2015, 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.

#### 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.

### 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 132/2016 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.

*Dal sito del 29 agosto 2016*

## CONSAPEVOLEZZA, ENTUSIASMO E COINVOLGIMENTO

GIANFRANCO PALLOTTI  
*gianfranco.pallotti@virgilio.it*

Il successo di un evento si misura sul raggiungimento degli obiettivi. Spesso sul numero dei partecipanti o sulla presenza, specie in quelli tecnici, di una personalità, magari di oltre oceano, in tour estivo europeo. Non erano questi gli obiettivi della Summer School organizzata a Cagliari da AssoARPA il 29-30 settembre. Era riservata all'alta dirigenza del Sistema e ad inviti ed il protagonista, anzi il mattatore, è stato il Sistema Nazionale per la Protezione Ambientale. Più le 21 sorelle che ISPRA, devo dire.

C'era il rischio della autocelebrazione ma è stato subito sommerso da una benefica dose di autocritica che ha caratterizzato tutti gli interventi fortemente propositivi.

Il presidente Luca Marchesi se ne è fatto costantemente interprete e stimolatore fin dalla Relazione introduttiva ampia, lucida e pragmatica con la premessa della „costruzione di un'identità e della sua rappresentazione interna ed esterna.“ Nessun trionfalismo ma orgoglio sì. Chiara individuazione delle difficoltà e degli interlocutori ma anche degli impegni che dovranno essere assunti dai componenti del Sistema a tutti i livelli di responsabilità. Le decisioni del Laboratorio sardo dovranno essere portati a conoscenza di tutto il personale del Sistema e gli stati di avanzamento delle attività dovranno essere verificate in altri appuntamenti stagionali.

La consapevolezza del momento „storico“, la voglia di esserci e l'entusiasmo hanno sotteso i due intensi giorni di lavoro coinvolgendo relatori e uditorio. Noi compresi. E tutto

questo alla presenza di interlocutori istituzionali che potranno avere un ruolo non solo nel velocizzare la decretazione ma nell'accompagnare la costruzione del Sistema. Dai parlamentari Chiara Braga del PD e Massimo De Rosa del M5S agli assessori regionali all'ambiente Paola Gazzo- lo dell'Emilia-Romagna e Donatella Scanu della Regione Sardegna con delega alle materie ambientali nella Conferenza delle Regioni. E c'era anche UN.I.D.E.A., unica organizzazione degli operatori del Sistema, che ha ribadito alcuni punti fermi che dovranno essere affrontati e risolti prima di procedere alla „Costruzione“.

Di seguito riportiamo il testo dell'intervento di Gianfranco Pallotti, responsabile della comunicazione, designato dal presidente Di Giosa a rappresentare UN.I.D.E.A. alla Tavola Rotonda „Le attese degli stakeholder“.

### PREMESSA

Ringrazio AssoARPA per l'invito rivolto a UN.I.D.E.A. a partecipare a questo Laboratorio e porto ai presenti il saluto dell'ing. Di Giosa di ARPA Lazio, presidente dell'Associazione. Tranquillizzo il presidente Marchesi che era molto preoccupato per alcune mie precedenti ruvidezze verbali. Ed anche per tale motivo ho deciso di leggere questo primo intervento. Cosa del tutto inusuale per una Tavola Rotonda.

Non intendo affrontare, per manifesta incompetenza e per la presenza nel programma di eccellenti esperti, i temi posti alla base degli obiettivi di questi due giorni – rapporti del Sistema con il Servizio Sanitario Nazionale o quelli interni tra ISPRA e le 21 Agenzie o il ruolo della ricerca - ma offrire qualche spunto sugli argomenti nascosti nel “ e molto altro ancora” in coda alla presentazione

dell'evento. Mi riferisco al controllo del territorio e alla visibilità del Sistema.

Voglio però preliminarmente ricordare, senza alcun commento, principi e auspici declinati negli anni '90 dalla neonata UE ma rimasti inascoltati per venti anni. Dovrebbero invece caratterizzare la politica strategica e il criterio metodologico del Sistema che mi auguro nasca dai lavori di questa seconda "Costituente".

- **Non è tollerabile che un cittadino o un'impresa possano considerarsi fortunati o sfortunati in funzione del luogo in cui vivono o esercitano la loro attività.**
- **La pubblica amministrazione e le imprese, nel rispetto reciproco dei ruoli, devono assicurare congiuntamente la protezione e la conservazione dell'ambiente.**

e aggiungerei una raccomandazione di Giorgio Freddi durante la prima Costituente di Amalfi del 1996 *"Il management ambientale da frammentario e rimediabile deve passare a integrato e anticipatorio... superando l'approccio meramente incrementale."*

A livello operativo, per accelerare i tempi e presidiare la decretazione a cascata, credo sia opportuno individuare una task force costituita da esperti del Sistema che vi lavorino a tempo pieno sottraendoli per un certo periodo agli impegni delle agenzie di appartenenza. Non il solito universalistico e pletorico GdL ma una struttura snella costituita da operatori che conoscono bene i problemi e non siano appesantiti da osservatori e da orecchianti. Il metodo deve essere quello che ha portato al Catalogo Nazionale dei Servizi e delle prestazioni approvato a luglio dal CF con lo spirito e la mentalità rappresentati da Riccardo

Guolo che ha orgogliosamente rivendicato il risultato con le parole:

*"più spesso di quello che generalmente si creda e al contrario dei luoghi comuni, la pubblica amministrazione sa essere efficace e finalizzata al risultato. E questo ne è stato un esempio."*

## IL CONTROLLO DEL TERRITORIO

Se qualcuno mi chiedesse quali caratteristiche e requisiti debba avere il personale che svolge attività di "ispezione ambientale" (1), senza ricorrere ad IMPEL, risponderei col solo buon senso che il team multidisciplinare, composto da elementi con formazione scolastica tecnica, deve avere una figura con almeno una laurea breve, e conoscere:

1. gli impianti e i processi dell'insediamento;
2. la storia autorizzativa e ispettiva dell'insediamento;
3. il territorio circostante per la presenza di altri insediamenti e/o di nuclei abitativi potenzialmente interessati;
4. le leggi speciali in materia ambientale.

e deve essere in grado di sedersi ad un tavolo con il responsabile tecnico degli impianti e/o con il consulente di parte chiamato di gran carriera.

Tale personale, per caratteristiche e requisiti, è reperibile - o dovrebbe esserlo - solo nelle strutture del Sistema.

Invece forze, più o meno armate, svolgono queste attività e si chiede a gran voce da partiti politici e da un'associazione ambientalista la istituzione della Polizia Ambientale (NOE e CFS).

Mi chiedo in quale Paese normalmente democratico il controllo

tecnico-amministrativo dell'ambiente possa essere esercitato da tali enti. E la L. 68/2015 che ha introdotto la prescrizione in materia ambientale ha reso ancora più paradossale la situazione.

Dalla valutazione di applicabilità, alla prescrizione, alla sua asseverazione, alla fissazione dei tempi necessari per la regolarizzazione fino alla verifica della stessa, la norma presuppone o esplicita la natura tecnica di questi atti. (2,3)

Nonostante molte Procure si siano affrettate, a nostro avviso incautamente, ad attribuire al personale militare la qualifica di "specialisti tecnici", continuo a pensare che il Parlamento o/e il Governo debbano chiarire, una volta per tutte, chi fa cosa.

Il personale del Sistema e quello dei tanti altri organi di controllo hanno cultura specifica, preparazione e mentalità diverse e devono fare mestieri diversi, tutti ugualmente e professionalmente rispettabili. Ma non possono essere fungibili.

E il Sistema deve anche risolvere il problema della qualifica di UPG da attribuire al personale che opera nei Servizi Territoriali, salomonicamente lasciato aperto dalla L.132/2016, e, comunque, assicurare che gli operatori addetti al controllo abbiano i requisiti e le conoscenze che abbiamo elencato.

E qui, e non solo per il personale ispettivo, è indispensabile recuperare un progetto dei primi anni 2000 cioè l'attivazione di una Scuola di formazione, aggiornamento e documentazione a livello tecnico, amministrativo e gestionale - per il personale del Sistema aperta, a pagamento, anche a quello delle imprese e ai liberi professionisti che si occupano della materia ambientale.

## VISIBILITÀ E RICONOSCIBILITÀ DEL SISTEMA

Se facessimo un sondaggio chiedendo quali enti o organizzazioni tutelino il nostro Paese a livello ambientale, sono certo che il risultato vedrebbe ai primi posti la coalizione NOE-CFS e Legambiente. Con tutto il rispetto per le Forze Armate e l'Associazione ambientalista, ma con un po' di irritazione, mi chiedo come mai, visto che una recente legge di riforma non ha fatto altro che ribadire quello che aveva stabilito la L. 61/1994. Cioè una rete di strutture come il Sistema che opera da oltre venti anni nella vigilanza e nel controllo del territorio.

Non ci sono dubbi che i vincitori del sondaggio abbiano avuto buon gioco. Il Sistema, detentore dei dati e delle informazioni e di gran lunga al primo posto per la produzione delle attività non ha comunicato o lo ha fatto male. Vedi a proposito il recente documento "Communication, environment and behaviour" - Rapporto EEA 13/2016.

E così l'uno per rivendicare la sua indispensabilità in tutti i campi del controllo tecnico-amministrativo, l'altra per aumentare iscritti, riconoscimenti e sponsor hanno semplicemente raggiunto gli obiettivi prefissati. E lo hanno fatto mettendo in campo potenti e collaudati strumenti mediatici.

*"Emblematica la commedia che occupa da anni il cartellone degli spettacoli estivi a proposito di qualità delle acque destinate alla balneazione. Mi riferisco alle assurde dispute tra le decine di migliaia di dati sfornati dalle strutture del Sistema e i pochi, saltuari e non significativi prelievi della Goletta Verde. Eppure tutti i media hanno riportato ed enfatizzato i dati dell'Associazione ambientalista. La colpa non è certo di Legambiente che fa il suo*



mestiere. La responsabilità è tutta nel silenzio e nella paradossale assenza di "controinformazione istituzionale" a partire dal Ministero della Salute e da quello dell'Ambiente. Da anni si chiede un intervento formale e sostanziale. E neanche questa estate abbiamo avuto segnali di reazione singola o corale del Sistema costretto, da parte dei responsabili di molte Agenzie, ad inefficaci rettifiche sui media e a defatiganti discussioni con sindaci e comitati tentando di spiegare l'impossibilità di confronti. Silenzio assenso. Complicità, dipendenza politico-ideologica o delega all'informazione? C'è di più. Il Sistema ha battuto un colpo, anzi due. ISPRAvideo è intervenuta per riprendere senza una riga di commento l'articolo riportato da *repubblica.it* e in aggiunta ha dato notizia dell'incontro all'Isola di Certosa riportato dal *localissimo quotidiano on line LA NUOVA di Venezia e Mestre.*" (4)

UN.I.D.E.A., mentre apprezza la meritoria, capillare e documentata attività di informazione, educazione e sensibilizzazione in materia ambientale dell'Associazione ambientalista, le chiede di evitare o rivedere, in particolare a livello mediatico, iniziative scientificamente e normativamente sbagliate e dannose per il Sistema che dichiarano volere credibile e autorevole. E cosa ancora più grave fonte di confusione e disinformazione nei cittadini.

In ogni caso la conoscenza, l'immagine e la credibilità del Sistema da parte dei cittadini è tuttora inaccettabile rispetto al ruolo e alla mole di attività che svolge.

Le singole Agenzie hanno messo in piedi strumenti, anche moderni e sofisticati, di comunicazione ma non lo ha fatto il Sistema. Solo recentemente il GdL Comunicazione e il suo coordinatore Marco Talluri hanno creato la newsletter *AmbienteInforma*

e, soprattutto, hanno organizzato incontri con gli addetti all'informazione mentre, in parallelo, ARPATnews prosegue meritoriamente la presentazione di interviste con giornalisti specializzati.

Proprio in queste ore i vostri colleghi Naldi, Talluri, Bompani, Sichenze e Di Chiara sono impegnati a Bologna in un seminario sulla comunicazione ambientale in collaborazione con la FIMA.

Serve un ulteriore salto di qualità. Deve essere creato e strutturato un Ufficio stampa del Sistema con giornalisti professionisti in grado di accedere ai mezzi di informazione. Occorrono persone che siano sulla notizia e in grado di percepire i momenti e i temi di intervento traducendoli in poche righe, efficaci e penetranti. Le redazioni, nel 60% dei casi, riportano parafrasandoli i comunicati stampa. Non hanno tempo e "voglia" di approfondire. E questo solo nel caso si siano instaurati rapporti di conoscenza, fiducia e continuità dei flussi di informazioni con la sorgente del comunicato. Tutto da costruire per il Sistema.

Ma l'Ufficio stampa ha anche bisogno della costante disponibilità di persone del Sistema che si prestino in tempo reale ad essere intervistati per integrare il comunicato o in casi di eventi, magari locali, ma di interesse nazionale. E a partecipare in qualità di esperti a trasmissioni radiotelevisive specializzate e meglio a quelle generaliste. Anche questo è un modo per servire il Sistema in termini di conoscenza, credibilità, visibilità, riconoscibilità e, indirettamente, di acquisizione di risorse.

#### CONTRIBUTO UN.I.D.E.A. (SINTESI DEL SECONDO INTERVENTO)

In questo quadro di lavoro comune, UN.I.D.E.A. proseguirà la sua azione di accompagnamento e stimolo

non acritico che l'ha caratterizzata in quasi 70 anni seguendo l'evoluzione dai LPIP ai PMP fino alle Agenzie mettendo a disposizione il sito e il Bollettino degli Esperti Ambientali (il BEA). Non è un caso che il fascicolo in distribuzione si apra con l'Editoriale di Luca Marchesi, prosegue con un articolo di Marco Talluri sulla comunicazione e si chiuda con un intervento di Michele Camisassa nella rubrica Management sullo stato giuridico e sul contratto del personale.

Il congresso nazionale dell'associazione, previsto a Roma per la prossima primavera, è disponibile a riservare uno spazio per fare il punto mentre la rivista potrebbe accogliere i testi degli interventi e delle relazioni di questi due giorni in modo da portarli a conoscenza di un più ampio pubblico.

Il Sistema è comunque nelle vostre mani. È il momento di ristrutturarlo con regole e criteri antisismici perché i rischi di scosse dall'esterno e dall'interno possono essere in agguato.

E difendetelo con tutti i mezzi e in ogni occasione. Per questo ho molto apprezzato il recente intervento del presidente Marchesi in un caso che ha coinvolto ARPA Calabria.

In bocca al lupo per l'impegno che vi attende e grazie in anticipo.

(1)Linea Guida *"Indirizzi e prodotti per la promozione della trasparenza nell'attività di controllo delle imprese"* approvata come Raccomandazione il 12 luglio dal Consiglio Federale p. 11. Definizione di ispezione ambientale *"tutte le azioni, ivi compresi visite in loco, controllo delle emissioni e controlli delle relazioni interne e dei documenti di follow-up, verifica dell'autocontrollo, controllo delle tecniche utilizzate e adeguatezza della gestione ambientale dell'installazione... al fine di verificare e*

*promuovere il rispetto delle condizioni di autorizzazione da parte delle installazioni, nonché, se del caso, monitorare l'impatto ambientale di queste ultime;"*

(2)Art. 318-bis. *"Le disposizioni della presente parte si applicano alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal presente decreto che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali..."* L.n. 68/2015

(3)Art. 318-ter. *"Allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza... impartisce al contravventore un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata, fissando per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario."* L. n. 68/2015

(4)Testo ripreso dal sito [www.unideaweb.it](http://www.unideaweb.it) del 19 agosto 2016. e BEA 2/2016 p. 74

**Dal sito del 3 ottobre 2016**

## **OLTRE LA SUMMER SCHOOL**

Il presidente di AssoARPA Luca Marchesi e il padrone di casa Alessandro Sanna, DG di ARPA Sardegna, hanno messo immediatamente a disposizione alcune delle presentazioni alla SUMMER SCHOOL al link <https://drive.google.com/drive/folders/0B9nqSZi0J3HYd3Y5enR6SWo3eDA>.

Rivedendo il materiale dei 14 contributi, si percepisce l'elevato livello degli interventi e il confronto serrato su alcuni dei grandi temi che il Sistema deve affrontare e risolvere in tempi che anticipino sostanzialmente le scadenze normative. Il materiale definisce altresì una sorta di „agenda dei lavori“ per l'attuazione

della legge 132/2016 e tratteggia una visione per certi aspetti più condivisa di quanto ci si aspettasse, anche sugli argomenti storicamente più divisivi. Ci si rende anche conto della necessità di organizzare altri momenti come quello di Cagliari, nei quali continuare a riflettere, lavorare e definire la costruzione dinamica del SNPA del Paese.

Nel nostro intervento a Cagliari abbiamo auspicato un preliminare chiarimento dei ruoli nella attività di controllo del territorio da parte dei troppi e diseguali organi del tutto scoordinati e abbiamo richiesto la immediata costituzione di una task force che lavori a tempo pieno per gli adempimenti tecnici. Abbiamo inoltre proposto la istituzione di un Centro di formazione e aggiornamento – comprensivo di Servizio di biblioteca, documentazione e archivio di casistica - per il personale del Sistema aperto anche agli esterni e la strutturazione di un Ufficio stampa per dare al Sistema la visibilità che merita.

Avremmo voluto affrontare altri temi tra i quali la rete dei laboratori a livello macroregionale e il rapporto Ambiente e Salute. A questo ultimo proposito ci viene in soccorso l'appassionato intervento di Giorgio Assennato che ha vissuto sulla sua pelle i complicati, e non ancora del tutto risolti, problemi dell'ILVA di Taranto. L'ex DG di ARPA Puglia ha concluso con questi desiderata/obiettivi:

- l' integrazione funzionale tra istituzioni ambientali e sanitarie è assolutamente necessaria e deve essere realizzata quanto prima;
- la criticità cronica nella gestione della tematica ambiente-salute deve indurre i ministeri competenti ad adottare provvedimenti che definiscano linee guida per tutti gli stakeholder;
- esiste il rischio concreto che l'attuale incerta situazione porti

allo smantellamento dell'industria manifatturiera italiana.

Condividiamo gli auspici con qualche perplessità sui rischi paventati ma vogliamo ribadire, anche in questo caso, la necessità di regolamentare il chi fa cosa, riprendendo sull'argomento il Position Paper di UN.I.D.E.A. dell'ottobre 2014.

È evidente una nuova definizione dell'inscindibile rapporto **Ambiente e Salute** o meglio il ruolo che le Agenzie dovrebbero avere nella Valutazione Integrata di Impatto Ambientale e Sanitario. È certamente elemento che deve trovare una chiara individuazione delle competenze tecniche e delle responsabilità operative, fermo restando un permanente rapporto di collaborazione e lo scambio sistematico di informazioni.

Riteniamo che le valutazioni sanitarie - tossicologiche o epidemiologiche - debbano essere fatte dai DIP delle ASL o da una di esse per ogni regione, opportunamente dotati di personale medico specializzato, o dall'Osservatorio Epidemiologico Regionale, ove esistente. Le Agenzie devono produrre dati ambientali strutturati e funzionali alle valutazioni sanitarie sia in termini retrospettivi che previsionali.

Il rapporto tra la protezione dell'ambiente ed il mondo della Sanità andrebbe ulteriormente delineato con l'abbandono da parte delle Agenzie del contratto della sanità per i propri operatori e da un piano congiunto e progressivo di graduale trasferimento delle attività di supporto tecnico-laboratoristico ai Dipartimenti di prevenzione delle ASL in tema di prodotti alimentari, cosmetici, etc. Non parliamo poi degli accertamenti merceologici e dei panel test per l'olio d'oliva.

*Dal sito dell' 11 ottobre 2016*

## IL CONTROLLO DEL SISTEMA AGENZIALE E QUELLO DEGLI ALTRI

In effetti avrebbero dovuto essere diversi per obiettivi, preparazione tecnica degli operatori e modalità di esecuzione. Invece sono stati – e sono considerati – equivalenti, fungibili e confrontabili. Eppure l'Art. 2 bis della L. 61/1994 aveva interpretato bene il ruolo del Sistema agenziale sul territorio consentendo al personale ispettivo di svolgere appieno le sue funzioni di controllo.

Anche le prime stesure delle proposte di riforma avevano ripreso il testo della precedente norma ma la successiva aggiunta del comma 7 dell'Art. 14 della L. 132/2016, introducendo la possibilità di attribuire la qualifica di UPG, ha annullato, quantomeno nell'approccio e nella mentalità, la obiettiva differenza. E la prescrizione tecnica prevista dalla L. 68/2015 ha paradossalmente confuso la situazione e spingerà le ultime Agenzie resistenti ad adeguarsi in nome della omogeneità.

Questa è la realtà con la quale il nostro Paese dovrà affrontare i problemi ambientali nei confronti dei cittadini e delle imprese. Ce ne faremo una ragione anche noi.

Ora, però, non sono più differibili chiarimenti e regolamentazioni sui diversi ruoli che debbono svolgere gli operatori del SNPA e quelli di altri organismi e un primo passo avanti interessante ci sembra di individuare nei contenuti dell'ultimo fascicolo di *Ecoscienza*, prestigiosa rivista di ARPAE Emilia-Romagna reperibile al link

[http://www.arpae.it/cms3/documenti/\\_cerca\\_doc/ecoscienza/ecoscienza2016\\_4/Ecoscienza4\\_2016.pdf](http://www.arpae.it/cms3/documenti/_cerca_doc/ecoscienza/ecoscienza2016_4/Ecoscienza4_2016.pdf)

In quasi 40 pagine titolate *"Dalle agenzie al sistema nazionale, come cambia il controllo ambientale"* sono riportate interviste e contributi

nei quali si cerca di dare le prime risposte sulla diversità prima richiamata e sulla necessità di regolamentare e coordinare le attività di tutti gli interlocutori. Si parla di protocolli, già sottoscritti in alcune regioni, da estendere coinvolgendo l'autorità giudiziaria al massimo livello, cioè la Procura Generale presso la Corte di Cassazione, in nome del *"corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale"*.

Abbiamo tuttavia l'impressione che tali operazioni e auspici riguardino solo la gestione delle fattispecie della L. 68/2015 mentre, a nostro avviso, l'elemento più delicato rimane quello del coordinamento e della programmazione della più generale attività di controllo del territorio.

Confessiamo di avere dei dubbi, alla luce della "storia" e di negative esperienze ma non possiamo credere che il nostro Paese continui a sprecare energie e risorse creando confusioni, disomogeneità, incertezze e sovrapposizioni degli interventi.

Molti degli interlocutori avranno approfondito i temi spostandosi dalle pagine di *Ecoscienza* ad Ancona venerdì scorso per il convegno *"La tutela dell'ambiente: prevenzione e repressione"* organizzato dalla *"Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati"* in collaborazione con la Regione Marche e ARPA Marche.

Attendiamo da questi incontri proposte concrete e soprattutto coerenti con gli impegni e le iniziative assunti da AssoARPA alla Summer School di Cagliari di fine settembre. Di seguito riportiamo alcuni stralci, a nostro avviso molto significativi, degli interventi apparsi sul citato fascicolo di *Ecoscienza*.

**da *Ecoscienza* – Rivista di ARPAE  
Emilia-Romagna Anno VII 4/2016**

## DALLE AGENZIE AL SISTEMA NAZIONALE, COME CAMBIA IL CONTROLLO AMBIENTALE

ALESSANDRO BRATTI

*Presidente Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati*

Al di là di quello che può essere l'assetto normativo contenuto nella legge 68/2015 di contrasto agli eco-reati, va specificato e stabilito per legge che le asseverazioni devono essere fatte dalle ARPA.

Le funzioni che svolge un tecnico di ARPA e quelle che svolge un carabiniere o un poliziotto sono assolutamente differenti, nel senso che mentre le forze di polizia hanno più capacità dal punto di vista ispettivo, gli operatori delle agenzie hanno competenza tecnica.

Bisogna costruire, anche attraverso accordi volontari, una sinergia sempre più forte fra organismi tecnici e il nuovo nucleo che si verrà a costituire all'interno dei Carabinieri, che si occuperà di ambiente. In questa fase di evoluzione il sistema delle Agenzie deve instaurare con l'Arma dei Carabinieri-Forestale, Capitanerie di porto e tutti coloro che hanno funzioni ambientali dei protocolli operativi che evitino sovrapposizioni inutili.

LUCA MARCHESI

*Presidente AssoARPA*

Un altro aspetto delicato che la legge 132/2016 affronta è senza alcun dubbio quello del personale ispettivo. La norma stabilisce infatti che il personale addetto alle funzioni ispettive verrà individuato sulla base di un regolamento emanato da ISPRA con il contributo delle Agenzie e dovrà prevedere, tra l'altro, criteri generali per lo svolgimento dei controlli.

In questo contesto si dovrà affrontare l'importante tema della coesistenza, nelle Agenzie, di due diversi aspetti e significati del termine "controllo ambientale".

Per le Agenzie il "controllo ambientale" è infatti innanzi tutto il controllo e la conoscenza dello stato, delle pressioni e degli impatti, ovvero la comprensione di fenomeni tecnico-scientifici a volte molto complessi. È il controllo tecnico-scientifico avanzato e moderno dell'approccio UE, che nasce ex ante con la scrittura dell'atto autorizzativo e che prosegue ex post in un confronto dialettico e positivo con le aziende, da affrontare dunque con approccio costruttivo e collaborativo.

È un controllo finalizzato a innalzare effettivamente il livello prestazionale delle attività produttive regolate e legittime, in un'ottica di miglioramento continuo, per conseguire in maniera concreta (ovvero andando oltre gli slogan...) delle modalità di sviluppo industriale ed economico compatibili, sostenibili e durevoli.

A questa accezione di controllo, si affianca il controllo ispettivo e sanzionatorio che ha oggi un nuovo importante strumento applicativo offerto dalla legge 68/2015.

Anche qui le Agenzie svolgono un ruolo fondamentale. Da un lato sono l'organo tecnico su cui basare indagini, perizie, formazione di prove per il dibattimento in cui si contesteranno le nuove fattispecie di delitti introdotte nel codice penale.

Dall'altro sono protagoniste indiscusse della nuova disciplina di cui all'art. 318 bis e ss, anche qui con un duplice ruolo: come organo tecnico di supporto deputato a garantire la correttezza degli interventi (asseverazione) e, laddove è previsto dal legislatore regionale, anche come forza di polizia giudiziaria.

È necessario sviluppare un Sistema dei controlli integrato che copra entrambe queste dimensioni.

GIUSEPPE BORTONE  
Direttore Generale ARPAE  
Emilia-Romagna

La caratteristica distintiva della Polizia giudiziaria nelle Agenzie ambientali necessita di una migliore connotazione e visibilità. È infatti ben diversa da quella degli altri UPG, in quanto spesso le attività di polizia giudiziaria delle ARPA si concentrano sugli accertamenti tecnici inoppugnabili, anche in un eventuale contraddittorio in sede giudiziaria. Tale peculiarità va sicuramente rafforzata nell'applicazione della legge 68, con particolare riferimento alle nuove fattispecie di delitto, quale ad esempio quello di "inquinamento ambientale"; riguardando reati che comportano un danno, essi presuppongono l'effettivo danneggiamento del bene protetto e quindi che l'evento lesivo sia riscontrabile e provato sul piano ambientale e naturalistico.

**Solo le ARPA, e ISPRA, sono in grado di produrre tali evidenze, con più solido valore probatorio.**

GIUSEPPE BATTARINO  
Magistrato

L'esempio positivo di interlocuzione tra Procure della Repubblica, Agenzie e polizie giudiziarie è quello del protocollo d'intesa sui reati ambientali sottoscritto il 18 maggio 2016 presso la Procura generale di Bologna, che ha assunto un'iniziativa

di coordinamento basata sull'art. 6 D.Lgs. 106/2006, norma dell'ordinamento giudiziario che promuove, tra l'altro, "il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale". Si tratta, per l'appunto, di un livello di coordinamento praticabile in concreto e corretto dal punto di vista dell'ordinamento, il cui livello superiore, finalizzato all'obiettivo dell'omogeneità nazionale, si dovrebbe collocare presso la Procura generale della Corte di cassazione.

BARBARA GATTO  
Rappresentante CNA - PMI

Spicca, in questa materia, l'assenza di coordinamento tra le autorità di controllo e, di conseguenza, l'emergere di interpretazioni disomogenee delle norme che rendono incerta la vita delle imprese.

**I compiti di polizia ambientale non sono assegnati a un corpo specifico e tutti i numerosi soggetti che svolgono funzioni di polizia giudiziaria o di vigilanza possono effettuare controlli con un impatto sulle imprese pesante e caotico.**

La recentissima riforma delle Agenzie ambientali potrebbe rappresentare un'utile occasione per avviare una razionalizzazione dei controlli, ma da sola non basta. La CNA è disponibile ad avviare con l'ISPRA, cui spetta un ruolo centrale di coordinamento del nuovo sistema, un confronto per raggiungere le sinergie necessarie a rendere più efficaci ed efficienti i controlli.

**Dal sito del 24 ottobre 2016**

## UNA NUOVA RETE DI LABORATORI PER IL SNPA

ADRIANO ZAVATTI

[zavatti.adriano@gmail.com](mailto:zavatti.adriano@gmail.com)

Da ormai molto tempo, anzi dalla stessa istituzione delle Agenzie, vent'anni fa, era evidente lo squilibrio tra le necessità di personale a fronte dei nuovi compiti assegnati. Di pari passo, era altrettanto evidente la sproporzione tra addetti ai laboratori di analisi e quelli operanti sul territorio o competenti su molte materie nuove, almeno per la organizzazione delle ASL (ad es: geologi, agronomi, ingegneri, naturalisti, statistici etc). Nel contempo ad un occhio esperto, bastava una semplice visita a qualcuno di questi laboratori per constatare come i volumi analitici prodotti annualmente fossero ottenuti con modalità tecniche e tecnologiche assolutamente inadeguate, quasi sempre in strutture che definire obsolete sarebbe un pietoso eufemismo.

È comprensibile che le allora ASL avessero, di fatto, abbandonato i PMP al loro destino, non sentendosi, dopo il referendum (ma anche prima) poco propense a spendere risorse ed energie per innovare, in termini strutturali ed organizzativi (e le due cose sono profondamente collegate) un oggetto che sentivano estraneo ai compiti primari di tutela della salute, ovvero sia ad ospedali e, nella migliore delle ipotesi, ai servizi di prevenzione, per lo più intesi nella accezione medico-centrica, salvo rare eccezioni, da nord a sud del Paese.

Il processo di rinnovamento fu lungo e probabilmente ancora oggi non concluso, poiché si trattava di un profondo ripensamento del modo stesso di intendere l'approccio alla tutela ambientale, non solo affidata ad analisi chimiche o biologiche, ma

ad una concezione olistica dell'ambiente secondo il consolidato sistema DPSIR (Determinanti, Pressioni, Stato, Impatti, Risposte), che, per chi veniva da anni passati in laboratorio, costituiva una vera riforma copernicana, con le conseguenze del caso. Non solo analisi, dunque, ma: lettura del territorio, delle sue caratteristiche sistemiche e dei fattori di pressione, con un occhio alle leve determinanti a grande e piccola scala, alle analisi delle condizioni morfologiche, geologiche, naturalistiche, idrauliche, meteorologiche, delle caratteristiche evolutive e delle modifiche antropiche indotte o prevedibili.

Si imponeva quindi una riconversione del personale, allora fortemente legato alla professionalità tradizionale, a compiti del tutto nuovi, che andasse di pari passo con una profonda riconsiderazione dell'organizzazione agenziale, che necessariamente avrebbe dovuto comportare investimenti in campo analitico in strutture nuove con l'uso di tecnologie nuove, in una diversa concezione delle modalità di acquisizione ed analisi dei campioni delle matrici ambientali e di elaborazione e lettura dei dati, in stretta relazione con la lettura del territorio.

Non più dunque un approccio "occasionale" e "situazionale", ma sistematico, attraverso un lavoro d'equipe multi-disciplinare, in un processo valutativo *trans-disciplinare*. In questa nuova concezione, le singole professionalità avrebbero dovuto assumere ruoli e compiti diversi, certamente più articolati e complessi, ma anche più ricchi e sfidanti. Il chimico, il biologo, il fisico non più necessariamente confinati nei laboratori, ma addetti a rilevazioni esterne, a studio delle variabili in gioco, alle relazioni inter-istituzionali, al rapporto con le altre professionalità nuove (per la struttura),

indispensabili in questo contesto. Per approdare a questo nuovo modo di lavorare erano (e sono) indispensabili strumenti cognitivi e valutativi fortemente innovativi, che spesso solamente una formazione, anche organizzativa, *ad hoc* può fornire, soprattutto nel momento in cui si deve riconvertire personale già utilizzato in attività tradizionali.

Nel contempo gli stessi laboratori dovrebbero rinnovarsi *ab ovo*, ossia vedere introdotte tecnologie ed automazione in contenitori adeguati alle esigenze di sicurezza del personale, ma anche di garanzia di qualità dei processi analitici impiegati. Ciò significa investimenti non di poco conto, ma soprattutto un ripensamento della stessa distribuzione territoriale delle strutture.

L'efficienza e l'efficacia mai come in questo caso devono andare di pari passo. Se si acquista uno strumento d'analisi moderno con una potenzialità sia in termini di sensibilità analitica, sia di volumi produttivi elevati, non è pensabile che lavori qualche ora al giorno o alla settimana (come ci è capitato di vedere), ma che sia in attività con il massimo impegno orario possibile in una programmazione flessibile, ma ben strutturata. Ciò significa ridurre il numero dei nodi laboratoristici in una regione (ma anche in più regioni), ottimizzando l'investimento e potendo garantire un continuo *upgrading* strumentale. Ma comporta anche un notevole risparmio di personale, che potrà essere recuperato alle funzioni nuove richieste all'Agenzia, con una riconversione professionale che, come detto, significa arricchimento ed ampliamento delle competenze.

È evidente che questa rivoluzione comporta una profonda revisione dell'intero ciclo lavorativo ed una pianificazione rigorosa delle attività interne ed esterne al laboratorio e modalità relazionali molto diverse

nella programmazione e tra gli operatori. È indispensabile una definizione rigorosa dei processi produttivi e delle responsabilità operative ed organizzative.

Questi principi hanno ispirato molte Agenzie nel loro rinnovamento organizzativo e strutturale; ma ci rendiamo conto che, trattandosi di una rivoluzione copernicana, essa trovi resistenze al cambiamento da molte parti: nulla è più difficile da cambiare di consolidate abitudini e modi di pensare, con tutte le conseguenze facilmente prevedibili ed immaginabili.

Per questo il percorso è ancora in atto e forse richiederà ancora anni per andare a regime. Tuttavia crediamo che mai come in questo momento, in cui la nuova legge sul SNPA deve trovare applicazione concreta e dare nuovo slancio al sistema nel suo complesso, ci siano le condizioni per un decisivo salto di qualità.

I principi cardine della ristrutturazione dei laboratori, come detto, devono quindi necessariamente essere visti nell'ottica complessiva di rivisitazione di tutte le funzioni dell'Agenzia che, in una concezione abbastanza evoluta, deve avvenire nell'ottica della organizzazione per processi. Senza entrare nell'organizzazione del singolo laboratorio (che anch'esso dovrà essere pensato nell'ottica di processo), è da sottolineare come ogni Agenzia debba pensare ai propri laboratori come ad una rete, in connessione coi singoli nodi operativi territoriali (*front line*) ai quali spetta la gestione dei processi operativi. A loro volta le Agenzie, prese nel loro assieme per macro-aree o addirittura tutte assieme, dovranno pensare ad una vera e propria Rete Nazionale.

Quanti dovranno essere i laboratori? Il numero minimo necessario per ciascuna Agenzia dovrà garantire funzionalmente la risposta alla domanda



di prestazioni analitiche; ossia da uno a pochissime unità, a seconda di alcune variabili di input, da valutarsi in ogni realtà, con particolare riguardo ai tempi di percorrenza per il trasporto dei campioni. Esso dovrà essere dotato delle migliori e più evolute tecnologie ed automazioni e di un numero di operatori da valutarsi in base ai tempi standard di impegno, con ovvi margini di sicurezza anche ampi (es.: 15-20%), concentrando investimenti ed innovazione.

I nodi operativi territoriali potranno essere dotati di mezzi di analisi rapidi di campagna, senza che questi diventino a loro volta dei laboratori, ma puntando sulla semplicità di esecuzione di misure su pochi parametri significativi, per consentire agli operatori di orientarsi nel lavoro di campagna e nel prelevamento dei campioni (acqua, aria, suolo rifiuti etc), dotandosi anche in questo caso di tecnologie adeguate, da applicarsi secondo tecniche standardizzate.

Senza entrare nel dettaglio, sarà sufficiente dire che l'intera catena di raccolta e analisi dei campioni dovrà essere certificata secondo le attuali norme e quindi agire "in qualità", come dovrebbe peraltro avvenire per tutti i processi dell'Agenzia. A livello sovra-regionale (o nazionale) occorrerà che si operi in modo analogo, potendo tuttavia considerare l'opportunità di creare laboratori di 2° livello ad alta specializzazione su materie specifiche o con l'uso di tecniche sperimentali o d'avanguardia o che comportino costi di impianto molto elevati, ai quali affidare anche compiti di ricerca specialistica, mantenendo tuttavia uno stretto rapporto col territorio. Questi dovranno essere a disposizione di tutto il sistema agenziale ed agire secondo una logica di service, a cui potrà sovrintendere, ad esempio, la stessa AssoARPA. Ciò

potrà avvenire anche per campi di impiego non analitici, necessari alla rete delle Agenzie. Questi nodi di alta specializzazione non necessariamente dovranno essere autonomi, ma potranno essere inseriti all'interno di un laboratorio o di altro nodo operativo di una Agenzia.

È appena il caso di notare che questo impianto complessivo può rispondere in modo efficace ed efficiente alle emergenze ambientali che si potrebbero presentare (come si presentano, con notevole frequenza). In questi casi, il principio di sussidiarietà potrebbe trovare una sua immediata applicazione, secondo modalità di lavoro solidaristico tra Agenzie.

Un tale sistema a rete stava alla base di quanto era stato pensato a metà degli anni '90 con un apposito finanziamento gestito dall'allora ANPA, che tuttavia non si è mai concretizzato operativamente.

In questo quadro ISPRA, con i suoi laboratori di riferimento giocherebbe un ruolo fondamentale e di grande significato.

Il quadro così sommariamente delineato non necessariamente dovrà essere realizzato in tempi brevissimi, ma potrebbe esserlo per gradi successivi, dismettendo molte delle attuali strutture analitiche e potenziando o rinnovando fortemente quelle da sviluppare, anche in ragione di condizioni locali o particolari (cfr.: sedi, costi, personale, esigenze territoriali etc).

Ciò che deve guidare questo percorso è una chiara visione alla quale far seguire un progetto flessibile. Sottolineiamo tuttavia che soprattutto occorre una forte volontà di realizzare politiche aziendali e di sistema coerenti e rigorose, in una logica unitaria, come la nuova legge di riforma impone.

*Dal sito del 17 ottobre 2016*

## ANCORA SUI LABORATORI E NON SOLO

Le strutture laboratoristiche sono solamente una parte del complesso dei servizi che una Agenzia ha nella sua organizzazione. Parte certamente importante, anche se le nuove funzioni affidate comportano un approccio più ampio alle problematiche ambientali. Dalla definizione dei fattori di pressione, al loro controllo, dall'analisi delle caratteristiche dell'ambiente e del territorio al loro monitoraggio e studio della evoluzione. Ed altre ancora.

Tuttavia non v'è dubbio che la produzione di rapporti di prova precisi ed accurati sia compito che comporta un dispendio di energie umane e materiali molto significativo.

Abbiamo già detto della necessità di strutturazione di una rete laboratoristica nazionale che veda la partecipazione di tutte le Agenzie, con punti di eccellenza distribuiti e, a livello regionale, il concentramento dei laboratori in una o poche strutture a servizio di tutta l'Agenzia. Processo di notevole difficoltà operativa, ma dai vantaggi evidenti.

Per questo motivo ed anche per la storia delle strutture di origine, l'approccio alla riorganizzazione dei laboratori è compito assai delicato e sfidante, soprattutto perché va ad incidere sulla vita e sulla professionalità di centinaia di operatori. Se la riorganizzazione tiene conto di questi aspetti e viene sviluppata con ampia condivisione, si può sperare che l'esito finale, ossia la realizzazione di un modello organizzativo efficiente ed efficace, sarà positivo. In caso contrario c'è il concreto rischio di vanificare l'intero percorso di adeguamento funzionale. Perciò occorre grande attenzione nella progettazione, sia i termini di razionalità organizzativa, sia nel rispetto delle esigenze del personale, poiché

ciascuno di questi due aspetti è essenziale per l'esito finale. Cerchiamo di esaminarli alla luce delle esperienze compiute. Si consideri altresì che, per quanto concerne le altre prestazioni richieste all'Agenzia, si può agire allo stesso modo.

È appena il caso di notare che su queste basi può essere costruito il *Catalogo delle prestazioni*, esercizio che recentemente ha impegnato il SNPA con un ottimo risultato e, a cascata, il tariffario delle prestazioni. Il passaggio più critico da cui partire è la definizione dei *tempi standard analitici*. Si tratta di individuare, per ogni parametro e per ogni matrice da sottoporre ad analisi, due elementi base, su cui costruire tutto l'impianto, sia strumentale, sia di personale del laboratorio: il *tempo-uomo* ed il *tempo-macchina necessari*. Questa indagine può essere compiuta attraverso misurazioni, valutazioni basate sull'esperienza ed il confronto con gli specialisti e con analoghe valutazioni di altri gruppi di esperti. Oltre che dei diversi metodi di misura, si dovrà necessariamente tenere conto della *serialità* di esecuzione nelle analisi, che consente una drastica riduzione dei tempi, arrivando a definire *range standard*, che saranno molto utili in sede di progettazione di un unico punto di conferimento, che concentri un gran numero di campioni da processare in sequenza.

Dovranno essere considerati anche gli inevitabili tempi di preparazione ed avvio delle sequenze, la taratura degli strumenti, le prove in bianco di controllo e l'inserimento di campioni di riferimento. Infine saranno da considerare margini di sicurezza adeguati.

Una volta compiuto questo lungo e complesso lavoro, si passerà alla valutazione del volume produttivo richiesto alla struttura analitica su base regionale, basandosi sul

consolidato storico e sulle previsioni a breve-medio termine su cui viene basata la programmazione annuale. È quindi ora relativamente semplice arrivare alla progettazione del (o dei) nuovo(i) laboratorio(i) centralizzato(i), sia in termini di dotazioni organiche, sia strumentale.

Scelta la o le sedi, che meglio rispondono alle caratteristiche di centralità, rispetto ai nodi territoriali di riferimento e ad altre caratteristiche locali di opportunità operativa e verificazione lo stato strutturale e la possibilità di rispondere al nuovo volume produttivo ed alle dotazioni, si procederà alla progettazione di tutti gli elementi pratici da realizzare, modificare, rinnovare.

Dal confronto con la situazione attuale di dotazione organica e strumentale dei vari laboratori esistenti e della restante parte dei nodi operativi dell'Agenzia, si potrà dedurre quali siano le ridondanze per entrambe, nonché quali le migliori opportunità da utilizzare come leve positive, su cui basare il percorso di adeguamento (es: parco strumenti da recuperare) e la valutazione dei costi dell'intero programma (ad es.: costi di trasporto dei campioni, costi di investimento per l'adeguamento della sede) ed i risparmi realizzabili a regime (es.: minori spese di ammortamento, di gestione tecnica e di personale).

Inizia ora il percorso "politicamente" (*latu sensu*) più complesso, con i maggiori rischi e perciò più delicato. Una volta definito il quadro generale, dovrà essere compiuta una analisi di estremo dettaglio su quali sono i punti di forza e quelli di debolezza che il processo si trova ad affrontare. Si tratta di verificare come passare dalla situazione funzionale attuale a quella di progetto finale, con quali *vincoli*, in *quali tempi* e con quali eventuali *scadenze intermedie*. Dovrà essere studiata

una strategia di approccio che disegni il percorso e le tappe per giungere alla approvazione del progetto con soddisfazione di tutte le parti in causa. A questo riguardo è da considerare di particolare rilevanza la allocazione del personale in esubero nelle strutture laboratoristiche che scompariranno, per il quale sarà da prevedere una formazione specifica di riconversione.

Per ovvie ragioni sono da escludere "deportazioni coatte" ed eventuali spostamenti potranno avvenire su basi volontarie, mentre da questo processo saranno i servizi territoriali ed altri di analisi ambientale di neo-formazione, verso i quali saranno indirizzati gli operatori in esubero, che trarranno il massimo vantaggio funzionale. Questi, spesso trascurati, in realtà costituiscono il fulcro di maggior pregio per l'operatività dell'Agenzia, da cui dipende in gran parte il successo, la credibilità, l'autorevolezza sul territorio e, in caso di cattiva gestione, polemiche e diffidenza da parte del pubblico, delle istituzioni, degli stessi titolari di insediamenti produttivi soggetti alle ispezioni. È sulla base di questa convinzione che, nella nostra esperienza, operatori provenienti dai laboratori che accettarono con riluttanza il trasferimento, ci ringraziarono a distanza di qualche tempo, avendo scoperto un mondo di attività di cui, di fatto, ignoravano l'esistenza e che li aveva gratificati, una volta che erano a loro affidate.

Crediamo sia da evidenziare che questo processo consentirà anche la permeazione con operatori con esperienze diverse, dei servizi dell'Agenzia, che spesso faticano a dialogare e ad accreditarsi reciprocamente.

Ci preme sottolineare ancora che il percorso qui delineato, di validità generale, dovrebbe essere applicato anche agli altri servizi

dell'Agenzia e segnatamente, in primis, a quelli territoriali, oberati da: richieste di intervento per disagi ambientali (n.b.: più l'Agenzia è accreditata presso l'opinione pubblica, più aumentano le richieste di intervento); controlli ed ispezioni di campo su fonti di pressione sulla base delle autorizzazioni rilasciate dall'autorità competente (AIA o altro che sia); pareri preventivi su nuovi insediamenti o modifiche significative (spesso richiedono giorni di studio, trattandosi di processi produttivi non sempre noti e codificati, con una responsabilità personale dell'istruttore e, altrettanto spesso, con una forte interazione col territorio e le istanze contrarie, che impongono incontri, assemblee, dibattiti, conferenze di servizio prolungate nel tempo e con ulteriori approfondimenti ... ossia: ancora giorni e giorni di lavoro). È per questo che, una volta definiti i LEPTA o in previsione della loro standardizzazione, occorre dedicare almeno lo stesso tempo dedicato all'organizzazione del laboratorio, all'analisi ed alla progettazione dei servizi territoriali (e analogamente agli altri servizi operativi), verificandone: la consistenza organica, la presenza delle professionalità adeguate, i mezzi e strumenti necessari, le modalità operative, la "messa in qualità", le necessità formative, i percorsi e le prospettive di carriera del personale (altrettanto per i laboratori).

Ribadiamo infine che, in quest'ottica, andranno definitivamente superate *articolazioni tayloristiche del lavoro*, ovvero sia la tradizionale organizzazione "divisionale" (tipico nell'atteggiamento del personale e sintetizzabile in una frase ricorrente ad ogni disservizio: „Questo non è mio compito! lo ho fatto quello che dovevo fare; altri (chi?) devono intervenire“; che si concretizza nella sosta di atti, certificati, analisi,

documenti vari su alcuni tavoli, poiché l'addetto è assente o refrattario ad ogni sollecitazione) per approdare ad una visione del lavoro per processi, certamente più impegnativa, ma altrettanto più coinvolgente e di efficacia straordinariamente superiore. Ogni compito dell'Agenzia è definibile attraverso un processo (processi primari e di supporto che andranno definiti), e per ognuno di questi è individuabile un *process owner* elettivo, a cui è affidato lo sviluppo dell'intera catena delle attività, che formano il processo e che può attingere da professionalità esistenti nell'intera organizzazione per portare il processo a buon fine. Ad esempio, il controllo dei fattori di pressione (es.: industrie) è naturalmente in capo al servizio territoriale e quindi ad uno degli operatori qui operanti, che dovrà sovrintendere e garantire che tutte le fasi del processo siano assicurate (programmazione delle ispezioni e loro realizzazione, prelievo campioni, analisi su set definiti e significativi di dati, restituzione dei dati e loro analisi, parere o relazione finale o eventuali segnalazioni di difformità – tecniche, amministrative, penali – a chi di competenza, adozione di prescrizioni e loro verifica etc) e quindi che il processo fluisca in modo corretto e con i minori tempi di realizzazione. A questo proposito è evidente che il responsabile del processo avrà chiari eventuali "colli di bottiglia" o disfunzioni che si manifestassero e sarà suo dovere segnalare ai dirigenti responsabili le anomalie e proporre eventuali migliorie o modifiche necessarie, che il dirigente potrà adottare o cercare soluzioni alternative.

Lo stesso per quanto attiene il processo analitico nel laboratorio.

Le modalità qui delineate sommarariamente possono consentire, avviando in parallelo un percorso di

omogeneizzazione dei servizi territoriali, di arrivare al loro accreditamento secondo le consolidate prassi del sistema qualità.

Nella nostra esperienza, i risultati ottenuti da un percorso come quello qui indicato sono sempre stati positivi sotto molteplici aspetti; primo tra tutti l'eccezionale risparmio in termini di costi (personale e strumentazioni): talora abbiamo verificato che una Agenzia in cui al momento della istituzione erano stati assegnati 560 posti nei ruoli dei PMP, con un volume produttivo di circa 30.000 campioni/anno, dopo una prima razionalizzazione, mantenendo lo stesso numero di laboratori, che fece scendere gli addetti di circa 300, con la creazione di nuovi servizi, con la successiva riorganizzazione, sviluppata nel senso indicato, si scese nel tempo a meno di 200 addetti. Un risultato clamoroso, ottenuto senza che i volumi produttivi ne risentissero in alcun modo, anzi, con una maggiore disponibilità di volumi produttivi, spesso non coperta dalle carenze nei servizi territoriali, che dovevano far fronte a maggiori richieste di pareri preventivi, richieste in eccezionali

incremento negli ultimi anni. Si poterono quindi riorganizzare i servizi territoriali ed altri necessari come indicato.

Analogamente, in un'altra Agenzia, la progettazione relativa alla parte strumentale della nuova organizzazione dei laboratori, portò a valutare in circa 13 milioni di euro di risparmio possibile, considerando il valore complessivo degli strumenti da dismettere, e quindi con evidente riduzione degli ammortamenti (circa 1-2 milioni/anno) e delle spese di gestione (per non parlare delle sedi, potenzialmente dismessibili ed alienabili, con recupero economico, re-impiegabile nella riorganizzazione).

Un momento di ordine superiore, ma con analoghe motivazioni e azioni e quindi possibili risultati, si otterrebbe con una visione nazionale della rete dei laboratori, sia integrando quelli di livello regionale secondo una regia unica orientata alla sussidiarietà, sia con quelli ipotizzati di alta specializzazione.

***Dal sito del 2 novembre 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

## **CONFERENZA DI SERVIZI: NOVITÀ, CONFERME E PROSPETTIVE DELLA RECENTE RIFORMA**

ATTILIO BALESTRERI(\*)  
BEATRICETONIOLO

*B&P Avvocati*

(\*) *attilio.balestreri@buttiandpartners.com*

### INTRODUZIONE. LA LEGGE DELEGA

Il D.Lgs. 127/2016, entrato in vigore il 28 luglio 2016, ha ridefinito i caratteri della Conferenza di Servizi. La nuova disciplina è stata adottata in attuazione della legge delega n. 124/2015 (cd. Riforma Madia), che aveva stabilito diversi principi e criteri direttivi della riforma delle Pubbliche Amministrazioni e dell'organizzazione delle stesse. Tra i principali obiettivi, la necessità di garantire celerità, certezza dei tempi e semplificazione nel coordinamento tra gli Enti coinvolti nel procedimento, valorizzando l'utilizzo di strumenti telematici ed introducendo nuovi meccanismi di composizione dell'eventuale dissenso. Più nel dettaglio, la legge delega aveva previsto innanzitutto – in ottica di proporzionalità - che fossero ridefiniti i casi di obbligatorietà dello svolgimento della conferenza di servizi<sup>1</sup>, nonché le tipologie di conferenza e differenziate le modalità di svolgimento della stessa. Altri criteri direttivi erano rappresentati dall'individuazione di un rappresentante unico per le PP.AA., dalla riduzione dei termini per la convocazione della conferenza e per la conclusione del procedimento, dall'introduzione di nuovi meccanismi di silenzio

– assenso nonché dalla ridefinizione del principio della "prevalenza delle posizioni espresse in sede di conferenza" per l'adozione della determinazione motivata di conclusione della conferenza. Infine, la legge delega richiedeva che fosse esplicitamente regolata la possibilità, per le amministrazioni, di agire in via di autotutela.

Il D.Lgs. 127/2016 – che ha dato attuazione alla citata legge delega - si applica a tutti i procedimenti instaurati dopo il 28 luglio 2016, data di entrata in vigore delle nuove disposizioni. Il decreto è strutturato in due titoli: il primo incide direttamente sulla disciplina sostanziale della conferenza di servizi, riscrivendo pressoché integralmente gli articoli da 14 a 14-*quinquies* della L. n. 241/90 (legge fondamentale sul procedimento amministrativo), mentre il secondo, rubricato "norme di coordinamento con le discipline settoriali della conferenza di servizi", si occupa di disciplinare il coordinamento con le norme di settore in materia, ad esempio, edilizia ed ambientale.

La legge fondamentale sul procedimento amministrativo prevede dunque oggi due diverse tipologie di conferenza di servizi: la conferenza semplificata, anche detta asincrona, e la conferenza simultanea, anche detta sincrona. Di regola, la conferenza di servizi dovrebbe svolgersi sempre in modalità semplificata, mentre la conferenza simultanea avrà luogo solo in via eventuale, quale evoluzione della conferenza semplificata laddove sia necessario comporre il dissenso tra amministrazioni, o nei casi di particolare complessità.

<sup>1</sup> Il testo della legge delega (art. 2, comma 1, lett. a) prevedeva anche una riduzione dei casi in cui la convocazione della conferenza di servizi è obbligatoria. Il D.Lgs. 127/2016 sembrerebbe tuttavia aver aumentato i casi in cui è necessario convocare una Conferenza di Servizi; il legislatore pare quindi aver interpretato la norma nel senso che la riduzione sarebbe da riferirsi unicamente ai casi di Conferenza sincrona.

## LA CONFERENZA DI SERVIZI SEMPLIFICATA

Entrando nel merito dei contenuti delle nuove disposizioni, è in prima battuta opportuno analizzare le caratteristiche dei due schemi procedurali di conferenza di servizi: semplificata e simultanea. La prima, disciplinata dall'art. 14-bis, è anche detta Conferenza asincrona, in quanto non prevede lo svolgimento di una vera e propria riunione ma uno scambio di comunicazioni telematiche tra le amministrazioni interessate (la norma richiama in particolare l'art. 47 del Codice dell'Amministrazione Digitale). Lo schema procedimentale è così sintetizzabile:

1. l'amministrazione precedente indice la conferenza entro 5 giorni dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, nel caso di procedimento ad istanza di parte. La comunicazione di indizione della conferenza di servizi deve essere inviata a tutte le amministrazioni interessate nonché, ai sensi dell'art. 7 l. 241/90, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti, ai soggetti che per legge devono intervenire nel procedimento ed ai soggetti individuati o facilmente individuabili nel caso in cui dal provvedimento possa derivare un pregiudizio nei loro confronti. La comunicazione deve indicare:

- tutte le informazioni e la documentazione relative all'oggetto della determinazione da assumere;

- il termine, non superiore a 15 giorni, entro cui possono essere richieste integrazioni documentali o chiarimenti<sup>2</sup>;
  - il termine entro cui le amministrazioni devono rendere le proprie determinazioni (termine che, fermi restando i tempi complessivi del procedimento, non deve comunque essere superiore a 45 giorni - che diventano 90 quando siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, alla tutela della salute dei cittadini);
  - la data della eventuale riunione in modalità sincrona da tenersi entro 10 giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle determinazioni (riunione che si svolgerà solo in via eventuale, in funzione degli sviluppi del procedimento semplificato).
2. vengono dunque acquisiti gli apporti istruttori e le determinazioni delle amministrazioni partecipanti alla conferenza che dovranno essere - oltre che, come è già noto, congruamente motivate - "formulate in termini di assenso o dissenso" ed, in caso di dissenso, contenenti in modo "chiaro ed analitico" le modifiche necessarie per il superamento del parere negativo (il cd. "dissenso propositivo")<sup>3</sup>;
3. nei casi in cui l'amministrazione non faccia pervenire la propria determinazione entro i termini indicati nonché nei casi in cui il parere, pur reso, non risulti conforme

<sup>2</sup> Sul punto si segnala che - con riferimento alla possibilità di richiedere integrazioni - si applica l'art. 2 comma 7 della L. 241/90 che prevede la possibilità di sospensione del procedimento per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni;

<sup>3</sup> Le nuove disposizioni precisano che l'amministrazione dovrà altresì indicare se le condizioni poste come condizione per l'assenso derivino da un vincolo normativo specifico, da un atto amministrativo generale, o siano frutto di una valutazione discrezionale.



ai requisiti sopra illustrati, opererà un meccanismo di silenzio-assenso, dando per acquisito l'assenso dell'amministrazione in questione nonché (e le norme lo specificano) con integrale responsabilità della P.A. e dei relativi dipendenti per l'assenso reso. Tale previsione, tuttavia, non trova applicazione quando la normativa europea imponga l'ottenimento di un provvedimento espresso per la specifica questione, aspetto da approfondire in quanto il rapporto tra normativa nazionale ed europea sul punto non è sempre chiaro (così è, ad esempio, in alcuni settori del diritto ambientale). Le nuove disposizioni attuano in ogni caso, di fatto, quanto previsto dal nuovo art. 17bis della L. n. 241/90, introdotto dall'art. 3 L. n. 124/2015, il quale ha disciplinato in particolare il silenzio tra amministrazioni, prevedendo, anche in questo caso, una specifica ipotesi di silenzio assenso<sup>4</sup>.

4. conclusa la fase di raccolta dei pareri delle diverse amministrazioni interessate, l'Autorità procedente adotta – nel termine di 5 giorni lavorativi – la determinazione motivata di conclusione del procedimento. L'amministrazione adotterà un provvedimento positivo sia quando durante la conferenza saranno stati raccolti solo atti di assenso, sia quando l'amministrazione riterrà – acquisiti gli apporti istruttori delle amministrazioni e degli eventuali privati interessati – che le condizioni e prescrizioni poste ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso siano

accoglibili "senza sostanziali modifiche alla decisione oggetto della conferenza". Laddove invece il dissenso espresso non venga ritenuto superabile, verrà direttamente adottata una determinazione negativa;

5. qualora, invece, gli sviluppi istruttori del procedimento non conducano né ad una positiva definizione dello stesso (acquisizione di pareri positivi o superamento del dissenso senza modifiche sostanziali) né ad una determinazione negativa, l'Autorità procedente potrà indire – nei termini già indicati nella convocazione di conferenza di cui al punto 1 - una conferenza di servizi simultanea con la contestuale partecipazione degli Enti interessati, volta all'individuazione di soluzioni condivise per il superamento del dissenso.

#### LA CONFERENZA DI SERVIZI SIMULTANEA

La Conferenza di Servizi simultanea è, come già anticipato, la soluzione procedimentale – nell'intento della riforma di carattere "residuale" – da adottarsi laddove:

- lo richiedano gli sviluppi della conferenza di servizi semplificata (asincrona), come indicato al paragrafo che precede;
- la determinazione da assumere presenti profili di particolare complessità; è ragionevole ritenere che questo sia il caso più rilevante;
- vi sia una richiesta motivata da parte di una delle altre amministrazioni o del privato interessato

<sup>4</sup> La norma prevede che in tutti i casi in cui l'amministrazione procedente debba acquisire assensi, concertati o nulla osta comunque denominati, le amministrazioni competenti debbano esprimersi nel termine di trenta giorni, decorsi i quali, l'assenso si intende acquisito. Inoltre, ai sensi del co. 3 dell'art. 17 bis, il silenzio assenso si forma anche quando è prevista l'acquisizione di consensi da parte di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, però nel più ampio termine di 60 giorni, ove non diversamente disposto. In proposito di noti che la nuova disciplina della conferenza di servizi prevede un termine, ancora più ampio, di 90 giorni.

(richiesta da presentare nel termine di 15 giorni dalla comunicazione di indizione della convocazione della conferenza).

Nel primo caso, il termine di convocazione sarà indicato nella comunicazione con cui era stata indetta la conferenza semplificata, negli altri due il termine previsto per legge è di 45 giorni.

La riunione si tiene in questo caso in forma simultanea, vale a dire con la presenza sincrona (fisica o per via telematica) dei rappresentanti delle amministrazioni (nonché del proponente e degli eventuali interessati). Fermo restando il rispetto dei termini del procedimento specifico, la legge 241/1990 prevede che i lavori della conferenza simultanea si concludano entro 45 giorni dalla prima riunione (o 90, in caso di partecipazione di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini), con tempistiche dunque più snelle rispetto alla disciplina previgente. Nell'ambito della riunione ogni amministrazione è rappresentata da un unico soggetto, abilitato ad esprimere *"definitivamente ed in modo univoco e vincolante"* il parere dell'amministrazione su tutte le questioni discusse in conferenza (le nuove disposizioni dettano poi una disciplina specifica per la rappresentanza delle amministrazioni statali e non, anche attraverso individuazione di *"rappresentanti unici"* per amministrazioni con strutture complesse).

Anche in questo caso, secondo il criterio generale, la determinazione di conclusione della conferenza viene assunta dall'amministrazione precedente sulla base delle posizioni prevalenti emerse in conferenza. Si intende anche in questo caso acquisito l'assenso delle amministrazioni i cui rappresentanti: i) non abbiano

partecipato alle riunioni; ii) non abbiano espresso il proprio dissenso nelle forme previste; iii) abbiano espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza. Nell'ipotesi in cui siano stati espressi dissensi non ritenuti superabili, l'amministrazione precedente adoterà una determinazione di conclusione negativa della conferenza.

Gli effetti della decisione e la possibilità di revoca in autotutela

Quanto agli effetti della decisione assunta in conferenza di servizi, il nuovo art. 14-quater prevede: *"la determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione precedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati"*.

I termini di decorrenza di tali effetti e le relative modalità dipendono, tuttavia, da diversi fattori, infatti:

i) la determinazione di conclusione del procedimento favorevole adottata con il consenso di tutte le amministrazioni partecipanti alla conferenza, ha effetti immediati;

ii) nel caso in cui invece siano stati espressi dissensi *"qualificati"* (vale a dire dissensi delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale, dei beni culturali o della tutela della salute pubblica, o delle Regioni e Province Autonome in relazione alle materie di propria competenza) la decisione assumerà efficacia solo dopo l'eventuale esperimento dei complessi rimedi (procedimento di opposizione) previsti all'art. 14-*quinquies* per le amministrazioni dissenzienti, oppure il

decorso del relativo termine. Tali rimedi – fondati sul presupposto di un motivato dissenso durante i lavori della conferenza su materie “qualificate” – hanno un percorso articolato attraverso una o più ulteriori riunioni (seppur i tempi previsti per legge siano nel complesso abbastanza brevi); questo “procedimento nel procedimento” – sul quale non vi è in questa sede spazio per soffermarsi – potrebbe significativamente complicare il percorso procedimentale (sin qui nel complesso ragionevolmente chiaro);

iii) laddove invece il procedimento si concluda con provvedimento negativo, la determinazione motivata di conclusione del procedimento avrà gli effetti del preavviso di diniego (art. 10-bis L. 241/90), con conseguente termine di 10 giorni per il privato istante per formulare eventuali osservazioni ed una ulteriore determinazione dell’Autorità Procedente in merito alle stesse per la definizione del procedimento.

Il comma 2 del nuovo art. 14-quater si occupa invece del potere di autotutela delle amministrazioni. Fino ad oggi non vi era infatti alcuna esplicita indicazione da parte del Legislatore in merito alla possibilità, o meno, per le singole amministrazioni di agire in autotutela nei confronti delle decisioni assunte in conferenza di servizi. La giurisprudenza

si era prevalentemente espressa nel senso di escludere la possibilità per le singole amministrazioni di intervenire in via di autotutela sugli atti endoprocedimentali adottati nell’ambito della conferenza di servizi sui presupposti che, da un lato, si sarebbe vanificata la disciplina in tema di dissenso e mancata partecipazione alla conferenza e, d’altro lato, si sarebbe privata di valore la conferenza di servizi come modulo procedimentale autonomo<sup>5</sup>.

Le nuove norme, in adempimento a quanto disposto dalla legge delega, colmano la lacuna legislativa e delimitano presupposti ed organizzazione dell’azione in autotutela. È infatti previsto che le amministrazioni i cui atti vengano sostituiti dalla determinazione della conferenza (indipendentemente dalla loro effettiva partecipazione o meno al procedimento) possano “sollecitare con congrua motivazione” l’amministrazione procedente ad indire una nuova conferenza, finalizzata all’adozione di determinazioni in via di autotutela ai sensi dell’art. 21-nonies (annullamento d’ufficio<sup>6</sup>).

È invece riservata solo alle amministrazioni che abbiano partecipato alla conferenza di servizi o si siano espresse nei termini previsti la possibilità di sollecitare l’amministrazione procedente ad adottare provvedimenti in autotutela ai sensi dell’art. 21-quinquies, vale a dire provvedimenti di revoca<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Una sintesi del tema è riportata a p. 12 del documento “Disciplina della conferenza di servizi. Atto del Governo n. 293, art. 2 L. 7 agosto 2015 n. 124. Schede di lettura” del maggio 2016. Il documento è reperibile al seguente link: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00972127.pdf>

<sup>6</sup> Ai sensi dell’art. 21-nonies comma 1, presupposti per poter ricorrere all’annullamento d’ufficio sono, da un lato, la sussistenza di ragioni di interesse pubblico all’annullamento, dall’altro, che il provvedimento di annullamento sia adottato entro un termine ragionevole, comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell’adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici.

<sup>7</sup> I presupposti per l’adozione del provvedimento di revoca sono l’intervento di sopravvenuti motivi di interesse pubblico o, in alternativa, il mutamento della situazione di fatto, non prevedibile al momento dell’adozione del provvedimento oppure ancora, - ma non per i provvedimenti di autorizzazione e di attribuzione di vantaggi economici – la nuova valutazione dell’interesse pubblico originario. Va inoltre ricordato che, “se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l’amministrazione ha l’obbligo di provvedere al loro indennizzo” (art. 21-quinquies, comma 1, l. 241/1990).

## LE TIPOLOGIE DI CONFERENZA DI SERVIZI

Nella nuova formulazione degli art. 14 - 14-*quinquies* la L. 241/1990 identifica in modo specifico quattro diverse tipologie di conferenza di servizi: istruttoria, decisoria, preliminare ed in materia di V.I.A. (Valutazione Impatto Ambientale), da svolgersi secondo gli schemi procedurali sopra descritti. Non si tratta in questo caso di novità, ma di conferme e precisazioni sulle diverse tipologie di conferenza e sui relativi presupposti.

La conferenza istruttoria è facoltativa e può venire indetta dall'autorità procedente qualora questa lo ritenga opportuno *"al fine di effettuare un esame contestuale di più interessi pubblici"*, rilevanti nel medesimo procedimento (o in procedimenti distinti ma collegati). Essa è svolta in modalità semplificata o con *"modalità diverse, definite dall'amministrazione procedente"*. Tale ultima specificazione, pur non del tutto chiara, sembrerebbe ampliare l'ambito di discrezionalità dell'amministrazione procedente anche alle modalità di svolgimento della conferenza (oltre che all'opportunità - o meno - della convocazione).

La conferenza decisoria, al contrario, è definita obbligatoria e deve essere indetta da una delle amministrazioni procedenti (anche su richiesta dell'interessato) quando la conclusione in senso positivo di un procedimento sia subordinata all'acquisizione di pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso comunque denominati da parte di diverse amministrazioni e/o gestori di beni o servizi pubblici. Lo schema procedimentale (semplificato o simultaneo) è ovviamente definito dall'autorità procedente in funzione dei criteri sopra illustrati.

Un'ipotesi particolare è invece quella della conferenza di servizi

**preliminare**, che può venire indetta, su richiesta di parte, per i progetti di particolare complessità e per insediamenti produttivi di beni e servizi. In questi casi il proponente può, presentando uno studio di fattibilità, chiedere che sia indetta una conferenza preliminare, la quale avrà lo scopo esclusivo di definire quali siano le condizioni per ottenere, alla presentazione della istanza o progetto definitivo, i necessari pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso. L'amministrazione in questo caso convoca la conferenza preliminare entro 5 giorni dalla presentazione della domanda, mentre il prosieguo del procedimento si articola secondo la disciplina della conferenza semplificata (asincrona), ma con termini dimezzati fino alla metà, fino all'ottenimento delle determinazioni che vengono trasmesse al privato. A seguito della ricezione del progetto o istanza definitivi, si tiene poi conferenza simultanea, nell'ambito della quale le posizioni assunte in sede di conferenza preliminare non potranno essere modificate se non in presenza di elementi prima non conosciuti ed emersi solo nel successivo procedimento oppure di osservazioni di privati interessati.

Nello specifico caso delle opere pubbliche o di interesse pubblico, la conferenza preliminare si esprime anche sul progetto di fattibilità tecnica ed economica, al fine di indicare le condizioni per ottenere le intese, pareri, concessioni, autorizzazioni, licenze, nullaosta e assensi, comunque denominati per il progetto definitivo.

Una disciplina specifica è poi dettata per la conferenza di servizi relativa ai progetti sottoposti a **valutazione di impatto ambientale**. La norma prevede in particolare che la conferenza venga svolta in forma sincrona (simultanea) e nell'ambito della

stessa – convocata ai sensi dell’art. 25 comma 3 del D.Lgs. 152/2006 – debbano essere acquisite tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione del progetto in esame. Ne esce così mutata la disciplina in tema di VIA, che pare oggi prevedere dunque una conferenza obbligatoria sincrona ed un giudizio di compatibilità ambientale destinato a sostituire tutti gli atti di assenso per la realizzazione del progetto<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda le modalità di svolgimento della conferenza di servizi di VIA, la norma specifica che essa si svolge sempre in modalità sincrona e deve essere convocata entro 10 giorni dal completamento della verifica documentale di cui all’art. all’articolo 23, comma 4 D.Lgs. 152/2006 (verifica che costituisce la prima fase del procedimento di VIA, durante la quale l’autorità competente verifica la completezza dei documenti presentati con l’istanza e formula eventuali richieste di integrazione). Resta in ogni caso fermo il termine per la conclusione del procedimento (150 giorni, prorogabili per eventuali ulteriori 60 giorni) di cui all’art. 26 comma 1 D.Lgs. 152/2006. La norma aggiunge inoltre che *“resta ferma la specifica disciplina per i procedimenti relativi a progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza statale”*. La nuova disciplina sembrerebbe dunque applicabile soltanto alle procedure di VIA di competenza regionale, anche se, come ha osservato nel suo parere

il Consiglio di Stato<sup>9</sup>, *“non si comprende bene quali siano le disposizioni relative alla VIA statale che restano ferme, in quanto parte di esse è contenuta proprio nell’art. 14-ter”*, integralmente sostituito.

Altri aspetti critici della nuova disciplina della conferenza di servizi, sempre rilevati dal Consiglio di Stato, riguardano la mancata riproposizione, nel nuovo art. 14 comma 4, di quei meccanismi di semplificazione e coordinamento previsti nel vecchio art. 14-ter, commi 4, 4-bis e 5, ed in particolare:

- la possibilità di far eseguire attività istruttorie da altre amministrazioni, Enti Pubblici o Istituti Universitari dotati delle competenze, quando sia necessario per garantire il rispetto dei tempi procedurali;
- con riferimento ai rapporti tra VIA e VAS, la specificazione che i risultati raggiunti in sede di VAS debbano essere riutilizzati in sede di VIA;
- la previsione che, quando sia già intervenuta la decisione sulla VIA, non trovino applicazione le disposizioni sul dissenso qualificato alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale.

Si tratta di aspetti logici, prima che tecnici o giuridici, la cui mancata riproposizione è tuttavia censurabile – soprattutto nell’ottica di semplificazione che si sarebbe voluta raggiungere con le nuove disposizioni – e che debbono dunque essere riproposti, nei propri spazi di discrezionalità, dalle autorità precedenti.

<sup>8</sup> In questo senso si esprime il Consiglio di Stato, sezione Normativa, nel parere del 7 aprile 2016 n. 890/2016 sul tema “Norme per il riordino della disciplina in materia di Conferenza di Servizi – art. 2 legge 124/2015”.

<sup>9</sup> Il riferimento è nuovamente al parere del 7 aprile 2016 n. 890/2016.

## IL COORDINAMENTO CON LE DISCIPLINE DI SETTORE

Il titolo secondo del D.Lgs. 127/2006 (artt. 2 - 8) detta poi norme volte a coordinare la nuova disciplina con le diverse normative settoriali. In particolare, sono coinvolti i seguenti ambiti:

- disposizioni in materia edilizia: sono apportate puntuali modifiche al D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) volte ad assicurare il coordinamento con la nuova disciplina ed è resa obbligatoria l'indizione della conferenza di servizi per il rilascio del permesso di costruire da parte dello SUE (Sportello Unico Edilizia);
- disciplina dello Sportello unico per le attività produttive: la nuova conferenza dovrà essere sempre indetta nei casi in cui sia necessario acquisire gli atti di assenso di diverse amministrazioni pubbliche;
- disciplina dell'Autorizzazione Unica Ambientale: in coerenza con le modifiche alla disciplina del SUAP, sono abrogate le disposizioni che prevedono una conferenza di servizi obbligatoria ed una facoltativa, rendendola di fatto sempre obbligatoria;
- Testo Unico Ambientale (D.Lgs. 152/2006): sono aggiornati i richiami normativi inserendo riferimenti alle disposizioni secondo la nuova formulazione. Inoltre, vengono apportate modifiche all'art. 29-*quater* in tema di AIA in funzione delle quali si procederà sempre tramite lo strumento della conferenza sincrona. Per

quanto riguarda la V.I.A., invece, la riforma è intervenuta sull'art. 25 comma 3 eliminando, come già sopra indicati, i riferimenti all'eventualità della convocazione della Conferenza di Servizi la cui convocazione diventa, pertanto, obbligatoria;

- disciplina in materia di autorizzazione paesaggistica: si prevede che in caso di conferenza di servizi per l'autorizzazione paesaggistica, la comunicazione di convocazione della conferenza di cui all'art. 14-*bis* debba essere inviata sia all'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione – se diversa dall'amministrazione procedente – sia al soprintendente che deve esprimere il parere di cui all'art. 146 D.Lgs. 42/2004.

Con particolare riferimento ai procedimenti in materia ambientale, la nuova disciplina incide pertanto sui procedimenti di AIA, AUA e VIA (secondo le disposizioni sopra illustrate), ferme restando le peculiarità delle relative discipline. Non vengono invece direttamente incisi - in termini di modifiche - dalla nuova disciplina, ad esempio, il procedimento per l'ottenimento dell'autorizzazione per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti di cui agli artt. 208 e ss. D.Lgs. 152/2006 nonché i procedimenti di bonifica<sup>10</sup>.

## CONCLUSIONI E PRIMI SPUNTI CRITICI

Semplificare e snellire le conferenze di servizi. Era questo il più importante contenuto della legge-delega di riorganizzazione delle attività della

<sup>10</sup> Sul punto si veda, peraltro, la sentenza T.A.R. Brescia, sez. I, n. 1012 del 22.11.2013, che ha riconosciuto la natura "speciale" del procedimento di bonifica.

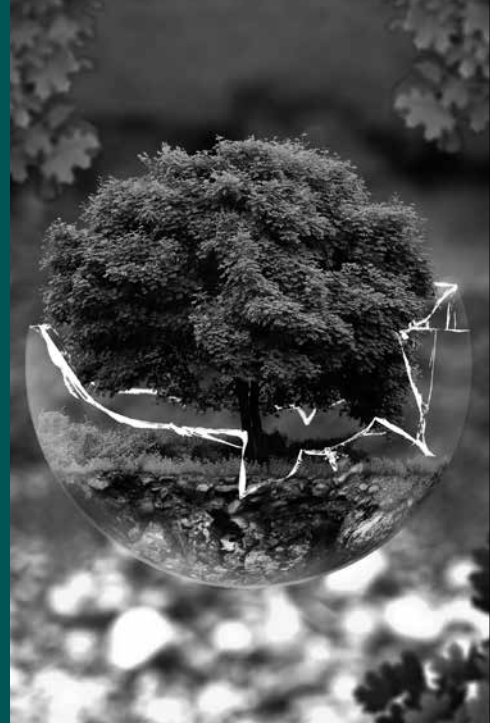
pubblica amministrazione. L'obiettivo finale era quello di individuare strumenti finalmente utili a garantire all'istante tempi certi, minori oneri burocratici, meccanismi concreti di composizione del dissenso ed un responso efficace da parte delle amministrazioni.

Le nuove disposizioni intervengono pertanto restringendo le tempistiche, disciplinando sistemi alternativi (asincroni) di partecipazione congiunta delle amministrazioni e valorizzando meccanismi di superamento del dissenso e delle omissioni dei partecipanti alla conferenza. Gli strumenti adottati appaiono formalmente chiari, ma non saranno semplici da gestire (si pensi, ad esempio, alla facoltà di opposizione alle determinazioni motivate della conferenza di servizi, con un procedimento parallelo che sospende gli effetti delle determinazioni assunte). Nessun concreto intervento è stato peraltro adottato per sollecitare i partecipanti alla conferenza ad una proattiva ed effettiva partecipazione.

Da qui diversi ulteriori quesiti: intervenire restringendo i tempi del procedimento è la soluzione più efficace laddove sino ad oggi, sistematicamente ed in molti settori, le tempistiche procedurali vengono

disattese (ed all'istante residua solo una tutela risarcitoria fondata peraltro su rigidi e complessi presupposti)? Le amministrazioni chiamate a coordinare il procedimento sapranno assumersi l'onere di superare i dissensi, i ritardi e le omissioni degli ulteriori soggetti coinvolti nel procedimento, come richiesto dalle nuove disposizioni? Nell'interesse comune, le amministrazioni garantiranno la partecipazione, quantomeno in via telematica, al procedimento? Ed ancora, le conferenze asincrone verranno utilizzate per decidere (quantomeno in casi non complessi) oppure costituiranno soltanto un presupposto formale ulteriore per giungere, nuovamente, alle conferenze di servizi ordinarie? Sono domande cui oggi, a pochi mesi dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni, non è possibile dare un responso. Quel che è certo, al di là delle intenzioni e del dato formale, è che le amministrazioni – per dare concreta attuazione ai principi della riforma - dovranno adeguarsi non solo ai nuovi strumenti, ma soprattutto alla filosofia con cui essi sono stati introdotti, quella di garantire un riscontro efficace – e il più possibile rapido – alle richieste formulate.

# 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



## GLI OIV NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: ADEMPIMENTO O OPPORTUNITÀ?

Era il 2009 quando con il D.Lgs. 150 [1] venivano istituiti gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) che per ogni amministrazione pubblica avrebbero dovuto sostituire i servizi di controllo interno "comunque denominati" pur sussistendo la facoltà e non l'obbligo della nomina di tali organismi per gli Enti territoriali e il Servizio Sanitario Nazionale. Da allora si sono succedute norme, circolari e delibere che hanno evocato il ruolo degli OIV in diversi ambiti che vanno dalla valutazione, alla performance, alla trasparenza fino all'anticorruzione. Molte parole sono state dette e molte interpretazioni sono state fatte attorno ad una competenza che non è ancora ben regolamentata: ma allora cosa sono oggi gli OIV, mero adempimento o un'opportunità?

Ad alimentare l'eccedenza interpretativa sul ruolo e le funzioni degli OIV sta contribuendo anche lo schema di decreto ministeriale [2] che istituisce l'Elenco nazionale dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione, così come previsto dal recente D.P.R. n. 105/2016, che è stato posto in consultazione pubblica fino allo scorso 18 novembre (ben prima quindi dell'esito del referendum confermativo) e dalla cui prima lettura sembra connotarsi una figura che non ha le necessarie caratteristiche di professionalità né tantomeno di innovazione.

Cerchiamo di andare per gradi. L'introduzione del pensiero valutativo aleggia nella pubblica amministrazione in generale già a partire dall'entrata in vigore del testo unico del pubblico impiego del 2001 [3] passando attraverso l'applicazione dei contratti collettivi (fintanto che

ne è stato previsto il rinnovo) e seguendo quella filosofia di pensiero che vede aumentare le responsabilità in capo al dirigente pubblico secondo un modello manageriale che gli lascia l'arbitrio nella gestione (*"let the managers, manage"*) e che però deve essere valutato nell'efficacia.

Ogni volta che si evocano meccanismi di valutazione si ha la presunzione che questi debbano essere oggettivi e replicabili o quantomeno vi sia un *deus iudex iustus* a cui eventualmente, livello gerarchico dopo livello gerarchico, fare appello *in extrema ratio*. Questo è il comune sentire del dipendente pubblico che dopo essere stato abituato all'idea del "posto fisso", come nella dissacrante commedia *Quo vado?*, ha dovuto iniziare a fare i conti con una sempre maggiore sfiducia nelle istituzioni e nella conseguente necessità di rendere conto dei risultati prodotti con il proprio lavoro e a dover essere "valutato". Ecco dunque il primo ruolo a cui l'OIV deve adempiere, quello del valutatore indipendente e oggettivo delle prestazioni e dell'operato della pubblica amministrazione in termini di efficienza, efficacia ed economicità della stessa. Si pone quindi ancora una volta il tema dell'indipendenza degli OIV la cui soluzione si attende per mezzo del già citato decreto di istituzione dell'Elenco nazionale. Attualmente infatti la disciplina di nomina degli OIV, pur essendo stata deliberata nel 2013 dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) una linea guida [4], è ancora abbastanza eterogenea sia in ambito nazionale che all'interno dei vari comparti. L'eccessiva discrezionalità nella nomina dei componenti degli OIV da parte delle amministrazioni rende il ruolo degli stessi sicuramente meno

indipendente nei confronti del proprio datore di lavoro. Tutto funziona fintanto che il vertice politico-amministrativo non abbia "interesse" a indebolire la terzietà di chi è chiamato a valutarne il risultato della gestione esponendo così la propria organizzazione ai rischi che l'OIV è proprio chiamato a monitorare e a contrastare ovvero quelli della corruzione. Non si possono infatti non annoverare tra i compiti più importanti degli OIV quelli che gli conferisce la L. 190/2012 [5] innovata in parte dal D.Lgs 69/2015 [6] secondo cui tali Organismi dovrebbero costituire parte attiva nel processo di definizione del rischio e del monitoraggio delle misure messe in campo dal Responsabile per la prevenzione della corruzione (RPC) designato dall'amministrazione stessa.

Infatti sono attribuite agli OIV le seguenti funzioni ai fini della **prevenzione della corruzione**:

- all'articolo 54 comma 5 del D.Lgs. 165/2001 [3] come modificato parzialmente da [5], ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e *previo parere obbligatorio del proprio OIV*, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento dei dipendenti pubblici definito dal Governo;
- l'art. 1 comma 39 di [5] richiama gli OIV affinché comunichino al Dipartimento della Funzione Pubblica (DPF) tutti i dati utili a rilevare le posizioni dirigenziali attribuite a persone, anche esterne alle pubbliche amministrazioni, individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione;
- nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) gli OIV sono individuati tra i soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione all'interno di ciascuna amministrazione

mediante la "partecipazione" al processo di gestione del rischio e svolgono compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa. Con gli OIV si dovrebbe interfacciare assiduamente il RPC per l'esercizio della sua funzione nell'attività di mappatura dei processi e valutazione dei rischi. In particolare, l'OIV può esprimere un proprio parere sull'esito dell'analisi del rischio, alla luce del monitoraggio sulla trasparenza ed integrità dei controlli interni (art. 14, comma 4, lett. a), D.Lgs. n. 150 del 2009). Lo svolgimento dell'attività può essere supportato mediante una task force multidisciplinare. L'individuazione e la valutazione delle misure è compiuta dal RPC con il coinvolgimento dei dirigenti per le aree di competenza e l'eventuale supporto dell'OIV, tenendo conto anche degli esiti del monitoraggio sulla trasparenza ed integrità dei controlli interni (art. 14, comma 4, lett. a), D.Lgs. n. 150 del 2009) o degli altri organismi di controllo interno, nonché della task force multidisciplinare, ove costituita;

- a seguito all'entrata in vigore del D.L. 90/2014 [7] e al trasferimento al DFP del parere sulla nomina degli OIV, non risultano modificati i compiti degli stessi già previsti in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, indicati nel PNA e nell'art. 14, comma 4 lett. g) del D. Lgs 150/2009 sull'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza. Occorre dare, nei Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione (PTPC), adeguato riconoscimento agli OIV considerando che il loro ruolo è di rilievo anche per la verifica della coerenza tra gli obiettivi di performance organizzativa e individuale e l'attuazione

delle misure di prevenzione della corruzione.

In materia di **trasparenza** [8] inoltre agli OIV sono attribuiti i seguenti compiti:

- ricevono le segnalazioni da parte del Responsabile per la trasparenza (RT) dei casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, che in questo modo ne assicurano anche la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento;
- verificano la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e quelli indicati nel Piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori. I soggetti deputati alla misurazione e valutazione delle performance, nonché l'OIV, utilizzano le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati.

In aggiunta ai compiti definiti in tema di promozione dell'integrità e della trasparenza, agli OIV competono come detto le funzioni di cui all'art. 14 D.Lgs. 150/2009 che di fatto conferisce la responsabilità sul "merito" di obiettivi ed indicatori a dirigenza ed organi di indirizzo politico-amministrativo e la responsabilità sul "metodo" agli OIV. Dalle verifiche e validazioni sull'intero ciclo della performance da parte degli OIV dipende anche la possibilità di poter procedere all'applicazione

del sistema premiante come definito in [1].

Occorre fare dunque una ulteriore riflessione sul ruolo che gli OIV ricoprono anche nel sistema di valutazione permanente definito nei vigenti contratti collettivi e nel testo unico sul pubblico impiego; sostituendo di fatto gli OIV i preesistenti Nuclei di Valutazione hanno essi una responsabilità specifica ai fini del conferimento e della conferma degli incarichi dirigenziali. Gli OIV pertanto debbono procedere alla verifica e valutazione annuale dei risultati di gestione (oltre che di risultato) il cui esito positivo concorre alla formazione della valutazione ai fini della conferma degli incarichi dirigenziali.

Non solo: l'art. 21 del D. Lgs. 165/2001 come novellato da [5] individua come responsabilità dirigenziale proprio il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione della performance e l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportano l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. Si capisce quindi quanto sia cruciale il ruolo degli OIV nella supervisione sulla coerenza del ciclo della performance e quanto sia importante che esso *partecipi* (e non solo convalidi documenti, predisponga griglie, prenda atto di report e relazioni già adottate dall'amministrazione) a tutte le fasi di discussione e definizione degli obiettivi, indicatori e target, monitoraggio, rendicontazione e validazione del percorso seguito dall'Amministrazione stessa. Non mero adempimento e ruolo di "ratifica" ma attore del processo di miglioramento, di prevenzione del rischio di corruzione e promotore della trasparenza.

Gioverebbe in questo senso l'appartenenza ad un "elenco" nazionale e



**Figura 1** Compiti e funzioni degli OIV nella Pubblica Amministrazione

qualche indicatore di selezione migliore sia nell'ambito delle competenze che nella definizione di compensi e rimborsi. Non sembra però che ci sia stata particolare attenzione da parte del legislatore nella definizione dello schema di decreto; si sono posti vincoli sugli anni di esperienza, il numero massimo di incarichi che si possono ricoprire, le variabili discriminanti considerate sono il tempo (misurato come numero di anni di esperienza) e non la qualità dei risultati raggiunti, il numero dei dipendenti dell'amministrazione presso cui si è nominato l'OIV come se la complessità della gestione del ciclo della performance si potesse misurare sul numero delle teste e

non sulla complessità del modello organizzativo adottato dall'amministrazione. Insomma, questo schema di decreto che dovrebbe essere dirimente per qualificare l'azione degli OIV ci sembra non sia all'altezza del ruolo e del compito di un Organismo attivo, imparziale, contaminatore di buone pratiche, competente e innovativo. Ci si augura che gli esiti della consultazione pubblica portino consiglio...(m.s.)

#### NOTE BIBLIOGRAFICHE

- [1] D. Lgs. 150/2009 Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni
- [2] [https://performance.gov.it/system/files/DM\\_OIV\\_consultazione.pdf](https://performance.gov.it/system/files/DM_OIV_consultazione.pdf)
- [3] D. Lgs. N. 165 del 30 marzo 2001 Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche
- [4] Delibera CIVIT n. 12/2013 Requisiti e procedimento per la nomina dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV)
- [5] L. 6 novembre 2012, n.190 Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione
- [6] L. 27 maggio 2015, n. 69 Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio
- [7] D.L. 90/2014 Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari
- [8] D. Lgs. 33/2013 Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni