

# 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, apparso sul sito [www.unideaweb.it](http://www.unideaweb.it).*

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

## AUDIZIONE 23/02 CONFERENZA REGIONI SU SNPA (LEGGE 132/2016)

LUCA MARCHESI  
*luca.marchesi@arpa.fvg.it*

Grazie Presidente Bonaccini e grazie Assessore Spano, Grazie Signore e Signori Presidenti e Assessori, desidero in apertura portare i saluti del Prof. Bernardo De Bernardinis, Presidente dell'ISPRA e del Consiglio del SNPA, che non può essere con noi a causa di un problema di salute.

Intervengo, dunque, in questa sede anche a suo nome, in quanto Vicepresidente del Consiglio del SNPA (eletto all'unanimità dalle Agenzie regionali), nonché in quanto Presidente di AssoARPA, Associazione che rappresenta le specificità delle Agenzie.

Con me è presente il collega dott. Stefano Laporta, Direttore Generale di ISPRA. Oggi affrontiamo il tema della legge 132/2016 (Bratti, Realacci, De Rosa) di istituzione del Sistema Nazionale di Protezione dell'Ambiente (SNPA), composto da ISPRA e dalle Agenzie ambientali delle Regioni e delle Province autonome. Ha, dunque, finalmente avvio la discussione sulle principali problematiche derivanti dall'applicazione della legge, che fino ad oggi non è stata pienamente nel perimetro di attenzione delle Regioni.

Si tratta di una norma che mira a rendere possibile la costruzione di un fondamentale servizio pubblico del nostro Paese, in grado di erogare prestazioni di controllo e monitoraggio ambientale di eccellenza in ogni area del territorio nazionale, secondo i migliori standard normativi e tecnicocientifici nazionali ed internazionali.

Un livello alto di prestazioni che le ARPA e l'Istituto non possono oggi

singolarmente assicurare, in particolare in certe aree del Paese ma, sovente, anche in quelle considerate tradizionalmente più "avanzate". L'obiettivo è perseguito con un approccio innovativo e coerente con le esigenze di razionalità ed efficienza della Pubblica Amministrazione, mettendo in rete competenze e risorse esistenti nei diversi livelli istituzionali.

La legge 132/2016 rappresenta un'opportunità importante per le Regioni, con molti aspetti positivi di armonizzazione delle attività e di coordinamento tra le Agenzie, a partire dall'introduzione dei LEPTA che prospetticamente potranno allineare le funzioni di controllo e monitoraggio ambientale nei diversi ambiti regionali, con evidenti benefici anche sulla competitività dei territori e dei sistemi economici e produttivi.

È tuttavia certamente necessario un lavoro di raccordo e coordinamento tra le Regioni per presidiare l'attuazione della legge, con un Tavolo di lavoro permanente specificamente dedicato. In particolare:

1 - La nuova legge pone il tema della determinazione e poi del finanziamento dei LEPTA, che saranno definiti con DPCM a partire da un'istruttoria del SNPA, previa intesa in Conferenza Stato Regioni. Vi è dunque un'ampia possibilità d'intervento delle Regioni nella determinazione dei LEPTA, anche tramite le ARPA, fin dalla fase istruttoria. Circa il loro finanziamento, la legge prevede che essi debbano essere garantiti dalle Regioni.

È da valutare (tema del tutto politico) la possibilità di proporre prospettivamente la costituzione di un Fondo Nazionale per l'Ambiente e studiare la sua alimentazione in termini di contributo (aggiuntivo?) dello Stato. In tal senso si esprimevano peraltro alcuni ordini del giorno approvati a

larghissima maggioranza dal Parlamento in sede di approvazione della norma.

A nostro avviso qualunque modello di finanziamento non dovrà essere 'penalizzante' per il sistema delle Regioni e delle Agenzie, ovvero non dovrà basarsi su risorse aggiuntive da parte delle Regioni. Per non gravare sulle risorse pubbliche, sarà importante l'accurata definizione del sistema di tariffazione delle prestazioni a carico dei soggetti controllati, in applicazione del principio "chi inquina paga", ex art. 15 della legge.

Un'occasione immediata e da non perdere è rappresentata dalla possibilità di disciplinare il riparto del gettito derivante dall'applicazione dell'art. 318 bis e ss del Testo Unico dell'Ambiente (introdotto dalla legge 68/2015 - Ecoreati), gettito che può essere destinato alle Agenzie in quanto soggetti prescrittori e/o asseveratori.

Altra occasione concreta e percorribile nell'immediato, questa volta direttamente da parte delle Regioni, è la possibilità di armonizzare l'applicazione dei vincoli di finanza pubblica, consentendo alle Agenzie che hanno capienza di bilancio e di organici di assumere, eventualmente anche a tempo determinato.

2 - La legge 132/2016 rappresenta altresì un'importante opportunità per le Regioni di rafforzare la propria possibilità di intervento e interlocuzione nei confronti del Governo, proprio attraverso il parere di cui all'art. 13 reso dal Consiglio SNPA sui provvedimenti tecnici dell'Esecutivo in materia ambientale. Sarà, comunque, necessaria a tal proposito un'adeguata perimetrazione dell'ambito di applicazione della norma, con individuazione dei provvedimenti oggetto del parere, nonché dei meccanismi procedurali nell'ambito dei quali tale parere si inserisce.

Da questo punto di vista, tuttavia, segnalo che la questione era già stata affrontata con l'Ufficio Legislativo del Ministro dell'Ambiente in fase di lettura al Senato. Era stato chiarito che il parere SNPA non può che riferirsi agli aspetti meramente tecnico-ambientali di competenza del SNPA nell'ambito delle funzioni ad esso attribuite dalla legge. Detto parere vincolante può, dunque, riferirsi ai soli aspetti tecnico-ambientali di competenza del Sistema in quanto Autorità tecnica ambientale del Paese, e non a profili economici, sanitari, urbanistici, etc... né tantomeno di opportunità o di policy. Né potrebbe essere altrimenti.

3 - Ancora, molto importante in questa prima fase è il fatto che entro il mese di luglio del corrente anno è previsto il recepimento della legge 132/2016 attraverso specifiche norme regionali, che sono auspicabilmente da armonizzare tra loro. A tal fine il SNPA e AssoARPA stanno lavorando ad un documento di supporto alla Conferenza che potremo, a breve, mettere a disposizione, per aiutare nella individuazione di indirizzi e orientamenti comuni.

Concludo rinnovando la più ampia disponibilità dell'intero Sistema a collaborare con le Regioni in questo importante percorso di attuazione normativa.

Grazie.

*Dal sito del 27 febbraio 2017*

## **NOTE POSITIVE PER IL SNPA**

GIANFRANCO PALLOTTI  
*gianfranco.pallotti@virgilio.it*

Molto puntuale sulla notizia l'ultimo numero di AmbienteInforma, la newsletter del SNPA, con la notizia della nomina di De Bernardinis

a Commissario straordinario dell'ISPRA in attesa di attivare la complessa procedura per l'incarico di presidente che prevede un atto del Presidente del consiglio su proposta del MATTM e previo parere motivato delle due commissioni parlamentari competenti. L'incarico della durata di sei mesi - scadenza che coincide con l'inizio del semestre bianco - sembra logico e coerente per assicurare una continuità nelle attività dell'istituto e del Sistema in un momento particolarmente delicato per l'attuazione della L. 132/2016.

In tale veste, anticipa AmbienteInfor-  
ma, De Bernardinis presiederà "Verso un core set comune di indicatori del Sistema Nazionale per la Protezione Ambientale", giornata che si terrà a Roma il 22 marzo presso il CNR nella quale il GdL 26, coordinato da ARPA Toscana, presenterà i primi risultati dei lavori svolti. L'accesso è libero ma è necessario registrarsi.

Ottimo nel n. 38 della newsletter il reportage, con tanto di interviste filmate, sulla iniziativa promossa dalla Commissione bicamerale presieduta dall'attivissimo Alessandro Bratti con un documento che fa il punto sull'applicazione della L. 68/2015. Giudizi complessivamente positivi sulla legge e sul ruolo fondamentale delle strutture del SNPA come prescrittrici e asseveratrici che in un'intervista del vice presidente Marchesi hanno proposto "armonizzazione dei contenuti delle prescrizioni, organizzazione delle funzioni di polizia giudiziaria in raccordo con Procure e Forze dell'Ordine, assegnazione delle risorse derivanti dall'applicazione del sistema sanzionatorio di cui all'art. 318 bis e seguenti". Sono anche emerse nel documento della bicamerale alcune riserve e auspici sulla qualificazione del personale di "polizia giudiziaria specializzato, in grado cioè di affrontare con maggiore preparazione ed efficacia le problematiche di ordine

tecnico-scientifico che emergono nel corso delle attività di indagine relative agli 'eco-reati', risulta sin d'ora una delle problematiche fondamentali per porre le condizioni operative necessarie a consentire la più efficace ed efficiente attuazione degli strumenti penali e processuali introdotti dalla legge".

A proposito di altri organismi che concorrono all'applicazione operativa della norma, sono note le personali perplessità e diffidenze dello scrivente sull'attribuzione alle forze armate delle funzioni tecnico-amministrative di controllo e sulle oggettive carenze di conoscenze tecniche del personale sugli impianti e sui processi. D'altra parte, in questi giorni di CONSIPdipendenza, mi sono chiesto quali motivi abbiano portato la Procura di Napoli ad incaricare il NOE per le indagini del caso. L'esperienza nelle intercettazioni "ambientali"? Che strano Paese il nostro dove il vecchio "The right man in the right job" è sconosciuto. Forse anche per la nostra congenita e documentata non dimestichezza con l'inglese e con la chiarezza dei ruoli e delle responsabilità. Chissà se esiste il reato di distrazione di risorse umane?

*Dal sito del 13 marzo 2017*

## DA ARABBA A ROMA

GIANFRANCO PALLOTTI  
*gianfranco.pallotti@virgilio.it*

Venerdì si sono conclusi i lavori della Winter School organizzata da Asso-ARPA riservata all'alta dirigenza del SNPA con l'obiettivo di una costruzione condivisa del Sistema. In rappresentanza di UN.I.D.E.A. era presente il vice presidente Gianni Formenton. Tre intense giornate che hanno coinvolto, come nella precedente iniziativa di Cagliari, rappresentanti

istituzionali (Parlamento, Governo e Regioni) ma anche esperti esterni che si sono confrontati su temi tradizionali e di prospettiva a livello tecnico e organizzativo. Dallo stato dell'arte dopo l'entrata in vigore della 132/2016 ai focus su prestazioni e risorse, fonti di finanziamento e costi di produzione, dagli approfondimenti sull'attuazione operativa della "ecoreati" alla gestione dei rischi naturali e il ruolo della meteorologia fino ai rapporti delle Agenzie con la Protezione civile.

Grazie alla benemerita diretta predisposta da ARPA Veneto abbiamo potuto seguire gli interventi ma vogliamo citare solo due elementi a nostro avviso significativi di un rinnovato impegno civile che dovrebbe essere di esempio per risollevare la bistrattata pubblica amministrazione del nostro Paese. Carlo Emanuele Pepe, forte della sua doppia esperienza di DG di ARPA Veneto e ARPA Liguria, in chiusura della prima giornata non ha nascosto le difficoltà e le criticità ma ha chiesto con forza che il percorso sia caratterizzato da preparazione, umiltà, condivisione e passione. Se a queste modalità aggiungiamo coinvolgimento e responsabilità crediamo che i cittadini e le imprese debbano avere fiducia nell'impegno di costruire un Sistema affidabile e credibile. Del resto Luca Marchesi, presidente di AssoARPA, nella puntuale e pragmatica relazione di apertura, ha ricordato l'Art. 54 della Costituzione "I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore...".

Avremo la possibilità di seguire l'evoluzione delle attività nella Tavola Rotonda prevista il 12 giugno nell'ambito del XXXV Congresso nazionale di UN.I.D.E.A.

*Dal sito del 4 aprile 2017*

## **STEFANO LAPORTA VERSO LA PRESIDENZA DEL CNS. PAROLE CHIARE E CONSAPEVOLI. L'SNPA NE AVEVA BISOGNO**

GIANFRANCO PALLOTTI  
*gianfranco.pallotti@virgilio.it*

Mercoledì scorso, dopo l'audizione dell'attuale Direttore Generale, la VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera ha esaminato la proposta del MATTM di nominarlo Presidente di ISPRA e, quindi, del CNS. Si è messa in moto la procedura per il rinnovo degli organi/cariche dell'Istituto secondo gli artt. 5, 6 e 9 del suo Regolamento. Per il Presidente dell'ente il percorso, dopo il parere motivato delle commissioni parlamentari competenti per materia - o il loro silenzio/assenso - si chiuderà con un DPCM, mentre successivamente il MATTM provvederà a designare i sei membri del Consiglio di Amministrazione che nominerà il Direttore Generale su proposta del Presidente. Per i ruoli fondamentali che saranno chiamati a svolgere nell'attuazione rapida e coerente della L. 132/2017, ci auguriamo che il ticket sia stato discusso e la scelta ben ponderata con i responsabili delle 21 agenzie regionali e provinciali. Successivamente, tramite il sito di ISPRA e il link di AmbienteInforma, abbiamo potuto vedere la registrazione della audizione. E l'intervento del dottor Laporta nell'audizione all'VIII Commissione della Camera ci ha convinti e abbiamo apprezzato la chiarezza e la determinazione unite alla consapevolezza della importanza e delle difficoltà del compito. Un'occasione unica da non perdere! Innanzitutto sembrava che parlasse come presidente del SNPA e non come presidente di ISPRA ribadendo che la L. 132/2016, in termini di vigilanza, controllo e

monitoraggio, sarà il suo punto di riferimento nella logica di sistema.

Forte dell'esperienza di sei anni come DG dell'Istituto, ha affermato che il rapporto con il MATTM non può essere muscolare ma "fluidico" e ha rilanciato la proposta di un tavolo permanente di concertazione con il ministero vigilante dando l'impressione, ma anche esplicitandola, che nella sua azione il riferimento politico prioritario sarà il Parlamento, indipendentemente dalle maggioranze di governo. Affermazione non trascurabile in un momento delicato e pieno di incertezze per le future ipotesi dell'esecutivo.

Con l'alibi strumentale del suo profilo giuridico e del background gestionale - a differenza di quelli scientifici del predecessore - ha dichiarato che l'Istituto non potrà essere un ente di ricerca pura ma finalizzata alle funzioni e agli obiettivi fondamentali che il Sistema è chiamato a svolgere. Vigilanza, controllo e monitoraggio, appunto. E ha aggiunto che ISPRA dovrà conseguentemente modificare la sua organizzazione. Anche nella mentalità, nella selezione delle priorità e nel rapporto con le 21 agenzie, aggiungiamo noi.

Ha parlato di un Sistema caratterizzato da rigore scientifico, terzietà, trasparenza e rapporto/contacto con i cittadini concludendo con la citazione dell'Art. 54 della Costituzione, lo stesso che aveva ricordato Luca Marchesi, presidente di AssoARPA e vice presidente del Sistema, nella relazione introduttiva alla Winter School di Arabba. Queste non retoriche dichiarazioni impegnano anche i diecimila operatori a rendere il Sistema agenziale un esempio positivo e trainante nel panorama ancora desolante della pubblica amministrazione del nostro Paese.

Buon lavoro ai presidenti!

*Dal sito del 10 e del 18 aprile 2017*

## I RISCHI DI UN FEDERALISMO PUNITIVO

GIOVANNI TAVERI - ARPA Puglia  
*g.taveri@arpa.puglia.it*

Nel numero 3/2016 del BEA, Marco Lupo, DG di ARPA Lazio, ha proposto un'interessantissima riflessione sulla legge 132/2016 avente ad oggetto l'Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale. Una legge cardine che, come ben evidenziato da Lupo, se da un lato propone importanti strumenti di garanzia e di controllo sulla qualità delle attività prestate dalle Agenzie regionali (gli oramai celeberrimi LEPTA), dall'altro pone non poche perplessità. Queste ultime sono principalmente legate all'effettiva possibilità di realizzare i dettami del legislatore. Rebus sic stantibus, infatti, il pericolo di ritrovarsi in mano il paventato "guscio vuoto" è quanto mai prossimo e ciò per non poche ragioni. Tra le varie analizzate da Lupo, una su tutte credo rivesta un ruolo preminente, soprattutto alla luce delle ultime novità in materia di pubblico impiego. Mi riferisco, ovviamente, alle dotazioni di personale delle Agenzie. Garantire "Livelli essenziali di prestazione" implica, lapalissianamente, possedere numericamente e, ancor di più, qualitativamente (intendendo con tale avverbio i necessari profili professionali) le risorse umane utili a raggiungere i fini indicati dal legislatore. Attualmente molte Agenzie, a causa di gravi e storiche carenze, non sono nelle condizioni di poter agevolmente prestare i servizi richiesti. Tale situazione, se in alcuni casi potrebbe trarre sicuro giovamento da una opportuna strutturazione del metodo di finanziamento del Sistema Nazionale, in molti altri è stretta nella morsa di



vincoli normativi che, di fatto, impediscono qualsiasi sblocco. Per tutti questi casi è dunque necessario un impattante e radicale intervento a monte sulle politiche assunzionali. Purtroppo la legge 132/16 non ha voluto (potuto!!!) affrontare tale tema, essenziale per raggiungere in tutto l'ambito nazionale un sistema equilibrato del controllo ambientale. La norma si è sostanzialmente limitata a rimandare la trattazione di tale questione ad ulteriori e successivi interventi del legislatore. Nel frattempo, come indicato dall'art. 15, comma 1 "l'ISPRA e le agenzie provvedono allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica". Ciò significa istituzionalizzare lo stato dei fatti, semmai aggravandolo: purtroppo, infatti, le Agenzie, in particolar modo nel sud Italia, scontano non poche difficoltà nell'evadere i compiti ad esse affidati proprio a causa di una cronica insufficienza di risorse umane. È quindi evidente che la codifica dei LEPTA e l'attribuzione al nuovo sistema nazionale di funzioni attualmente svolte da altri Enti potrebbe incidere negativamente sulla quantità e qualità dei servizi prestati; soprattutto se la concertazione di manovre di carattere eminentemente finanziario (definizione dei costi standard, finanziamento pubblico e/o privato delle attività, ecc.) non si accompagnasse ad atti normativi espressamente diretti all'assunzione di personale. La riforma della P.A. tracciata in questi mesi dai vari Decreti Madia sembra poter aprire alcuni spiragli in tal senso, ma siamo ancora ai buoni propositi. Nulla si è ad oggi concretizzato. Pertanto, finché non si avrà un concreto cambio di passo nelle politiche di reclutamento del personale nella Pubblica Amministrazione e, a cascata,

nelle Agenzie per la Prevenzione e la Protezione dell'Ambiente, una pur buona legge, qual è la 132/2016, rischierà di perdere qualsiasi potenziale beneficio, ponendo così le basi non per un auspicabile federalismo competitivo, bensì per un deleterio federalismo punitivo. Ciò sarà oltremodo vero se, in sede di determinazione dei LEPTA, non si terrà debito conto dell'implementazione dalle funzioni affidate al sistema nazionale voluta dalla legge 132/16. L'organico di ARPA Puglia, ad esempio, ammonta a circa il 40% della dotazione organica prevista (con forme contrattuali sia a tempo determinato che indeterminato); analoghe stime possono essere fatte per le altre agenzie regionali del centro-sud. Art.7 comma 2 della Legge 132/16: "Le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi la struttura, il finanziamento e la pianificazione delle attività delle agenzie, nel rispetto dei LEPTA e tenendo conto delle disposizioni contenute nel programma triennale delle attività, di cui all'articolo 10". A titolo di esempio si considerino i monitoraggi ambientali, le funzioni di monitoraggio consumo di suolo, difesa suolo e stabilità dei versanti oppure la partecipazione a sistemi di protezione civile, ambientale e sanitaria. Si prendano le considerazioni espresse, nel medesimo numero del BEA sopra citato, dal presidente di AssoARPA Luca Marchesi. In conclusione, in giorni in cui si fa strada, in più contesti, l'idea di sistemi a più velocità, pensare di perpetrare (o forse sarebbe meglio dire perpetuare) anche in materia ambientale una politica del genere sarebbe quanto di più pernicioso per un Sistema delle Agenzie che, almeno sulla carta, si vuole Nazionale.

***Dal sito del 20 marzo 2017***

# 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



## SOTTOPRODOTTI ED END OF WASTE: INDIRIZZI OPERATIVI ALLE LUCE DELLE RECENTI NOVITÀ

ATTILIO BALESTRERI (\*)  
SILVIA CAMPIGOTTO

*B&P AVVOCATI*  
(\*) [attilio.balestreri@buttiandpartners.com](mailto:attilio.balestreri@buttiandpartners.com)

### INTRODUZIONE

Le categorie giuridiche del sottoprodotto e dell'End of Waste rispondono alle finalità - fissate dal legislatore comunitario e nazionale secondo la nota "gerarchia" di gestione degli scarti - di prevenire la produzione di rifiuti e di favorire il recupero delle parti di essi ancora tecnicamente ed economicamente valorizzabili. Il testo unico ambientale sulla scorta delle indicazioni europee ne prevede oggi una specifica disciplina, rispettivamente, agli articoli 184-bis e 184-ter. Di tali disposizioni potrebbero astrattamente beneficiare numerosi comparti produttivi, garantendo maggiore sostenibilità dei processi di produzione, riduzione dei costi e compliance ambientale. Le incertezze normative ed interpretative, dovute alla scarsa chiarezza in merito ai requisiti normativi ed autorizzativi, e la rigidità della giurisprudenza degli ultimi anni (con i correlati rischi per gli operatori) hanno però sovente limitato l'effettività ed efficacia delle disposizioni. Recenti interventi ministeriali e del Giudice amministrativo, tuttavia, si muovono nel senso di favorire l'applicabilità delle disposizioni normative chiarendone - almeno in parte - risvolti normativi ed operativi.

### I SOTTOPRODOTTI: REQUISITI E QUESTIONI DIBATTUTE

I sottoprodotti - ossia i residui originati da un processo di produzione il cui scopo primario non è la loro produzione e riutilizzati ulteriormente in processi produttivi - al rispetto di specifiche condizioni previste dalla normativa non acquisiscono "mai" la qualifica di rifiuto, evitando pertanto oneri operativi, aggravii burocratici, risvolti ambientali e rischi connessi a tale qualifica.

L'ordinamento italiano ha introdotto dapprima nel Codice ambientale una disciplina dei sottoprodotti con l'art. 183 lett. n) D.Lgs. 152/2006. Successivamente, in recepimento della Direttiva 2008/98/CE, il D.Lgs. 205/2010 ha innovato - in sostanziale conformità con i criteri europei - la nozione di sottoprodotto con l'introduzione dell'art. 184-bis comma 1 del D.Lgs. n. 152/2006.

Nel dettaglio, un residuo di produzione costituisce un sottoprodotto e non un rifiuto qualora **sussistano contestualmente tutte le seguenti condizioni:**

- a) **la sostanza o l'oggetto è originata/o da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;**
- b) **è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso e/o di un successivo processo di produzione e/o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;**
- c) **la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;**
- d) **l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i**

*prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.*

Se dal punto di vista formale, la gestione di un residuo come sottoprodotto non richiede uno specifico atto di assenso in autorizzazione, era ed è necessario che il soggetto che intende valersi di tale qualifica possa provare **preventivamente** (vale a dire prima di avviare la gestione dell'oggetto o la sostanza come sottoprodotto) il rispetto di tutti i requisiti indicati all'art. 184-bis.

Se l'elencazione dei requisiti fornita dalla disposizione citata appare formalmente chiara, così non è stato per la valutazione sostanziale e l'applicazione concreta degli stessi. Cosa si intende, infatti, per "normale pratica industriale"? Quale utilizzo può dirsi "legale"? Quale rilevanza ha l'aspetto economico della gestione? E ancora, come provare il rispetto dei singoli requisiti? Si tratta di domande a cui, negli anni, la dottrina (tecnica e giuridica) ed i Giudici hanno tentato di dare un riscontro, con esiti non sempre conformi.

Sul tema della **normale pratica industriale**, ragionevolmente il più dibattuto, si sono registrati ad esempio indirizzi giurisprudenziali opposti. L'uno, più restrittivo, ha escluso dalla normale pratica le "attività comportanti trasformazioni radicali

*del materiale trattato che ne stravolgano l'originaria natura" ma anche "operazioni di minor impatto sul residuo [...] quali la cernita, la vagliatura, la frantumazione o la macinazione" (un esempio, Cass. pen. n. 17453/2012). Altro indirizzo ha invece interpretato la nozione in termini più estesi, ritenendo compatibili con la normale pratica industriale i trattamenti che "non incidono o fanno perdere al materiale la sua identità e le caratteristiche merceologiche e di qualità ambientale che esso già possiede [...] ma che si rendono utili o funzionali per il suo ulteriore e specifico utilizzo, presso il produttore o presso altri utilizzatori (anche in altro luogo e distinto processo produttivo) (ad es. Cass. n. 40109/2015).*

Sul tema della legalità dell'utilizzo, la dottrina ha invece valorizzato la possibilità di provare – sia tecnicamente che sul piano normativo – la conformità del residuo all'utilizzo nel processo produttivo successivo (medesimo o diverso). Si tratta, ovviamente, di un requisito che acquista valore caso per caso sulla base di una attenta analisi del processo oggetto di valutazione.

Quanto al "valore" economico del residuo, tale requisito è stato eliminato dall'elenco delle condizioni che, se sussistenti, consentono di qualificare un residuo di produzione come sottoprodotto<sup>1</sup>, confermando

<sup>1</sup> La novella introdotta con il D.Lgs. n. 4/2008, in vigore fino al dicembre 2010, alla lettera p) dell'art. 183, definiva come sottoprodotti:

«le sostanze ed i materiali dei quali il produttore non intende disfarsi ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), che soddisfino tutti i seguenti criteri, requisiti e condizioni:

- 1) siano originati da un processo non direttamente destinato alla loro produzione;
- 2) il loro impiego sia certo, sin dalla fase della produzione, integrale e avvenga direttamente nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito;
- 3) soddisfino requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego non dia luogo ad emissioni e ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l'impianto dove sono destinati ad essere utilizzati;
- 4) non debbano essere sottoposti a trattamenti preventivi o a trasformazioni preliminari per soddisfare i requisiti merceologici e di qualità ambientale di cui al punto 3), ma posseggano tali requisiti sin dalla fase della produzione;
- 5) **abbiano un valore economico di mercato».**

Con il recepimento della Direttiva 2008/98/CE, il D.Lgs. n. 205/2010 ha modificato la nozione di sottoprodotto introducendo il nuovo art. 184-bis comma 1 del D.Lgs. n. 152/2006. Tale nuova definizione non contiene riferimenti al valore economico di mercato dei residui.

dunque che non rileva tanto la prova del "guadagno" operato dall'Azienda nella gestione del sottoprodotto quanto il suo effettivo utilizzo (anche, in ipotesi, con cessione a titolo gratuito).

Quando, in ultimo, alla prova dei requisiti, l'impostazione attuale si muove nel senso di poter garantire e documentare preventivamente (attraverso documentazione tecnica, procedure gestionali, accordi contrattuali, assetto operativo) la sussistenza dei requisiti.

Le disposizioni di legge non sono, tuttavia, le sole a poter definire e dettagliare i "quattro requisiti fondamentali" per la qualifica come sottoprodotto. Ed infatti, ai sensi dell'art. 184-bis co. 2 D.Lgs. 152/2006 il Ministero dell'Ambiente ha potestà di emanare decreti con cui "stabilire criteri qualitativi e/o quantitativi da soddisfare affinché una sostanza o un oggetto specifico sia considerato sottoprodotto e non rifiuto".

Ciò non significa, va chiarito, che solo in presenza di un intervento ministeriale vi possano essere sottoprodotti, bensì che il Ministero può contribuire a ulteriormente dettagliare i requisiti di legge per garantirne l'applicabilità.

Nel tentativo di fornire ulteriori chiarimenti su un tema tanto dibattuto due sono, ad oggi, i principali interventi ministeriali sul tema. Un primo intervento, con D.M. 161/2012, si è avuto in relazione alla gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti in opere soggette a VIA ed AIA; con tale decreto il Ministero ha infatti fornito specifici dettagli in merito ai requisiti per la gestione

come sottoprodotto di tali materiali ed alla *normale pratica industriale*<sup>2</sup>. Recentissimamente, il Ministero è nuovamente intervenuto attraverso il D.M. 264/2016, in vigore dal 2 marzo 2017 e che contiene, come indica la relativa rubrica, "**Criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti**".

#### SOTTOPRODOTTI: IL D.M. 264/2016, CONTENUTI E CENNI DI COMMENTO

L'intento del decreto da ultimo emanato è di proporre **criteri e modalità per dimostrare il soddisfacimento delle condizioni generali di cui all'art. 184-bis D.Lgs. 152/2006**. I limiti e le finalità del decreto sono infatti stati dettagliati in una recente nota esplicativa della Direzione Generale per i Rifiuti e l'Inquinamento presso il Ministero dell'Ambiente datata 03.03. 2017<sup>3</sup>.

In via preliminare, occorre chiarire che le modalità indicate dal D.M. per provare la sussistenza delle circostanze di cui all'art. 184-bis **non hanno in termini generali natura vincolante**, è infatti "fatta salva la possibilità di dimostrare, con ogni mezzo ed anche con modalità e con riferimento a sostanze ed oggetti diversi da quelli precisati nel presente decreto, o che soddisfano criteri differenti, che una sostanza o un oggetto derivante da un ciclo di produzione non è un rifiuto ma un sottoprodotto".

Pertanto, avvalersi delle disposizioni del Decreto rimane sul piano generale una possibilità e non un

<sup>2</sup> Il D.M. 161/2012, concernente le terre e rocce da scavo, all'Allegato n. 3 contiene utili precisazioni circa le operazioni che costituiscono "normale pratica industriale".

<sup>3</sup> Da tale nota emerge come "l'intendimento del decreto in oggetto non sia – né del resto potrebbe esserlo – quello di innovare la disciplina sostanziale concernente la legittimità nella gestione dei sottoprodotti, bensì quello, più circoscritto e limitato, di indicare "alcune modalità con cui provare" la sussistenza dei requisiti sostanziali per la qualificabilità di un residuo come sottoprodotto e non come rifiuto".

obbligo. L'impresa potrà dunque:

- i) seguire pedissequamente le indicazioni (abbastanza articolate sul piano operativo) fornite dal Regolamento;
- ii) seguire solo parzialmente il Regolamento, che pertanto fungerà solo da indirizzo operativo;
- iii) non seguire il Regolamento potendo dunque – come poteva in passato - dimostrare la sussistenza dei requisiti per la gestione del residuo quale sottoprodotto nei modi alternativi già sopra accennati (relazioni tecniche, accordi contrattuali e procedure operative a supporti dei requisiti specifici).

Inoltre, va chiarito che – ancora una volta per espressa indicazione del decreto - il ricorso alla documentazione nello stesso indicata al fine di provare il possesso dei requisiti non costituisce elemento di per sé sufficiente a qualificare un residuo come sottoprodotto, dovendosi in ogni caso dare prova della sussistenza sostanziale dei requisiti dell'art. 184-bis D.Lgs. 152/2006 (il Regolamento agevola dunque tale prova sul piano formale, ma non la garantisce a priori).

In ultimo, sempre in termini generali, si deve dar conto di un dibattito circa l'effettiva portata applicativa del Decreto<sup>4</sup>. In ogni caso, a prescindere dal fatto che sul piano strettamente giuridico le indicazioni fornite nel D.M. possano riguardare – se non altro per le indicazioni

di carattere generale - tutti i sottoprodotti, oppure siano destinate alle sole biomasse residuali<sup>5</sup>, il provvedimento costituisce – come detto – sul piano operativo ed in termini generali un criterio di "indirizzo".

Venendo ai contenuti specifici del Decreto, senza poter entrare – per esigenze di sinteticità – in un maggiore dettaglio, lo stesso:

- fornisce dei criteri per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti di cui all'art. 184- bis;
- fornisce indicazioni per il deposito e la movimentazione dei sottoprodotti;
- prevede taluni adempimenti burocratici ulteriori finalizzati a contribuire alla prova del possesso dei requisiti di legge (iscrizione di produttori ed utilizzatori in appositi elenchi, conservazione della documentazione, documenti "probatori").

Quanto al primo profilo, vale a dire la **prova dei requisiti**:

- con riferimento alla **certezza del riutilizzo**, il Ministero valorizza l'analisi delle modalità organizzative del ciclo di produzione e di destinazione (tipologia, quantità di residui, idoneità tecnica) e l'esistenza di impegni contrattuali o rapporti commerciali (ovvero, in mancanza, la compilazione di una scheda tecnica prevista dall'allegato n. 2 al D.M);
- con riferimento all'assenza di trattamenti diversi dalla **normale**

<sup>4</sup> In dottrina si registrano due diversi orientamenti circa l'effettiva portata applicativa del D.M. Il primo ritiene che il D.M. riguardi le sole biomasse residuali (a cui è dedicato l'Allegato 1 del Decreto) e non i sottoprodotti in genere. Il secondo reputa che il Regolamento operi su due livelli:

- il primo, generale, con l'indicazione di criteri e modalità validi per i sottoprodotti in assoluto,
- il secondo, speciale, con l'introduzione di disposizioni specifiche per le sole biomasse.

Questa interpretazione parrebbe suffragata dal dato letterale della norma. In particolare, l'articolo 1 co. 3 del Decreto, intitolato "**Oggetto e finalità**" chiarisce che "*fatte salve le disposizioni di carattere generale di cui al presente decreto ed il rispetto dei requisiti di impiego e qualità previsti dalle pertinenti normative di settore, nell'allegato 1 è riportato, per specifiche categorie di residui, un elenco delle principali norme che regolamentano l'impiego dei residui medesimi [...]*".

<sup>5</sup> Cui è dedicata una specifica parte del provvedimento, e per le quali pertanto la portata del decreto è rilevante sul piano operativo.

**pratica industriale**, il Ministero precisa che non costituiscono normale pratica industriale processi e operazioni che incidono sulle "caratteristiche ambientali" della sostanza o dell'oggetto, e ulteriormente evidenzia che ciò vale a meno che tali operazioni siano effettuate nel medesimo ciclo produttivo che ha generato il residuo e ne costituiscano parte integrante (in questo caso, infatti, il residuo vero e proprio che costituirà sottoprodotto si genererà solo ad esito di tali attività). Sarà dunque fondamentale una attenta analisi ed un dettaglio del ciclo di produzione;

- quanto alla "legalità" del riutilizzo, il Decreto – nel tentativo di contribuire a dettagliare formalmente la documentazione tecnica da produrre – prevede una Scheda Tecnica (Allegato 2) che contiene informazioni di base necessarie a verificare le caratteristiche del residuo e la conformità dello stesso all'impiego previsto. In caso di cessione del residuo, la conformità dello stesso ai contenuti della scheda tecnica sarà dunque attestata in una dichiarazione di conformità in coerenza con l'allegato 2 al D.M. (fuori dai margini del decreto, invece, la prova continuerà ad essere data attraverso una relazione tecnica quanto più dettagliata).

Per quanto concerne gli adempimenti relativi al **deposito e alla movimentazione** dei sottoprodotti, al fine di contribuire ad evitare potenziali commistioni dei residui con altri flussi (e una conseguente possibile qualifica come rifiuti) il D.M. prevede:

- la separazione dei sottoprodotti dai rifiuti o da altri prodotti differenti;
- l'adozione delle cautele necessarie

a evitare problematiche ambientali o alterazioni chimico-fisiche del materiale;

- la congruità delle tempistiche e modalità di gestione con quanto previsto nella scheda tecnica da produrre secondo le indicazioni del D.M. (va infatti ricordato che, a prescindere dal fatto che vengano seguite pedissequamente, o meno, le procedure contenute nel decreto, lunghe tempistiche di gestione – e dunque di stoccaggio in stabilimento - agevolano infatti la qualifica di rifiuto).

In ultimo, nel decreto sono previsti diversi **ulteriori adempimenti**, tra cui in particolare:

- iscrizione di produttori ed utilizzatori di sottoprodotti in appositi elenchi che saranno predisposti dalle Camere di Commercio;
- conservazione per almeno tre anni di tutta la documentazione relativa alla gestione dei sottoprodotti.

Seppur con apprezzabile intento chiarificatore, i criteri contenuti nel Regolamento non sono, come già detto per previsione espressa, esauritivi sul piano sostanziale, ma forniscono un importante indirizzo.

**In questo contesto**, il messaggio più importante che emerge dalle nuove disposizioni è che il solo modo per garantire una gestione normativamente corretta dei residui di produzione e ridurre i rischi è **pre-disporre e offrire documentazione tecnico-scientifica che dimostri in modo adeguato come sul piano operativo, ambientale e di sostenibilità sussistano i requisiti previsti dalla norma, avendo cura di dettagliare – in modi diversi – ciascun requisito**. Gli indirizzi sopra riportati (relazioni tecniche, documentazione contrattuale, verifiche di mercato, ecc.) nati nella dottrina



e nella giurisprudenza ed in parte valorizzati dal recente decreto, costituiscono certamente buone prassi. Condividere con gli Enti, poi, tale documentazione – pur non costituendo un obbligo – potrà ulteriormente contribuire in tal senso.

Il principale elemento di valutazione, tanto da parte delle Autorità quanto dei Tribunali, sarà infatti la coerenza e congruità della documentazione prodotta rispetto ai quattro requisiti di legge e alla realtà operativa; occorrerà dunque per le imprese avere prodotto e valorizzato – per tempo ed in forme giuridicamente corrette – quanto utile a tal fine.

#### L'END OF WASTE: RECENTI NOVITÀ

Per coerenza di finalità, un accenno meritano anche le importanti recenti novità – di matrice ancora una volta ministeriale e poi giurisprudenziale – sul tema della cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*).

Tale normativa – contenuta oggi nell'art. 184-ter D.Lgs. 152/2006 – ha infatti l'obiettivo di far acquisire la qualifica di materiale ad un rifiuto che - sottoposto ad un'operazione di recupero anche dai caratteri estremamente semplici - abbia caratteristiche tali da costituire un bene di valore produttivo. Lo scarto, quindi, a differenza del sottoprodotto diviene rifiuto e, solo successivamente ed a seguito dell'operazione

di recupero, perde tale qualifica<sup>6</sup>. I rifiuti, sottoposti ad un'operazione di recupero (anche meramente visiva)<sup>7</sup>, possono cessare la qualifica di rifiuto qualora **soddisfino criteri specifici, da adottare con regolamenti comunitari o decreti del Ministero dell'Ambiente, nel rispetto delle seguenti condizioni:**

- a) la sostanza o l'oggetto deve essere **comunemente utilizzato per scopi specifici;**
- b) deve esistere un **mercato o una domanda** per tale sostanza od oggetto;
- c) la sostanza o l'oggetto deve soddisfare i **requisiti tecnici richiesti per i relativi utilizzi** specifici e rispettare gli standard esistenti per lo specifico prodotto;
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto **non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.**

In passato è stata data sovente una lettura formalistica della norma, con la conseguenza di ritenere applicabile la disciplina solo in presenza di specifici regolamenti comunitari e decreti ministeriali<sup>8</sup>.

Nei mesi scorsi, tuttavia, il Ministero dell'Ambiente è intervenuto - con **nota dell'1 luglio 2016 n. 10045** – sulla questione chiarendo che **i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto possono essere dettati, in mancanza di regolamenti o decreti, anche dallo stesso**

<sup>6</sup> L'applicazione della disciplina dell'End of Waste non elimina dunque gli adempimenti formali prescritti dalla normativa in materia di gestione dei rifiuti fino alla definitiva cessazione della qualifica di rifiuto. L'art. 184-ter, co. 5 sul punto indica infatti "La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto".

<sup>7</sup> Per tale intendendosi anche il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo. Importante notare che – come esplicitamente indicato dalla norma - il recupero può anche consistere semplicemente in un mero controllo dei rifiuti per valutarne la sussistenza degli specifici requisiti dettagliati dalla norma.

<sup>8</sup> I Regolamenti comunitari e i Decreti Ministeriali che, allo stato attuale, dettano criteri specifici per talune tipologie di rifiuti sono i seguenti: Regolamento (UE) n. 333/2011 del 31 Marzo 2011 recante "I criteri che determinano quando alcuni tipi di rottami metallici cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio"; Regolamento (UE) n. 1179/2012 del 10 Dicembre 2012 recante "I criteri che determinano quando i rottami di vetro cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio"; Regolamento (UE) n. 715/2013 del 25 Luglio 2013 recante "I criteri che determinano quando i rottami di rame cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio"; D.M. 14 Febbraio 2013, n. 22 "Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS)".



**provvedimento autorizzativo.** Il Ministero ha indicato, infatti: *“In via residuale, le Regioni - o gli enti da queste individuati - possono, in sede di rilascio dell’autorizzazione prevista agli articoli 208, 209 e 211, e quindi anche in regime di autorizzazione integrata ambientale (Aia), definire criteri EoW previo riscontro della sussistenza delle condizioni indicate al comma 1 dell’articolo 184-ter, rispetto a rifiuti che non sono stati oggetto di regolamentazione dei succitati regolamenti comunitari o decreti ministeriali”*.

Una conferma di tale lettura sul piano giurisprudenza è giunta recentemente dal **TAR Veneto** che - con sentenza n. 770/2017 del 10.02.2017 - ha da ultimo confermato siffatta interpretazione. Il Tribunale riafferma dunque che l’autorizzazione potrà definire, in assenza di specifici regolamenti comunitari o decreti ministeriali, criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto (*End of Waste*). La sentenza, preceduta da due pronunce conformi del medesimo Tribunale (TAR Veneto, n. 1422/2016 e TAR Veneto n. 1224/2016), evidenzia pertanto che - nel rispetto dei criteri di legge e in assenza di specifici regolamenti o decreti - è un potere-dovere delle pubbliche

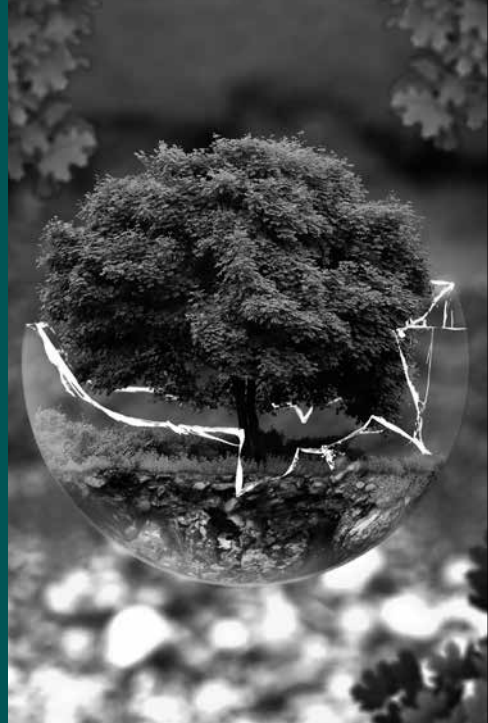
amministrazioni valutare la sussistenza dei requisiti per la cessazione della qualifica di rifiuto ai sensi dell’art. 184-ter D.Lgs. 152/2006 nell’ambito del procedimento autorizzativo, adottando un approccio “caso per caso”, e con l’intento di dare efficacia ed effettività alla disposizione di legge attuando di fatto la “gerarchia” di gestione dei rifiuti.

## CONCLUSIONI

Alla luce della sintetica ricostruzione delle principali novità in materia di “esclusioni” dalla qualifica di rifiuto, emerge una sostanziale coerenza nell’intento di consentire una applicazione maggiormente effettiva (e pertanto diffusa) delle discipline, con potenziali rilevanti effetti sulla collettività, sulle imprese e sui processi produttivi.

Non tutti i dubbi sono stati fugati, né di certo sono state agevolate le relative procedure, ma lo spazio per poter applicare le disposizioni di cui si è trattato pare - oggi più che in passato - significativamente esteso. Resta, ora, da valutare se la realtà operativa - e l’approccio delle Autorità così come delle imprese - contribuiranno a dare efficacia a questi indirizzi.

# 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

*Mentre gli organi istituzionali stanno lavorando per dare attuazione alla L. 132/2016 predisponendo atti, regolamenti, decreti applicativi e linee guida e mentre si stanno sperimentando nuove forme di organizzazione delle Agenzie del SNPA, in questa sede ci si soffermerà su quella che appare ancora una domanda "esistenziale" per le amministrazioni pubbliche, soprattutto in contesti in cui si ragiona di livelli minimi qualitativi e quantitativi di prestazioni erogate omogeneamente sul territorio nazionale, ovvero: quali sono gli effetti di sostenibilità delle risposte delle politiche ambientali? Quale è e quale può o deve ancora essere il valore pubblico prodotto dalle amministrazione e quindi dal Sistema della protezione ambientale?*

*Ne parlano due esperti valutatori professionisti, componenti di Organismi Indipendenti di Valutazioni di Enti Locali e ARPA, Antonella Porcu e Jacopo Deidda Gagliardo, cui vanno la mia più sincera stima e i miei più sentiti ringraziamenti (m.s.).*

## IL RUOLO DEGLI OIV NELLA PRODUZIONE DI VALORE PUBBLICO

ANTONELLA PORCU<sup>(\*)</sup>,  
JACOPO DEIDDA GAGLIARDO  
*Liberi professionisti*

<sup>(\*)</sup> *studio.aporcu@gmail.com*

Da decenni le teorie di Public Management indagano su quale possa essere l'adeguata configurazione di una Pubblica Amministrazione: la grossa diatriba è tra coloro che sostengono che l'ente pubblico debba essere concepito come un'azienda e tra coloro che sono alla ricerca di configurazioni classiche, nuove e ibride di gestione della pubblica amministrazione, non accomunando le stesse ad un'attività imprenditoriale. All'interno di questa cornice c'è una teoria che è divenuta più importante della diatriba sopracitata: la necessità, a prescindere dalla configurazione prescelta, di creare valore pubblico per gli stakeholders dell'ente di riferimento.

Secondo Moore la definizione di *public value* non può essere di natura valoriale, perché assumerebbe connotazioni di carattere ideologico e dunque unilaterali, ma va ricondotta a un modello operativo oggettivo: *"il valore pubblico non si misura in base alla natura dell'azione pubblica, ma in base alle capacità dell'attore pubblico di essere efficace ed efficiente nel condurre le azioni pubbliche, a prescindere dal loro orientamento"*<sup>1</sup>.

In termini molto generali, tale concetto può essere ricondotto a un "buon uso" delle risorse pubbliche: produce valore sul piano economico qualunque attività che impiega e combina risorse, incrementandone l'utilità e quindi la relativa efficacia ed efficienza.

Nell'ambito delle politiche ambientali invece, la conseguenza del concetto di valore pubblico è la creazione di un'utilità finale per gli stakeholders che si identifica con l'ambiente: lo sviluppo di politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica, costituiscono un livello minimo

<sup>1</sup> *"La creazione di valore pubblico- La gestione strategica nella pubblica amministrazione"*, Moore Mark H., Guerini & Associati, 2003

di valore pubblico volto a garantire obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria.

Concretamente quindi si può creare Valore Pubblico quando riesce a gestire secondo economicità le risorse a disposizione e a valorizzare il proprio patrimonio intangibile in modo funzionale al reale soddisfacimento delle esigenze degli stakeholders, ovvero nel nostro contesto, dell'ambiente.

Per raggiungere il sopracitato obiettivo la chiave di volta è quella di implementare un sistema della performance efficace ed efficiente: un sistema della performance è concepito come l'insieme di soggetti, processi & strumenti attraverso i quali le Pubbliche Amministrazioni programmano, gestiscono, controllano, valutano e comunicano le proprie performance organizzative ed individuali:

- per *strumenti* si intendono tutti i *tools* utilizzati per il funzionamento del sistema;
- per *processi* si intende il continuo ciclo di programmazione, controllo, valutazione, comunicazione e apprendimento della performance;
- per *persone* si intendono tutti coloro che contribuiscono alla performance strategica e operativa dell'Ente, dagli Organi politici-amministrativi agli organi operativi passando per gli organi di valutazione (Organismi Indipendenti di Valutazione) e, *last but not least*, per i cittadini.

Ed è proprio qui che entrano in gioco gli Organismi Indipendenti di Valutazione con le loro funzioni e i loro obblighi.

L'OIV è un organismo nominato in ogni amministrazione pubblica dall'organo di indirizzo

politico-amministrativo. La sua composizione può essere monocratica o collegiale.

Le funzioni ad esso affidati partendo dalla conferma delle competenze attribuite dall'art. 14 del D.Lgs. 150/2009 consistono principalmente:

- nell'attività di controllo strategico per verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo e referito diretto all'organo di indirizzo politico-amministrativo;
- monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elaborazione della Relazione annuale sullo stato dello stesso;
- comunicazione tempestiva delle criticità riscontrate ai competenti organi interni ed esterni all'ente;
- misurazione e valutazione della performance delle strutture dell'Amministrazione;
- validazione della Relazione sulla performance e assicurazione della visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'Amministrazione;
- proposta annuale della valutazione dei dirigenti di vertice;
- graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale e non;
- responsabilità sulla corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Funzione pubblica (CIVIT ED ANAC);
- promozione e attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza ed integrità;
- verifica dei risultati e delle buone pratiche di promozione delle pari opportunità.

Tutte queste funzioni sono svolte dall'OIV in modo indipendente.

Nel tempo le attribuzioni si sono ampliate, passando per altre attività e obblighi come quello relativo all'art. 1 della Legge 190/2012, modificato dal D. Lgs. 97/2016 (FOIA) nonché agli indirizzi espressi in materia da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione, si arriva alle ultime novità normative.

Nella seduta del 23 febbraio 2017, n. 14, il Consiglio dei Ministri, su proposta della Ministra per la semplificazione e la pubblica amministrazione Maria Anna Madia, ha approvato in esame preliminare 5 decreti legislativi contenenti disposizioni di attuazione della legge 7 agosto 2015, n. 124, tra i quali il decreto sulla "valutazione della performance dei dipendenti pubblici" che modifica il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sempre in attuazione della legge n. 124 del 2015, con l'obiettivo di ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e di garantire efficienza e trasparenza della P.A.: tale provvedimento governativo nasce dall'esigenza di semplificazione delle norme sulla valutazione dei dipendenti pubblici e di riconoscimento del merito e della premialità, collegati all'adozione di sistemi di valutazione razionali e integrati ed ad una semplificazione della disciplina in materia di valutazione e controlli interni.

Nel provvedimento emanato si ribadisce che il rispetto delle norme sulla valutazione della performance, costituisce la condizione necessaria per l'erogazione di premi ed è altresì un elemento basilare anche ai fini del riconoscimento di progressioni economiche, dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale e del conferimento degli incarichi dirigenziali.

Rappresenta invece un elemento innovativo la misurazione e valutazione delle performance dell'ente in funzione all'amministrazione nel

suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti o gruppi di dipendenti, valutando il raggiungimento degli obiettivi specifici di ciascuna P.A., ma altresì di una categoria degli "obiettivi generali", che identificano le attività prioritarie delle PP.AA. coerentemente con le politiche nazionali, definiti in base al comparto di contrattazione collettiva di appartenenza.

A tutto ciò si accosta per la prima volta un ruolo attivo degli utenti finali nella valutazione della performance organizzativa, tramite i sistemi di rilevamento della soddisfazione degli stessi circa la qualità dei servizi resi, dando così sempre maggior peso ai sistemi di *customer satisfaction*.

In ambito ambientale tale soddisfazione passa per il rispetto dell'ambiente e l'adozione politiche inerenti la promozione dello sviluppo sostenibile e la tutela ed il miglioramento della qualità degli ecosistemi naturali e antropizzati.

Tutto ciò confluisce di conseguenza nella misurazione della performance individuale dei dirigenti, con un peso prevalente attribuito ai risultati della misurazione e valutazione della performance dell'ambito organizzativo di cui hanno diretta responsabilità.

Affinché tale interazione si manifesti, è fondamentale che la valutazione negativa delle performance si rifletta anche in un accertamento della responsabilità dirigenziale: tale aspetto è stato accolto con l'approvazione dell'ultimo decreto legislativo.

Tra le altre evoluzioni che hanno riguardato l'attività degli organismi indipendenti di valutazione, sottolineiamo la l'azione di verifica dell'andamento delle performance rispetto agli obiettivi programmati e il nuovo

compito di segnalare eventuali necessità di interventi correttivi, in base alle risultanze dei sistemi di controllo strategico e di gestione presenti nell'amministrazione; inoltre è definito un coordinamento temporale tra l'adozione del Piano della performance e della Relazione e il ciclo di programmazione economico-finanziaria, nuovi meccanismi di distribuzione delle risorse destinate a remunerare la performance, affidati al contratto collettivo nazionale che stabilirà la quota di risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la performance organizzativa e quella individuale e i criteri idonei a garantire che a valutazioni differenziate delle performance corrispondano trattamenti economici differenziati.

Gli organismi indipendenti di valutazione avranno un compito sempre più incisivo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, essendo chiamati a verificare infrannualmente l'andamento della performance, sulla base degli obiettivi, segnalando la necessità o l'opportunità di interventi di revisione in corso di esercizio, anche in relazione al verificarsi di eventi imprevedibili tali da alterare l'assetto dell'organizzazione delle risorse a disposizione dell'amministrazione: questa nuova attribuzione qualifica gli OIV sempre più come organismi di controllo non solo valutativo, introducendo nuovi ambiti di attività e la necessità che i componenti degli organi di valutazione abbiano la capacità per consentire il check-up continuo della programmazione e sappiano analizzare correttamente gli (eventuali) scostamenti e segnalare tempestivamente le molteplici azioni correttive finalizzate al raggiungimento degli obiettivi prefissati, individuati dall'Amministrazione nel corso del processo di Pianificazione (DUP e PEG) e assegnati con risorse ai Responsabili dei Servizi (Dirigenti o PO), e rispetto

agli scostamenti rilevati nella fase di relativo al Controllo di Gestione e al Controllo Strategico.

L'altro importante compito che compete all'OIV è la validazione della relazione sulla performance, per cui è necessario che tale relazione sia *"redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali"* e, gli organismi di valutazione, dovranno considerare anche risultanze delle valutazioni realizzate anche da agenzie esterne all'ente ovvero con la partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali dei servizi.

È in questo contesto che gli Organismi Indipendenti di Valutazione svolgono una funzione fondamentale: si configurano come un attore del processo di cambiamento dell'ente e soprattutto di creazione di valore.

Strategicamente parlando infatti, possono essere considerati non solo come leve del cambiamento ma anche come un'entità che aiuta la Pubblica Amministrazione nel processo di individuazione delle strategie necessarie a far sì che ogni azione e attività posta in essere sia finalizzata alla creazione di valore pubblico per gli stakeholders di riferimento dell'ente.

Il ruolo fondamentale di supporto alla programmazione e al controllo della performance si concretizza in quello che è il compito più importante, come anticipato, per gli Organismi Indipendenti di Valutazione: la valutazione stessa.

La valutazione infatti, a livello strategico, dovrebbe avvenire seguendo diverse variabili e in particolare, sulla base delle risultanze oggettive misurate in sede di controllo si devono valutare:

- i contributi oggettivi individuali esecutivi al conseguimento dei risultati raggiunti dal dirigente



di riferimento e, più in generale, dell'intera unità organizzativa di appartenenza;

- i contributi oggettivi individuali direzionali al conseguimento dei risultati delle unità organizzative sotto la propria responsabilità e, più in generale, dell'intero ente.

Sulla base di evidenze oggettive si dovrebbero valutare anche i contributi soggettivi come ad esempio i comportamenti.

Secondo parte della dottrina, sulla base delle risultanze oggettive del controllo di dovrebbe realizzare anche la valutazione dei contributi delle singole unità organizzative e dell'intero ente alla creazione di Valore Pubblico.

I soggetti interessati a tale valutazione sono ovviamente, in primo luogo, *i valutati* come i dirigenti e i dipendenti (i quali potrebbero essere valutati come individui, gruppo, team); in secondo luogo i *destinatari delle informazioni sulle valutazione* come **i politici** (interessati al giudizio sul grado di allineamento dei comportamenti alle attese e interessati a potenziali eventuali ristrutturazioni organizzative), i dirigenti (con la finalità della gestione dei propri collaboratori) e i cittadini.

Il ruolo degli Organismi di Valutazione è conseguentemente di fondamentale importanza in particolare in sede di valutazione, poiché da un'adeguata valutazione possono nascere tutte quelle strategie di miglioramento necessarie all'effettiva creazione di valore pubblico per i cittadini.

Proprio questo sistema circolare di Programmazione, Gestione, Controllo e Valutazione della Performance rappresenta l'asse portante di quegli Enti Pubblici che hanno intenzione di creare valore pubblico per i propri cittadini e stakeholders in maniera continuativa. È proprio il termine "*continuativo*" che fa la differenza: se si riesce a innestare dei circuiti virtuosi, il miglioramento della performance è assicurato nel lungo periodo.

In conclusione gli OIV hanno una responsabilità importante nella creazione di Valore Pubblico all'interno delle Pubbliche Amministrazioni: rappresentano l'anello di congiunzione tra la valutazione e le azioni correttive da implementare con il fine di migliorare la performance che l'ente implementa e implementerà, a breve e a lungo termine, per i propri stakeholders.