

# 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)

## AMBIENTE E SALUTE. CHIARIRE I RUOLI E SMACCHIARE IL LEOPARDO

GIANFRANCO PALLOTTI  
*gianfranco.pallotti@virgilio.it*

Prosegue su ARPATnews una serie di interviste sul rapporto ambiente-salute e sui ruoli e i rapporti che le strutture del Sistema Nazionale per la Protezione Ambientale e quelle del Servizio Sanitario Nazionale debbono avere. Sia nella fase autorizzativa che in quella di valutazione degli impatti sull'ambiente e sulla salute degli accertamenti tecnici svolti dalle ARPA nell'attività di controllo.

La situazione non è chiara e, come al solito, le posizioni e i comportamenti sono diversi sul territorio nazionale. L'ottima newsletter di ARPA Toscana ha presentato recentemente le opinioni di due operatori medici che in ARPAE Emilia-Romagna si occupano di epidemiologia e tossicologia ambientale. Succede anche in alcune altre agenzie.

La scorsa settimana, il 3 ottobre per la precisione, è apparsa l'intervista di Giorgio Assennato, per dieci anni DG di ARPA Puglia e protagonista del caso ILVA di Taranto, che nelle sue articolate e puntuali risposte ha espresso una posizione che ci sentiamo di condividere.

E' partito dall'importante convegno di Brindisi del 2014 nel quale il caso dell'acciaieria pugliese avrebbe dovuto servire anche ad una presa di coscienza sulla indispensabilità di introdurre nel nostro ordinamento la VI-AS, oltre a chiarire "ruoli e rapporti" tra agenzie e ASL. Insomma definire chi fa cosa per fornire un atto tecnico completo per consentire all'autorità politica, amministrativa e giudiziaria di adottare i provvedimenti.

C'eravamo anche noi a Brindisi e fummo gli unici a reagire, con un rumoroso e forse maleducato "E

BASTA!", ad un'alta rappresentante dell'ISS che definiva sciagura l'esito del referendum del 1993 che aveva sottratto alla sanità – ai medici, in particolare – le competenze in materia ambientale.

Fin da allora avemmo occasione di discutere con l'amico Assennato poco convinto, a differenza di molti colleghi medici e DG presenti, della ipotesi che le Agenzie dovessero occuparsi di valutazioni sanitarie.

Senza rischi di interpretazioni sbagliate, riportiamo testualmente la dichiarazione: **"Le ARPA devono potenziare le loro attività in modo da poter pervenire, partendo dall'inventario delle emissioni industriali, alla stima delle concentrazioni atmosferiche territoriali legate alle emissioni sia convogliate che diffuse. Non sono molte le agenzie in grado di utilizzare la complessa modellistica diffusionale e meteorologica necessaria per l'hazard e l'exposure assessment.**

**Analogamente le ASL, oltre all'ottimizzazione dell'osservazione epidemiologica di propria specifica competenza, devono svolgere un'intensa attività formativa per comprendere le procedure utilizzate da ARPA e integrarle con le procedure del risk assessment utilizzando i coefficienti di rischio forniti dalle Agenzie internazionali (WHO, USEPA).**

**Ne deriva la necessità di un'ottimale integrazione funzionale tra ARPA e ASL consapevoli del proprio ruolo tecnico-scientifico utilizzando criteri condivisi."**

Ci pare una posizione chiara, onesta intellettualmente e rispettosa delle norme vigenti, caratteristiche che, accanto alla passione spesso sanguigna, hanno contraddistinto l'attività di Giorgio Assennato.

UN.I.D.E.A., con articoli e interventi pubblici, ha da sempre ribadito la necessità, nella distinzione dei ruoli

e delle competenze, di una integrazione funzionale e, a volte, operativa e lo scambio permanente di informazioni tra le strutture. Per ultimo nel Position Paper del 2014, a proposito del tema in discussione, si dichiarava: " Una nuova definizione del 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 nuova chiara definizione.

Riteniamo che le valutazioni sanitarie debbano essere fatte dai DIP delle USL o da una di esse per ogni regione, opportunamente dotata 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 di previsione."

**Dal sito del 9 ottobre 2017**

## **C'È CLAUSOLA E CLAUSOLA**

GIANFRANCO PALLOTTI  
*gianfranco.pallotti@virgilio.it*

La settimana scorsa è stata depositata la sentenza n. 212 della Corte Costituzionale relativa ai ricorsi presentati dalle Province autonome di Trento e Bolzano nei confronti di alcuni articoli della L. 132/216, discussi nell'udienza del 4 luglio 2017 e decisi l'11 dello stesso mese. Delle 23 pagine del documento pubblichiamo di seguito il dispositivo che accoglie come ammissibili 7 dei 12 elementi dei ricorrenti dichiarando illegittimi nei confronti delle due amministrazioni i contenuti di alcuni articoli della legge. <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do>

Secondo una nostra incompetente valutazione non dovrebbe cambiare molto se non che le due province

autonome provvederanno agli adempimenti secondo le loro norme, statuti, regolamenti e modelli organizzativi.

Sarebbe stato sufficiente, in ognuna delle parti "contese", che la norma avesse previsto una dizione del tipo " Non si applica - o non si applica direttamente - alle Province autonome ... - e un articolo finale - una clausola di salvaguardia nei confronti ... - di analogo contenuto.

Li avremmo preferiti rispetto agli ossessivi " senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica " e all'Art. 17 sull'invarianza finanziaria.

### **REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE COSTITUZIONALE**

ha pronunciato la seguente SENTENZA nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1; 4, comma 4; 7, commi 1, 5 e 7; 8; 14, commi 1, 3 e 5; 15, commi 2, 3 e 4; e 16, commi 2 e 4, secondo periodo, della legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, con ricorsi notificati rispettivamente il 16-22 e il 16 settembre 2016, depositati in cancelleria il 21 e il 22 settembre 2016 ed iscritti ai nn. 54 e 55 del registro ricorsi 2016.

.....

### **PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), nella parte in cui trova applicazione nei

confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui applica anche alle Province autonome le tariffe stabilite dal Ministero dell'ambiente per le attività ulteriori svolte dalle agenzie provinciali;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che consenta alle Province autonome di modificare la propria legislazione secondo le disposizioni in esso contenute, in conformità allo statuto speciale e alle relative norme di attuazione;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui, disponendo che i direttori generali delle agenzie sono nominati «tra soggetti di elevata professionalità e qualificata esperienza nel settore ambientale che non ricoprano incarichi politici elettivi a livello dell'Unione europea, nazionale o regionale, che non siano componenti della giunta regionale, che non rivestano l'ufficio di presidente o di assessore nella giunta provinciale, di sindaco o di assessore o di consigliere comunale nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, che non siano amministratori o dipendenti di imprese o società di produzione di beni o servizi che partecipano ad attività o programmi dell'ISPRA o delle agenzie, che non siano titolari di altri incarichi retribuiti, che non siano stati condannati con sentenza passata in giudicato né interdetti dai pubblici uffici», è applicabile anche alle Province autonome;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 3, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui prevedono che il d.P.R. relativo alle modalità di individuazione del

personale incaricato degli interventi ispettivi, al codice etico, alle competenze del personale ispettivo e ai criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, si applichi anche alle Province autonome;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui, stabilendo che restano efficaci le vigenti disposizioni regionali e provinciali «fino alla entrata in vigore delle disposizioni attuative», dispone la diretta applicazione della legge statale alle Province autonome;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, secondo periodo, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui stabilisce che le Province autonome devono recepire l'intera legge statale, anziché limitarsi ad imporre un onere di adeguamento ai principi fondamentali della normativa censurata;

8) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 132 del 2016, promossa dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento all'art. 8, numero 1, e all'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), con il ricorso iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2016;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge n. 132 del 2016, promossa dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con riferimento agli artt. 8, 9 e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, e al principio di leale collaborazione, con i ricorsi iscritti al n. 54 e al n. 55 del registro ricorsi 2016;

10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge n. 132 del 2016, promossa dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con riferimento all'art. 8, numero 1 del d.P.R.

n. 670 del 1972, e all'art. 2 del d.lgs. 18 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), con i ricorsi iscritti al n. 54 e al n. 55 del registro ricorsi 2016; 11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5, della legge n. 132 del 2016, promossa dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con riferimento agli artt. 8 e 9, 53 e 54, comma 1, numero 3, del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 117, sesto comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), e agli artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992 [Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento], con i ricorsi iscritti al n. 54 e al n. 55 del registro ricorsi 2016; 12) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 2, 3 e 4, della legge n. 132 del 2016, promossa dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con riferimento agli artt. 8, 9, 75, 75-bis, comma 3-bis, e 79, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, agli artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), con i ricorsi iscritti al n. 54 e al n. 55 del registro ricorsi 2016.

**Dal sito del 16 ottobre 2017**

## SMOG. UN'ALTRA OCCASIONE PERDUTA

GIANFRANCO PALLOTTI  
*gianfranco.pallotti@virgilio.it*

L'inversione termica nei bassi strati dell'atmosfera ha provocato nelle regioni del nord un netto peggioramento della qualità dell'aria. Ed anche il ripetersi di poco commendevoli comportamenti e interventi con la conferma dell'assenza mediatica del SNPA.

È diventato carta straccia il protocollo comune sui provvedimenti da adottare siglato a giugno dalle quattro Regioni con il MATTM perché le singole amministrazioni non hanno rispettato tempi e modalità concordati scambiandosi accuse da campagna elettorale.

Un'associazione ambientalista è corsa a diffondere un report sui dati delle polveri sottili acquisiti dalle Agenzie ambientali e riportati, in parte, alcuni giorni prima dal notiziario settimanale AmbientelInforma. Un'altra ne ha approfittato per far conoscere un'indagine casareccia sul biossido di azoto presso alcune scuole romane confrontando i dati con i limiti normativi riducendo a carta straccia articoli, allegati e appendici del D.Lgs. 155/2010. Non potevano mancare interventi di esperti del CNR e di qualche Politecnico.

E di questo hanno parlato i mezzi di informazione nazionali. Non una parola dal e sul SNPA! Eppure gestisce le reti di rilevamento acquisendo, validando, elaborando e diffondendo i dati. E ne ha la memoria storica come la conoscenza delle fonti di emissione. Gestisce molte reti macro e micrometeorologiche e il suo personale si occupa di modellizzazione ai fini previsionali e diffusionali.

Cosa fare? Non possiamo che ripetere alcune righe del nostro intervento alla Summer School AssoARPA 2016:

*“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. Questo nel caso di rapporti di conoscenza, fiducia e continuità 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, anche locali, ma di interesse nazionale. E anche a partecipare in qualità di esperti a trasmissioni radiotelevisive specializzate ma anche 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.”*

**Dal sito del 23 ottobre 2017**

Dai lavori della Summer School AssoARPA 2017, recentemente conclusa a Cagliari, sembra che il Sistema si stia convincendo ad imboccare questa strada. Vedi in questo fascicolo gli interventi di Giovanni Agnesod e Alessandro Sanna. (g.p.)

## **LA RETE NAZIONALE DEI LABORATORI DEL SNPA**

ADRIANO ZAVATTI  
Presidente UN.I.D.E.A.  
zavattiadriano@gmail.com

Nel dicembre 2016 un gruppo di lavoro delle Agenzie – il 42 del Programma triennale 2014-2016 - ha

prodotto uno *Studio per la definizione di un modello per la costituzione della rete integrata dei laboratori accreditati del SNPA*. Successivamente nel maggio 2017 il documento è stato approvato dal Consiglio del SNPA. Si tratta di un primo tentativo di affrontare un tema di assoluta rilevanza per l'intero SNPA, forse da troppo tempo trascurato, nonostante le intenzioni più volte espresse in varie occasioni e, per la verità, anche oggetto di un tentativo di razionalizzazione, ed anche di finanziamento specifico, di diversi anni addietro.

Diverse Agenzie, al loro interno, si sono interrogate sulla efficacia ed efficienza dei propri laboratori, molto spesso non coordinati in una vera e propria rete anche solo a livello della singola regione. In alcuni casi si è pervenuti a veri e propri progetti di riorganizzazione funzionale complessiva, realizzati in alcuni anni e certo non senza fatica, ma con notevoli vantaggi in termini di risparmi economici e di personale e con una razionalizzazione dell'intero processo: dalla identificazione delle esigenze di conoscenza (obiettivi di conoscenza, ubicazione e numerosità dei campioni, protocolli analitici, modalità di raccolta etc.), fino alla produzione analitica in qualità ed alla restituzione del data set in modo da consentirne una lettura ed una valutazione ottimali ai fini fissati. Si è insomma sistematizzato il processo e le relative competenze dei singoli operatori: dal territorio al laboratorio, in un percorso virtuoso di collaborazione, in cui il singolo process owner (“territoriale” o laboratorista) poteva esprimere al massimo grado la propria professionalità ed il proprio know how.

Tuttavia questo percorso non ha accomunato tutte le Agenzie e soprattutto si è perso molto tempo, rispetto a quello che ci sarebbe atteso, data l'importanza del tema.

Ciò non significa che tutto il Sistema sia arretrato nel settore dei laboratori. Anzi, in questi anni le strutture, in molti casi, si sono svecchiate, almeno in termini tecnologici, se non proprio in relazione all'età media degli operatori, che, come rileva lo Studio, è alquanto avanzata.

Lo Studio stesso annota una serie di carenze strutturali di notevole peso, a partire da quelle edilizie, talora (aggiungiamo noi) restate quelle di vent'anni fa: obsolete ed inadeguate in termini di funzionalità, risalenti a molto tempo prima della stessa riforma che ha generato le Agenzie. Il lungo iter che ha prodotto, in diverse regioni, ritardi pluriennali nella istituzione delle ARPA ha contribuito certamente anche al degrado strutturale e tecnologico dei vecchi PMP, spesso, di fatto, lasciati al loro destino. Degrado a cui è poi stato difficile porre rimedio per la scarsità delle risorse finanziarie disponibili. Ciò nonostante si è rilevato un discreto o quantomeno sufficiente stato dell'*upgrading* tecnologico, frutto evidentemente di investimenti negli ultimi anni.

Ciò che invece non appare analizzato a sufficienza è lo stato organizzativo delle strutture e la loro efficienza in termini di rapporto tra risorse umane e strumentali impiegate e produzione analitica. Lo Studio ha privilegiato una prospettiva avanzata su tematiche innovative (ed era questo certamente il mandato), orientato alle nuove frontiere delle indagini su nuovi parametri analitici su cui impostare una rete nazionale di livello alto, fondato su pochi e selezionati centri operativi inter-agenziali. Tuttavia ci permettiamo di osservare che questo approccio non dovrebbe né potrebbe prescindere dalla valutazione della attuale produzione analitica "di base", che comunque resterebbe incardinata sulle attuali strutture, sulle quali è indispensabile

agire attraverso una radicale razionalizzazione. La creazione di centri di eccellenza infatti non potrebbe realizzarsi a prescindere dalla restante parte dei laboratori, quantomeno in ragione della necessità di rendere disponibili risorse economiche, strumentali ed umane, ottenibili esclusivamente da una completa riorganizzazione delle reti laboratoristiche regionali attuali, come molte esperienze hanno insegnato e dimostrato, se non altro per rispondere all'ossessivo dettato normativo della L.132/2016, che impone di agire nella riforma a risorse invariate, senza ulteriori oneri per i bilanci.

Già più volte sottolineammo la scarsa efficienza dei laboratori, non già per cattiva volontà degli operatori, ma per la storica frammentazione territoriale dei nodi operativi, a fronte di una domanda anch'essa parzializzata; entrambe queste situazioni impediscono di realizzare una produzione seriale sui singoli parametri analitici, con un inefficiente impiego degli strumenti e forte dispersione delle risorse umane impiegate. Dunque occorrerebbe ripensare l'intera rete standard a livello regionale, concentrata su pochi nodi operativi ad elevata produttività e produzione, su cui far confluire lo spesso numericamente (ed anche tecnologicamente) ingente patrimonio strumentale. Ciò incrementerebbe l'efficienza di impiego degli operatori (incrementandone, tra l'altro, la professionalità) e ridurrebbe enormemente i tempi di esecuzione e di risposta, costringendo ad adottare processi analitici automatizzati ed, in definitiva, una catena produttiva ottimale. Lo Studio si limita a considerare sufficiente il grado di copertura della domanda analitica tradizionale, senza entrare a fondo nell'analisi di dettaglio, che sarebbe comunque doveroso condurre anche a prescindere dalla creazione di una rete nazionale avanzata.

E' tuttavia su questa base, ossia con un miglioramento complessivo delle strutture delle singole agenzie, che si potrebbero ottenere quei risparmi di risorse (strumentali, economico-finanziarie, strutturali ed umane) da investire nella creazione della rete nazionale inter-agenziale.

E' ovviamente difficile valutare a priori i risparmi ottenibili, se non si analizza con estremo dettaglio lo stato attuale, partendo proprio dal Catalogo delle prestazioni, che lo Studio pone tra i punti cardine dello sviluppo delle rete. Da sempre, tra l'altro, è con questo aspetto che si sono scontrati i tentativi di *benchmarking* tra le Agenzie. L'analisi infatti dovrebbe partire proprio dagli elementi di base, ossia dai singoli parametri analitici ricercati sulle singole matrici, per definire i tempi standard di esecuzione (tempo/uomo e tempo/macchina), al fine di costruire modelli tendenziali di serialità produttiva, ottenibili riducendo ad un numero minimo i nodi operativi. La consistenza del parco strumenti e lo stato delle strutture fisiche dei laboratori (edilizia, apparati di sicurezza e di supporto, etc) sono altri dati indispensabili. Ciò consentirebbe di individuare sia i possibili scenari organizzativi della rete regionale, incrociando questi dati con altre variabili territoriali e strutturali, sia di computare le risorse che si potrebbero rendere disponibili per altri servizi, tra cui la stessa Rete nazionale.

La (tradizionale) scarsa propensione a coadiuvare la raccolta dei dati di base da parte di molte Agenzie, che lo Studio segnala, potrebbe essere bypassata attraverso la individuazione di semplici indicatori.

La valutazione della domanda potenziale di analisi su nuovi parametri, così come lo Studio ipotizza (senza tuttavia fornire elementi numerici), incrociata con la disponibilità di risorse, delineerebbe un possibile

quadro di riferimento. Potrebbero in tal modo essere formulate ipotesi organizzative da valutare alla luce di altre variabili territoriali ed organizzative (ad es.: centri di eccellenza già in essere o implementabili), su cui aprire un dibattito e realizzare un percorso attuativo da realizzarsi per gradi, come lo stesso Studio sembra indicare.

Lo Studio conclude con una serie indicazioni corrette e condivisibili, anche se generiche, almeno stando alla mancanza di riferimenti numerici ed operativi nello studio stesso.

Ci si augura che il documento approvato dal Consiglio SNPA a maggio 2017 sia considerato solamente come un primo passo e che la ricerca sia rapidamente portata avanti in scala operativa, programmando la realizzazione della Rete nazionale in tempi ravvicinati.

*Dal sito del 30 ottobre 2017*

## **IL RIPARTO DELLE COMPETENZE E IL SNPA**

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

La Regione Emilia-Romagna ha messo in modo la trattativa con il Governo mentre la Lombardia ha atteso i risultati del referendum consultivo. Seguirà a breve la Regione Veneto. Ci riferiamo al riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni previsto dagli Artt. 117 e 118 della Costituzione dopo le modifiche apportate con la riforma del 2001.

Lo Stato, come prevede il secondo comma lettera s) dell'Art. 117, ha la competenza esclusiva in materia di " tutela dell'ambiente, dell'ecosistema ..." mentre, tra le 23 materie di legislazione concorrente, il tema ambientale coinvolge direttamente o indirettamente più voci.

Per ulteriori approfondimenti



suggeriamo una tesi di Andrea Pellecchia del 2005 reperibile sul sito di ISPRA (\*) e un recente intervento dell'Avv. Annamaria Palumbo (\*\*)

Le nostre preoccupazioni riguardano il rischio che queste iniziative - assunte fra l'altro dalle Regioni le cui Agenzie sono tra le più efficienti del Sistema - conducano a norme regolamentari, attribuzioni di funzioni e modelli organizzativi differenziati che potrebbero ulteriormente mettere in discussione la qualità complessiva delle prestazioni tra le ARPA e gli obiettivi unitari del SNPA fortemente voluti dalla L. 132/2016.

Sono perplessità dettate dalla sicura ignoranza in campo giuridico-amministrativo oppure il MATTM, la Conferenza delle regioni, il nuovo Consiglio del SNPA e AssoARPA devono seguire con attenzione, coordinandosi, queste e le trattative che saranno attivate da altre Regioni?

(\*) <http://www.isprambiente.gov.it/contentfiles/00002100/2196-pellecchia.zip>

(\*\*) <http://www.fattodiritto.it/il-riparto-di-competenze-legislative-e-amministrative-tra-stato-e-regioni-in-materia-ambientale/>

**Dal sito del 13 novembre 2017**

## LE SCHIACCIATE DI BRATTI

GIANFRANCO PALLOTTI

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

Già in estate correvano voci sul ticket con Stefano Laporta del presidente della Commissione parlamentare dal titolo alla Wertmüller e finalmente, alla scadenza della diciassettesima legislatura, il CdA di ISPRA lo ha nominato il Direttore Generale dell'Istituto e completato il tavolo delle 23 persone che decideranno i percorsi del SNPA e assicureranno la piena realizzazione della L. 132/2016.

Dopo un'intensa attività di ricerca e docenza universitaria in entomologia

agraria con alcune puntate lungo le rive del Rio Grande e in prossimità del Golfo del Messico, l'incarico di assessore comunale ha portato parallelamente Alessandro Bratti ad occuparsi di Agenda 21 locali, di sostenibilità e contabilità ambientale, di mobilità e ambiente urbano.

E' entrato nel mondo agenziale nei due anni di direzione generale di ARPAE Emilia-Romagna e ha proseguito la conoscenza e uno stretto rapporto con il Sistema dal 2008 quando fu eletto deputato. In tale ruolo è stato primo firmatario delle proposte di leggi di riordino della L. 61/1994, in questa e nella precedente legislatura, ed ha contribuito con diverse iniziative pubbliche e una notevole attività di aula alla sua approvazione finale. Analogo impegno aveva dedicato alla L. 68/2015.

Buon lavoro, Direttore!

**Dal sito del 13 novembre 2017**

RIVEDERE IL MLG ISPRA 52/2009 È ORA UN DOVERE PRIMARIO PER IL SNPA. ALIBI ZERO!

Ne avevamo fatto cenno nella nota introduttiva alla sessione "I siti contaminati e la gestione dell'incertezza di misura" del XXXV Congresso nazionale di UN.I.D.E.A. Ora sembra proprio che la pubblicazione della norma ISO/IEC FDIS 17025:2017 sia in dirittura d'arrivo viste le iniziative svolte o programmate sulla base del final draft "General requirements for the competence of testing and calibration laboratories" (\*) in Italia e, per chi volesse unire l'utile al dilettevole, a Miami, Dallas, Las Vegas e Los Angeles con puntate in Canada a dicembre per poco meno di 1000 dollari.

Riportiamo di seguito il resoconto di un recente convegno organizzato a Padova dall'AICQ e dal CESQA nel quale è auspicata la revisione

della MLG ISPRA 52/2009 in particolare per la definizione delle "regole decisionali".

Non abbiamo notizie di analoghe iniziative da parte del SNPA e, forti di una tradizione che ha visto UN.I.D.E.A. impegnarsi, a volte in solitudine, per migliorare la qualità dei dati con congressi, seminari e pubblicazioni (oltre 60 interventi e articoli pubblicati sul BEA dal 2010), chiediamo al Consiglio del Sistema nazionale di riattivare immediatamente il GdL 39 e dare indirizzi precisi, alla luce anche della norma internazionale, che consentano il superamento delle diverse posizioni dei metrologi, degli ideologi e dei paragiuristi che hanno paralizzato il lavoro del Gruppo.

Un nuovo MLG, soprattutto per quanto concerne le regole decisionali nella valutazione di conformità, è indispensabile all'interno del Sistema (Servizi di laboratorio e Servizi territoriali) e sarà vincolante per tutte le strutture secondo l'Art. 4 quarto comma della L. 132/2016. Ma lo sarà anche nelle strutture laboratoristiche private e fornirà indicazioni univoche per l'autorità amministrativa e giudiziaria che deve adottare – o non adottare – provvedimenti sulla base del dato analitico, sempre e comunque accompagnato dalla incertezza di misura. (g.p.)

(\*) <http://mahdi.hashemitabar.com/cms/images/Download/ISO/iso-iec-fdis-17025-2017-english.pdf>

## LA NUOVA NORMA ISO 17025:2017 - CRONACA DI UN CONVEGNO E QUALCHE RIFLESSIONE

RENZO MUFATO<sup>(\*)</sup>,  
CLARA BUORA  
ARPA Veneto  
Dipartimento provinciale di Treviso  
<sup>(\*)</sup> [renzo.mufato@arpa.veneto.it](mailto:renzo.mufato@arpa.veneto.it)

C'è molta attesa e "trepidazione" per l'uscita della nuova revisione della ISO 17025 prevista entro la fine dell'anno, perché, come hanno giustamente sottolineato gli interventi iniziali del direttore del Dipartimento Laboratori di ACCREDIA Silvia Tramontin e di Sabrina Pepa, della stessa organizzazione che ha partecipato alle attività di revisione della norma nel Comitato Tecnico ISO CASCO, si tratta di un documento tecnico che viene applicato da 94 enti in tutto il mondo (tra cui ACCREDIA) e che riguarda 52.000 laboratori di Prova e Taratura a livello mondiale.

Tra le novità più importanti si evidenzia da subito l'utilizzo di un linguaggio obbligatorio per le norme ISO della serie 17000, e di una struttura che si adegua a quella della ISO 9001:2015 nella quale, fin dall'Introduzione, si parla di Analisi dei Rischi, di Opportunità e Contesto dell'Organizzazione.

Tra le Definizioni vale la pena soffermarsi su quelle di Laboratorio come "Organizzazione che effettua una o più attività di Prova, Taratura e Campionamento seguito da un'attività di Prova e Taratura" e di Regola Decisionale "Regola su come l'incertezza debba essere presa in considerazione per esprimere un giudizio di Conformità ad una norma e/o requisito". Segue poi un capitolo di Requisiti Generali che punta in particolare sui concetti di Imparzialità e Riservatezza del dato, enfatizzati rispetto alla revisione precedente.

Nel cap. 5 (Requisiti Strutturali) sono stati abbandonati i concetti formali di Alta Direzione e Responsabile Della Qualità con nomina dei relativi sostituti, accentuando in tal modo il concetto che la Qualità è frutto di un "lavoro di squadra". Viene infine affrontato il problema del Subappalto effettuato su base continuativa che dovrebbe essere adeguatamente notificato perché costituisce una fornitura di servizi e non una attività per la quale il Laboratorio deve dimostrare la propria competenza, in quanto trattasi di prodotto non realizzato dal Laboratorio con proprie risorse e processi.

I restanti capitoli (6-7) della ISO ci mostrano come venga essenzialmente seguito un approccio per processi da parte della nuova norma che parte dalla definizione dei requisiti del Riesame del Contratto (cap. 7.1), per passare poi alle risorse utilizzate (risorse umane, risorse in termini di infrastrutture, apparecchiature, campioni e materiali di Riferimento come illustrato nel cap.6), ed infine alle attività di Laboratorio (scelta e validazione dei metodi, gestione del campione, registrazioni, valutazione dell'incertezza di misura, assicurazione della validità dei risultati ed Espressione dei Risultati con Emanazione di un Rapporto di Prova e Taratura).

Particolare rilievo è stato dato al Capitolo sulle Opinioni ed Interpretazioni e alla Risoluzione dei Reclami, che dovranno essere gestiti da personale Indipendente rispetto a quello verso cui il reclamo è indirizzato.

E' stato interessante osservare come si sia cercato di modernizzare la norma cercando di superare dei riferimenti e un contesto espressamente documentale/cartaceo e di avvicinarci ad un mondo sempre più informatizzato in cui si fa uso di strumenti quali il cloud e interfacce strumenti-LIMS sempre più dirette.

Il capitolo 8 parla infine espressamente di requisiti gestionali: controllo della documentazione, registrazione, miglioramento continuo, non conformità e azioni correttive che nell'opzione A vengono riallineati alla 9001 e nell'opzione B vengono valutati in organizzazioni già certificate 9001.

A completamento della panoramica sulle principali novità che presenta la nuova norma si sono susseguiti gli interventi di Rosalba Mugno e Giulia Suriani di ACCREDIA (Dip. Lab. di taratura) in tema di requisiti dello standard.

In questo intervento sono state in parte riprese le tematiche precedentemente esposte con particolare attenzione però ad alcuni aspetti peculiari dei Laboratori di Taratura. Sono stati quindi affrontati il tema della dotazione strumentale del Laboratorio, necessaria al fine di poter emettere risultati validi, e di come verranno utilizzate le regole decisionali per esprimere la dichiarazione di conformità in un certificato di taratura (sono stati presi in questo senso alcuni esempi concreti dalla ISO 98). Si è parlato di controllo qualità e si è data enfasi al fatto che oltre al Controllo qualità interno nella nuova norma è stato introdotto un capitolo appositamente dedicato al Controllo Qualità esterno che diventerà quindi requisito obbligatorio. Si è affrontato da ultimo il capitolo concernente la riferibilità metrologica i cui contenuti principali sono stati sviscerati nell'Annex A.

Molto utile ci è parso l'intervento di Massimo Pradella (AICQ Laboratori) che ha affrontato invece il tema della gestione del miglioramento in ottica di pensiero basato sul rischio (Risk Based Thinking). E' emerso qui come la nuova 17025 cerchi di allinearsi e legarsi alla 9001 in misura maggiore che in passato. L'intervento si è basato su esempi pratici ispirati ad anni

di esperienza in audit in Laboratori di diverse dimensioni e tipologie.

Particolarmente interessanti infine sono stati gli approfondimenti di Alessandro Grigato (AICQ Laboratori) e Luciano Butti (Università di Padova) in tema di regole decisionali e responsabilità legali per l'espressione della conformità a limiti di legge o specifica.

Infatti come sarà apparso a chi ha consultato la bozza finale della revisione (ISO/IEC FDIS 17025:2017(E) un punto di grande novità è proprio la "nuova disciplina" in tema di confronto con i limiti.

In attesa del materiale presentato necessario a un'analisi di dettaglio dei due interventi possiamo immaginare un possibile scenario:

Se questa revisione, come già sembra, verrà accolta, si dispone che "Quando il cliente richiede una dichiarazione di conformità a una specifica o standard per la prova o la taratura (.....) **la specifica o lo standard e la regola di decisione vanno chiaramente definiti.** A meno che non sia inerente alla specifica o allo standard richiesti, **la regola decisionale scelta andrà comunicata e concordata con il cliente.**" (punto 7.1.3).

Al punto 7.8.6.1 si ribadisce inoltre che "Quando viene fornita una dichiarazione di conformità a una specifica o a uno standard, **il laboratorio deve documentare la regola di decisione adottata, tenendo conto del livello di rischio** (come la falsa accettazione e il falso rifiuto e le assunzioni statistiche) **associato alla regola di decisione impiegata e applicare la regola di decisione.**"

Queste disposizioni su: **definizione, comunicazione, condivisione con il cliente, uso** delle regole decisionali e sulla **determinazione del rischio associato della regola impiegata** – con esplicito richiamo alle regole metrologiche descritte nella (ahinoi,

complicatissima!) ISO 98-4 - sembrano dare ragione a UN.I.D.E.A. che con lungimiranza ha più volte chiesto alle autorità competenti che si fornisse agli addetti il necessario sostegno in termini di Linee guida e recepimenti autorevoli.

Sembra quindi che non sarà più possibile mantenere l'attuale vuoto di indicazioni perché con la revisione della 17025 si rischia di vedersi materializzare il conflitto fra i doveri legali e quelli deontologici. È arrivato dunque il momento di accelerare il processo di revisione del MLG52 che già dal 2009 aveva tentato, in forma sperimentale, di dare indicazioni su questo tema e che con la nuova 17025 potrà finalmente diventare quel riferimento autorevole necessario al nostro settore.

*Dal sito del 21 novembre 2017*

## SULLA RIORGANIZZAZIONE DELLE AGENZIE AMBIENTALI

ADRIANO ZAVATTI  
Presidente UN.I.D.E.A.  
zavattiadriano@gmail.com

Fino a che il Sistema delle Agenzie Ambientali si era formato su basi volontaristiche, con la famosa espressione: sistema a legami deboli, nella rete potevano coesistere strutture fortemente differenziate, alcune già evolute rispetto a quelle pre-esistenti verso forme organizzative moderne, la maggior parte ancora ancorate al modello divisionale tradizionale della pubblica amministrazione italiana.

Il sistema, bene o male, funzionava, o meglio consentiva che i singoli nodi vivessero tranquillamente nel loro ambito territoriale, con la possibilità di creare momenti sinergici, come ad esempio nella creazione di punti focali regionali dedicati ad aspetti settoriali specialistici, o con la intensa

interazione tra gli operatori su tematiche specifiche, la cui evoluzione ultima è evidente nei Programmi Triennali che il Consiglio Federale della Agenzie (anche il termine federale è significativo al riguardo) decise alcuni anni or sono e che ha prodotto un notevole lavoro di analisi e formazione di documenti tecnici di alto valore scientifico ed operativo. Insomma, tutti gli spazi che la legislazione precedente aveva lasciato alla volontà dell'alta dirigenza agenziale erano stati utilizzati.

Dove il processo di rafforzamento del sistema si era fermato era nel passo successivo, ossia nella adozione generalizzata e convinta dei documenti, come strumenti operativi, visto che, in fondo, ogni agenzia poteva reggere alla domanda di servizi esterna, con i metodi tradizionali, adatti alle pre-esistenti strutture organizzative ed alla mentalità consolidata nei decenni. Si aveva l'impressione che si fosse applicato (*mutatis mutandis*) l'antico motto che mise fine alle guerre di religione nel '600: "*Cuius regio, eius religio*", detto in altri termini: *in casa mia faccio quello che mi pare* (ad evitar grane, soprattutto con la Regione "proprietaria" e forse anche con la massa degli operatori, renitenti ai cambiamenti in una struttura statica). In tal modo, il faticoso e lodevole lavoro di elaborazione compiuto rimaneva un esercizio culturalmente elevato, ma sterile.

Forse il legislatore aveva intuito questo *impasse* (o forse no), ma di fatto, approvando la formazione, questa volta ufficialmente, del SNPA, superava la fase volontaristica, per approdare ad un obbligo istituzionalmente cogente di realizzare una *struttura a rete*, conseguentemente con obblighi di ciascun nodo di comportarsi coerentemente rispetto agli altri. Questo è particolarmente evidente nell'obbligo di creare una rete

di laboratori integrata e coordinata, previsto dalla nuova legge.

Forse non stato fin da subito abbastanza chiaro a tutti, ma un tale obbligo, se imponeva la riorganizzazione coerente ed omogenea dei laboratori a livello nazionale, aveva, come conseguenza diretta ed immediata, la più complessiva riorganizzazione di tutte le strutture di ogni Agenzia, funzionalmente al disegno a rete nazionale, poiché in un organismo in cui i singoli settori sono tra loro fortemente interdipendenti, non è pensabile che si possa modificarne uno solo, lasciando inalterati gli altri per le evidenti contraddizioni a cui si andrebbe incontro.

Cambiare l'organizzazione significa tuttavia cambiare completamente il modo di lavorare, e, con esso, inevitabilmente i *processi produttivi interni ed esterni*. Si tratta dunque di una rivoluzione copernicana, che sarà inevitabilmente faticosa e densa di criticità ed imporrà cambiamenti nello stesso modo di pensare da parte degli operatori, attraverso un percorso di aggiornamento culturale, più ancora che tecnico, a cui si dovrà porre mano con un notevole impegno formativo a tutti i livelli di responsabilità.

Questa modifica, per la verità, appariva inevitabile fin dalla formazione delle Agenzie, ma non sempre è stata compiuta, lasciando quasi inalterati i rapporti tra le diverse strutture confluite, con il mantenimento di procedure (e quindi di modi di essere delle strutture) di derivazione assai remota. Ciò, in molti casi, ha significato che, assieme alla mancata revisione dei processi interni, non si sono compiute quelle analisi di efficienza ed efficacia, che avrebbero comportato la loro razionalizzazione, con consistenti risparmi di risorse ed il miglioramento delle stesse condizioni di lavoro degli operatori, con un rilancio (anche in termini di

soddisfazione personale) della qualità dei servizi.

Chi invece ha proceduto ad una riorganizzazione ha inevitabilmente dovuto analizzare i *processi primari dell'agenzia*, derivanti: da norme, obblighi delle leggi regionali, necessità del territorio etc, andando poi a quantificare il monte lavoro delle varie attività, sulla base della quantificazione della domanda di servizi conseguente (consolidato storico e previsione, catalogo delle prestazioni, risorse umane e strumentali necessarie etc) ovverosia qualcosa che assomiglia molto alla definizione dei LEPTA.

Oggi, proprio per la notevole mole di attività che diversi gruppi di lavoro del SNPA (o della rete che ne anticipava in nuce le funzioni), questo tipo di approccio appare enormemente facilitato e potrebbe costituire quella base comune che, partendo da basi condivise, consentirebbe la creazione di strutture sufficientemente omogenee a livello nazionale, che è proprio una delle esigenze primarie richieste a gran voce dagli *stakeholders* ed oggi divenuto obbligo normativo, affinché il SNPA sia veramente *sistema*.

Resta ovviamente da dedicare un importante approfondimento su quale debba essere *l'idea organizzativa di fondo*, su cui costruire le varie strutture, che, come spesso abbiamo avuto modo di ribadire, non può essere che la *gestione per processi* (se non addirittura per *obiettivi*), letti orizzontalmente, superando la tradizionale visione *divisionale*, che divide le funzioni verticalmente e che è ampiamente superata, come dimostra la senescenza (e la scarsa

funzionalità) della macchina pubblica attuale: costosa, inefficiente, poco orientata al cittadino e che, anziché favorire lo sviluppo sociale ed economico del Paese, sempre più si rivela come una palla al piede.

Se si iniziasse a percorrere questa strada (certamente non facile, lunga e che richiede un forte governo unitario ed una altrettanto forte volontà di azione), il SNPA costituirebbe un esempio virtuoso per tutte la pubblica amministrazione e senz'altro garantirebbe quel supporto al miglioramento della qualità ambientale, che è obiettivo primario del sistema. E' appena il caso di sottolineare che un risultato niente affatto secondario, ottenibile con la creazione di servizi omogenei, segnatamente nel settore laboratoristico, sarebbe, tra l'altro, la garanzia di certezza del diritto, a gran voce richiesta nei procedimenti giurisdizionali, proprio a partire, ad esempio, dalla corretta applicazione dei criteri sull'incertezza delle misure, su cui U.N.I.D.E.A. sta lavorando da tempo. Allo stesso modo, strutture riorganizzate ed omogenee a livello nazionale potrebbero, a buon diritto, rivendicare quella centralità che la legge ora assegna a loro, superando lo stato ancillare nei confronti degli altri corpi di vigilanza e controllo ambientale, ancora oggi tendenzialmente presente. Non si tratterebbe più di casi isolati, dovuti alla buona volontà di singole Procure o Tribunali, ma diverrebbe una funzione sostanziale delle agenzie, vere miniere di *know how* e di conoscenze "storiche" sui fattori di rischio ambientale e sullo stato dell'ambiente.

***Dal sito dell'11 dicembre 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

## I CONTROLLI IN SEDE AIA

LUCIANO BUTTI

*B&P AVVOCATI*  
*luciano.butti@buttiandpartners.com*

Nel corso di un incontro svoltosi il 19 ottobre 2017 alla Camera dei Deputati è stato illustrato un interessante volume di ARPAE Emilia-Romagna sui controlli svolti dalle Agenzie ambientali presso gli impianti dotati di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA). Sono intervenuti parlamentari, dirigenti delle agenzie, di ISPRA e del MATTM, esponenti di Confindustria e di Legambiente, nonché alcuni studiosi.

Il volume – che può essere richiesto alla stessa Agenzia - presenta una ricerca comparata svolta in tutto il Paese, per mettere a confronto le diverse modalità di svolgimento di questi controlli nelle diverse Regioni. Sono emerse molte analogie ed alcune diversità, sulle quali sarà importante lavorare. Soprattutto, è emersa l'eccellenza scientifica ed operativa del sistema composto da ISPRA e dalle Agenzie regionali: un sistema che, come pochi ormai, sa riflettere sulle proprie esperienze, in una virtuosa ottica di miglioramento continuo.

Come è emerso durante l'incontro, occorre adesso attuare rapidamente la legge 132/2016 in materia di Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e di disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA). Mancano infatti ancora, inspiegabilmente, molti Decreti attuativi di competenza del Ministero. Due mi sembrano i punti centrali della legge, che riguardano, rispettivamente, gli obiettivi e l'autonomia del sistema delle agenzie ambientali.

Quanto al primo aspetto, il sistema nazionale concorre al

perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali e della piena realizzazione del principio «chi inquina paga», anche in relazione agli obiettivi nazionali e regionali di promozione della salute umana, mediante lo svolgimento delle attività tecnico-scientifiche di cui alla presente legge. Particolarmente significativo mi pare l'aver inserito tra gli obiettivi prioritari quello della riduzione del consumo di suolo, una vera emergenza nel nostro Paese, tanto con riferimento ad una attività edificatoria ancora in molte aree disordinata, quanto per l'eccessivo utilizzo delle discariche nell'ambito del trattamento dei rifiuti.

Quanto invece all'autonomia del sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, si prevede che l'ISPRA sia persona giuridica di diritto pubblico dotata di autonomia tecnico-scientifica, di ricerca, organizzativa, finanziaria, gestionale, patrimoniale e contabile, sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Occorre, tuttavia, che il sistema-Paese (Governo, associazioni imprenditoriali, associazioni ambientaliste, Procure della Repubblica) si fidi del sistema delle agenzie ambientali. Facciamo squadra nell'interesse del Paese. La grande autorevolezza del nuovo Direttore Generale di ISPRA potrà essere di aiuto in questa direzione.

L'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) è stata al centro degli interventi 'tecnici' succedutisi durante l'incontro del 19 ottobre. Essa, come è noto, è la 'versione italiana' della regolamentazione oggi contenuta nella **direttiva led** (*industrial emissions directive*)<sup>1</sup> recepita in



Italia, con ritardo, attraverso il D.Lgs. n. 46/2014 (che ha significativamente inciso il testo del D.Lgs. n. 152/2006). La direttiva led ha:

- valorizzato sul territorio europeo il cosiddetto approccio "integrato" (in sintesi, la valutazione congiunta dei diversi profili tecnici e dei relativi impatti dello stabilimento nell'ambito di un unitario procedimento e relativo provvedimento);
- ampliato l'ambito di applicazione della disciplina, valorizzando altresì il ruolo delle "migliori tecniche disponibili" (*best available techniques – Bat*);
- introdotto nuovi obblighi per il gestore dell'impianto (ad esempio la cosiddetta "relazione di riferimento" che sarà analizzata nel seguito).

L'ambito di applicazione della disciplina è circoscritto a uno specifico elenco di attività, con relative soglie dimensionali. Si tratta di quelle che in passato venivano definite "attività lppc", vale a dire attività connotate da impatti cumulativi diversificati e potenzialmente rilevanti, che impongono pertanto una valutazione integrata dei diversi profili emissivi.

Il procedimento è avviato dalla presentazione della domanda cui segue una fase di *pubblicazione* e consultazione aperta, l'eventuale *integrazione documentale*, l'articolazione dell'*istruttoria* in conferenza di servizi e la *determinazione finale*.

Nell'ottica di garantire l'effettiva partecipazione dei privati interessati nel procedimento, visti i contenuti strettamente tecnici della documentazione progettuale prodotta nel procedimento di AIA, all'istante viene richiesta anche la predisposizione di una sintesi non tecnica, che riassume i contenuti dell'istanza presentata.

Tra i contenuti della domanda, la più rilevante novità è, senza dubbio,

con particolare riferimento al tema dei controlli, la necessità di predisporre la **relazione di riferimento**, un documento tecnico che il gestore è tenuto a predisporre, secondo l'art. 29-sexies, «prima della messa in servizio della nuova installazione o prima dell'aggiornamento dell'autorizzazione rilasciata per l'installazione esistente» e che contiene «informazioni sullo stato di qualità del suolo e delle acque sotterranee, con riferimento alla presenza di sostanze pericolose pertinenti, necessarie al fine di effettuare un raffronto in termini quantitativi con lo stato al momento della cessazione definitiva delle attività» (art. 5, comma 1, lettera v-bis).

Tornando al **procedimento** di AIA, il relativo provvedimento conclusivo - svolta l'istruttoria - sostituisce tutte le autorizzazioni all'esercizio dell'impianto riportate nell'elenco dell'allegato IX alla parte seconda del D.Lgs. n. 152/2006 (si veda il box sotto riportato).

#### **Le autorizzazioni sostituite dal provvedimento conclusivo AIA**

1. autorizzazione alle emissioni in atmosfera, fermi restando i profili concernenti aspetti sanitari;
2. autorizzazione allo scarico;
3. autorizzazione unica per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti;
4. autorizzazione allo smaltimento degli apparecchi contenenti Pcb-Pct;
5. autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura;
6. autorizzazione allo scarico rilasciata dal magistrato alle acque di Venezia, limitatamente alle condizioni di esercizio degli scarichi idrici e alle modalità di controllo di tali condizioni.

<sup>1</sup> Direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento).

Venendo ora specificamente ai controlli, l'art. 29-*decies* prevede che il gestore trasmetta agli enti i dati relativi ai controlli delle emissioni richiesti in Aia, secondo modalità e frequenze stabilite nel provvedimento, informando, peraltro, le autorità in caso di violazione delle condizioni dell'autorizzazione e adottando, nel contempo, le misure necessarie a ripristinare nel più breve tempo possibile la conformità. Su questo punto, peraltro, ulteriori indicazioni in merito al rilievo (operativo e sanzionatorio) degli autocontrolli del gestore sono giunti, non senza criticità, a fine 2016 attraverso la più recente circolare ministeriale in materia di AIA. Nella Circolare del Ministero dell'Ambiente n. 27569/2016 è stato infatti chiarito come la mera comunicazione dei dati da parte del gestore non abbia sostanziale rilievo al fine di individuare potenziali violazioni laddove non sia seguita da necessarie verifiche tecniche da parte degli enti di controllo.

In parallelo ai controlli del gestore - ed eventualmente secondo scadenze o criteri indicati in autorizzazione (controlli ordinari) oppure in caso di eventi che rendano opportuno il controllo (straordinari) - l'autorità verifica:

- il rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale;
- la regolarità dei controlli a carico del gestore;
- la regolarità delle comunicazioni in precedenza citate.

E' poi previsto, in termini generali, che il gestore debba fornire tutta l'assistenza necessaria all'effettuazione dei controlli<sup>2</sup> e che tutti gli enti

demandati al controllo condividano ogni informazione utile con l'autorità competente. Gli esiti dei controlli possono avere sostanziali effetti sulla validità dell'autorizzazione; infatti, a margine delle specifiche sanzioni amministrative o penali, l'art. 29-*decies* scandisce una serie progressiva di effetti sulla **validità dell'autorizzazione**, prevedendo che, in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzative o di esercizio in assenza di autorizzazione, l'autorità competente possa procedere in relazione all'entità della violazione:

- alla **diffida**, assegnando un termine per eliminare le inosservanze;
- alla diffida e contestuale **sospensione** dell'attività per un tempo determinato, per violazioni più rilevanti sul piano ambientale o sanitario o nel caso in cui le violazioni siano comunque reiterate più di due volte all'anno;
- alla **revoca** dell'autorizzazione e alla chiusura dell'installazione, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente;
- alla **chiusura** dell'installazione, nel caso in cui l'infrazione abbia determinato esercizio in assenza di autorizzazione.

Nel complesso, dal Convegno del 19 ottobre è emerso che i controlli ambientali - ed in particolare quelli riguardanti gli impianti soggetti ad obbligo di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) - costituiscono, nello stesso tempo, un obbligo di legge per il sistema delle agenzie ed una opportunità di miglioramento per il sistema industriale.

<sup>2</sup> Questa disposizione assume ulteriore rilievo in relazione alla recente introduzione del reato di «impedimento del controllo» (art. 452-septies c.p., introdotto con legge n. 68/2015, cosiddetto «legge sui reati ambientali») il quale prevede che chiunque, «negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificiosamente lo stato dei luoghi, impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientali e di sicurezza e igiene del lavoro, ovvero ne compromette gli esiti, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni».

## D.LGS. 104/2017: LA "NUOVA" VIA E I PROCEDIMENTI UNICI IN MATERIA AMBIENTALE

ATTILIO BALESTRERI(\*),  
BEATRICE TONIOLO

*B&P AVVOCATI*

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

### 1. PREMESSA

La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) è disciplinata, a livello europeo, dalla Direttiva 2011/92/UE, modificata e aggiornata dalla Direttiva 2014/52/UE, che è stata oggi recepita nel nostro ordinamento con il D.Lgs. 104/2017. Essa ha la finalità di valutare nell'ambito di uno specifico procedimento amministrativo gli impatti delle opere progettate, e riguarda pertanto categorie di impianti identificati per i potenziali impatti ambientali negativi e significativi. Per alcuni progetti la VIA viene disposta solo a seguito della verifica di assoggettabilità, anche detta *screening*. La procedura di VIA consiste in un procedimento amministrativo che si articola in varie fasi, che possono così essere sinteticamente riassunte: presentazione dell'istanza da parte del proponente e verifica della completezza della documentazione presentata, pubblicazione della documentazione e consultazione del pubblico, istruttoria tecnica, emanazione del provvedimento. Nell'istruttoria tecnica un ruolo centrale è attribuito alla documentazione prodotta dall'istante, ed in particolare allo studio di impatto ambientale (SIA), i cui contenuti sono specificatamente dettagliati dalla legge. Il provvedimento finale, debitamente motivato, che può avere portata autorizzativa alla realizzazione delle opere o costituire presupposto del successivo provvedimento autorizzativo, contiene le prescrizioni di mitigazione degli

impatti ambientali ritenute necessarie alla luce della documentazione presentata e delle eventuali osservazioni dei soggetti interessati.

Il D.Lgs. 104/2017, adottato in attuazione della legge di delegazione europea del 2017 (L. n. 114/2015), ha aggiornato in primo luogo la disciplina in materia di VIA. I criteri specifici di esercizio della delega, dettati all'art. 14 della L. n. 114/2015, prevedevano in particolare:

- i) la semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale, ciò anche con riferimento al coordinamento con le procedure autorizzative;
- ii) il rafforzamento della qualità della procedura di valutazione ambientale coerentemente con i principi della *smart regulation*;
- iii) la revisione e razionalizzazione del sistema sanzionatorio con particolare riferimento alla necessità di prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive come richiesto dalla normativa europea;
- iv) la destinazione dei proventi ricavati dalla applicazione delle sanzioni amministrative ad attività di vigilanza, controllo e prevenzione.

Su questi presupposti il D.Lgs. 104/2017 ha modificato la disciplina VIA, incidendo, tra l'altro, sui termini per la conclusione del procedimento e sul livello di dettaglio della documentazione che il proponente è tenuto a presentare, introducendo nuovi strumenti di confronto e meccanismi di semplificazione per agevolare il proponente. Ulteriori modifiche riguardano inoltre alcune definizioni, l'introduzione dello strumento dell'inchiesta pubblica, nonché, e si tratta di una delle novità di maggior rilievo, l'introduzione di specifiche sanzioni in materia VIA. Sotto il profilo procedimentale, tuttavia, la novità più significativa è l'introduzione del

“*Provvedimento Unico Ambientale*” per i progetti di competenza statale ed il “*Provvedimento Autorizzatorio Unico*” per i progetti di competenza regionale. Le nuove norme, oltre ad applicarsi ai procedimenti avviati dopo l’entrata in vigore del decreto, possono trovare applicazione anche in relazione ai procedimenti avviati successivamente al 16 maggio 2017. In tale ipotesi restano salvi gli effetti degli atti già compiuti, ma l’Autorità competente potrà eventualmente chiedere integrazioni alla documentazione presentata. Tale indicazione temporale è dettata da esigenze di coordinamento con la normativa europea, che imponeva di recepire la Direttiva 2014/52/UE entro il 16.05.2017. In ogni caso, per i procedimenti avviati anteriormente, è prevista la possibilità per il proponente di richiedere, entro 60 giorni dall’entrata in vigore del D.Lgs. 104/2017, l’applicazione delle nuove disposizioni.

## 2. LE NUOVE DEFINIZIONI

Per analizzare il D.Lgs. 104/2017 occorre prendere le mosse dalle modifiche apportate ad alcune definizioni<sup>3</sup>. In primo luogo, si segnala la modifica alla definizione di “**provvedimento di VIA**”, che nella nuova formulazione non comprende più la funzione di sostituzione o coordinamento di tutte le autorizzazioni ed assenti in materia ambientale, funzione oggi assolta dai nuovi procedimenti unici. Inoltre, viene modificata la definizione stessa di “**valutazione di impatto ambientale**”, al fine di ricomprendervi l’espresa indicazione delle principali fasi procedurali della VIA, ricalcando la novellata

definizione introdotta dalla Direttiva 2014/52/UE. Anche la definizione di “**impatti ambientali**” è stata sostituita; la nuova formulazione non differisce in maniera sostanziale dalla precedente, ma elenca in modo esplicito i fattori che devono essere presi in considerazione nell’analisi degli effetti del progetto, piano o programma<sup>4</sup>. Significativa, invece, la modifica alla definizione di “**progetto**”. Viene infatti previsto, nell’ottica di rendere meno gravosi gli oneri in capo al proponente, che gli elaborati progettuali da presentare ai fini dell’istanza di VIA debbano avere un grado di dettaglio pari a quello richiesto per il progetto di fattibilità come descritto dalla normativa in materia di contratti pubblici (art. 23, co. 5 e 6 del D.Lgs. 50/2016). Al contrario, nella precedente versione, si faceva riferimento alla nozione di progetto definitivo, imponendo dunque un maggior grado di dettaglio. Si segnala, infine, l’introduzione delle definizioni di “**condizione ambientale del provvedimento di assoggettabilità a Via**” e “**condizione ambientale del Provvedimento di Via**”, ovvero le prescrizioni vincolanti che definiscono i requisiti di realizzazione del progetto volti a ridurre gli impatti ambientali. Le “condizioni ambientali” rientrano tra gli elementi che possono essere ricompresi nel provvedimento di VIA ai sensi del nuovo articolo 8-bis della Direttiva 2014/52/UE<sup>5</sup>. Sempre al fine di conformare la legislazione nazionale alle disposizioni europee è stata introdotta la nozione di “**studio preliminare ambientale**”, ovvero il documento da presentare nella procedura di *screening*, i cui contenuti sono espressamente previsti al

<sup>3</sup> Ci si limita in questa sede ad alcune osservazioni sugli aspetti ritenuti di maggior interesse in relazione ad alcune delle definizioni oggetto di modifica, rimandando per ulteriori dettagli alla lettura del D.Lgs. 104/2017.

<sup>4</sup> “*impatti ambientali: effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/41/CE; territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati. Negli impatti ambientali rientrano gli effetti derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischio di gravi incidenti o calamità riguardanti il progetto medesimo*”

nuovo allegato II.A della Direttiva, a sua volta recepito nell'ambito del D.Lgs. 152/2006 per mezzo del nuovo allegato IV- *bis*.

### 3. AMBITO DI APPLICAZIONE E COMPETENZE

Venendo alle competenze in materia di VIA, queste sono disciplinate dal nuovo art. 7-*bis* D.Lgs. 152/2006 (restano dunque regolate dall'art. 7 D.Lgs. 152/2006 solo le competenze in materia di Valutazione Ambientale Strategica e Autorizzazione Integrata Ambientale). La norma conferma sostanzialmente l'impianto previgente, con alcune precisazioni<sup>5</sup>. Specifica attenzione viene dedicata alla competenze delle Regioni. Negli anni recenti infatti le Regioni hanno disciplinato, anche con notevole grado di dettaglio, i procedimenti di Valutazione di Impatto Ambientale, peraltro a volte introducendo meccanismi che solo oggi vengono disciplinati anche a livello nazionale (si pensi alle procedure di dibattito pubblico o ai procedimenti coordinanti VIA/AIA). Ciò tuttavia ha comportato per alcuni aspetti la frammentazione della disciplina; conseguentemente, in ottica di razionalizzazione e semplificazione, è emersa la necessità di uniformare la normativa sul territorio nazionale<sup>7</sup>. In tal senso è disposto che nello svolgimento dei procedimenti di VIA e di assoggettabilità a VIA di competenza regionale debba sempre essere garantito il rispetto delle normative dettate dal legislatore nazionale, compreso il rispetto dei termini procedurali massimi. Inoltre,

il procedimento di VIA regionale deve svolgersi secondo le modalità previste per il nuovo procedimento autorizzatorio unico, che diventa pertanto il nuovo modello di riferimento per lo svolgimento dei procedimenti regionali (art. 7-*bis*, co. 8)<sup>8</sup>. Ciò premesso, è comunque lasciato alle Regioni e Province Autonome il potere di disciplinare le modalità di esercizio delle funzioni amministrative loro attribuite in materia di VIA - conformemente alla normativa nazionale ed europea - e di stabilire regole "*particolari ed ulteriori*" per la semplificazione dei procedimenti, le modalità di consultazione, il coordinamento dei provvedimenti, la destinazione dei proventi delle sanzioni. E' evidente che anche sotto tali profili le Regioni non potranno discostarsi dalla normativa nazionale, ma dovranno limitarsi ad adottare disposizioni operative e di dettaglio<sup>9</sup>. Tra le innovazioni introdotte si segnala il nuovo allegato II- *bis*, che, in ottica di razionalizzazione delle competenze tra Stato e Regioni, elenca i progetti che devono essere sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza statale. Rispetto alla disciplina previgente, vengono attratti nell'ambito della competenza statale i progetti relativi alle infrastrutture ed agli impianti energetici<sup>10</sup>. Per completezza si segnala poi che il d.lgs. 104/2017 ha riscritto anche l'art. 8 D.Lgs. 152/2006, il quale disciplina la **Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale**, che ha il compito di fornire supporto tecnico nei procedimenti di VIA e

<sup>5</sup> La disposizione è recepita dall'art. 25 co. 4 D.Lgs. 152/06.

<sup>6</sup> Tra l'altro si segnala l'introduzione di una specifica disposizione (art. 7-*bis*, co. 6) che disciplina - a recepimento di una novità introdotta dalla Direttiva 2014/52/UE - i casi in cui autorità competente e proponente coincidano, prevedendo che in tali ipotesi l'amministrazione debba procedere ad una opportuna separazione delle funzioni nell'ambito della propria organizzazione.

<sup>7</sup> Come già sopra anticipato, infatti, la normativa europea oggi dettaglia espressamente le varie fasi della procedura di VIA e pertanto non è possibile discostarsene negli ordinamenti nazionali. Si veda la relazione illustrativa del decreto, disponibile al link [http://documenti.camera.it/apps/nuovovisito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0401\\_F001.pdf&leg=XVII#page-mode=none](http://documenti.camera.it/apps/nuovovisito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0401_F001.pdf&leg=XVII#page-mode=none), pag. 21.

<sup>8</sup> In parallelo è stato modificato l'art. 14 L. n. 241/1990, introducendo esplicito riferimento all'art. 27-*bis* D.Lgs. 152/2006.

<sup>9</sup> Le Regioni e le Province autonome devono adeguare i propri ordinamenti entro il termine perentorio di 120 giorni dall'entrata in vigore del Decreto.

VAS di competenza statale. Infine, si evidenzia che lo schema di Decreto aveva modificato l'art. 6. co. 5 D.Lgs. 152/2006 eliminando il riferimento agli impatti "significativi" e mantenendo invece solo menzione degli impatti "negativi" sull'ambiente. Nel testo pubblicato in G.U., tuttavia, è stata reintrodotta l'espressione "**significativi e negativi**" che pare maggiormente coerente con gli elevati livelli di protezione dell'ambiente imposti dalla disciplina europea. Quanto alle esclusioni, si noti che - rispetto alla disciplina previgente - è introdotta la possibilità di escludere dall'obbligo di VIA, sulla base di una valutazione caso per caso, anche i progetti che abbiano quale unico obiettivo la risposta ad emergenze che riguardino la protezione civile.

#### 4. LE MODIFICHE AI PROCEDIMENTI

Entrando nel merito della disciplina dello svolgimento dei procedimenti di *screening* e di VIA, si osserva che la struttura sostanziale da tempo in vigore non viene alterata, mentre vengono modificati singoli aspetti. Sotto un profilo generale, una prima novità è la previsione della perentorietà dei termini procedurali<sup>11</sup>, ai sensi degli artt. 2 e 2-bis della L. n. 241/1990. Il richiamo è alle disposizioni che regolano la responsabilità dirigenziale, pertanto, il decorso infruttuoso dei termini comporterà, da un lato, responsabilità in capo ai dirigenti e, dall'altro, la possibilità per l'istante

di richiedere il risarcimento dei danni eventualmente subiti e di attivare poteri sostitutivi, ma non inciderà comunque sull'emanazione del provvedimento finale. Altro aspetto di carattere generale è la spinta verso una digitalizzazione sempre più marcata (vengono infatti previsti sistemi informatici di trasmissione e diffusione della documentazione, anche sostitutivi della pubblicazione cartacea sino ad oggi prevista). Si segnala, inoltre, l'introduzione (art. 6 co.9) di una procedura di cd. "*pre-screening*". Il proponente, laddove voglia implementare delle modifiche, estensioni o miglioramenti tecnici<sup>12</sup>, che a suo avviso non comportino impatti ambientali negativi, può richiedere agli Enti competenti un parere circa l'eventuale procedura da attivare. L'autorità, valutati gli elementi informativi forniti, si pronuncia entro 30 giorni. Tale disposizione si aggiunge a quanto già previsto stabilito dagli artt. 20 e 21 D.Lgs. 152/2006, che disciplinano invece la possibilità per il proponente di richiedere un confronto con l'autorità per la definizione del grado di dettaglio degli elaborati progettuali da presentare nel procedimento di VIA (art. 20) e nel SIA (art. 21)<sup>13</sup>. Infine, per completezza, si segnalano le modifiche apportate all'art 26 D.Lgs. 152/2006, che oggi detta specifiche disposizioni in relazione alla necessità di integrazione della VIA negli atti autorizzativi. Guardando più nel dettaglio alle modifiche che riguardano in particolare

<sup>10</sup> Ciò sarebbe giustificato dalla natura sovregionale degli interessi coinvolti in tali ipotesi. Si veda la relazione illustrativa del Decreto, disponibile al link

[http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0401\\_F001.pdf&leg=XVII#page-mode=none](http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0401_F001.pdf&leg=XVII#page-mode=none), pag. 19.

<sup>11</sup> Il D.Lgs. 104/2017 interviene anche sui termini del procedimento. In particolare, quanto al provvedimento di assoggettabilità a VIA, i termini per la conclusione del procedimento sono fissati in 45 giorni dalla scadenza del termine per la presentazione di osservazioni e 30 dal ricevimento di eventuali integrazioni. Quanto al provvedimento di VIA, vengono dimezzati i termini per la valutazione della completezza della documentazione (da 30 a 15 giorni) e viene previsto un termine di 15 giorni per la verifica della documentazione trasmessa a seguito di eventuali richieste di integrazione. Inoltre i termini per l'adozione del provvedimento finale non vengono più indicati in 150 giorni dalla presentazione dell'istanza, ma 60 dalla conclusione della fase di consultazione, con la possibilità di prolungare la valutazione per un massimo di 30 giorni (60, nella versione previgente) nel caso di accertamenti di particolare complessità. Anche il termine per l'eventuale intervento sostitutivo del Ministero è ridotto a 30 giorni.

<sup>12</sup> Resta fermo che la procedura non si applica nel caso di modifiche che comportano il superamento dei valori limite eventualmente indicati agli Allegati II e III D.Lgs. 152/2006.

il procedimento di assoggettabilità a VIA, si evidenzia quanto segue. Innanzitutto, come già anticipato, è stato introdotto un nuovo allegato VI- *bis* che dettaglia - coerentemente con le novità introdotte a livello europeo - i contenuti dello "studio preliminare ambientale". Questo, in estrema sintesi, dovrà contenere una descrizione del progetto e delle componenti ambientali sulle quali il progetto potrebbe avere un impatto, nonché tutte le informazioni relative ai possibili impatti derivanti da emissioni, produzione di rifiuti ed uso delle risorse naturali. La nuova versione dell'art. 19 D.Lgs. 152/2006 inoltre specifica che il provvedimento finale deve indicare, sia nel caso di esito positivo sia negativo, le ragioni della decisione in relazione ai criteri di cui all'allegato V (che reca, appunto, i criteri di assoggettabilità a VIA). Sotto altro profilo si nota che lo schema di Decreto, inizialmente, prevedeva l'eliminazione della fase di consultazione del pubblico nella procedura di assoggettabilità a VIA. Come si legge nella relazione illustrativa, tale scelta sarebbe stata basata sulla necessità di non violare il divieto di gold plating: la consultazione del pubblico non è infatti espressamente richiesta dalla normativa europea nell'ambito della procedura di assoggettabilità. Tuttavia, nel testo pubblicato in G.U. del D.Lgs. 104/2017, è stata reintrodotta la consultazione del pubblico anche in tale fase (art. 8 co. 4 D.Lgs. 104/2017).

Venendo invece nello specifico al procedimento di VIA, esso resta sostanzialmente immutato nei suoi aspetti fondamentali, pur con alcune novità legate - anche in questo

caso - ad aspetti specifici. Innanzitutto, vengono parzialmente modificati i contenuti minimi del SIA, documento cardine del procedimento, allineando la normativa nazionale alle novità introdotte dalla Direttiva 2014/52/UE. Viene altresì riscritto l'Allegato VII che ne definisce nel dettaglio i contenuti<sup>14</sup>. Quanto ai contenuti minimi del documento, indicati all'art. 22, sono quattro, in particolare, le precisazioni:

- il SIA dovrà indicare una completa descrizione dei probabili effetti significativi del progetto sull'ambiente (art. 22, co. 3 lett. b);
- anziché una sommaria descrizione delle principali alternative, è richiesta la descrizione delle alternative "ragionevoli, adeguate al progetto e alle sue specifiche caratteristiche" prese in esame dal proponente (art. 22, co. 3 lett. d);
- il piano di monitoraggio dovrà comprendere anche l'indicazione delle "responsabilità" e delle "risorse" necessarie per la realizzazione e gestione del monitoraggio stesso (art. 22 co. 3 lett. e);
- in ultimo, viene introdotto il requisito dell'indicazione delle informazioni supplementari previste in all. VII, che riguardano gli aspetti peculiari del progetto dei relativi impatti.

Vengono poi apportate minime modifiche al contenuto dell'istanza di VIA<sup>15</sup> nonché con riferimento ad ulteriori aspetti di dettaglio quali, ad esempio, le modalità di pubblicità dell' "avviso al pubblico"<sup>16</sup>, la presentazione di controdeduzioni da parte del proponente alle osservazioni dei privati, l'eventuale fase di

<sup>13</sup> La procedura di cui all'art. 20 D.Lgs. 152/2006 prevede che il proponente trasmetta una proposta di elaborati progettuali all'autorità competente, la quale entro 30 giorni comunica le proprie valutazioni. Più articolato invece il procedimento di cui all'art. 21, che prevede anche la pubblicazione della documentazione e l'intervento di tutti gli Enti potenzialmente interessati. Si segnala inoltre che ai sensi dell'art. 25 co. 4 D.Lgs. 104/2017 con uno o più decreti ministeriali dovrebbero essere dettate linee guida nazionali e norme tecniche per l'elaborazione della documentazione di VIA.

<sup>14</sup> Viene conseguentemente abrogato il DM 27 dicembre 1988 recante norme tecniche per la redazione di studi di impatto ambientale.

ri-pubblicazione. In tema di consultazione del pubblico, si segnala l'introduzione del nuovo art. 24-bis che dispone che la fase di consultazione possa essere sostituita da una "inchiesta pubblica". Questa dovrà svolgersi nel termine di 90 giorni e con oneri a carico del proponente. La procedura si conclude con una relazione, predisposta dall'autorità competente, sui lavori svolti ed i risultati emersi. I dettagli della procedura saranno definiti da un Decreto Ministeriale che dovrebbe essere emanato - ai sensi dell'art. 25 co. 7 - entro 180 giorni dall'entrata in vigore del D.Lgs. 104/2017. In ottica di coordinamento normativo, le nuove disposizioni richiamano poi la procedura di dibattito pubblico prevista, in tema di appalti, dall'art. 22 del D.Lgs. 50/2016 ed il cui contenuto può dunque assumere rilievo in ottica di partecipazione nel procedimento autorizzativo. Infine, la nuova normativa incide sull'efficacia temporale del provvedimento prevedendo che la validità dello stesso venga stabilita per ciascun procedimento da parte dell'Autorità procedente, eventualmente dietro proposta dell'istante, sulla base dei tempi previsti per la realizzazione del progetto. In ogni caso, il provvedimento non potrà avere validità inferiore a 5 anni e resta ferma la possibilità di richiedere una proroga dei termini per la realizzazione. Quanto ai contenuti del provvedimento, questi restano sostanzialmente invariati, sebbene venga data particolare enfasi alla necessità che la VIA preveda espressamente le condizioni per la realizzazione, l'esercizio e la dismissione del progetto nonché le misure di compensazione e di monitoraggio.

## 5. IL PROVVEDIMENTO UNICO AMBIENTALE E IL PROVVEDIMENTO AUTORIZZATORIO UNICO

La novità di maggior rilievo introdotta dal D.Lgs. 104/2017 è indubbiamente costituita dall'introduzione dei nuovi provvedimenti unici di cui ai novellati artt. 27 e 27-bis D.Lgs. 152/2006, ovvero il "**provvedimento unico in materia ambientale**" ed il "**provvedimento autorizzatorio unico regionale**". Si tratta di due procedimenti sostanzialmente analoghi, dettati rispettivamente per i progetti di competenza statale e per i procedimenti di competenza regionale. Come anticipato, lo scopo pare quello di gestire in unico procedimento la Valutazione di Impatto Ambientale e le procedure autorizzative, come già peraltro avviene sovente nella prassi di diverse Regioni italiane. I procedimenti unici, sia statale sia regionale, trovano applicazione solo in sede di primo rilascio dei provvedimenti mentre gli eventuali rinnovi delle autorizzazioni così rilasciate saranno poi gestiti secondo la relativa disciplina. Anche in tema di monitoraggio, controllo e sanzioni continuano a trovare applicazione le discipline di settore. Diverse disposizioni sono previste nei casi di procedimenti di competenza statale o regionale. Nel caso di progetti di competenza statale, infatti, il proponente potrà scegliere se richiedere la VIA e le relative autorizzazioni nell'ambito di procedimenti distinti, oppure richiedere il provvedimento unico, mentre nel caso di VIA regionale trova sempre applicazione la nuova disciplina. Inoltre, mentre nel caso di VIA statale è espressamente previsto quali titoli autorizzativi possono essere ricompresi nel nuovo

<sup>15</sup> L'istanza dovrà comprendere oggi anche copia del documento attestante il pagamento dei contributi istruttori e le informazioni rilevanti sugli eventuali impatti transfrontalieri. Per determinati progetti è altresì prevista la trasmissione della valutazione di impatto sanitario.

<sup>16</sup> L'avviso al pubblico è predisposto dal proponente e deve avere i contenuti minimi di cui all'art. 24 co. 2.



provvedimento unico<sup>17</sup>, il provvedimento autorizzatorio unico regionale ricomprende in ogni caso tutti i provvedimenti necessari alla realizzazione ed all'esercizio dell'impianto. In entrambi i casi, comunque, il proponente dovrà trasmettere unitamente all'istanza di VIA anche tutta la documentazione richiesta dalla normativa di settore con riferimento ai titoli di cui si chiede il rilascio indicando specificatamente i titoli richiesti. Quanto al procedimento vero e proprio, questo è articolato, sia per i progetti di competenza statale sia per i progetti di competenza regionale, in modo sostanzialmente analogo all'ordinario procedimento di VIA. Di seguito si riportano sinteticamente le principali fasi del procedimento:

- a) presentazione dell'istanza da parte del proponente;
- b) entro 15 giorni, l'Amministrazione verifica l'avvenuto pagamento del contributo istruttorio e comunica agli Enti potenzialmente interessati la pubblicazione della documentazione sul proprio sito web;
- c) entro 30 giorni, l'Amministrazione competente e gli altri Enti coinvolti verificano l'adeguatezza e la completezza della documentazione, eventualmente concedendo un termine massimo di 30 giorni al proponente per integrazioni;
- d) segue la pubblicazione dell'avviso al pubblico. Dalla data della pubblicazione decorrono i 60 giorni entro cui i privati interessati possono proporre le proprie osservazioni in relazione alla VIA e, ove necessarie, alla VINCA ed all'AIA;
- e) scaduto il termine per la presentazione di osservazioni, entro 30 giorni l'Autorità competente potrà richiedere al proponente ulteriori

integrazioni, che questo dovrà a sua volta fornire entro 30 giorni (salva la facoltà di richiedere, in casi eccezionali, la sospensione del procedimento per massimo 180 giorni). In caso di mancata presentazione delle integrazioni l'istanza si intende ritirata. Se le integrazioni presentate sono sostanziali e rilevanti per il pubblico, si svolge una seconda fase di consultazione con termini ridotti della metà;

- f) entro 10 giorni dalla conclusione della fase di consultazione, o dalla ricezione delle integrazioni, l'Autorità competente convoca una Conferenza di Servizi secondo le modalità di cui all'art. 14-ter l.n. 241/90. I lavori della CdS si concludono entro 210 giorni per i procedimenti di competenza statale, 120 giorni per i procedimenti di competenza regionale.

Sia il provvedimento unico ambientale sia il provvedimento autorizzatorio unico regionale devono comunque contenere espressa menzione dei titoli autorizzativi compresi e la decisione di rilasciare i titoli abilitativi deve sempre essere basata sul provvedimento di VIA.

## 6. MONITORAGGI E SANZIONI

Tra ulteriori disposizioni di rilievo nella rinnovata disciplina si annoverano quelle relative all'apparato sanzionatorio.

Vengono infatti in primo luogo introdotte sanzioni amministrative pecuniarie per il mancato rispetto delle disposizioni in materia di VIA. In particolare:

- la sanzione da 35.000 a 100.000 euro per colui che realizzi un

<sup>17</sup> Si tratta di: a) autorizzazione integrata ambientale; b) autorizzazione riguardante la disciplina degli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee; c) autorizzazione riguardante la disciplina dell'immersione in mare di materiale derivante da attività di scavo e attività di posa in mare di cavi e condotte; d) autorizzazione paesaggistica; e) autorizzazione culturale; f) autorizzazione riguardante il vincolo idrogeologico; g) nulla osta di fattibilità; h) autorizzazione antisismica (art. 27 co. 2 D.Lgs. 152/2006).

progetto o una parte di esso senza la preventiva VIA o verifica di assoggettabilità;

- la sanzione da 20.000 a 80.000 euro per colui che, in possesso di provvedimento di VIA, non osservi le condizioni<sup>18</sup>.

Inoltre la nuova disciplina aggiorna nel complesso le conseguenze in senso lato sanzionatorie in relazione ad omissioni o difformità rispetto al provvedimento di VIA. Al netto di eventuali profili di responsabilità di rilievo penalistico, infatti:

- in caso di inadempimento delle prescrizioni dettate nel provvedimento di VIA o di difformità del progetto, l'autorità competente può adottare diffide, sospensioni o revoche, in funzione del grado e della rilevanza della difformità<sup>19</sup>;
- nel caso in cui i progetti siano stati realizzati senza il provvedimento di valutazione di compatibilità ambientale necessario, oppure in violazione di disposizioni generali, o ancora laddove il provvedimento abbia perso efficacia per effetto di annullamento in sede giurisdizionale o di autotutela, è previsto l'obbligo di riattivare la procedura di VIA<sup>20</sup>. In questi casi l'Autorità competente potrà dettare termini e condizioni per l'adeguamento il cui mancato rispetto, così come l'esito negativo del procedimento riavviato, condurrà all'ordine di demolizione delle opere realizzate. Si noti comunque che l'Autorità competente, valutati gli impatti sull'ambiente, la salute ed il

patrimonio culturale, potrà eventualmente decidere di consentire la prosecuzione dei lavori nelle more del procedimento.

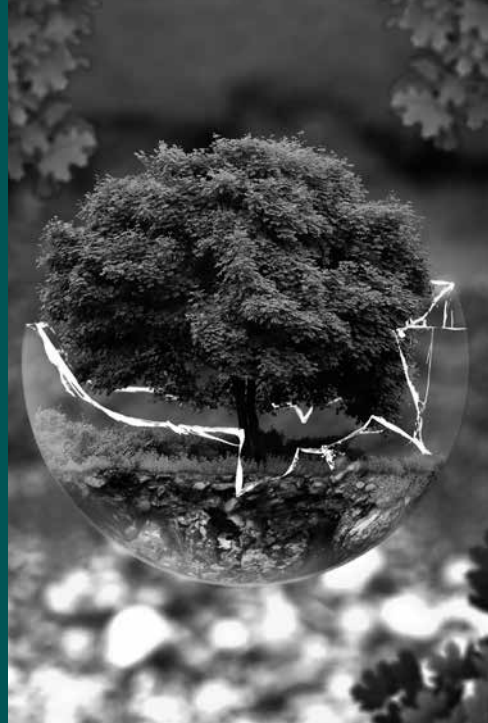
Infine, pur in continuità con il passato, viene interamente riscritto l'art. 28 in tema di monitoraggi. La nuova norma prevede, in estrema sintesi, che il proponente trasmetta all'Autorità competente i risultati dei monitoraggi effettuati in fase operativa secondo quanto disposto nel provvedimento di VIA, ed in caso di inerzia del proponente provveda la stessa Autorità all'effettuazione dei controlli. In caso di esito positivo dei controlli, i risultati verranno pubblicati sul sito web dell'Autorità competente, mentre in caso di esito negativo l'Autorità potrà emanare una diffida cui, in caso di mancato adempimento, faranno seguito le relative sanzioni. Resta fermo che, laddove nell'ambito dell'attività di controllo emergano impatti negativi ulteriori rispetto a quelli valutati nel procedimento di VIA, potranno essere adottate misure correttive nonché la revisione dello stesso provvedimento. Nell'effettuazione dei controlli l'Autorità competente potrà avvalersi del Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente, e potrà altresì istituire appositi "osservatori ambientali" nel caso di progetti di competenza statale di particolare rilevanza. Tali osservatori, i cui oneri sono a carico del proponente, avranno lo scopo di garantire la trasparenza e la diffusione delle informazioni circa l'ottemperanza delle condizioni ambientali.

<sup>18</sup> Ai sensi dell'art. 29 co. 8 i proventi delle sanzioni devono essere destinati ad apposita voce di bilancio dello Stato ed utilizzati per fini di miglioramento dell'attività di controllo, prevenzione e monitoraggio.

<sup>19</sup> Con futuri decreti ministeriali verranno definiti i contenuti minimi ed i formati dei verbali di accertamento, contestazione e notificazione (art. 25 D.Lgs. 104/2017).

<sup>20</sup> In proposito si evidenzia che la Corte di Giustizia Europea, con sentenza del 27 luglio 2017 (cause C-196/2016 e C-197/21016) si è pronunciata sul dibattuto tema della VIA "postuma". In sintesi, la Corte ha stabilito che in caso di omissione della VIA, la normativa europea, impone l'obbligo di rimuovere le conseguenze illecite di tale omissione. Tuttavia, la normativa nazionale può prevedere che in tali casi sia effettuata una valutazione successiva degli impatti a titolo di "regolarizzazione", purché ciò abbia carattere eccezionale (non ordinario, altrimenti si tratterebbe di un'elusione delle norme europee) e la valutazione "postuma" tenga conto dell'impatto complessivo dell'opera, compresi, dunque, sia gli impatti futuri del progetto, sia l'impatto ambientale intervenuto a partire dal momento della sua realizzazione.

# 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

## LE ORGANIZZAZIONI COME SISTEMI COMPLESSI. ANALISI DEL PERCORSO STORICO DI ARPA PIEMONTE

ANGELO ROBOTTO <sup>(1,\*)</sup>,  
PAOLA QUAGLINO <sup>(2)</sup>,  
FRANCO ROCCA <sup>(3)</sup>

*ARPA Piemonte*

<sup>(1)</sup> *Direttore generale*

<sup>(2)</sup> *Responsabile Area Funzionale Tecnica*

<sup>(3)</sup> *Responsabile Struttura Tecnica*

*Permanente per la misurazione della  
Performance*

<sup>(\*)</sup> *direzione.generale@arpa.piemonte.it*

Nell'analisi delle organizzazioni la componente strutturale assume evidente rilevanza e costituisce forma comunicativa palese. Tuttavia, non possiamo prescindere dall'analizzare variabili meno esplicite, soggettive e non strutturali, il cui peso nell'ambito delle dinamiche organizzative assume significativa importanza.

Rientrano tra queste le componenti di natura culturale, economica e sociale che caratterizzano l'azione organizzativa. In questa prospettiva, ogni organizzazione nasce e si evolve a partire da un proprio contesto di riferimento e sviluppa un percorso storico che ne caratterizza le forme che assume nel tempo.

ARPA Piemonte veniva istituita nel 1995, nel momento storico nel quale nascevano le prime Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente previste dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61 che recava disposizioni sulla riorganizzazione dei controlli ambientali.

Il processo di costituzione era completamente orientato al recupero delle risorse collocate presso i diversi enti di provenienza che esercitavano a vario titolo attività di controllo ambientale. La massa critica era rappresentata dal personale caratterizzato da formazione tecnico-scientifica

proveniente dai Laboratori di Sanità Pubblica (LSP), interamente confluiti in Arpa. Solo i dirigenti dei LSP diventarono i dirigenti della nuova Agenzia regionale, connotandone conseguentemente la prima impronta gestionale.

Questa fase storica era caratterizzata da un clima positivo e fortemente orientato al cambiamento, supportato dal riconoscimento sociale attestato dal referendum nazionale, da un lato, e dall'idea di un riscatto professionale da un contesto strettamente sanitario, dall'altro. Animava l'Agenzia uno spirito di ottimismo supportato dal riscontro oggettivo di sviluppo individuale e professionale, che si concretizzava nell'incremento della dotazione organica e nello sviluppo delle carriere.

La prima organizzazione si compiva in sostanza con l'aggregazione delle varie componenti che provenivano dai diversi enti, in un tessuto strutturale stabilito dalla legge istitutiva dell'Agenzia che prevedeva un presidio territoriale capillare, con dipartimenti su base provinciale e subprovinciale, relativi servizi territoriali e strutture centrali deputate all'indirizzo e coordinamento tecnico. A valle della legge regionale, che individuava nella distinzione tra le funzioni territoriali e quelle di coordinamento trasversale i due elementi caratterizzanti l'Agenzia, il regolamento organizzativo presentava un modello poco lineare nel quale la coesione del sistema era perseguita da un lato attraverso le connessioni lasche proprie degli elementi relazionali tra gli attori coinvolti e dall'altro attraverso la coerenza tra gli obiettivi individuali ed organizzativi.

Il disegno organizzativo che ne derivava era rappresentato da una articolazione pesante, con una pluralità di funzioni, senza dimensioni organizzative definite se non quanto già imposto dalla legge istitutiva. Costituiva

però nel suo insieme un contenitore adeguato a fornire una prospettiva di sviluppo alle molteplici figure confluite nella nuova organizzazione.

Un fattore esterno importante, a non più di due anni dall'istituzione dell'ARPA, avrebbe segnato profondamente il suo percorso di sviluppo organizzativo. La necessità di accreditare i laboratori di prova, infatti, determinò l'implementazione di un sistema di gestione per la qualità che venne impostato da subito su un modello multisito con la finalità di utilizzarlo come strumento centrale di razionalizzazione ed armonizzazione procedurale.

Tuttavia, anche in ragione dell'estrazione professionale della classe dirigenziale dell'Agenzia, rimaneva critica e in una forma primitiva tutta la componente di gestione amministrativa dell'ente.

Nel 2003, con il cambio al vertice dell'Agenzia, si induceva con forza una nuova fase caratterizzata dalla strutturazione dei rapporti con gli stakeholder interni ed esterni e dalla definizione di processi gestionali di programmazione e rendicontazione delle attività svolte, nonché, più in generale, di amministrazione dell'ente. Nasceva in quel periodo il primo catalogo dei servizi, che codificava e qualificava le attività tecniche offerte dall'Agenzia ai suoi committenti.

Parallelamente veniva ridisegnata l'organizzazione riconoscendo una chiara distinzione tra la componente divisionale e la componente funzionale e introducendo formalmente il modello a matrice che, in modo strutturale, integrava le due dimensioni.

Sulla dimensione funzionale venivano polarizzate attività specialistiche a valenza regionale con l'obiettivo di valorizzarne l'essenza tecnico-scientifica ed incrementare azioni di coordinamento.

Si iniziava a riconoscere in quel periodo la necessità di organizzare in modo diverso le attività di laboratorio, in quanto service a supporto di tutti gli altri servizi di monitoraggio e controllo. La componente tecnologica e metodologica che contraddistingue fortemente le attività di prova veniva riconosciuta come base per operare un confronto più diretto tra le diverse sedi e perseguire obiettivi di armonizzazione regionale.

La prima revisione dell'organizzazione dei laboratori veniva realizzata utilizzando solo la componente organizzativa strutturale, con l'accorpamento in un'unica struttura complessa delle sedi laboratoristiche ognuna delle quali costituiva struttura semplice. Il modello avrebbe dovuto favorire un avvicinamento culturale e tecnico-scientifico tra gli addetti ai lavori, tuttavia un complesso di fattori tecnici e non solo non permise di ottenere i risultati sperati. Gli interventi organizzativi attuati avevano interferito sugli equilibri di potere interni non privi di interconnessioni con il contesto regionale esterno. Questa condizione, che interessava l'Agenzia nel suo complesso, si evolveva in forme conflittuali sempre più esplicite tra le funzioni centrali e quelle periferiche, determinando comunque una fase di stallo nel percorso del cambiamento.

Nel 2008, i nuovi vertici dell'Agenzia rimettevano mano al disegno organizzativo ripristinando l'assetto laboratoristico iniziale con l'assegnazione delle singole strutture di laboratorio ai dipartimenti provinciali pertinenti.

In analogia, veniva ridisegnato l'assetto organizzativo di tutta l'Agenzia superando il modello a matrice e depotenziando le funzioni centrali di coordinamento e controllo.

La restaurazione avviata esauriva di fatto la spinta al cambiamento

organizzativo di questo periodo e si perveniva ad un equilibrio interno dei poteri in gioco. Questa condizione consentiva di raggiungere uno stato di mitigazione del conflitto che, se da un lato pareva dare risoluzione ad eventi acuti, dall'altro, avviava l'Agenzia ad una fase nella quale avevano prevalenza la routine e l'ordinario.

Le spinte al cambiamento, sul piano organizzativo così come sul piano tecnico-scientifico, risultavano necessariamente inibite consentendo unicamente interventi minimalisti tali da non destabilizzare gli equilibri in essere.

Pur tuttavia, il profilarsi di criticità di natura economica che avrebbero interessato l'intera Regione introduceva a distanza di un triennio nuovi elementi di pressione volti alla razionalizzazione di sistemi e risorse.

I risultati del percorso storico avviato nel primo decennio di costituzione dell'Agenzia avevano determinato una nuova modalità condivisa di attribuzione di significato agli eventi da parte dei soggetti coinvolti. In questo ultimo contesto culturale si andava ad inserire l'azione organizzativa avviata a partire dal 2013.

Il ruolo del Direttore Generale veniva per la prima volta assegnato ad un dirigente dell'Agenzia, il quale si trovava da subito ad esercitare le funzioni di governo in un contesto regionale di significativa riduzione delle risorse.

L'avvio della nuova direzione avveniva con una preliminare analisi delle criticità condivisa con la dirigenza apicale e seguita dalla definizione di obiettivi di mandato condivisi anche in ambito regionale. Affinché tali obiettivi, infatti, potessero assumere la forza necessaria per lo sviluppo degli interventi conseguenti era importante che ne fosse riconosciuta piena valenza anche in tale contesto esteso.

Si mise mano immediatamente ad una revisione decisa e profonda della rete laboratoristica, nella quale la componente economica congiunta ad obiettivi di natura qualitativa assumeva un rilievo sostanziale. Era necessario riprendere il processo riorganizzativo rimasto in sospeso nel decennio precedente e oggetto di azioni non linearmente convergenti verso un obiettivo univoco. Il principio di realtà imposto dal contesto economico richiedeva la realizzazione di interventi profondi che, superando i soli aspetti gestionali già affrontati nel passato, andasse ad incidere in concreto sulla componente logistica, tecnologica e scientifica. Si realizzava quindi la nuova rete laboratoristica costituita da quattro sedi e strutture semplici, a fronte della precedente condizione di dieci sedi e undici strutture semplici. Lo studio progettuale a la sua realizzazione veniva completamente portato a termine in un biennio con la chiusura delle sedi, la liberazione dei locali ed il recupero della strumentazione divenuta eccedente. Ne derivava un riesame dell'intero parco tecnologico in assenza di costi aggiuntivi.

Il processo avviato in coerenza con le linee di governance generali della Regione Piemonte non si esauriva nella revisione della rete laboratoristica ma si estendeva all'intera struttura organizzativa. La legge di riqualificazione della spesa regionale 27 gennaio 2015 n. 1, infatti, induceva interventi sostanziali sul piano della riorganizzazione della dimensione territoriale dell'Agenzia, confermando peraltro gli interventi già avviati per le strutture di laboratorio.

Si aggregavano conseguentemente i Dipartimenti territoriali su aree vaste, riducendone il numero (da otto a quattro), intervento che introduceva complessità significative sul piano gestionale pur senza determinare impatti diretti sulla logistica

e sull'operatività delle strutture. Gli interventi di semplificazione organizzativa rispondevano peraltro ad un'esigenza di sostenibilità gestionale connessa alla quota di figure dirigenziali che in ARPA Piemonte tendeva ad assestarsi nel rapporto di 1:20 con le figure del comparto.

Parallelamente, gli obiettivi di mandato orientavano l'azione verso elementi ambientali di natura strategica caratteristici del territorio piemontese (Grandi Opere, Amianto, ...) nonché alla ricostruzione ed al consolidamento delle relazioni esterne istituzionali (Direzioni regionali, Procure, Forze di Polizia, Atenei, ...).

Nasceva nel contempo il Sistema Nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA), contesto nel quale ARPA Piemonte, anche in forza della Legge regionale 26 settembre 2016, n. 18, si calava da subito al fine di accrescere in ambito nazionale la propria autorevolezza tecnico-scientifica.

Veniva costruito all'interno dell'Agenzia un nuovo sistema di coordinamento tecnico-scientifico, che, forte dell'esperienza vissuta nella fase iniziale di costruzione strutturale del modello a matrice, si orientava

ora verso forme organizzative più lasche. I coordinatori venivano scelti tra il personale di più alta professionalità prescindendo dalla collocazione e posizione organizzativa, con la finalità di armonizzare, attualizzare ed implementare procedure altamente qualificate.

In conclusione, il percorso descritto mette in evidenza come la gestione di sistemi complessi quali le Agenzie regionali per la Protezione dell'Ambiente, non può prescindere da un'analisi di contesto. Tali organizzazioni sono infatti sistemi aperti in continua relazione con i loro stakeholder interni ed esterni.

La Legge 28 giugno 2016, n. 132 rappresenta senz'altro un nuovo elemento contingente il cui impatto si riverbererà progressivamente su ARPA Piemonte. Compito delle funzioni di governo poste al confine tra l'ambiente interno e l'ambiente esterno sarà certamente quello di armonizzarne gli effetti rispetto alle caratteristiche ambientali, politiche, economiche e socio-culturali della propria realtà territoriale. Questa sfida interesserà tutte le Direzioni generali e l'SNPA nel suo insieme nei prossimi anni.