

EMILIA-ROMAGNA, LA NUOVA ARPA VISTA DALL'INTERNO

L'EMILIA-ROMAGNA È A OGGI L'UNICA REGIONE CHE HA INTEGRATO ALCUNE FUNZIONI AMMINISTRATIVE ALL'INTERNO DEI COMPITI GIÀ ASSEGNATI ALL'AGENZIA REGIONALE PER L'AMBIENTE. L'EFFICIENTAMENTO DEI PROCESSI, LA GARANZIA DI OMOGENEITÀ DEGLI INTERVENTI E LA TERZIETÀ SONO I VALORI ALLA BASE DEL NUOVO ASSETTO.

Da un paio d'anni l'attenzione nazionale del mondo delle Agenzie ambientali è rivolto all'approvazione della tanto attesa legge di istituzione del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, costituito dalle Agenzie territoriali (Arpa e Appa) e dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra). La legge di riforma istituzionale 56/2014 (legge Delrio) ha destato qualche preoccupazione nel mondo delle Agenzie per l'ambiente – come avviene in tutti i percorsi di analisi e razionalizzazione delle funzioni e della spesa pubblica –, ma sembrava destinata tutto sommato a modificare solo gli interlocutori e le relazioni interne al sistema, con un riaccorpamento presso le Regioni delle funzioni amministrative in capo alle Province. La scelta dell'Emilia-Romagna, indubbiamente innovativa nel panorama nazionale, è stata quella di riconsiderare i processi ambientali e di salvaguardia del territorio, facendo confluire all'interno dell'Agenzia per l'ambiente e di quella per la protezione civile le rispettive funzioni svolte dalle Province e parte delle attività svolte dai Servizi regionali in materia di demanio e vigilanza idraulica. La Lr 13/2015 ha così ridefinito funzioni e articolazione della nuova Agenzia per l'ambiente, rinominata *Agenzia prevenzione ambiente ed energia dell'Emilia-Romagna*, con peculiarità uniche nel panorama nazionale. Le nuove funzioni riguardano:

- il rilascio delle autorizzazioni ambientali
- il rilascio delle autorizzazioni in materia di energia
- il rilascio delle concessioni relativamente al demanio idrico oltre a una serie di altre funzioni in materia di energia e ambiente quali ad esempio: polizia mineraria, coordinamento delle Guardie ecologiche volontarie ecc.

Non vi è dubbio che tale riconfigurazione del ruolo dell'Arpa crea una sua



FOTO: ARCH. ARPAER

specificità nel sistema nazionale delle Agenzie per l'ambiente; si tratta ora di "dar gambe" a un progetto ambizioso, ma anche coerente con le riflessioni che hanno portato a tale scelta, sia in termini di efficienza nell'esercizio delle funzioni assegnate, sia per quanto riguarda il superamento delle interpretazioni normative e delle valutazioni locali che hanno contraddistinto questi anni. Sono due gli aspetti fondamentali del passaggio istituzionale, che interessano sia l'aspetto economico, con un indirizzo verso il contenimento della spesa attraverso l'efficientamento dei processi, sia la garanzia che attività produttive e cittadini possano disporre della *medesima garanzia di trattamento sul territorio regionale* per quanto concerne l'applicazione delle regole e la tutela dell'ambiente e della salute. L'integrazione delle funzioni amministrative all'interno dei compiti già assegnati all'Arpa, non costituisce l'unica soluzione possibile o la soluzione più probabile al tema della redistribuzione

delle funzioni fino a oggi svolte dalle Province. Infatti, come evidenziato nella premessa, l'Emilia-Romagna è attualmente l'unica regione che ha adottato tale scelta; negli altri casi l'accentramento delle funzioni è stato al momento riportato in capo ai servizi regionali. L'articolazione territoriale dell'Agenzia, la sua organizzazione operativa basata sull'applicazione di linee guida comuni, l'applicazione della certificazione di qualità di parte dei processi operativi, il buon controllo e rispetto dei limiti di bilancio che ha caratterizzato in questi ultimi anni l'attività dell'Agenzia, sono senza dubbio alcuni elementi che hanno favorito la scelta della Regione, valorizzando in questo modo un patrimonio di conoscenze, esperienze e professionalità sulle quali realizzare parte del disegno istituzionale. Una scelta che fa sorgere qualche perplessità, come avviene di norma in tutti i processi innovativi su temi che

interessano la totalità dei cittadini, in parte schierati nella difesa del posto di lavoro e del profitto, in parte alla ricerca di una sempre maggiore tutela della salute, nella sua accezione più estesa. Non ultimo elemento importante della discussione è il ruolo di *terzietà*, rivendicato più volte dalle Agenzie ambientali nell'espletamento delle proprie funzioni, elemento imprescindibile soprattutto per quanto concerne l'attività di vigilanza e controllo.

Da questi elementi nasce quella che può essere probabilmente individuata come la principale critica alla scelta fatta dalla Regione Emilia-Romagna, che vede l'aggregazione all'interno dello stesso ente delle funzioni autorizzatorie e di controllo, creando la commistione tra controllatore e controllato.

Si tratta ovviamente di dubbi legittimi, che però attraverso una lettura attenta del ruolo delle Arpa e delle funzioni trasferite all'Arpa Emilia-Romagna, possono essere altrettanto giustamente superati.

È compito delle Arpa formulare i pareri tecnici in materia di compatibilità ambientale, pareri che possono essere adottati o rigettati (in toto o in parte) dall'autorità competente nella valutazione del procedimento alla luce anche delle scelte politiche locali. Questo aspetto è particolarmente rilevante nei processi di *Valutazione integrata ambientale* e di *Valutazione ambientale strategica* (VIA e VAS) dove la scelta implica valutazioni di impianti, piani o progetti di particolare rilevanza e impatti su porzioni di territorio e popolazione più o meno vaste. Questi procedimenti sono stati avocati a

sè dalla Regione e l'Agenzia svolgerà solo l'attività istruttoria, come avviene tuttora, senza adottare il provvedimento finale. Completamente diversa è la situazione per le autorizzazioni ambientali che riguardano l'AIA, l'AUA e le autorizzazioni settoriali, per le quali non sussiste la necessità di una valutazione politica, ma si rimanda all'applicazione della normativa, di linee guida, circolari e indirizzi, con la prerogativa di uniformare i procedimenti all'interno della regione. Altro aspetto importante è il fatto che l'attività di controllo è orientata prevalentemente alla verifica del rispetto delle prescrizioni riportate nell'autorizzazione; vi è pertanto una completa sovrapposizione di identità con l'attività svolta oggi, quando l'autorizzazione corrisponde al parere ambientale rilasciato dall'Agenzia. Per completare questa analisi sul possibile conflitto di funzioni è opportuno ricordare che questa sovrapposizione di ruoli è già presente nella legge di recepimento della direttiva IED (DLgs 46/2014), che individua le Province quali autorità competenti in materia di rilascio delle autorizzazioni e le stesse Province sono autorità preposte ai controlli, potendosi avvalere per quest'ultima attività del ruolo delle Arpa.

Sotto l'aspetto organizzativo, il trasferimento delle nuove funzioni, del personale e delle strutture che attualmente esercitano l'attività presso le Province e la Regione, congiuntamente alla revisione delle unità territoriali di riferimento che passano dalle Province alle nuove Aree vaste, costituiscono un momento di discontinuità nella storia

dell'Agenzia, con decisioni progettuali, organizzative e funzionali che possono ricordare per importanza e complessità il percorso che ha permesso di passare nel 1995 da 9 Presidi multizonali di prevenzione, all'Agenzia regionale prevenzione e ambiente, a cui si sono aggiunte altre strutture regionali (Servizio meteorologico, Daphne, laboratori analisi terreni ecc.).

La revisione della legge istitutiva dell'Arpa (Lr 44/95) è un passaggio chiave di questa riorganizzazione, come il fatto che, oltre agli aspetti ambientali, l'Agenzia dovrà gestire anche le autorizzazioni energetiche e le concessioni demaniali in materia di acqua e suolo, compiti differenti che trovano la loro collocazione in un contesto di ottimizzazione delle funzioni e di riequilibrio tra attività tecniche e attività amministrative.

Le aspettative sui risultati di questa innovazione sono parecchie, sia da parte della Regione, che ci ha creduto fin dalla prima proposta di modifica dell'assetto istituzionale, sia da parte del sistema delle Arpa, che guarda con attenzione alla sperimentazione di un nuovo modello gestionale delle tematiche ambientali. Questo è però anche motivo di stimolo e momento foriero di un'esperienza che modificherà senza dubbio in modo positivo la nostra attività in un percorso di integrazione e valorizzazione delle competenze.

Franco Zinoni

Direttore generale Arpa Emilia-Romagna



FOTO: ARCH-ARPAER

LEGGE REGIONALE EMILIA-ROMAGNA PER IL RIORDINO ISTITUZIONALE

NASCE L'AGENZIA REGIONALE PER LA PREVENZIONE, L'AMBIENTE E L'ENERGIA. COSA PREVEDE LA LEGGE REGIONALE DI RIORDINO

Con la legge regionale 30 luglio 2015, n. 13 dell'Emilia-Romagna vengono profondamente riarticolate le funzioni e le competenze in materia di ambiente, energia, difesa del suolo e della costa e protezione civile, con una nuova disciplina e un nuovo riparto delle funzioni amministrative tra Regione, Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro unioni. Ne consegue un cambiamento (quasi una rifondazione sostanziale) anche per Arpa Emilia-Romagna, che viene ridenominata "Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia".

La riforma riguarda le seguenti materie (art. 14, comma 1):

- a) risorse idriche;
- b) inquinamento atmosferico, elettromagnetico e acustico, e attività a rischio d'incidente rilevante;
- c) gestione dei rifiuti e dei siti contaminati;
- d) valutazioni e autorizzazioni ambientali;
- e) utilizzo del demanio idrico e acque minerali e termali;
- f) forestazione;
- g) aree protette, tutela e conservazione della biodiversità;
- h) difesa del suolo e della costa;
- i) attività estrattive;
- l) sismica;
- m) protezione civile;
- n) interventi e servizi in materia di energia.

La Regione assume, su tali materie, le funzioni di indirizzo, anche attraverso apposite direttive, di pianificazione e di programmazione, compresa l'erogazione di contributi e benefici economici (art. 15, comma 1).

Tra le altre, la Regione esercita le funzioni in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) previa istruttoria della "nuova" Arpa (art. 15, comma 4).

La Regione, in materia di VAS e di ValSAT, continua a svolgere le funzioni finora esercitate per i piani e programmi della Regione, della Città metropolitana di Bologna, delle Province e delle Autorità di bacino, nonché l'espressione di pareri sui procedimenti di VAS statali.

Una particolare attenzione viene rivolta al personale dell'Agenzia che svolge funzioni di vigilanza e controllo con qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria: questo viene assegnato a una sezione separata dell'Agenzia, che risponde direttamente al direttore generale (art. 16, comma 8).

La nuova Agenzia per la prevenzione, l'ambiente e l'energia

Le funzioni in materia ambientale

L'articolo 16 prevede la ridenominazione dell'attuale Arpa in **Agenzia per la prevenzione, l'ambiente e l'energia**. Mediante tale nuova Agenzia, la Regione esercita, in materia ambientale, le funzioni di concessione, autorizzazione, analisi, vigilanza e controllo in materia di risorse idriche, inquinamento atmosferico, elettromagnetico e acustico, attività a rischio d'incidente rilevante, gestione dei rifiuti e dei siti contaminati, valutazioni e autorizzazioni ambientali, utilizzo del demanio idrico e acque minerali e termali.

Inoltre, l'Agenzia esercita anche le funzioni in tali materie già esercitate dalle Province e le funzioni relative a:

- autorizzazione unica ambientale (AUA)
- autorizzazione all'immersione in mare e al ripascimento costiero
- gestione del servizio volontario di vigilanza ecologica
- gestione del demanio della navigazione interna.

Il Comitato interistituzionale

Le funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dell'Agenzia per la prevenzione, l'ambiente e l'energia sono

assunte da un Comitato interistituzionale (articolo 16, commi 4-7) che sostituisce l'attuale Comitato di indirizzo ed è composto da:

- assessore regionale competente in materia di ambiente, con funzioni di presidente
- assessore regionale competente in materia di sanità
- assessore regionale competente in materia di energia
- sindaco della Città metropolitana di Bologna o un suo delegato
- presidenti delle Province o loro delegati.

Il Comitato interistituzionale si dota di un Comitato tecnico consultivo paritetico, composto da dirigenti regionali e dell'Agenzia competenti in materia di ambiente e di energia, con il compito di coordinare la corretta attuazione dei piani e programmi e la omogenea applicazione delle disposizioni normative nelle materie di competenza.

Le funzioni in materia energetica

Le nuove funzioni dell'Agenzia in materia energetica, elencate all'art. 17, sono esercitate mediate apposita sezione dell'ente e comprendono:

- autorizzazioni alla costruzione di elettrodotti sino a 150 KV e altri elettrodotti di interesse non nazionale
- autorizzazioni all'installazione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia, salve le funzioni riservate alle competenze dello Stato
- autorizzazioni alla costruzione ed esercizio di metanodotti di interesse non nazionale
- permessi di ricerca geotermici e concessioni geotermiche non espressamente riservati allo Stato
- autorizzazioni relative a oli minerali e Gpl, fatte salve quelle espressamente riservate allo Stato
- autorizzazioni alla costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di biometano
- autorizzazioni alla costruzione ed esercizio di impianti di bioraffinazione.

Inoltre, la sezione competente in materia di energia esercita funzioni di affidamento dei servizi della distribuzione di gas naturale nei casi in cui sia stata individuata la Provincia come stazione appaltante, di polizia mineraria relative alle risorse geotermiche, di supporto tecnico-scientifico, assistenza tecnica e attività di studio e ricerca e attività informativa, di osservatorio (art. 17, commi 2-3).

Per il rilascio delle intese per le opere di competenza statale, la competenza è in capo alla Regione, previa acquisizione del parere da parte dell'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia.



FOTO: THRECHARLIE - CC BY-SA