

AMMINISTRAZIONE ATTIVA, UNA PECULIARITÀ PER L'AGENZIA

A DIECI ANNI DALLA RIFORMA CHE UNISCE AUTORIZZAZIONI E CONTROLLI AMBIENTALI, ARPAE SI CONFERMA UN MODELLO UNICO IN ITALIA. L'EMILIA-ROMAGNA HA POSTO UNA SFIDA COMPLESSA: CONIUGARE LA TUTELA DEL TERRITORIO, LA SALUTE PUBBLICA E LO SVILUPPO ECONOMICO CON IL RIGORE SCIENTIFICO. INTERVISTA A VALENTINA BELTRAME.

Il cambiamento più significativo dell'Agenzia nel corso dei suoi 30 anni di attività è stato determinato dalla riforma del sistema di governo regionale introdotta con la Lr 13/2015 di recepimento della legge Delrio, che ha portato, tra gli altri, alla ridefinizione dei compiti dell'Arpa, dal 1° gennaio 2016 ridenominata Arpae (Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia). La Regione ha optato per un'agenzia evoluta in grado di assolvere alle funzioni di concessione, autorizzazione, analisi, vigilanza e controllo ambientali e a tutte le funzioni già esercitate dalle Province in materia di autorizzazione ambientale. A 10 anni di distanza facciamo un'analisi di questa esperienza con Valentina Beltrame, coordinatrice delle Aree autorizzazioni ambientali ed energia di Arpae, nonché responsabile dell'Area autorizzazioni ambientali ed energia Centro.

Quale bilancio possiamo fare dopo l'ingresso delle competenze relative ad autorizzazioni e concessioni in Arpae?

La scelta della Regione Emilia-Romagna è stata innovativa e rappresenta, tutt'oggi, un caso di governance ambientale unico a livello nazionale, passato indenne al vaglio della Corte costituzionale. Dal 1° gennaio 2016, personale e competenze dalle aree ambiente delle amministrazioni provinciali sono stati trasferiti ad Arpae, portando alla creazione dei nove Servizi autorizzazioni e concessioni (Sac), oggi Servizi autorizzazioni ambientali ed energia (Sae), organizzati in quattro Aree (Ovest, Est, Centro e Metropolitana) a cui si affianca da qualche mese un'unica Area regionale demanio idrico. Il compito non è stato facile, né istantaneo: si trattava, infatti, di integrare personale e competenze nuove in un'organizzazione preesistente e già consolidata, senza compromettere la continuità delle attività in essere. L'obiettivo di mantenere la continuità amministrativa senza creare ritardi nei procedimenti amministrativi

di autorizzazione e disservizi per le comunità del territorio è stato sfidante e non scontato; oggi si può affermare che sia stato raggiunto grazie allo spirito di collaborazione che si è da subito instaurato tra le diverse strutture della nuova e della vecchia Agenzia. A riprova del lavoro di tutti gli operatori coinvolti sono le oltre 40 mila autorizzazioni ambientali rilasciate, a cui occorre aggiungere oltre 20 mila pratiche di concessione concluse e oltre un migliaio di istruttorie di valutazione di impatto ambientale, valutazioni strategica di piani e programmi e valutazioni preliminari.

L'integrazione di diversi e distinti soggetti istituzionali, di cui uno prevalentemente amministrativo e l'altro tecnico, ha fatto emergere la necessità di conoscersi e di riconoscersi in una nuova *mission*: fornire un servizio unitario al territorio e alla comunità, volto alla tutela e prevenzione avendo a mente l'applicazione dei principi di efficacia, economicità, imparzialità e trasparenza tipici dei procedimenti amministrativi. Al contempo era necessario garantire la netta separazione tra le attività autorizzative e quelle di vigilanza, garantendo imparzialità e indipendenza nell'azione pubblica delle diverse anime di Arpae. Il processo di integrazione non è sempre stato facile. Le strutture autorizzative della Provincia e Arpa erano già da prima della riforma parti distinte di un unico terreno di gioco, quello della prevenzione e tutela dell'ambiente. Differenti erano gli strumenti attraverso cui operavano: il cosiddetto principio del *command and control* si esplicava, come ancora in parte oggi, nell'attività prescrittiva tipica dell'autorizzazione e nel controllo successivo del rispetto delle prescrizioni. L'esperienza provinciale ha di fatto costituito il *background* culturale del servizio che Arpae svolge ancora oggi attraverso l'emanazione di atti di alto valore pubblico. Le autorizzazioni non vanno intese come meri atti burocratici, provvedimenti attraverso cui i Sae (servizi autorizzazione) soddisfano un

interesse legittimo di una singola parte, il proponente, e gli St (servizi territoriali) esercitano il controllo dell'impatto dello stesso sul territorio. Sono piuttosto il risultato di un complesso di attività tecniche e amministrative che mettono insieme la parte di analisi con i contenuti prescrittivi, l'evoluzione scientifica e tecnica con quella giuridica, il bilanciamento tra interessi legittimi differenti espressi in sede di conferenza di servizi – luogo virtuale in cui le imprese e amministrazioni pubbliche si confrontano – con l'obiettivo di individuare le condizioni di assentibilità dei progetti attraverso misure di mitigazione, compensazione e monitoraggio ambientali in un'ottica di gestione condivisa. A dieci anni dalla riforma, l'azione di prevenzione e di miglioramento dello stato dell'ambiente svolta da Arpae dispone di più strumenti, ognuno dei quali è una parte necessaria di un tutto, come i lati di un unico poliedro. Il lavoro di integrazione non è certo completato; rimangono ancora margini di miglioramento, vere sfide per i prossimi anni: puntiamo a un livello di omogeneizzazione maggiore sia nelle prassi operative e amministrative dei nove Sae sia nel supporto tecnico svolto dalle Aree di prevenzione ambientale dei territori nei procedimenti, al fine di garantire in ogni caso pari trattamento agli operatori economici da Piacenza a Rimini. Nello stesso tempo va migliorata la nostra capacità di recepire le istanze dei territori, affinché la decisione conseguente all'istruttoria tecnico-amministrativa affidata ad Arpae non sia percepita come imposizione di un livello istituzionale gerarchicamente sovraordinato, ma frutto di una leale collaborazione interistituzionale.

Qual è stata l'importanza del coordinamento regionale in termini di omogeneizzazione delle procedure? È possibile ipotizzare un coordinamento anche a livello nazionale?

Il problema dell'omogeneizzazione delle prassi e procedure era già sentito dai funzionari dei vari uffici Ambiente delle

Province. La normativa ambientale, di cui i provvedimenti autorizzatori sono attuazione, è di rango nazionale e di derivazione comunitaria, attuata e integrata al livello regionale. Pertanto è in continua evoluzione e sovrapposizione. Le frequenti modifiche di norme e l'interpretazione giuridica rappresentano uno degli ostacoli maggiori all'efficacia amministrativa, oltre che possibile motivo di disomogeneità tra gli atti autorizzatori. Anche prima della riforma erano attivi diversi tavoli tematici tecnici coordinati dalla Regione per trovare soluzioni concrete a tale problematica. Il coordinatore regionale delle Aree autorizzazioni svolge un ruolo chiave di raccordo, coordinamento e integrazione all'interno di Arpa: la sua *mission* fondamentale consiste nel guidare le diverse aree territoriali di riferimento verso obiettivi comuni, garantendo l'omogeneizzazione delle procedure e la gestione efficace dei processi su scala regionale.

In Arpa, inoltre, un grosso contributo all'omogeneizzazione viene dal sistema di gestione della qualità certificato Iso 9001, il cui compito è, tra gli altri, quello di produrre procedure codificate chiare e di facile applicazione in tutte le fasi e aspetti del procedimento.

Da sottolineare l'importanza dell'attività di indirizzo che svolge la Regione Emilia-Romagna, soprattutto nel campo delle valutazioni di impatto ambientale (Via e Vas) e nelle autorizzazioni di impianti di pubblico interesse quali quelli per la produzione di energia e per la gestione dei rifiuti, in attuazione delle proprie politiche per l'ambiente e il territorio.

Tutto si complica quando saliamo a livello nazionale. Prendiamo ad esempio la recente entrata in vigore del regolamento europeo sulle spedizioni transfrontaliere di rifiuti, che prevede che Arpa svolga, per conto della Regione, il ruolo di autorità competente di spedizione o di ricezione di rifiuti per o da altre nazioni, mentre il Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica (Mase) è autorità di transito nonché corrispondente per la Commissione europea e garante dell'applicazione del regolamento. Il Mase sta incontrando difficoltà a garantire uniformità procedurale su questo processo che accomuna diversi operatori anche perché da regione a regione l'organizzazione delle competenze, in virtù dell'autonomia amministrativa, cambia e con essa le regole gestionali.

In tale complessità si inserisce il modello Arpa che, per le funzioni di amministrazione attiva, rappresenta un *unicum* pure nel Sistema nazionale di protezione dell'ambiente.



In un mondo sempre più digitale, inoltre, non si tratta più di garantire solo riconoscibilità, trasversalità e omogeneità dei processi, bensì di adottare vere e proprie piattaforme in cui operatori ed enti appartenenti ad amministrazioni, Stati, lingue e prassi diverse si scambino informazioni, dati e decisioni. A tal fine il coordinamento non è più un'opzione, ma una necessità.

Qual è la complessità di occuparsi delle autorizzazioni ambientali nel contesto attuale? Come si è modificata la pressione da parte del territorio e dei portatori di interesse rispetto ai progetti da realizzare?

Dobbiamo tenere presente che ciascuna autorizzazione è un atto a sé, unico, che ha delle proprie peculiarità. La discrezionalità amministrativa e tecnica non solo è inevitabile, ma anzi auspicabile. Soprattutto quando ci troviamo di fronte a situazioni complesse. La conferenza di servizi raccoglie le posizioni di tutti i soggetti interessati, e spesso sono veramente tanti, ognuno portatore di interessi specifici. Un margine definito di discrezionalità in capo a chi ha la responsabilità di fare sintesi permette alla pubblica amministrazione di compiere una scelta ponderata tra più soluzioni possibili, tutte ugualmente legittime, per il migliore perseguimento dell'interesse pubblico concreto stabilito dalla legge.

Nelle autorizzazioni ambientali devono trovare sintesi tre principi costituzionali distinti e complementari: la tutela e salvaguardia dell'ambiente, il diritto alla salute e il diritto all'iniziativa economica o d'impresa. La normativa ambientale nel tempo è cambiata notevolmente su impulso, come si è detto, del progresso scientifico e tecnologico, principalmente a opera dell'Unione europea.

Non da ultimo, emergenze globali con riflessi economici, quali la pandemia da Covid-19 e i conflitti internazionali,

hanno reso necessarie rapide misure a sostegno delle economie e delle imprese con conseguenze anche sull'operatività della pubblica amministrazione, sempre più improntata alla semplificazione e alla certezza dei tempi.

Per voler semplificare, esistono diversi tipi di autorizzazioni ambientali: l'Autorizzazione unica ambientale (Aua) per piccole e medie imprese, che accorpa in un unico atto vari titoli autorizzativi ambientali (allo scarico, alle emissioni in atmosfera, al rumore ecc.), e l'Autorizzazione integrata ambientale (Aia) per i grandi impianti industriali, che richiede l'adeguamento alle migliori tecniche disponibili definite dai documenti europei BREF. Tra le Aua, sono di competenza di Arpa, inoltre, quella per la realizzazione e gestione di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti e quella per la realizzazione e gestione di impianti di produzione di energia da fonti convenzionali e rinnovabili, che comprendono in un unico atto, oltre ai titoli ambientali, anche quelli urbanistici ed edilizi.

Il procedimento di rilascio delle autorizzazioni prevede in tutti i casi l'attivazione dello strumento della conferenza di servizi, alla quale partecipano tutti gli enti territorialmente interessati in contraddittorio con il proponente. La conferenza di servizi nasce come strumento di semplificazione amministrativa in quanto permette di ottenere in un'unica sede e in un unico momento tutti i pareri, autorizzazioni, nulla osta ovvero atti di assenso necessari alla realizzazione e alla gestione del progetto o dell'opera in esame. La conferenza ha inoltre tempistiche cogenti affinché si possa attivare il meccanismo del silenzio-assenso, qualora i soggetti coinvolti a vario titolo (Comuni, AUsL, consorzi, gestori di pubblici servizi) non si esprimano nei tempi assegnati. Se questi strumenti (atti unici, conferenza di servizi) sono stati concepiti

come strumenti di semplificazione e accelerazione dei processi decisionali, nella pratica aumentano la complessità per il numero di soggetti con cui l'Agenzia deve confrontarsi e al contempo garantire la conclusione dei procedimenti.

Tra i soggetti portatori di interesse devono essere considerati altresì i cittadini, singoli o organizzati in comitati. A loro è consentito esaminare tutta la documentazione relativa a un procedimento e presentare osservazioni. Tuttavia, come alcuni erroneamente credono, i cittadini non partecipano direttamente alla conferenza di servizi, ma possono presentare memorie e osservazioni che obbligatoriamente Arpae deve valutare ai fini dell'emanazione del provvedimento finale. Si è, infatti, assistito negli anni a un sempre maggior attivismo dei comitati nei processi decisionali locali, il che ha contribuito ad articolare, a volte, migliorando, a volte appesantendo, l'azione autorizzatoria di Arpae.

I procedimenti relativi alle autorizzazioni per impianti di energia da fonti rinnovabili e quelli dedicati alla gestione dei rifiuti rappresentano oggi una delle aree di maggiore conflittualità a discapito del rilevante interesse pubblico riconosciuto dalla norme dello Stato per queste tipologie di impianti, i cui provvedimenti finali sono spesso oggetto di ricorso giurisdizionale dinanzi al Tar, al presidente della Repubblica o al Consiglio di Stato. Anche per questo motivo è necessario che Arpae provveda a una gestione rigorosa del procedimento dalla fase di esame di procedibilità dell'istanza fino all'atto finale attraverso una completa e approfondita istruttoria tecnica e amministrativa.

Ci sono state innovazioni che hanno segnato un cambiamento importante nell'attività dell'Agenzia?

L'attuale contesto socio-economico richiede un'evoluzione sostanziale dei rapporti tra amministrazione, cittadini e imprese attraverso una digitalizzazione che coinvolga al contempo pubblico e privato, come ben evidenziato nel "Patto per la semplificazione" sottoscritto dalla Regione e dalle maggiori forze sociali e del lavoro, il cui obiettivo è di rafforzare e qualificare la pubblica amministrazione e ridurre la burocrazia per aumentare competitività e tutelare ambiente e lavoro nella legalità. Con la crescente informatizzazione della Pa, nell'ultima decina di anni sono stati implementati portali dedicati alla presentazione delle istanze di Aia e di Via soprattutto per gestire l'elevata mole di documentazione,

sia durante il procedimento sia nella fase di monitoraggio successivo.

A questi si è di recente affiancato il portale Suap-ER dove il proponente carica tutta la documentazione necessaria all'ottenimento dell'Aua e riceve comunicazioni sul procedimento in atto. Siamo in attesa dell'imminente introduzione del portale Suer per le autorizzazioni energetiche, che segue l'esempio europeo del sistema Diwass per lo scambio di documentazione che riguardano le spedizioni transfrontaliere di rifiuti.

A livello agenziale è in fase di sviluppo Aura, con cui Arpae intende adottare un'unica interfaccia che funga da piattaforma per la presentazione delle istanze, da gestionale dei procedimenti amministrativi e da sistema informativo ambientale e territoriale, per l'archiviazione di tutti i dati inerenti un'installazione, compresi gli autocontrolli di parte privata, i controlli e i monitoraggi di parte pubblica. Questo sistema permetterà una più efficace gestione di tutte le attività endoprocedimentali e post autorizzazione relative a un insediamento industriale, comprese le istruttorie tecniche, l'acquisizione dei pareri e degli esiti dei sopralluoghi, in una costante relazione tra Arpae, impresa e amministrazioni locali, tra gestori e controllori, tra pubblico e privato.

Quali sono le prospettive del vostro lavoro, quali cambiamenti ci si attende?

Per l'Agenzia rimane fondamentale mantenere solida una cultura della prevenzione e la capacità di gestione della complessità in un contesto di cambiamento, ambientale e climatico, in continua evoluzione normativa, economica e sociale come ben evidenziato, tra le altre, dalla recente legge regionale sulle aree idonee per gli impianti di energia rinnovabile, che obbliga la Regione a un costante aggiornamento dei criteri decisionali che Arpae deve applicare. In generale, la continua produzione di decreti in risposta a eventi spesso sovranazionali, richiede all'agenzia un costante adattamento e una maggiore capacità interpretativa per rendere solido l'impianto motivazionale alla base di efficaci provvedimenti amministrativi. La sfida principale diventa, quindi, mantenere il passo con tali cambiamenti senza esserne sopraffatti, gestendo le implicazioni che il contesto in evoluzione ha sull'attività amministrativa e su quella tecnica. Il cambiamento organizzativo è un processo energivoro per le persone ed è necessario un sostegno costante, che può ritrovare un utile alleato nell'uso dell'intelligenza

artificiale come strumento di supporto per facilitare il compito quotidiano e migliorare la funzionalità operativa. Un elemento di novità è l'organizzazione di Sportelli informativi ambientali sul territorio dedicati al confronto diretto con gli operatori economici interessati a un particolare iter amministrativo; in controtendenza rispetto alla prassi sempre più diffusa che delega l'informazione all'operatore virtuale e automatizzato, Arpae riscopre il valore del dialogo fisico tra le persone, in pratica ci mette la faccia. L'auspicio è che in questo modo l'agenzia sia percepita sempre più come un ente aperto al dialogo, a supporto delle imprese, delle istituzioni e dei cittadini, disponibile sempre al confronto diretto, in nome di un interesse comune che è l'ambiente di cui facciamo tutti parte.

Si sente parte di un'esperienza importante, riconosce al lavoro dell'Agenzia un ruolo socialmente elevato, un valore pubblico?

Anche per la mia passata esperienza formativa e professionale, certamente mi identifico nell'Agenzia e riconosco il suo valore pubblico; l'ecologia che ho studiato all'università non è solo un indirizzo curriculare, ma la leva culturale che utilizzo nel motivare quotidianamente i miei collaboratori. Non potrebbe essere altrimenti se pensiamo che l'attività autorizzativa si poggia sui tre pilastri di valore pubblico: ambiente, salute e sviluppo sostenibile. Il rilascio delle autorizzazioni non può essere visto come una mera pratica burocratica; è un servizio alla comunità che deve bilanciare gli interessi economici dell'impresa con la tutela della qualità della vita e della salute pubblica, per perseguire il benessere collettivo.

Cosa ti farebbe più piacere che accadesse nel tuo lavoro in futuro?

Vorrei che si creasse una maggiore collaborazione tra enti, e che i cittadini acquistassero più fiducia in Arpae. Noto che la sfiducia nelle istituzioni è alimentata da una informazione spesso inquinata da falsi miti e ideologie, diffusa attraverso i social media senza possibilità di contraddittorio, contribuendo non poco alla radicazione crescente dell'antiscientismo. Arpae ha, invece, tutte le carte in regola per posizionarsi come un organismo indipendente e *super partes*, dotato di elevate competenze tecniche, scientifiche e giuridiche e capace di affrontare la complessità attraverso la pratica della interdisciplinarietà e col rigore che la contraddistingue.

Intervista a cura della redazione