

Valutazione delle implicazioni ambientali e livelli di sostenibilità (pareri tecnici e tecnico scientifici)

Fulvio Daris, Massimo Blonda, Leonardo Arru, Clara Roni

Tra le competenze caratterizzanti il Sistema Agenziale, un ruolo di indubbia rilevanza e significato è riservato alla formulazione dei pareri, che devono presentare, quale requisito caratterizzante, solidità tecnico-scientifica di tutela ecologico-ambientale nell'ambito del sistema unico della prevenzione ambientale e igienico-sanitaria.

Senza entrare nel dettaglio normativo, non si possono non ricordare i vari settori ambientali nei confronti dei quali il Sistema delle Agenzie viene oggi chiamato a operare e ad esprimere pareri: la difesa del suolo e l'utilizzo delle acque, la tutela delle acque dall'inquinamento, il controllo e la tutela dell'ambiente marino-costiero, la gestione dei rifiuti, la bonifica dei siti inquinati, la Valutazione di Impatto Ambientale, la Valutazione Ambientale Strategica, la Valutazione di Incidenza, l'inquinamento atmosferico, acustico, elettromagnetico e luminoso, le radiazioni ionizzanti, l'IPPC, le attività a rischio di incidente rilevante, l'amianto, le attività estrattive, il settore energetico, le pianificazioni urbanistiche.

Pur considerando che i pareri formulati dal Sistema Agenziale rivestono un ruolo consultivo e non vincolante, occorre rilevare che nella prassi corrente tutti gli atti autorizzativi si basano anche, se non soprattutto, sulle posizioni espresse dagli organi tecnici. Questo aspetto, che indubbiamente riserva un ruolo strategico di straordinaria importanza al Sistema ISPRA-ARPA-APPA, deve imporre particolare attenzione e valutazione in fase di formulazione del parere, in quanto esso deve risultare equilibrato sia sul fronte delle normative ambientali, sia nel considerare il contesto nel quale la proposta di insediamento oggetto di istruttoria dovrà collocarsi.

Qualsiasi analisi di una problematica ambientale deve tener altresì conto dell'ordinamento giuridico europeo, alla luce del riparto delle competenze tra Unione Europea (UE) e Stati membri. A fonte di un corpus di norme europee e nazionali in continuo e costante aggiornamento, emerge in maniera evidente la sostanziale e radicale evoluzione che nell'ultimo periodo ha subito la tematica dei pareri tecnici e tecnico-scientifici.

Alle storiche figure professionali dei Presidi Multizonali di Prevenzione - PMP - (strutture dalle quali le Agenzie sono nate), quali medici, chimici e biologi, si sono via via aggiunte, e in misura sempre più rilevante, professionalità differenziate (fisici, naturalisti, geologi, informatici, etc.) che costituiscono ormai una dotazione organica imprescindibile per questa tipologia di attività. Né sarebbe ipotizzabile altrimenti. Infatti, il Sistema Agenziale, che annovera tra i suoi compiti istituzionali anche il supporto tecnico-scientifico, è chiamato a confrontarsi con proponenti professionalmente preparati e tecnologicamente aggiornati, e deve quindi dotarsi di professionalità mul-

tidisciplinari e tecnicamente adeguate. Il passaggio dai PMP alle ARPA non rappresenta soltanto un'operazione di ristrutturazione e riorganizzazione dei servizi ambientali, ma identifica un sostanziale e profondo mutamento culturale.

Da tali considerazioni generali, occorre fare riferimento al quadro normativo nazionale nel quale le ARPA sono chiamate, in maniera non omogenea sul territorio nazionale, a dare il proprio supporto tecnico in materia ambientale alle Amministrazioni Pubbliche, con un articolato di competenze di notevole complessità.

Sulla base della eterogeneità delle matrici oggetto di valutazione, nonché del frastagliato quadro normativo, emerge in maniera evidente come la formulazione di un parere non possa e non debba essere l'esito di un singolo, ma debba necessariamente prevedere il contributo di più professionalità tecniche in grado di poter motivatamente e tecnicamente valutare le diverse progettualità, costituendo in tal modo un sistema complesso di competenze.

Relativamente a tale problematica, una possibile soluzione potrebbe individuarsi in una diversa organizzazione del lavoro che preveda la costituzione di strutture multidisciplinari inter-agenziali, valorizzando e integrando competenze e professionalità rintracciabili all'interno delle diverse componenti il Sistema Agenziale. Ciò dovrebbe partire da un lavoro di ricognizione nazionale di valutazione e di identificazione dei problemi e delle possibili soluzioni a cui connettere, o con cui intersecare, i dati riferiti alle risorse umane disponibili, intese come capitale di conoscenze del Sistema delle Agenzie, strutturando una sorta di "banca" delle competenze.

Questa proposta mette in luce una criticità che potremmo definire storica. Il territorio nazionale risulta oggi amministrativamente suddiviso in distinte realtà regionali, oltre alle due Province Autonome di Trento e di Bolzano, condizione che ha determinato di fatto l'attuale articolazione del Sistema Agenziale formato da 21 Agenzie, oltre a ISPRA. Se questa situazione privilegia la conoscenza delle caratteristiche ambientali del territorio di competenza, non si può tralasciare la concreta ipotesi, per non dire realtà, che ogni singola Agenzia possa formulare pareri non omogenei nei confronti di tematiche analoghe. L'istituzione di un'unica Scuola di Formazione per esperti del Sistema Agenziale, in grado di fornire unicità di approccio e metodologie operative comuni, potrebbe costituire una proposta in grado di dare risposta a tale problema.

Diventa altresì prioritario procedere a una riforma della normativa ambientale attraverso un processo di semplificazione e di riordino della stessa, ri-

forma nella quale il Sistema Agenziale deve essere chiamato a offrire il proprio apporto di professionalità e di esperienze, che discende dal concreto lavoro sul campo e dal confronto reale con la molteplicità delle problematiche ambientali che hanno, e avranno sempre più, stretta interazione con gli aspetti economici e sociali del territorio, ovvero con la dimensione di uno sviluppo che sia sostenibile, fulcro delle politiche europee e degli Stati membri.

Uno degli aspetti caratterizzanti il Sistema delle Agenzie è indubbiamente costituito dall'essere Authority Pubblica, e uno dei momenti nel quale questo ruolo di autorevolezza si esprime è proprio nella formulazione dei pareri, passaggio nel corso del quale non devono sussistere dubbi sulla terzietà del Sistema. È sempre stato oggetto di discussione su come debbano porsi i tecnici delle Agenzie nei confronti dei progettisti, se fossero utili o meno incontri in fase di valutazione della documentazione, se fosse opportuno fornire indicazioni per favorire la stesura degli elaborati tecnici. Fermo restando che il ruolo delle ARPA non è sicuramente quello di progettisti ma di valutatori di progettualità, è altrettanto vero che il confronto può essere utile a entrambi. L'idea di una Authority avulsa dal contesto, enucleata dalla realtà sociale ed economica con la quale, gioco forza ha continue interazioni, è quantomeno anacronistica. La terzietà di una Authority Pubblica consiste nell'essere necessariamente e doverosamente supra partes rispetto ai diversi portatori d'interessi della comunità, ma assolutamente integrata e colloquante con essi. D'altro canto, la teoria del command and control in campo ambientale è ampiamente superata dai processi di partecipazione, diffusamente previsti dalle politiche integrate, e non di settore, dell'Unione Europea.

Una prima risposta a tali quesiti si trova nella recente Legge n. 11 del 19.2.2014 della Regione Lombardia "Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività", che prevede l'affidamento, in una fase antecedente l'avvio dei procedimenti amministrativi previsti dalla normativa ambientale, di una funzione di assistenza tecnica finalizzata all'insediamento produttivo delle imprese, al fine di consentire, da parte del progettista, la stesura di un progetto ambientalmente compatibile e correttamente localizzato sul territorio, e che possa soprattutto consentire una più rapida e semplice conclusione del successivo iter amministrativo.

L'art. 3, c.4 della sopracitata norma, prevede infatti che per agevolare l'insediamento di nuovi impianti produttivi o l'ampliamento di quelli già esistenti, ARPA Lombardia possa effettuare una preventiva valutazione dei relativi progetti di insediamento o di ampliamento, trasformazione urbanistica e riqualificazione di aree degradate, dismesse o sottoutilizzate, ai fini

dei successivi procedimenti amministrativi previsti dalla normativa ambientale vigente.

Si tratta di un approccio assolutamente innovativo di natura collaborativa, nel quale viene ribadita, almeno nelle intenzioni, la terzietà del Sistema Agenziale, che si integra peraltro in un processo di semplificazione.

Si ritiene in ogni caso opportuno segnalare che un simile approccio potrebbe risultare non esente dal rischio di un eccesso di coinvolgimento extraprocedimentale delle Agenzie, il che potrebbe confliggere con il richiamato ruolo di terzietà, nonché risultare di difficile controllo preventivo ai sensi delle recenti procedure anticorruzione.

Peraltro l'art. 21 del D.Lgs. 152/06, relativo alla definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale, prevede che il proponente abbia la facoltà di richiedere una fase di consultazione con l'autorità competente in materia ambientale al fine di definire la portata delle informazioni da includere, il relativo livello di dettaglio e la metodologia da adottare.

Lo stesso D.Lgs. 152/06, altresì individua che l'autorità competente, in questo caso l'ARPA, indichi le condizioni per ottenere in sede di presentazione del progetto definitivo i necessari atti di consenso, senza che ciò pregiudichi la definizione del successivo procedimento.

Va peraltro ribadito il concetto che, anche qualora attraverso successive integrazioni del proponente, dalla documentazione presentata risultasse comunque un effetto ambientale negativo non evitabile né compensabile, il parere non potrà che essere non favorevole anche se lo stesso potrebbe venire impugnato e dare l'avvio ad un contenzioso amministrativo.

Per ovviare, almeno in parte, a tale eventuale criticità, una soluzione potrebbe essere l'elaborazione di articolate linee guida nazionali sui criteri adottati dal Sistema Agenziale per esprimere i propri pareri, magari con una accessibilità in rete del pubblico, affinché possano essere prodotti da parte dei proponenti, per la valutazione da parte dell'organo di controllo, progetti e studi che presentino i requisiti di una pre-ammissibilità.

Ulteriore sfida, sicuramente di non facile fattibilità, stante la disomogeneità del Sistema Agenziale, è la progressiva integrazione nella formulazione dei pareri, a seconda delle problematiche oggetto di valutazione, di tematiche quali ad esempio gli aspetti paesaggistici e naturalistici, il consumo di suolo, i cambiamenti climatici, oltre alla Valutazione di Impatto Sanitario, al fine di rendere i pareri formulati più autorevoli e strutturati sotto il profilo tecnico-scientifico. Processo che richiederebbe un confronto in sede negoziale tra Stato e Regioni, ma che costituirebbe anche una straordinaria opportunità di crescita culturale e professionale di tutto il Sistema delle Agenzie,

In chiusura non è da sottostimare, semmai da rilanciare, l'annoso problema della comunicazione, sia dei dati, come da espressa volontà del legislatore nazionale e europeo, sia di valutazioni generali e specifiche su una gamma molto vasta di problematiche ambientali che partendo per l'appunto da una Authority Pubblica esperta e supra-partes, possa essere in grado di fornire una visione competente, pena il generalismo, l'approssimazione, se non l'errore, compiuto frequentemente dai mass media. Anche in questo senso si esplica la funzione di Authority, ovvero di garante della correttezza di quanto viene comunicato, questo prioritariamente a favore dei cittadini e dei loro amministratori.