

AMBIENTE E PROTEZIONE CIVILE, IN EMILIA-ROMAGNA SI CAMBIA

CON LA LEGGE REGIONALE 13/2015 LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA, PRIMA IN ITALIA, HA RIDEFINITO COMPITI E FUNZIONI IN SEGUITO ALL'ABOLIZIONE DELLE PROVINCE. INTERVISTA A PAOLA GAZZOLO, ASSESSORE REGIONALE ALL'AMBIENTE E PROTEZIONE CIVILE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA.



INTERVISTA



Paola Gazzolo

Assessore difesa del suolo e della costa, protezione civile e politiche ambientali Regione Emilia-Romagna

La Legge regionale sul riordino regionale e locale dell'Emilia-Romagna è la prima sul panorama nazionale. Secondo lei getta le basi per un indirizzo di carattere nazionale nella ridefinizione di compiti e funzioni dopo l'abolizione delle Province?

La nostra proposta e l'esperienza che abbiamo sviluppato con la nostra legge regionale è a disposizione di tutto il sistema Paese. Noi avevamo l'esigenza di innovare anche nel contesto impegnativo dell'operazione di riordino, stando cioè rigorosamente nell'alveo della legge Delrio. Credo che non saremmo stati compresi dal nostro sistema regionale se avessimo proposto esclusivamente una riallocazione

delle funzioni in materia ambientale e di difesa del suolo e della costa. È stato quasi un obbligo avanzare una prima proposta di ricomposizione della frammentazione di competenze istituzionali che caratterizza, forse più di altri, il nostro settore.

In base a questo modello, le strutture amministrative della Regione esercitano in maniera diretta un insieme di funzioni di carattere generale, quali le attività di indirizzo politico e amministrativo, di programmazione e pianificazione, di sviluppo e coordinamento delle conoscenze dei sistemi territoriali e dei sistemi informativi, di erogazione di finanziamenti.

È invece rimesso a due Agenzie strumentali regionali l'adempimento dei compiti tecnico-operativi, ossia delle funzioni puntuali e gestionali come il rilascio di concessioni e autorizzazioni e lo svolgimento dei controlli.

La scelta di tale modello organizzativo, sperimentato nei sistemi amministrativi anglosassoni a partire dagli anni 70 e in Italia dagli anni 90, consente di perseguire sia obiettivi di uniformità e coerenza nell'esercizio delle funzioni regionali, sia esigenze di adeguatezza operativa rispetto ai territori e agli interessi tutelati, in un'ottica di razionalizzazione generale del sistema organizzativo regionale.

Per realizzare questo modello il progetto di legge prevede la ridefinizione delle competenze e degli assetti dell'Agenzia regionale prevenzione e ambiente (Arpa) e dell'Agenzia regionale di protezione civile, con l'assegnazione di nuovi compiti finora svolti da altri enti territoriali (in particolare le Province) o da altre strutture regionali (in particolare i Servizi tecnici di bacino), insieme alle corrispondenti risorse umane e strumentali.

Chi si aspettava una leggina leggera che andasse semplicemente a collocare altrove le funzioni delle Province è rimasto sicuramente sorpreso: ambiente, energia, protezione civile, forestazione, demanio, difesa del suolo e altro ancora, sono le materie che vengono ricomposte e assegnate a organismi specifici sotto l'indirizzo della Regione. Condividi questo giudizio? È stato difficile? Si poteva fare di più? Può ritenersi soddisfatta del lavoro suo, della giunta e dell'Assemblea legislativa?

Avevamo la necessità di avanzare una proposta di ricomposizione delle funzioni gestionali (autorizzazioni, pareri, nulla osta, atti di concessione ecc.) che erano allocate su diversi soggetti istituzionali (Regioni, Province, Comuni, Arpa): il sistema delle autorizzazioni

principalmente ricondotto con leggi regionali, per lo più antecedenti alla riforma della carta costituzionale, sulle Province; i pareri tecnici su Arpa anch'essa articolata su scala territoriale provinciale; le concessioni demaniali sui servizi regionali tecnici di bacino (Stb), le autorizzazioni per gli impianti di energia. Questa frammentazione delle attività ha determinato alcuni aspetti negativi quali l'esercizio disomogeneo e differenziato della funzione, nonché un ritardo nello svolgimento dei procedimenti, perché più soggetti dovevano intervenire con competenze sullo stesso procedimento. L'abbiamo fatto nel pieno rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, che riserva la tutela dell'ambiente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Infatti la legge conferma la titolarità delle funzioni relative a tale materia in capo alla Regione, alla Città metropolitana di Bologna e alle Province nei casi in cui la legislazione statale vigente disponga in tale senso. Nelle materie che ai sensi del medesimo articolo 117 della Costituzione sono di competenza regionale, concorrente (energia e protezione civile) o residuale (forestazione, attività estrattive, acque minerali e termali) la legge provvede ad attribuire le relative funzioni amministrative al livello territoriale più adeguato, in attuazione dell'articolo 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (*Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni*) e secondo i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione, proporzionalità e adeguatezza. Relativamente alle funzioni in campo ambientale, la legge definisce un innovativo modello organizzativo. Si è pensato infatti di concentrare tutte le funzioni gestionali su un unico soggetto, ente strumentale della Regione (attualmente riconducibile ad Arpa, soggetto già esistente, ma che dovrà tuttavia essere profondamente riformato per accompagnare la legge di riordino). Credo che questo sia in linea con le più urgenti e attuali esigenze della tutela ambientale. La forte riduzione delle tipologie di procedimenti autorizzativi ambientali con domande uniche e un unico ente che autorizza come da norme nazionali, nel momento in cui la scelta politica è di fatto la scomparsa della Provincia, spinge a unificare le fasi di autorizzazione e controllo e di concessione nell'ambito di un positivo sviluppo dell'attuale Agenzia Arpa. Questa scelta risponde anche alla parallela esigenza di rendere maggiormente omogenee le suddette

procedure autorizzative e gli stessi contenuti degli atti, oggi spesso assai variegati: quindi, in prospettiva, maggiore equità per le imprese e per i cittadini. Come detto, la Legge riguarda anche il settore della protezione civile e della difesa del suolo. Si coglie l'occasione per favorire l'unitarietà della gestione dell'intera filiera che va dalla prevenzione, alla protezione alla gestione delle emergenze in materia di sicurezza idraulica e dissesto idrogeologico. La riorganizzazione si è resa necessaria anche al fine di ben corrispondere ai nuovi indirizzi europei (direttiva Alluvioni) in materia di gestione degli interventi a difesa dal dissesto idrogeologico. Si tratta in sostanza di inserire nell'Agenzia regionale di protezione civile, in cui confluiranno anche le funzioni svolte dagli Uffici provinciali di protezione civile, i Servizi tecnici di bacino regionali, con le funzioni relative alla progettazione e realizzazione degli interventi di prevenzione del dissesto idrogeologico e di sicurezza idraulica, esercitando le funzioni afferenti al servizio di piena, al nullaosta idraulico e alla sorveglianza idraulica. Data l'organizzazione attuale dei Servizi tecnici di bacino, articolata per sedi territoriali in ogni provincia, ma già in una logica di area vasta corrispondente ai bacini idrografici di riferimento (Stb Po: Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena; Stb Reno: Bologna e parte di Ferrara e Ravenna; Stb Po Volano e Costa: Ferrara e tutta la zona costiera; Stb Romagna: Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini), l'Agenzia potrà mantenere per le funzioni di prevenzione e protezione la medesima organizzazione territoriale, conciliando ancora una volta una visione prospettica di scala vasta regionale e il presidio del territorio.

L'Agenzia prevenzione e ambiente, attuale Arpa, riceve dalla legge una reimpostazione non indifferente, con un potenziamento dei compiti. Lei che giudizio dà? Una novità assoluta, anche sul piano nazionale, è la convivenza di funzioni autorizzatorie e di controllo nella stessa agenzia. Nella legge sono state adottate misure per escludere in modo assoluto possibili conflitti. Le sembra che dalla impostazione data ne esca una agenzia ambiente e energia all'altezza delle sfide?

Indubbiamente questa soluzione presenta il vantaggio di mantenere al livello regionale le competenze date dallo Stato e quindi si profila come costituzionalmente legittima, a differenza di ogni altra scelta che vede la sub delega ad altri soggetti. Nel contempo consente, attraverso un'organizzazione per uffici

territoriali, di mantenere le eccellenze territoriali che vengono rafforzate con l'affiancamento dei dirigenti provinciali con i loro staff laddove esistenti. Inoltre la concentrazione delle competenze tecniche ambientali su un unico soggetto dovrebbe portare a ottimizzazioni di scala, armonizzazione dei comportamenti, diminuzione della tempistica di svolgimento dei procedimenti e consentire di far venire meno la "duplicazione" delle attività. Per consentire questo passaggio "culturale" occorre un forte coordinamento sia tecnico che politico e difatti la legge di riordino anticipa per questa parte la modifica della Lr 44/95 (istitutiva di Arpa) con un intervento immediato sul rafforzamento della *governance* teso a scongiurare un'auto referenzialità dell'Agenzia:

- viene istituito il Comitato interistituzionale (con Regione, Province e Città metropolitana), con un Comitato tecnico costituito da dirigenti regionali e della nuova agenzia, che ha lo scopo di armonizzare le politiche e gli indirizzi regionali con l'azione della nuova Agenzia, con riferimento particolare alle nuove attività in materia di autorizzazione e concessione
- viene mantenuta la distinzione di ruoli fra il personale addetto in via generale all'attività attribuita all'Agenzia e quello con compiti di vigilanza e controllo. Quest'ultimo risponderà direttamente solo al direttore generale dell'Agenzia, mentre il primo risponderà secondo l'ordinamento gerarchico. Questa ultima scelta è positiva in quanto le nuove norme nazionali relative ai nuovi delitti ambientali prevedono fondamentali novità per la figura degli Agenti di controllo ambientale, Ufficiali di polizia giudiziaria: verrà introdotta anche una disciplina degli illeciti penali e amministrativi ambientali che modificherà profondamente il quotidiano agire. Tali agenti potranno prescrivere azioni alle imprese controllate, dovranno partecipare molto più intensamente ai procedimenti penali, in contatto diretto con i Pm in un rapporto più stretto di ora e bidirezionale. Peraltro, il restante personale essendo da ora in poi dedicato alle istruttorie e al rilascio dei pareri e alla partecipazione alle conferenze di servizio, sgravati delle fasi di controllo assai onerose in termini di tempo, potranno elaborare i suddetti pareri in termini temporali più brevi, cosa che potrà andare a beneficio del rispetto dei tempi procedurali autorizzativi.

Intervista a cura di **Giancarlo Naldi**, direttore responsabile *Ecoscienza*