



Emergenza COVID 19

Indicazioni sulla organizzazione e gestione delle attività delle Agenzie Ambientali nella fase di riavvio delle attività produttive

1) La continuità delle attività istituzionali delle Agenzie. Supporto alle funzioni di amministrazione attiva e controllo ambientale nella fase due.

1.A Le Agenzie a supporto della ripresa delle attività produttive.

Come noto il Governo tramite il DPCM del 26 aprile 2020, sostituito dal più recente DPCM 17 maggio 2020, preso atto dell'evolversi della situazione epidemiologica, ha ricalibrato le misure di contenimento del contagio Covid 19 e dato avvio ad una c.d. "fase due" nella quale si assiste ad una progressiva ripartenza di attività produttive, industriali e commerciali¹.

Queste ultime norme si inseriscono peraltro in pacchetto di disposizioni "emergenziali" che avevano precedentemente trovato nel Decreto "Cura Italia" (D.L. n. 18 del 17 marzo 2020 convertito, con modifiche, in Legge n. 27 del 24 aprile 2020) il punto di riferimento più organico. A tal riguardo è particolarmente interessante sottolineare come già lo stesso "Cura Italia" all'art. 103, pur prevedendo un congelamento dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi, si premurasse di specificare come in ogni caso non potesse esistere un "lockdown" totale della Pubblica Amministrazione, la quale era comunque chiamata a garantire il corretto espletamento delle attività urgenti e prioritarie.

Tutte le Amministrazioni pertanto hanno provveduto nelle settimane passate a declinare al proprio interno questo principio di salvaguardia delle funzioni "indifferibili", compiendo le conseguenti scelte organizzative e gestionali.

Ora, con l'entrata nella fase due (o sarebbe meglio dire due bis dopo l'emanazione del DPCM del

¹ Sono stati peraltro annunciati dal Governo ulteriori provvedimenti tra i quali un "Decreto Legge Rilancio" approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 maggio al quale si faranno alcuni riferimenti nel paragrafo 2 del presente documento. E' atteso anche un "Decreto Legge Semplificazioni" sul quale ci si riserva eventualmente di ritornare con futuri commenti.

17 maggio), le Pubbliche Amministrazioni, incluse ovviamente le Agenzie Ambientali associate ad AssoArpa, sono chiamate ad implementare ulteriormente l'ambito delle prestazioni delle quali deve essere garantita l'erogazione, ad iniziare *in primis* da quelle connesse e conseguenti alla ripresa delle attività produttive richiamate nei citati Decreti residenziali.

Su questo punto si segnala tra l'altro la Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione n. 3/2020 (sulla quale si tornerà nel prosieguo del presente documento) che fissa il quadro generale di riferimento per lo svolgimento delle prestazioni lavorative della P.A. nella fase che ha avuto avvio lo scorso 4 maggio.

“L'accompagnamento” della ripresa riguarderà in prima battuta tutti quegli ambiti nei quali le Amministrazioni sono chiamate a dare seguito a quelle istanze dei privati finalizzate a richiedere nuovi atti abilitativi connessi alla gestione delle attività produttive. In questo contesto pertanto le Agenzie Ambientale dovranno prestare particolare attenzione ad evadere celermente le richieste istruttorie, con rilascio dei relativi pareri tecnici, provenienti dalle rispettive Autorità Competenti.

Si rammenta incidentalmente che per quanto riguarda invece gli atti amministrativi già esistenti (inclusi certificati, autorizzazioni e concessioni) il citato art. 103 del Cura Italia dispone la ultrattività degli stessi fino ai novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza.

1.B I principi applicabili alla attività di controllo ambientale.

E' tuttavia fondamentale evidenziare come, oltre al richiamato supporto alle funzioni di amministrazione attiva, le Agenzie associate ad AssoArpa in questa fase dovranno riconfigurare, in un'ottica di potenziamento, anche i propri compiti di vigilanza e controllo, nella consapevolezza che, mai come in questo momento, la prevenzione collettiva deve essere perseguita anche garantendo adeguati standard di tutela delle componenti ambientali inevitabilmente impattate dalle attività produttive in progressiva ripresa.

A questo argomento, che presenta profili di complessità e delicatezza, si devono dedicare alcune considerazioni.

Premesso che, evidentemente, eventuali situazioni di violazione di precetti normativi dovranno essere doverosamente sanzionate dal personale ispettivo che opera sul territorio, AssoArpa ritiene di fornire alle proprie Agenzie l'indicazione che, in questa fase post-emergenziale, le verifiche siano informate ai principi di programmazione, analisi di rischio, proporzionalità e adeguatezza, leale collaborazione tra soggetti pubblici e privati.

Si tratta peraltro di dare piena attuazione a precetti certo non nuovi, considerato che molti di essi erano già contenuti nella Raccomandazione 2001/331/CE sulle ispezioni ambientali di fatto mai completamente attuata dal nostro paese.

Ambito di applicazione prioritario di questi paradigmi è indubbiamente quello dei controlli programmati AIA, previsti nel Titolo III-bis della parte seconda del D.Lgs. 152/06, che dovranno ripartire coinvolgendo preferibilmente quegli impianti che non hanno mai sospeso le proprie lavorazioni e che quindi si trovano, presumibilmente, in condizioni di minor disagio operativo.

A riguardo delle ispezioni programmate AIA, con oneri a carico del gestore, si deve richiamare la Delibera assembleare n. 5 del 6 novembre 2019 con la quale AssoArpa ha approvato un proprio *position paper*, inviato al Consiglio di cui all'art. 13 della Legge n. 132/2016 affinché possa essere condiviso con le varie componenti SNPA.

In sostanza in questo documento, fatto salvo ovviamente l'obbligo di procedere nei confronti di situazioni di non conformità penale o amministrativa, si evidenziava l'opportunità che i controlli programmati si svolgessero con un'attenzione prioritaria alle esigenze di collaborazione fra autorità e soggetti controllati, allo scopo di agevolare la verifica del rispetto complessivo delle prescrizioni ambientali impartite. In questo contesto l'individuazione della data delle visite ispettive ordinarie (a differenza di quelle straordinarie che devono svolgersi sempre a sorpresa) avviene di concerto con il gestore, attraverso una comunicazione di preavviso. In nessun caso invece, anche nelle visite programmate, può essere fornito preavviso sulla data di effettuazione di campionamenti o altri accertamenti tecnici, i quali potranno quindi essere eseguiti prima, durante o dopo la visita programmata AIA.

AssoArpa, anche in questa fase due, ritiene di conformare le previsioni sulle visite programmate AIA contenute nella citata Delibera n. 5/2019.

Come si diceva poc'anzi altro principio da applicare nell'effettuazione dei controlli ambientali, non solo quelli AIA, in questa fase di riavvio delle attività è quello dell'analisi di rischio da effettuarsi sulle singole aziende interessate ai controlli.

E' importante pertanto che nelle prossime settimane le Agenzie, di concerto con le Autorità Competenti, programmino le ispezioni tramite una valutazione preventiva delle effettive criticità ambientali degli impianti, considerando anche gli esiti delle verifiche ispettive precedenti e considerando anche la possibilità di implementare forme speditive di controllo in grado di valorizzare dati e informazioni già disponibili, ovvero recuperabili mediante interlocuzione con il gestore.

In sostanza quindi la vigilanza sulle imprese dovrà essere "tarata" tenendo in considerazione, da un lato, la probabilità che il destinatario delle prescrizioni non vi ottemperi e, d'altro lato, il concreto impatto di tale inottemperanza sul bene ambientale tutelato. Questo approccio più selettivo, tra l'altro, consentirà alle Agenzie di gestire in maniera più flessibile i propri piani di lavoro in una situazione nella quale le aliquote di personale disponibile possono in alcuni casi essere ancora contingentate.

Infine AssoArpa è consapevole che l'attività di vigilanza e controllo in questa particolare fase che abbiamo dinnanzi non possa che ispirarsi ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, che devono improntare l'intera attività amministrativa, e dunque anche quella in campo ambientale.

E' evidente peraltro come questo obiettivo si persegua innanzitutto rafforzando un sistema di controlli coordinato tra i diversi attori pubblici impegnati nel rispetto della normativa ambientale. Mai come ora quindi è importante promuovere una pianificazione basata sulla cooperazione e sulla sinergia tra le varie le varie autorità ispettive (v. Agenzie ambientali, Carabinieri Forestali, NOE, ecc.).

In effetti l'eliminazione delle duplicazioni e delle sovrapposizioni operative sarebbe la semplificazione più efficace, l'unica in grado di ridurre oneri ingiustificati sulle imprese in questo difficile momento di riavvio e, a ben vedere, anche sugli stessi controllori. Purtroppo non si tratta anche in questo caso di un tema nuovo: già se ne avevano tracce nella Raccomandazione 2001/331/CE citata all'inizio di questo paragrafo.

2) Conferma degli strumenti di “smart working” come modalità prioritaria di espletamento delle prestazioni lavorative.

Il presente paragrafo del documento AssoArpa è finalizzato a fornire alcuni strumenti interpretativi in merito alle disposizioni normative che, nell'ambito della ripresa nell'intero territorio nazionale delle attività produttive, stanno disciplinando le modalità per l'espletamento delle attività indifferibili da rendersi in presenza anche da parte delle pubbliche amministrazioni.

A tal riguardo è peraltro opportuno ribadire, come già effettuato nel precedente documento interpretativo AssoArpa sulla normativa emergenziale emanata il giorno 1 aprile 2020, che l'attività svolta dalle ARPA/APPA è finalizzata ad erogare servizi di pubblica utilità, la quale deve trovare continuità nell'espletamento delle funzioni. Ciò a maggior ragione a seguito dell'emanazione delle ultime disposizioni relative all'emergenza COVID 19 per le quali l'attività svolta dall'amministrazione pubblica continua ad essere inserita tra le attività non sospese.

In particolare, si deve evidenziare che per le pubbliche amministrazioni resti fermo quanto previsto dall'articolo 87 del Decreto Legge n. 18/2020 convertito con modifiche in Legge n. 27 del 24.4.2020, il quale disciplina le modalità di utilizzo del lavoro agile fino al termine dello stato d'emergenza per tutti gli enti di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, tra cui ovviamente sono ricomprese anche le Agenzie regionali per la Protezione Ambientale.

Inoltre, si deve ricordare come la lettera e) dell'art. 1 del D.P.C.M. del 22.3.2020 già prevedesse la necessità di garantire le attività che erogano servizi di pubblica utilità, nonché servizi pubblici essenziali. Questi ultimi, è bene rammentarlo, sono definiti dalla legge n. 146/1990, che all'articolo 1, comma 2 lettera a), espressamente prevede anche i servizi di “protezione ambientale” tra quelli

volti a garantire il godimento dei diritti costituzionalmente tutelati, alla vita e alla sicurezza dell'ambiente.

Resta fermo che, ai sensi dell'articolo 1 lettera s) del Decreto Legge n. 19 del 25.3.2020 in attesa di conversione, in generale le attività istituzionali sono prioritariamente rese in *smart working*, al fine di garantire il necessario distanziamento sociale.

Al riguardo si ricorda che lo *smart working* (o lavoro agile) si configura quale modalità di esecuzione del rapporto di lavoro la cui prestazione lavorativa viene eseguita in parte all'interno dei locali aziendali ed in parte all'esterno senza una postazione fissa. L'attuazione dello *smart working* non modifica la regolamentazione dell'orario di lavoro applicato al lavoratore, il quale farà riferimento al normale orario di lavoro (full-time o part-time) con le medesime caratteristiche di flessibilità temporali e nel rispetto comunque dei limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva. Il dipendente è tenuto a rispettare le norme sui riposi e sulle pause previsti dalle vigenti disposizioni normative e contrattuali, nonché a rendicontare, a consuntivo, al proprio responsabile l'attività svolta in regime di *smart working* ed i risultati raggiunti. Fermi restando gli obblighi contenuti nei vigenti codici disciplinari e di comportamento, il lavoratore è inoltre tenuto a svolgere la prestazione lavorativa nel rispetto delle disposizioni impartite dal proprio dirigente responsabile. La modalità di lavoro in *smart working* non modifica il potere direttivo e di controllo del dirigente, che sarà, in generale, esercitato con modalità analoghe a quelle applicate con riferimento alla prestazione resa presso i locali delle Agenzie.

Tale modalità operativa è propria per tutte le attività di natura documentale siano esse tecniche ovvero amministrative, mentre per le rimanenti funzioni da svolgere indifferibilmente in presenza si deve disciplinare il mantenimento di adeguati standard di sicurezza. In particolare, a seguito dei recenti DPCM sulla fase due, i compiti istituzionali delle Agenzie devono comunque essere assicurati con una adeguata presenza di personale idonea allo svolgimento delle attività da garantire in loco, per cui le modalità organizzative finora messe in campo possono essere ripensate a garanzia dei servizi pubblici da assicurare.

Difatti, la Direttiva n. 3 del 4 maggio 2020 del Ministro per la Pubblica Amministrazione ha precisato che *“Nello scenario attuale, dunque, la disciplina normativa applicabile alle pubbliche amministrazioni continua a rimanere quella contenuta nell'articolo 87 che, tuttavia, deve essere letta alla luce delle misure di ripresa della fase due introdotte dallo stesso DPCM 26 aprile 2020 che ha ampliato il novero delle attività economiche (Ateco) non più soggette a sospensione.*

In quest'ottica, le pubbliche amministrazioni continuano a garantire l'attività amministrativa (da intendersi quale mission istituzionale dell'Agenzia e non mera funzione amministrativa interna per la quale può continuarsi ad utilizzare di norma l'istituto del lavoro agile n.d.r..) e a tal fine possono

rivedere le attività indifferibili, ampliando il novero di quelle individuate in prima battuta, e quelle da rendere in presenza anche per assicurare il necessario supporto all'immediata ripresa delle attività produttive, industriali e commerciali secondo quanto disposto dal citato DPCM 26 aprile 2020 e dalle future misure normative."

In tale direzione volge anche la più recente disciplina prevista dell'articolo 241 dello schema di Decreto Legge c.d. "Rilancio", di cui si attende la prossima pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, la quale in materia di lavoro agile prevede che *"Al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa e la celere conclusione dei procedimenti, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, fino al 31 dicembre 2020, adeguano le misure di cui all'art. 87, comma 1, lettera a), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, alle esigenze della progressiva completa riapertura di tutti gli uffici pubblici e a quelle dei cittadini e delle imprese connesse al graduale riavvio delle attività produttive e commerciali"*. Così come disciplinato dal predetto Decreto Legge in attesa di pubblicazione, anche le Agenzie dovranno continuare ad organizzare il lavoro dei propri dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, rivedendone l'articolazione giornaliera e settimanale, nonché introducendo modalità di interlocuzione programmata, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza con l'utenza. È opportuno, quindi, a seguito dell'ufficializzazione del c.d. Decreto Rilancio attendere le eventuali successive modalità organizzative che possono essere individuate con ulteriori decreti del Ministro per la pubblica amministrazione, analogamente a quanto avvenuto mediante la citata Direttiva n.3/2020.

Altri istituti di interesse per la corretta gestione delle risorse umane che si affiancano all'utilizzo dello *smart working*, prodromico alla completa ripresa delle attività agenziali, sono sicuramente quelli previsti dagli articoli 75 e 76 del già menzionato Decreto Legge c.d. "Rilancio", di cui si attende la prossima pubblicazione.

L'articolo 75 disciplina la prosecuzione sino al 31 luglio 2020, per un periodo non superiore a 30 giorni, della possibilità di fruizione dello specifico congedo per il quale è riconosciuta una indennità pari al 50 per cento della retribuzione, coperta da contribuzione figurativa.

Inoltre, l'articolo 76 prevede – analogamente a quanto concesso per i precedenti mesi di marzo e aprile dal D.L. n. 18/2020 convertito in legge n. 27 del 24.4.2020 – la possibilità di fruizione di ulteriori complessive dodici giornate nei mesi di maggio e giugno 2020 in aggiunta ai permessi retribuiti già riconosciuti ai sensi dell'articolo 33 della legge n. 104/1992.

3) Analisi semplificata del rischio sicurezza nella fase due

Come anticipato nei paragrafi precedenti con il consolidarsi della fase due dell'emergenza è

necessario implementare le attività delle Agenzie di presidio del territorio, organizzandone la ripresa in relazione al contesto produttivo e agli adempimenti derivanti dai provvedimenti amministrativi di natura autorizzatoria e dalla legislazione ambientale di riferimento.

In questa nuova fase, diventa sempre più difficile ragionare in termini di attività "differibili" e si manifesta al contrario con sempre maggiore evidenza la necessità di assicurare i compiti istituzionali delle ARPA/APPA mediante la presenza fisica degli operatori sui luoghi di lavoro.

In questa situazione, ancora evidentemente di transizione, ovviamente permane centrale la tematica della sicurezza, che deve continuare ad essere adeguatamente garantita dalle direzioni aziendali.

A tal riguardo pertanto AssoArpa, al fine di individuare il rischio ordinario sotteso alle varie attività delle Agenzie, ha condotto un'analisi semplificata prendendo come modelli il metodo indicato nei documenti INAIL relativi alle misure contenitive del contagio COVID 19 (punto di riferimento tecnico) ed il Catalogo dei Servizi SNPA (che come noto classifica tutte le attività delle Agenzie e che dovrebbe essere lo strumento di programmazione e rendicontazione dell'intero Sistema).

A tal fine si allega al presente documento sub. A) una scheda che riassume le possibili fonti di rischio che si possono riscontrare nel corso delle attività delle Agenzie Ambientali.

Orbene, sulla base della classificazione sopra citata e tenendo presente possibili situazioni di criticità particolari evidenziate dalla valutazione effettuata presso i singoli Enti, ciascuna Agenzia potrà individuare i Dispositivi di Protezione Individuali (DPI) "standard" necessari per la gestione in sicurezza dei vari servizi.

Si tratta, è bene ripeterlo, di un'indicazione standard, media e non puntuale, che può differenziarsi nella operatività per casi specifici, i quali possono e devono in tal caso essere segnalati dagli operatori al fine di individuare gli opportuni interventi per ricondurre il rischio nei termini ordinari. Non vi è dubbio infatti che nello svolgimento specifico delle rispettive azioni si possano verificare contesti particolari, legati alle caratteristiche del luogo, o ad altre circostanze, che possono rappresentare fonti intrinseche di rischio e che vanno attentamente valutate e adeguatamente gestite.

Il lavoro di analisi svolto da AssoArpa potrà ovviamente avere sviluppi futuri in ambito SNPA e costituire un esercizio utile per un metodo valutativo del rischio biologico complessivo all'interno delle nostre Agenzie.

Bologna, 18 maggio 2020

Allegato A): scheda analisi di rischio sicurezza attività Agenzie Ambientali