

25 ANNI DALLA LEGGE 61/1994, L'EVOLUZIONE DEL CONTROLLO AMBIENTALE IN ITALIA, STORIA E PROSPETTIVE

Dall'istituzione del ministero dell'Ambiente nel 1986, primo risultato del faticoso affermarsi di una cultura del controllo e della prevenzione ambientali, al referendum abrogativo del 1993 – che aprì la strada alla legge 61/1994 per delineare una nuova struttura tecnico-scientifica responsabile dei controlli e della vigilanza ambientali capace di essere riferimento locale, nazionale e internazionale con le Agenzie ambientali regionali e l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (Anpa, poi Apat, poi Ispra) – fino al riconoscimento istituzionale del Sistema nazionale di protezione dell'ambiente (Snpa) con la legge 132/2016, in queste pagine la storia e l'evoluzione del controllo ambientale nel nostro paese raccontate dai protagonisti. Una storia che ancora attende la scrittura di pagine importanti.

Dal referendum alle Agenzie, il faticoso iter per dotare il paese di strutture tecnico-scientifiche adeguate

La legge 61/1994 arriva a conclusione di un difficile percorso di affermazione di un sistema di governo dell'ambiente partito alla fine degli anni Settanta. Il referendum per separare le competenze ambientali e sanitarie fu un azzardo che raccolse però un consenso unanime.

Il sistema di governo dell'ambiente si afferma in Italia con un decennio circa di ritardo rispetto agli altri paesi avanzati dell'occidente che, già in previsione della Conferenza Onu di Stoccolma del 1972, si erano dotati di strumenti istituzionali e tecnici e di normative specifiche per mitigare gli inquinamenti determinati dalla fase di industrializzazione. Nel nostro paese, occorre attendere la fine degli anni 70 per vedere l'adozione delle prime normative ambientali, dalla qualità delle acque ai rifiuti, sotto la spinta di tre fattori principali: il determinarsi di emergenze sanitario-ambientali (l'incidente di Seveso è del 1976), la spinta del movimento antinucleare e ambientalista, le direttive della Comunità europea. La legge istitutiva del ministero dell'Ambiente è del 1986, ad approvarla ci vogliono quattro anni, quasi tutta la nona legislatura. Non si tratta dunque di un percorso lineare di riforma, ma del faticoso affermarsi di una cultura, di una politica e delle sue specificità attraverso la difficile identificazione di funzioni e strutture e a fronte della resistenza dei ministeri esistenti a "mollare" le funzioni di carattere ambientale di cui erano titolari. La contraddizione più forte si verifica con il sistema sanitario, cui la legge di riforma sanitaria, appena otto anni prima, nel 1978, aveva affidato la responsabilità dei controlli e della prevenzione ambientali in base al fatto che la prevenzione è parte dell'intervento sanitario e che rappresenta l'obiettivo

principale per la tutela della salute e della qualità della vita. Un principio certamente condivisibile che, all'epoca, rappresentava anche una vittoria della lotta sindacale per i diritti dei lavoratori dell'industria e che però venne utilizzato in modo ideologico per sostenere che tutti gli aspetti della prevenzione e le relative strutture fossero appannaggio del Servizio sanitario e dovessero essere perseguiti sotto la supervisione della professione medica. L'inadeguatezza era palese per motivi istituzionali e culturali e per l'insufficienza strutturale dei Presidi multizonali di prevenzione, che non potevano costituire una rete, in quanto afferenti a singole Unità sanitarie locali e privi di un referente nazionale. Nel quinquennio successivo, anche grazie al protagonismo politico del ministro Ruffolo, il nuovo ministero dell'Ambiente riuscì a imporsi come punto di riferimento centrale per le politiche ambientali, ma non tardò ad accorgersi della necessità imprescindibile di una struttura tecnico-scientifica responsabile dei controlli, della vigilanza e della rilevazione ed elaborazione dei dati ambientali, anche ai fini della proposta di normativa tecnica e della collaborazione internazionale. Vi furono un certo numero di proposte di riforma elaborate all'interno e all'esterno del ministero, ma non videro mai la luce. A una struttura indipendente, di carattere tecnico-scientifico, responsabile dei controlli ambientali e della rilevazione dei dati ambientali si opponevano tutti, da

Confindustria ai ministeri, dalle regioni alle maggiori associazioni ambientaliste: ognuno, per motivi diversi, riteneva che la creazione di un simile soggetto avrebbe minacciato il proprio ruolo. Questo, in sintesi, era il contesto nel quale gli Amici della Terra decisero di intervenire con un referendum sulle competenze ambientali del sistema sanitario, operando una forzatura, tipica dello strumento referendario, e promuovendo "l'azzardo" dell'approvazione di una riforma così importante e consistente nei tempi incerti di una legislatura minacciata dal terremoto di Mani pulite. Lo sforzo fu epico. Sebbene il referendum fosse all'interno del pacchetto presentato dalla coalizione Segni-Giannini, a raccogliere le oltre 500 mila firme ci aiutarono, praticamente, solo i radicali. Il voto popolare ci premiò: il referendum fu quello che raccolse maggiori consensi, nonostante una campagna elettorale condotta in solitudine. L'iter parlamentare non fu meno avventuroso: da una parte il governo assunse l'iniziativa di un decreto legge consentendo tempi rapidi di esame, dall'altra, proponendo un modello di Agenzia "leggera" osteggiò fino all'ultimo giorno il testo parlamentare di una riforma piena che prevedeva l'istituzione dell'Agenzia nazionale e delle Agenzie regionali. In quella fase però, il Parlamento scrisse una bella pagina della propria storia e sostenne con sorprendente compattezza un testo ormai largamente condiviso al proprio interno e con autorevoli interlocutori esterni. La legge 61/94 fu approvata l'ultimo giorno dell'undicesima legislatura.

Rosa Filippini

Amici della Terra

Il controllo-conoscenza alla base dell'azione di governo per la protezione dell'ambiente

Il sistema delle Agenzie si è da subito configurato come fonte primaria di conoscenza in campo ambientale in Italia, un presupposto fondamentale di trasparenza e partecipazione. Regole condivise, interoperabilità e diffusione di dati e informazioni erano gli obiettivi principali.

La corretta gestione dell'informazione rappresenta il presupposto imprescindibile dell'azione di governo per la protezione dell'ambiente.

Nella sua accezione di elemento di conoscenza, infatti, è indispensabile per un'efficiente pianificazione degli interventi, così come è essenziale a monitorarne la realizzazione e a verificarne gli esiti. In coerenza con tale presupposto, i controlli, che certamente rappresentano gli interventi di tutela che più direttamente attengono alla sfera di competenza delle Agenzie ambientali, non possono prescindere da una solida base conoscitiva relativa allo stato, ai determinanti e alle pressioni presenti nel contesto territoriale oggetto dei controlli stessi.

Quando il sistema agenziale ha cominciato a muovere i primi passi, subito dopo l'emanazione della legge 61/94, la stretta correlazione tra azione conoscitiva e controlli fu posta alla base delle iniziative di studio e analisi. In tale contesto fu elaborata una concezione del tutto nuova per tali attività: il controllo-conoscenza. Fu chiaro infatti fin da subito che i controlli non potevano e non dovevano essere la mera fase finale di un processo – emanazione di una norma, verifica dell'ottemperanza, eventuale sanzione – al solo scopo di deterrenza, bensì un complesso processo di analisi e valutazione finalizzato al complessivo miglioramento delle prestazioni di controllori e controllati, anche attraverso una costante cooperazione tra questi due soggetti.

In base a tale approccio, le attività di controllo, che non sono a costo zero, vanno pianificate sulla scorta di un'accurata analisi di causa (determinanti) ed effetto (stato) per valutare le reali esigenze di priorità, e gli esiti di tali attività devono, in primo luogo, essere finalizzate al complessivo miglioramento delle prestazioni ambientali dei determinanti.

La disponibilità di una idonea base conoscitiva è, altresì, fondamentale per tenere costantemente informata la collettività sulle diverse questioni inerenti alla salvaguardia dell'ambiente. E ciò non solo per una pur importante ragione di trasparenza, quanto per favorirne

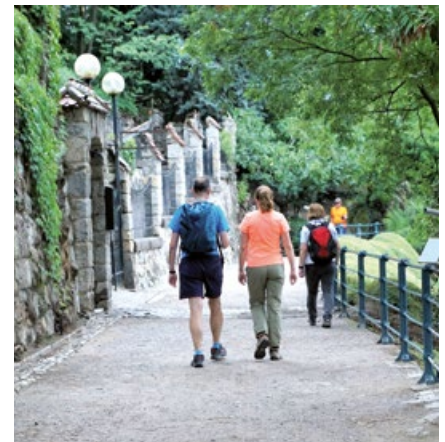
comportamenti più consapevoli e quindi partecipativi, presupposto indispensabile affinché le politiche di sostenibilità possano dare buoni risultati nel tempo. La centralità dell'informazione ambientale, nelle due accezioni sopra ricordate, e l'importanza del ruolo che strutture tecnico-scientifiche devono avere nella gestione nel suo intero ciclo di vita (conoscenza, dato, informazione) trova ampia conferma nell'articolato della legge 61/94.

Al varo di tale fondamentale norma ambientale, il contesto conoscitivo nel nostro paese era ben diverso da quello attuale, presentandosi con significativi deficit di dati e informazioni rispetto agli standard di tanti partner occidentali. Il Sistema agenziale, pur in un contesto normativo che non gli riconosceva ancora un ruolo pieno in questa materia, ma consapevole della pressante esigenza di dover colmare tale gap, le attribuì la massima priorità nell'ambito della programmazione delle proprie attività. A tal fine furono fissati tre obiettivi principali: regole condivise per la formazione del dato, interoperabilità tra i sistemi di gestione dei dati, trasformazione dei dati in informazione e loro più ampia diffusione.

Su queste premesse fu avviato, tra l'altro, l'impegnativo progetto di dotare il paese di un moderno sistema informativo in campo ambientale, avendo come riferimento quanto realizzato nel contesto europeo con la rete di osservazione e informazione Eionet.

Un contributo fondamentale alla realizzazione di tale progetto fu dato dai Centri tematici nazionali (Ctn), strutture consortili costituite dal sistema sulla falsariga degli equivalenti Etc (*European Topic Centre*), cui furono chiamate a partecipare, oltre alle agenzie territoriali già operative, quelle strutture tecnico-scientifiche nazionali che vantavano elevate competenze ed esperienze in materia di azione conoscitiva.

Le successive programmazioni del Snpa, i cui assetti organizzativi mutavano in relazione allo sviluppo normativo e dimensionale del sistema stesso, hanno sempre avuto come priorità il miglioramento della capacità conoscitiva, sia sul piano quali-quantitativo, sia in



relazione alla più ampia usufruibilità. Tra i più significativi esiti di tale approccio, si segnala la regolare produzione di basi informative nelle forme più varie, da quella di data base informatici consultabili in linea, agli opuscoli divulgativi pensati per raggiungere sempre più ampi settori della collettività. Esempi di tali prodotti sono l'*Annuario dei dati ambientali*, il *Rapporto sui rifiuti* e, *last but not least*, il *Rapporto di Sistema* la cui prima edizione è stata presentata presso la sala Regina di Montecitorio nel marzo 2018, in concomitanza della presentazione dell'*Annuario dei dati ambientali* Ispra.

Oggi, a un quarto di secolo dall'emanazione della legge di riforma ambientale nel nostro paese, si può affermare, senza timori di smentita, che sono stati ottenuti significativi e positivi risultati sul piano delle conoscenze ovvero sul più complessivo ciclo di vita dell'informazione ambientale. Così come non si può negare che a questa positiva evoluzione il Sistema agenziale abbia contribuito in maniera sostanziale. Quest'ultima affermazione trova legittimazione nella legge 132/2016, che parzialmente modifica e meglio esplicita compiti e ruoli del Sistema a rete di protezione dell'ambiente, costituito da Ispra e dalle Agenzie regionali e delle Province autonome. Ci si riferisce in particolare al comma 4 dell'articolo 3, laddove stabilisce che *"I dati e le informazioni statistiche derivanti dalle attività di cui al comma 1, trattati e pubblicati ai sensi del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, costituiscono riferimento tecnico ufficiale da utilizzare ai fini delle attività di competenza della pubblica amministrazione"*.

Roberto Caracciolo

Ex dirigente Anpa-Apat-Ispra

Da Enea Disp ad Anpa, ad Apat, a Ispra: il percorso per un coordinamento nazionale del controllo ambientale

La costituzione del Sistema nazionale di protezione dell'ambiente (Snpa) è il compimento del modello di collaborazione condivisa e di cooperazione territoriale partito nel 1994. Il federalismo "di rete" si è affermato in un quadro di integrata sussidiarietà.

Negli anni 80 l'attenzione all'ambiente si è indirizzata alla diffusione del monitoraggio e del controllo, traducendo, in maniera formale, l'orientamento strategico di razionalizzare un insieme di regole da condividere all'interno dell'organizzazione che si intendeva approntare. Sorgeva la necessità di una nuova strategia organizzativa con una propria missione, capace di operare la sintesi evolutiva della conoscenza detenuta con un processo continuo di apprendimento, per assumere le decisioni più efficaci, in situazioni di ricorrente crisi ambientale. L'abbandono delle attività di ricerca sul nucleare portava a una legge di riforma (legge 282 del 25 agosto 1991) dell'Enea, *Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente*, ma il processo di riconversione dell'ente accelerava ulteriormente e nel 1994 l'Enea Disp (Dipartimento di sicurezza e protezione) era conglobato nella costituenda Agenzia nazionale per la protezione ambientale (Anpa, legge 61/94), con cui, a seguito dei referendum abrogativi del 1993 riguardanti alcune parti di articoli della legge 23 dicembre 1978, n. 833 di istituzione del Servizio sanitario nazionale (Ssn), erano altresì costituite le Agenzie regionali e delle Province autonome, Arpa e Appa. L'Anpa, dopo, l'incorporazione dei Servizi tecnici nazionali, si trasformava nell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (Apat, Dlgs 300/99), per poi divenire con la legge 6 agosto 2008 n. 133 di conversione, con modificazioni, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 un nuovo ente denominato Ispra (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) in cui sono stati accorpati tre enti controllati dal ministero dell'Ambiente, l'Apat, l'Infs (Istituto nazionale per la fauna selvatica) e l'Icram (Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare). Con la legge 28 giugno 2016, n. 132, entrata in vigore il 14 gennaio 2017, è stato istituito il Sistema nazionale a rete (Snpa) per la protezione dell'ambiente, Sistema nazionale del quale fanno parte l'Ispra, le Arpa e le Appa. Si conferma e rafforza così definitivamente, tra l'amministrazione

pubblica, nazionale e locale, l'Ispra e le Agenzie regionali e provinciali, un processo partecipativo che, con l'impiego di strumenti innovativi e tecnologici, consolida il già sperimentato modello di collaborazione condivisa e di cooperazione territoriale, attiva sinergie con il mondo della cultura e delle diverse istituzioni, pone in essere "buone pratiche", contribuisce all'evoluzione della normativa nazionale ed europea, sviluppa un piano di comunicazione e un sistema di monitoraggio e controllo sempre più specializzato al territorio, al mare e alle matrici ambientali, rafforza lo sviluppo delle capacità tecniche e istituzionali dei collaboratori, di integrazione e coordinamento delle istituzioni, fornendo un contributo essenziale su quanto, in termini procedurali, di competenze e norme possa attuare una sempre più efficace strategia ambientale.

In forza dell'esperienza maturata in 25 anni nella protezione ambientale, si è così consolidato un vero e proprio federalismo "di rete", che premia il coordinamento degli organismi interessati, la vigilanza, la diffusione di dati validati e verificati, la soluzione dei problemi, la promozione delle eccellenze in un quadro di integrata sussidiarietà.

Il paese può così rispondere efficacemente alla sfida della globalizzazione, nel momento in cui questa indebolisce i confini territoriali e tematici nel panorama severo dei cambiamenti climatici, con una "sistema a rete", che, vettore delle informazioni, produttore di ricerca tecnico-scientifica e motore di monitoraggio e controllo, concorre al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali, in ottemperanza al principio "chi inquina paga" e in relazione all'obiettivo di promozione della salute umana e alla *governance* adattativa. Il lungo passaggio da Enea Disp a Snpa dimostra che nella storia italiana della protezione ambientale la soppressione di organismi non è mai stato motivo di rinascimento, in quanto sempre riconosciuto quale segno di adattamento degli istituti alle nuove sfide e in linea con i tempi. Tutto ciò sempre sostenuto, con senso di abnegazione, elevata professionalità e sincero entusiasmo, da parte di tutto il personale del Sistema nazionale di protezione ambientale, direttivo, dirigente, tecnico, scientifico, amministrativo, stampa e comunicazione, produzione dati, controllo operativo, valutazione e autorizzazione, rilascio pareri, di sostegno e supporto, senza la cui determinazione la protezione ambientale in Italia non avrebbe potuto ascendere agli attuali livelli di eccellenza, continuamente ricercati e conseguiti.

Giorgio Cesari

Ex direttore generale Anpa e Apat



FOTO: ARPA TOSCANA

Un processo lungo e difficile per arrivare a un sistema integrato di salvaguardia dell'ambiente

Il sistema delle Agenzie ambientali (la prima in Italia fu Arpa Toscana nel 1995) è stato costruito progressivamente affrontando molteplici novità e confrontandosi con numerose problematiche, che in parte ancora permangono.

Il sistema appare ancora debole. Mancano ancora tante leggi regionali di adeguamento alla stessa legge 132/16 e quelle uscite sono tiepide. Si riaprono differenze nella prestazione di servizi forniti "omogenei". Il miglioramento ambientale riporta comunque a galla la "macchia di leopardo". L'Italia sta diventando più verde come da rapporto Istat 2019, ma non riusciamo a risolvere il dramma dei rifiuti urbani, né a fermare il consumo di suolo, né a migliorare la qualità dell'aria o a proteggerci in modo adeguato dai cambiamenti climatici, al Nord come al Sud. Ma facciamo un salto indietro nel tempo. Nel 1995, prima in Italia, nasce l'Arpa Toscana che, nel gennaio 1996, con il trasferimento del personale, scarso, dal "pianeta sanità", diventa operativa. E poi l'Arpa Emilia-Romagna, Piemonte, Lombardia e via via le altre. Rimangono in forte ritardo, differenziato, il Mezzogiorno e le isole, fino alla Sardegna nel 2004. La prima consapevolezza è stata, pertanto, con la spinta dell'Anpa nazionale, guidata con lucidità da Mario Signorino, il "campione" del referendum, di promuovere e favorire la presenza delle 20 Agenzie su tutto il territorio, fare squadra nel paese intero. Con il Consiglio nazionale dei direttori e l'operazione "gemellaggi", le Agenzie delle aree forti intervengono nelle regioni in ritardo, "deboli", con iniziative culturali, politiche e istituzionali; e il quadro, in cinque-sei anni si compone, per cui si può parlare, intorno all'anno 2000, di un sistema di protezione ambientale in tutto il paese.

L'altra attenzione di sistema è stata di trasferire il *know-how* delle Agenzie più forti, lavorando in sinergia nei Centri tematici nazionali e nei singoli progetti interagenziali "sistema" (finanziati con L. 93/2001). L'Arpa Toscana è stata, ad esempio, leader del Ctn Acque interne e marino-costiere, forte anche dell'esperienza sul mare acquisita con il primo battello oceanografico di proprietà dell'Agenzia fin dal 1997, il Poseidon. In sostanza, su tutti i temi di lavoro grandi aperture e trasferimento ordinato, altamente professionale, delle conoscenze; e così anche sul tema della sicurezza in rapporto alla nuova complessa normativa della legge 626/1994 (che recepi la

direttiva europea su Salute e sicurezza del lavoro).

In questo quadro di costruzione progressiva delle singole Agenzie e di dinamica del Sistema nazionale (partendo dal mosaico differenziato secondo le esperienze maturate con i Presidi multizonali di prevenzione), si è lavorato con tutte le risorse disponibili, ai temi più urgenti o "nuovi" dell'inquinamento ambientale, spinti anche da una felice stagione di attenzione politica e ministeriale seguita al referendum, con Spini prima e soprattutto Ronchi poi. Le Agenzie, scese subito in campo, si sono fatte le ossa, in prevenzione, monitoraggio, controllo e risanamento con le normative di grande riforma per la protezione ambientale che hanno interessato da subito il "nuovo" tema dell'inquinamento acustico, prima trattato soltanto negli ambienti di lavoro e, poi, in connessione con l'esplosione esasperata della telefonia cellulare, i delicatissimi temi delle onde elettromagnetiche e delle vibrazioni, purtroppo con una presenza esigua di personale specializzato, i fisici. E qui si passa dal rilevamento, dal monitoraggio, dal controllo al supporto e alla pianificazione per gli interventi di protezione e risanamento (grandi aree metropolitane, corridoi autostradali e ferroviari) con un confronto continuo con i cittadini e i comitati. Poi, in connessione con la riforma, la prima organica, dei rifiuti e delle bonifiche in rapporto anche con le concomitanti direttive europee. Determinante il ruolo delle Agenzie sulle emergenze, sia in sede di controllo che di risanamento, per la riduzione e poi eliminazione progressiva delle discariche "incontrollate" in rapporto con la Pa e i settori produttivi (carta, cuoio ecc.), ma anche per una nuova spinta di educazione ambientale diffusa alla riduzione, al recupero e al riciclaggio. E così con le acque e la depurazione. E ancora l'inquinamento atmosferico e le polveri sottili. E la Seveso, sulla quale importante è stato il ruolo delle Agenzie in sede di redazione della normativa. Il 1993-94 aveva segnato una profonda cesura con il passato: l'ambiente di vita, la salvaguardia dell'ambiente e l'igiene ambientale erano stati liberati, con il referendum, dal magma *ospedalecentrico* verso una autonomia

politica, istituzionale, strumentale, iniziata timidamente con l'istituzione del ministero dell'Ambiente nel 1986. Il referendum e il grande plebiscitario risultato che ratifica il bisogno di ambiente è frutto dell'associazionismo più che dei partiti (Amici della Terra, Wwf, Legambiente, Ambiente Lavoro), ma anche e soprattutto della normativa europea.

La consapevolezza e la sensibilità rispetto ai rischi e alle esigenze di salvaguardia ambientale e di sostenibilità era patrimonio dell'associazionismo, di frange intellettuali (come Aurelio Peccei e il Club di Roma) e della produzione all'avanguardia: la politica dei partiti, al di là del "sostegno" e della adesione, sostanzialmente viene dopo; e insieme alla politica, le masse, ma con tante ritrosie e resistenze ai "vincoli". In questo scenario tumultuoso nasce e cresce, come abbiamo detto, il sistema agenziale. L'autonomia e l'indipendenza nel fare, seppure secondo schemi normativi non tutti eguali, è più forte nella legislatura regionale 1996/2000 e viene sostenuta più convintamente nella diatriba perdurante con il sistema sanità, che è un po' il fenomeno di ogni separazione. Poi il nuovo soggetto, cresciuto e solido, viene vigilato con benevolenza, ma si rimane alle origini di "organismo strumentale". Ad esempio, la rivendicazione di intervento più pregnante nel processo autorizzatorio e per i sequestri e il potere di prescrizione, a supporto della Magistratura, non solo poteri ispettivi, fa una breve apparizione nel dibattito, ma senza seguito. Comunque tutte le attività di controllo a supporto tecnico delle funzioni amministrative vengono orientate progressivamente, secondo i più avanzati principi comunitari, del *controllo-conoscenza* e della *prevenzione integrata dell'inquinamento* (connessione delle politiche ambientali con le politiche settoriali di sviluppo). Crescono velocemente i sistemi informativi e si consolidano le banche dati (aria, acqua, rifiuti, ambiente di vita e di lavoro) con innovative attività di *reporting*, necessaria base per la crescita del cittadino informato e consapevole del VI Programma di azione ambientale europeo (comunicazione, editoria, convegni, seminari, sito web, numero verde, Urp centrali e territoriali). È la fase impegnativa, complessa, di omogeneizzazione dei servizi e, al contempo, di percezione da parte del cittadino e dell'economia del ruolo del nuovo soggetto agenziale.



FOTO: ARPA ER

La nascita di Arpa Emilia-Romagna, una storia di entusiasmo e valorizzazione delle competenze

Il contesto territoriale, sociale e politico dell'Emilia-Romagna ha favorito nel 1996 la nascita dell'Agenzia ambientale regionale. Tra gli elementi qualificanti dell'esperienza, l'attenzione al modello organizzativo da adottare, la collaborazione a livello nazionale, il contrasto allo squilibrio di genere.

Eppure le risorse umane transitate erano scarse e disomogenee: ingegneria, biologia, irriskorie; geologia del tutto assente, contro una sovrabbondanza di dirigenza di chimici. Il processo di aggiornamento continuo, di riqualificazione e riequilibrio numerico e qualitativo non è stato dunque semplice, dentro uno schema contrattuale tutto sanitario, fino a oggi. Eppure l'operazione Qualità iniziata a fine anni Novanta è riuscita, arrivando in un decennio a un notevole sistema integrato sicurezza/qualità/ambiente.

Il tutto nonostante le risorse finanziarie, nel primo periodo, inferiori ai fabbisogni, poi ancorate dopo il 2000 all'1% del Fondo sanitario regionale accresciuto al tasso di inflazione programmato. Ben poco rispetto alle necessità, per l'adeguamento delle risorse strumentali (come per tutto il sistema di prevenzione) e ben lontano tutt'oggi dal principio di fiscalità ambientale e di "chi inquina paga" (compartecipazione a tariffe di servizi pubblici). Risorse marginali sono emerse da Dlgs 92/99 (Ipc) e tariffe radiobase.

Oggi grazie alla costituzione formale (15/20 anni dopo) del Sistema nazionale per la protezione ambientale (Ispra e le Agenzie), si rafforzano i poteri di indirizzo tecnico centrali e compaiono i livelli essenziali di prestazioni tecniche ambientali (Lepta); ma il problema del finanziamento non si affronta in maniera strutturale e il sistema manca di garanzia statale. Le stesse entrate da sanzioni pecuniarie per reati ambientali non sono state destinate al finanziamento delle Agenzie neppure in parte e l'onerosità delle attività delegate dalla Magistratura restano con tariffario da fissare.

Alessandro Lippi

Ex direttore generale Arpa Toscana

Cominciamo dalle persone. Un amore a prima vista. Questo è l'inizio del racconto della nascita sotto i migliori auspici di un'istituzione che conta ormai quasi un quarto di secolo. Un referendum popolare che coglieva la necessità di separare i controlli ambientali dai presidi sanitari, non perché non siano connessi, ma per garantirli con più autonomia e quindi con più specificità e responsabilità professionali. La nascita di un nuovo paradigma culturale, si disse allora, ancor prima che politico e scientifico. Un processo che in Emilia-Romagna era stato sollecitato da tempo con molte persone, associazioni e istituzioni che nella pratica sociale e politica, ma anche di governo, avevano anticipato i contenuti del nuovo paradigma che si realizzava con le leggi nazionali e regionali post referendarie.

Sarebbe impossibile in questa sede ricordare gli entusiasmi e le esperienze che erano tanto diffuse su tutto il territorio regionale e che andavano nella direzione del progetto Arpa: tante persone, tante eccellenze tecniche, scientifiche, politiche. Una sottolineatura particolare merita tuttavia la madre che ha allevato nel suo grembo la nuova istituzione, e cioè la Regione, e per essa, l'assessore regionale al tempo del progetto e dell'avvio di una delle prime Agenzie regionali ambientali: Renato Cocchi. Me ne sono accorto strada facendo, di quanto fosse facilitata la nostra avventura da una legge istitutiva dell'Agenzia che si autoapplicava, senza bisogno di ulteriori norme regolamentari, frutto di una mirabile sintonia di intenti fra gli assessorati Ambiente, Politiche per la salute, Bilancio e Affari istituzionali. "L'unico" compito regionale consisteva nella scelta di un direttore fra le tante persone idonee, tutte con le competenze e i titoli del caso, perché gli anni di dibattiti e iniziative sui temi ambiente e salute, con i successi già visibili sui controlli ambientali, avevano forgiato una classe dirigente di primo ordine, pronta a fare decollare la tanto agognata Agenzia. Come succede in queste situazioni, spesso gode un terzo, che essendo al di fuori delle tante realtà tecnico-specialistiche in campo, ha il vantaggio di essere, mi sia permessa una licenza personale, *super*

partes. Credo che la scelta di un direttore con esperienze manageriali e istituzionali sia stata una mossa azzeccata da parte della Regione.

Scelta che fu favorita anche da una strategia formidabile che fece confluire Idroser, ente pubblico economico con competenze di ingegneria ambientale (di cui ero allora direttore), in Arpa, dotandola di consolidate competenze direzionali e gestionali. Solo in questo modo si può spiegare la partenza dal 1° (o meglio, il 2) maggio 1996 senza pagare lo scotto di quello che io chiamo *attrito di primo distacco*. Sono supponente a ritroso se sono convinto che tutti noi sapevamo cosa fare sin dal primo giorno di lavoro in Arpa? Un obiettivo cercato da tutte le istituzioni e dal personale coinvolto nel passaggio da Usl principalmente, ma anche da strutture di Regione, Comuni, Province e altri enti. Un piccolo miracolo collettivo, se pensiamo alla partenza di altre riforme e gli esempi possono essere tanti. La peggiore, mi sia consentito una sola nota polemica, è stata la riforma nazionale senza capo né coda delle Province, costrette a vivere una precarietà continua. Ma in un contesto così favorevole, con l'autonomia di governo e gestione incardinata nella Direzione generale, nel rispetto delle politiche pubbliche della Regione e delle autonomie locali, qual è stato il valore aggiunto del gruppo dirigente e di tutto il personale nella partenza di Arpa? Il clima di fiducia che abbiamo sviluppato nelle relazioni interne ed esterne.

Una parola per tutte raccoglie i pensieri organizzativi di partenza: *empowerment*, ovvero un processo di crescita sia individuale che collettivo, con un sistema organizzativo a rete, orizzontale, con tutto il personale protagonista. Affrontando di petto alcuni nodi iniziali evidenti: uno squilibrio di genere, soprattutto ai più alti livelli dirigenziali, che cercammo di colmare non con "quote rosa", ma valorizzando le competenze tecniche di tante dirigenti donne, che nel modello organizzativo a catena decisionale cortissima di Arpa hanno potuto trovare il contesto migliore per esprimere le loro qualità manageriali, portando le specificità dell'universo femminile.

Un altro elemento caratterizzante soprattutto i primi anni di Arpa fu l'acquisizione di competenze "trasversali", che le strutture provenienti dalle Asl non si erano "tirate dietro" o non possedevano affatto: gestionali, legali, di comunicazione.

Non voglio, tuttavia, teorizzare che la visione orizzontale a rete debba essere il pensiero unico e per sempre delle pratiche gestionali nel pubblico e nel privato. La ritengo semplicemente più appropriata nel progetto di nuovi enti che si debbono affermare in territori vasti e differenziati. Con la maturità si possono intraprendere altre strade. Per quanto mi riguarda è stata una filosofia di vita, oltre che di lavoro. La fortuna vuole che abbia avuto l'avventura di vivere la stessa esperienza anche nel lavoro successivo ad Arpa e cioè nella direzione generale della società operativa di Hera a Rimini, dal 2006 al 2013. Doppia fortuna, direi, perché quando nell'organizzazione dei servizi territoriali dei cicli di energia, ambiente e acqua in Hera ha prevalso la dimensione (antica?) verticale su quella orizzontale, avevo già maturato l'età pensionabile. Parlo sempre di realtà che hanno beneficiato di un contesto di civiltà particolarmente favorevole per chi ha la responsabilità di guidare processi di cambiamento importanti.

Per la mia esperienza, dubito che sarei durato dieci anni in realtà difficili e travagliate come ho conosciuto in tante regioni del nostro paese. Per le quali pensavamo di dare un contributo nazionale partecipando a tutta la vita del sistema delle Agenzie Anpa-Arpa e dando vita ad AssoArpa, con il compito di armonizzare almeno l'applicazione del contratto di lavoro che – per la prevalenza di personale proveniente dalle Usl – non



FOTO: ARPA/ER

poteva che essere quello del Servizio sanitario nazionale.

Ricordo il lavoro per istituire la figura del tecnico laureato nella prevenzione ambientale che ha permesso di assumere, solo in Arpa Emilia-Romagna, centinaia di laureati nelle diverse discipline scientifiche, superando l'ordine giuridico contrattuale che prima voleva questi laureati tutti dirigenti, con l'impossibilità non solo economica, ma anche organizzativa, di inserirli in un contesto già presidiato dai dirigenti provenienti dal servizio sanitario. Non so quanto siano contenti oggi di quella riforma i tecnici, fisici chimici, biologi ecc. Spetta ad altri, e so che non è facile, trovare per loro nuove opportunità di *empowerment*. La fase costitutiva iniziale rese forse le cose più facili, anche se strada facendo non mancarono incidenti di percorso che

fecero soffrire persone, che non avevano alcuna responsabilità sui fatti contestati, come si dimostrò in sede giudiziaria. Di questo ho un ricordo vivo, il cui tormento non mi abbandona.

Ed è forse uno dei temi da affrontare ancora compiutamente, quello della responsabilità personale in un sistema legislativo piuttosto farraginoso e "interpretabile" come quello italiano. Anche da ciò deriva la necessità di una piena legittimazione, mai conquistata una volta per sempre, delle Agenzie ambientali come enti "terzi" rispetto a tutti i soggetti, pubblici e privati che agiscono sul territorio. E qui il problema diventa anche squisitamente politico.

Edolo Minarelli

Ex direttore generale Arpa Emilia-Romagna



FOTO: MARIUS ERTL - FLICKR - CC BY-SA 2.0

L'evoluzione della normativa ambientale, una storia di conquiste e fallimenti

Il corpo di leggi che dal 1976 (legge Merli) a oggi è stato emanato in Italia ha incontrato molta difficoltà a generare percorsi di innovazione sostenibile a livello sociale ed economico. Interessi particolari, resistenza al cambiamento e mancanza di chiarezza caratterizzano il contesto in cui le leggi si inserivano.

Difficile ragionare di evoluzione della normativa ambientale in Italia senza andare con la memoria, anzitutto, alla legge Merli in tema di tutela della risorsa "acqua" del 1976. Fu emozionante vederla nascere e cercare di attuarla: sanciva che una risorsa non può essere tutelata e governata se non la si conosce e se non si progredisce dal viverla come *res nullius* al considerarla *res omnium*.

Già solo il tentativo di censire seriamente, ad esempio, i pozzi artesiani anche in lembi di terra emiliana che si volevano (e spesso erano) culla di buone pratiche amministrative dimostrarono quanto la struttura statale fosse modesta nel nostro paese. Oltre a ciò, presto si vide all'opera il potere conservativo degli interessi messi in discussione da una norma non certo giacobina: quando si dovette scegliere il pesce da utilizzare come bioindicatore di inquinamento, la nobile Scuola idrobiologica di Pallanza dei Tonolli propose la sensibile trota, ma gli inquinatori massivi dell'industria fossile imposero il resistente *Carassius auratus*. Su simili questioni, le schiene dritte si giocavano la testa, mentre i flessibili affidabili si costruivano carriere invidiabili anche a livello accademico, base per la disseminazione intrusiva della legge di Murphy i cui frutti oggi misuriamo in termini di cancellazione di ogni approccio meritocratico, anche là dove si costruisce e trasmette il sapere.

Altrettanto importante, sul piano dell'assumere come sistemica e centrale per la tutela ambientale anche la questione "rifiuti", fu la sigla di Sandro Pertini al Dpr 915 nel 1982, grazie al quale ci apriamo a quella scala prioritaria europea di opzioni di gestione di quei flussi di materia che ancora oggi vige a pieno titolo, nonostante i continui tentativi di negarne la attuazione da parte di quel fetido interfaccia tra affari e cattiva politica tangenziale che in Italia vede sempre più protagonista l'economia criminale. Di qui il continuo ricorso ad "emergenze" indotte per lucrare su buchi da riempire o per spendere montagne di denaro pubblico in obsoleti e costosissimi inceneritori. Nel 1984 nasce il ministero dell'Ambiente come dicastero senza portafoglio affidato a un sottosegretario

alla Presidenza del Consiglio. Tornando al tema rifiuti, ulteriori importanti contributi vennero con le leggi 441/87 e 475/88, che aprirono la normativa nazionale a nozioni cruciali quali la bonifica dei siti contaminati e l'identificazione delle aree a elevato rischio di crisi ambientale.

Nel 1989 prende corpo la legge 183 sulla tutela delle acque e dalle acque, altra grande conquista che apriva finalmente al governo della risorsa idrica da parte di Autorità a livello di bacino idrografico, secondo esperienze persino secolari in molte grandi nazioni europee e pluridecennali negli Stati Uniti. La legge 36/94 (legge Galli) tentò poi di modernizzare gli schemi gestionali delle risorse idriche.

Sempre nel 1994, a seguito del referendum del 1993, la legge 61 istituiva l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (Anpa) e il sistema delle Agenzie regionali (Arpa).

Nel 1997, infine, il Dlgs 22 (decreto Ronchi) dava sistemazione avanzata alla normativa sulla gestione dei rifiuti. Da allora in poi, a mio avviso, assai poco di realmente significativo è accaduto sul piano della normativa ambientale. Perché il corpo di leggi sin qui richiamato ha sostanzialmente fallito sul piano attuativo? Grande è la molteplicità di fattori che hanno impedito che intuizioni di sapore europeo generassero percorsi di innovazione sostenibile a livello sociale ed economico capaci di creare valore e capacità competitiva del Sistema Italia.

Tra questi fattori attribuirei i maggiori pesi a:

- resistenza al cambiamento da parte di quella porzione, forse la prevalente, del sistema industriale e finanziario che si caratterizza per scarsa propensione all'innovazione, adesione a logiche di assistenzialismo e incentivazione con risorse pubbliche, vocazione a evasione ed elusione, subalternità rispetto a operatori multinazionali

- latitanza diffusa nel ceto politico di reale adesione a una visione avanzata della qualità ambientale di processi produttivi, prodotti e territori come cruciale fattore competitivo sui mercati globali

- impoverimento accelerato di strutture tecnico-scientifiche cui affidare ruoli critici di supporto conoscitivo e di aiuto al prendere decisioni in materie a forte contenuto tecnico e perciò soggette a rapide evoluzioni in funzione dell'evolvere di scienza e tecnologia

- storica attitudine a una produzione normativa con sovrapposizioni e contraddizioni mai ripulite e sanate, con un continuo rimando a una pleora di normazione secondaria attuativa senza limiti temporali certi e sanzionati in caso di inadempimento.

Da fine anni 90 del millennio scorso assai poco è accaduto e quel poco ha quasi sempre sapore negativo, anche in materia di controllo ambientale vero e di concreta azione di pulizia del territorio (aria, acque, suolo, biodiversità...) per valorizzarne il ruolo strategico al fine di garantire un futuro sostenibile al paese.

Walter Ganapini

Direttore generale Arpa Umbria

L'autore ringrazia *Ecoscienza* per l'opportunità di sintetizzare qui la riflessione con cui ha aperto il Campus "L'ambiente vive di legalità" (Libera Umbria, Legambiente Umbria, Arpa Umbria), Isola Polvese (Trasimeno), 15 luglio 2019, <https://youtu.be/PwQE3qC-EHY>



Servizi meteo e interazione con le funzioni ambientali: le prospettive di un'agenzia nazionale

La realizzazione di ItaliaMeteo dovrebbe finalmente far partire un'agenzia meteo-climatica nazionale, con compiti di meteorologia civile e climatologia. Il panorama italiano fino a oggi è stato caratterizzato da una forte frammentazione, con le Agenzie ambientali tra i soggetti protagonisti.

Nel momento in cui sta per compiersi il pluridecennale percorso politico-legislativo che porterà alla concreta realizzazione di ItaliaMeteo, cioè di un'agenzia nazionale con compiti di Servizio meteorologico civile, può essere interessante fare alcune (necessariamente parziali e incomplete) considerazioni sul perché e sul come si sia giunti a questo importante snodo istituzionale. Come ho già più volte sottolineato sulle pagine di *Ecoscienza* e, prima, di *ArpaRivista* (ad es. Tibaldi, 2000, 2011, 2012, 2014, tutti disponibili sul sito web di *Ecoscienza*), l'Italia è a tutt'oggi l'unico paese europeo a non avere un Servizio meteorologico nazionale creato con una legge specifica. Tali funzioni sono sinora state (e continueranno a essere sino a che ItaliaMeteo non diverrà completamente operativa) svolte dal Servizio meteorologico dell'Aeronautica militare (www.meteoam.it), dal Centro funzionale centrale del Dipartimento della protezione civile (www.protezionecivile.gov.it/attivita-rischi/meteo-idro/attivita/previsione-prevenzione/centro-funzionale-centrale-rischio-meteo-idrogeologico) e dall'insieme di tutti i servizi meteo regionali, molti (ma non tutti) dei quali dislocati nelle relative Arpa, le Agenzie ambientali regionali (www.meteoregioni.it). Perché questa situazione così fortemente decentrata che ci distingue nettamente da tutti gli altri paesi europei? Senza ritornare indietro sino all'Italia dei Comuni, bisogna osservare come, sino alla creazione di ItaliaMeteo, il legislatore italiano abbia sempre mostrato scarso interesse per la meteorologia operativa e per il rischio idro-meteo-geologico in generale. Basti pensare che con lo stesso strumento, il D.lgs 31 marzo 1998 n. 112 attuativo della Bassanini ("Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59") il governo, con l'art. 92, aboliva il Servizio idrografico e mareografico nazionale, devolvendone i compiti alle Regioni (spesso totalmente impreparate ad assolverli) e con l'art. 111 creava il primo simulacro di Servizio meteorologico nazionale distribuito (Smnd), articolo, peraltro, che sarebbe

rimasto lettera morta poiché mai sarebbe stato seguito dal relativo, indispensabile, decreto attuativo.

Il secondo tentativo risale al luglio 2012 (quattordici anni dopo!), con il decreto legge n. 59, poi convertito nella legge n. 100/2012 "Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile", nella quale si riproponeva il Smnd. Commissioni tecniche, proposte di statuto, documenti, discussioni: nulla di fatto, nella completa disattenzione del governo (o forse no?). Oggi ci sono tutte le premesse per avere fiducia (si potrebbe quasi dire certezza) che questo clima stia cambiando (!) e che anche l'Italia saprà finalmente dotarsi di un Servizio meteo nazionale civile che fin dall'inizio della sua operatività coordini e metta a sistema tutte le strutture pubbliche che a vario titolo si occupano di meteo-climatologia e previsioni meteo, evitando progressivamente nel tempo duplicazioni e sovrapposizioni (per un completo ed esauriente aggiornamento sullo stato di avanzamento del percorso che porterà ad ItaliaMeteo, si veda Cacciamani, 2019).

Ma, di nuovo, perché tante strutture decentrate nella storia meteo-operativa del nostro paese? Tante le ragioni, ma una sopra tutte. Aver delegato al Servizio meteo dell'Aeronautica militare, un servizio dedicato per costruzione all'assistenza al volo (e soprattutto al volo militare!) le principali funzioni di Servizio nazionale, ha enormemente limitato le capacità di risposta alle variegate necessità del mondo degli utenti della meteorologia (e della climatologia). Basti pensare ai grandi utenti come la protezione civile, l'agricoltura, i trasporti, l'energia, gli enti locali, i servizi idrici e le utility, i mezzi di comunicazione e, più di recente, la rete, ma anche agli utenti privati più piccoli, per comprendere come tutto questo mondo, che esprimeva domanda e chiedeva crescita di quantità e qualità di servizi meteo-climatici, sia stato per decenni frustrato da una quasi totale assenza di attenzione e di offerta che a quella domanda andasse incontro. E allora si è scatenato l'indispensabile ricorso al fai-da-te, con le grandi utenze e molte Regioni ognuna a sviluppare il proprio Servizio meteo autonomo che andasse incontro alle necessità dei propri utenti-clienti. Molto spesso all'interno di un contenitore istituzionale che era di per sé già un grande utente: l'Agenzia regionale ambientale, l'Arpa. Ecco che lo sviluppo della meteorologia italiana a macchia di leopardo si intreccia con lo sviluppo (altrettanto a macchia di leopardo, purtroppo) del Sistema



FOTO: ARPA PIEMONTE

delle Agenzie ambientali. Il tutto in una situazione, per la meteorologia, generalmente non regolamentata e, diciamo la verità, in una generale anarchia di non eccelsa qualità media, anche se con alcune lodevoli eccezioni, sia dal punto di vista tecnico-scientifico, sia da quello organizzativo e di sistema. Lo scollamento con il mondo della ricerca e accademico (con i suoi problemucci indipendenti, peraltro)? Sino a pochissimi anni fa, totale. Ma non tutto il male viene per nuocere. Senza questa contaminazione tra meteorologia e difesa dell'ambiente, generata dalla nascita o dal trasferimento di molti servizi meteo regionali all'interno delle Arpa, che assieme a Ispra si sono sinora dimostrate più disponibili a fare sistema (www.snpambiente.it), la meteorologia ambientale e la modellistica della qualità dell'aria non sarebbero in Italia così sviluppate come sono oggi. Ecco quindi che si capisce bene come la necessità di una struttura centrale, che si occupi in primo luogo di mettere ordine organizzativo e operativo in questo caos ribollente, risulti evidente. Ma altrettanto evidente è la necessità di farlo senza penalizzare le punte avanzate del sistema attuale (che ci sono e non sono poche) garantendo a tutti quei servizi generalisti e specialistici di cui hanno bisogno. Omogeneizzando la qualità del sistema verso l'alto, non sui valori medi della *performance*, o men che meno su quelli minimi. Indispensabile poi la saldatura con il mondo della ricerca e dello sviluppo e con l'accademia, affinché la ricerca sia parte integrante dello sviluppo dei servizi meteorologici. Pena, per il nostro paese, il rimanere a far parte della lontana periferia della meteorologia operativa europea.

Stefano Tibaldi

Cmcc, ex direttore generale Arpa Emilia-Romagna, ex direttore AssoArpa

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Cacciamani C., 2019, www.conferenzameteoclima.it/wp-content/uploads/2019/07/cacciamani-1.pdf

Tibaldi S., 2000, "Il caso anomalo della meteorologia italiana: da un'arretratezza storica ad uno 'sviluppo federalista'", *ArpaRivista* 6/2000.

Tibaldi S., 2011, "Le avverse condizioni della meteorologia in Italia", *Ecoscienza* 3/2011.

Tibaldi S., 2012, "Come cambia il clima delle previsioni", *Ecoscienza* 4/2012.

Tibaldi S., 2014, "Meteorologia operativa, l'Italia arranca", *Ecoscienza* 4/2014.

Quali interventi normativi per rendere compiutamente operativo il Sistema?

I grandi progressi del Sistema nazionale di protezione dell'ambiente di questi anni non devono nascondere la necessità di un ulteriore salto di qualità.

Ulteriori passaggi legislativi possono arrivare però solo chiarendo alcuni nodi "concettuali" relativi al ruolo e all'autonomia delle Agenzie.

A un tema complesso come quello che mi è stato affidato da *Ecoscienza*, bisognerebbe dedicare ben più dello spazio di questo articolo. Vado dunque per punti, ognuno dei quali apre un "mondo" di riflessioni possibili, con l'auspicio di offrire un contributo utile al dibattito che si sta svolgendo nel Sistema e magari rinviando il lettore a prossimi approfondimenti.

1. Anche in questa, come nelle altre questioni della *res publica*, a mio avviso vale sempre e innanzi tutto il precetto evangelico: "La legge è fatta per l'uomo, non l'uomo per la legge" (Mc 2, 27); e se gli uomini non sono all'altezza delle sfide, non c'è legge che a questo possa porre rimedio. I progressi di Snpa di questi anni, invero grandissimi, sono stati compiuti in assenza di legge, prima della legge 132 o comunque a legge 132 sostanzialmente inattuata, grazie all'impegno di parlamentari e amministratori illuminati, di direttori capaci e di operatori entusiasti. Snpa è dunque opera, assai prima che del legislatore, di chi ha creduto in un disegno. Bisogna per questo ripartire da lì, dalle *persone*. Lo devono fare i politici, i direttori generali e gli operatori, con molto più impegno quotidiano e molta più determinazione. Questo è essenziale affinché lo facciano anche le istituzioni, Stato e Regioni, fin qui assolutamente e colpevolmente assenti.

2. È necessario comprendere però, prima, se il disegno è ancora attuale. Alcuni accadimenti recenti me ne fanno dubitare. Si crede ancora in un Sistema di autorità terze e indipendenti, che fondano la loro autorevolezza e credibilità su competenze tecnico-scientifiche di eccellenza? Si crede ancora che il ruolo di servizio rispetto ai *cittadini*, nonché ai governi e ai parlamenti (nazionali e regionali) si espliciti proprio in questa terzietà, autorevolezza e tensione all'eccellenza? Alcuni passaggi compiuti dallo Stato, dalle Regioni e dallo stesso Snpa sembrano in controtendenza. E ancora: come si concilia l'idea di *Sistema-Authority* in cui abbiamo creduto in questi anni con la necessità di andare oltre la mera misurazione ambientale

e l'accertamento delle violazioni, per trovare invece soluzioni anche a sostegno del decisore politico-amministrativo, per l'effettivo miglioramento dell'ambiente? E come ciò può avvenire nel tempo della ricerca di autonomia avviata da alcune Regioni, in attuazione dell'articolo 116 della Costituzione? O laddove alcune Regioni vedono nelle Agenzie meri enti strumentali?

Onestà intellettuale impone che si risponda preliminarmente a queste domande. Forse, per porre mano in modo efficace al quadro normativo, il disegno in cui abbiamo creduto e su cui abbiamo lavorato in questi anni va aggiornato. Per parafrasare un celebre detto: *rem tene, leges sequuntur*.

3. Se c'è un impegno convinto di tutti e se il disegno si chiarisce, le norme saranno dunque una conseguenza, perché le leggi non sono un "a-priori" ma sono funzionali alla *realtà*. La legge è fatta per l'uomo, come dicevamo.

È a questo punto, solo a questo punto e fatte queste premesse, che posso sbilanciarmi a dire in che modo, a mio avviso, le norme necessarie a ordinare la realtà del Sistema dovranno essere scritte, considerando alcuni elementi principali. Dando per inteso che, come il lettore avrà modo di verificare, ad alcune delle domande poste poco fa ho già implicitamente dato delle risposte, personalissime, frutto della mia esperienza di questi anni.

Questi elementi sono:

a) le Regioni devono impegnarsi politicamente, in una dialettica positiva e costruttiva con lo Stato, a definire Lepta (*Livelli essenziali di prestazioni tecniche ambientali*) e costi standard, i quali sono per l'appunto un atto politico, non tecnico. E prima ancora i Leta (*Livelli essenziali di tutela ambientale*), quali livelli di *outcome* delle politiche ambientali; un atto preliminare e necessario a qualsiasi processo sia di armonizzazione, sia di autonomia differenziata che si voglia attuare.

È assolutamente inutile continuare a lavorarci all'interno di Snpa, altrimenti. Lo dico sinceramente, ad amici e colleghi: se ciò non accade, non spredate

tempo ulteriore. Meglio lavorare per i vostri territori, i vostri cittadini, le vostre imprese

b) lo Stato e le Regioni devono garantire le risorse (anche, ma non necessariamente, con un Fondo nazionale) e individuare meccanismi perequativi (che non si traducano in sperpero di risorse); lo Stato deve però contestualmente concedere alle Regioni l'autonomia (costituzionale e operativa) che consentirà auspicabilmente loro di recuperare i gap nelle aree più arretrate del paese e di crescere ancora in quelle più avanzate

c) servono norme che rendano più forti e più indipendenti le Agenzie, a partire dalla definizione delle funzioni di vigilanza sul loro operato – funzioni auspicabilmente attribuibili ai parlamenti, anche con forme evolute di partecipazione del pubblico e degli stakeholder

d) ancora, per rafforzare *autorevolezza* e *indipendenza*, i responsabili apicali degli enti Snpa devono provenire esclusivamente da circuiti di stretta competenza tecnico-scientifica, con mandati svincolati dalla durata degli organi politici anche dal punto di vista temporale; più in generale, direttori, dirigenti e funzionari devono essere il più possibile distanti da appartenenze politiche, anche percepite, a partire dai comportamenti pubblici; ciò per essere, ma anche apparire, imparziali.

Un po' come narra Svetonio della moglie di Cesare. Questo è preconditione essenziale di terzietà, autorevolezza e credibilità

e) l'indipendenza è da intendersi anche come indipendenza dal potere giudiziario e dall'ambientalismo, sia pure scientifico.

A questo proposito:

- i compiti di controllo propri delle Agenzie devono essere di contenuto tecnico e finalizzati al miglioramento continuo delle prestazioni ambientali di un sistema produttivo (una sorta di "controllo qualità" del sistema economico), dunque del tutto diversi da quelli delle Polizie giudiziarie. Ciò a prescindere dal fatto che sia occasionalmente utile disporre della qualifica di Upg per ottenere tale risultato, come accade nell'applicazione della legge 68

- la collaborazione con comitati/ associazioni e l'ascolto delle istanze della società non possono che fondarsi sulla rivendicazione del ruolo di *garante dell'approccio scientifico* che spetta al Snpa, nonché della insostituibilità e infungibilità dei suoi dati

f) va definitivamente abbandonata dalle Arpa/Appa e da Ispra ogni sudditanza culturale nei confronti del mondo della Sanità, in particolare rivendicando un ruolo guida, che il Ssn non può certamente avere, nello studio del rapporto tra ambiente e salute. Per le Arpa/Appa ciò significa, anche

e finalmente, uscire dal Ccnl Sanità, palesemente inadeguato alle necessità organizzative delle Agenzie a cominciare dalla assurda distinzione tra l'inutile (per le Arpa/Appa) *ruolo sanitario* (cui è addirittura attribuito contrattualmente un vantaggio economico) e il *ruolo ambientale* da valorizzare e mettere al centro delle funzioni di *line*.

Parimenti deve essere abbandonato da Ispra il contratto della ricerca, anch'esso manifestamente inadeguato alle necessità di un efficiente "hub" di coordinamento del Sistema. Anche per armonizzare davvero cultura e comportamenti organizzativi e migliorare il Sistema in maniera profonda e costituente, il ricorso a un solo strumento contrattuale tra Ispra e Agenzie è ormai necessario.

Mentre Ecoscienza va in stampa, mi raggiunge una notizia che non saprei se definire tragica o grottesca, ovvero che il nuovo contratto dei medici del Ssn abroga il ruolo di dirigente ambientale previsto dal contratto Apt per i dirigenti delle Arpa. A conferma di quanto siamo in ritardo e dell'importanza cruciale di quanto scrivo sopra. C'è davvero molto da fare...

Luca Marchesi

Direttore generale vicario all'Ambiente, Regione Lombardia
È stato direttore generale di Arpa Friuli Venezia Giulia, presidente di Assoarpa e vicepresidente di Snpa



Da AssoArpa un impegno costante per realizzare un Sistema ambientale forte e autorevole

Nonostante un percorso frammentato e complesso, oggi il Sistema nazionale di protezione dell'ambiente c'è ed è una realtà che si è consolidata nel tempo, anche prima della legge 132/2016 e anche grazie al ruolo svolto dall'associazione delle Agenzie ambientali. C'è ancora molto da fare, dentro al Sistema e fuori.

L'istituzione delle Agenzie regionali e provinciali per l'ambiente, avviata nel 1995, si è conclusa solo nel 2006 in relazione alle diverse condizioni politico-amministrative che ne hanno determinato anche una certa eterogeneità di funzioni, compiti e capacità operative (in termini di personale trasferito e di dotazioni finanziarie). La costituzione del sistema territoriale è stata caratterizzata da tre momenti: un momento iniziale, nel 1995, con l'istituzione di 7 Agenzie, poi la costituzione di altre 12 Agenzie dal 1996 al 1999 e il completamento del quadro nazionale tra il 2001 e 2006, con Arpa Sicilia e Arpa Sardegna. È invece del 2008 la legge che "aggiorna" il sistema con la costituzione dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra), istituito con un inquadramento giuridico di ente pubblico nazionale, diverso da quello delle Arpa/Appa. Eppure, nonostante questo percorso frammentato e complesso, oggi il Sistema nazionale di protezione dell'ambiente c'è ed è una realtà che si è consolidata nel tempo, anche prima della legge 132/2016 e anche grazie al ruolo svolto da AssoArpa, l'associazione delle Agenzie ambientali nata alla fine degli anni 90 per promuovere iniziative di valorizzazione dei propri associati.

Dal 2015 AssoArpa è giuridicamente riconosciuta e ha una autonomia che ha permesso di ampliare le attività per realizzare elevati livelli di integrazione e di sviluppo delle politiche delle Agenzie associate su alcuni temi quali, ad esempio, la gestione strategica, l'organizzazione del lavoro e lo sviluppo delle risorse umane, i sistemi di finanziamento delle attività e la quantificazione dei costi. Aldilà del percorso istituzionale, il risultato di successo è quello di aver realizzato una rete di relazioni e di conoscenza che rappresenta il vero valore aggiunto per il paese. Il sistema Arpa/Appa/Ispra è oggi una forte comunità di professionisti molto qualificati e specializzati, delle più diverse discipline – sono chimici, fisici, biologi, geologi, tecnici della prevenzione, e anche medici, avvocati, comunicatori solo per citarne alcuni; una comunità che ha saputo "fare rete" a livello nazionale e che trae dalla legge 132/2016 la legittimazione di quanto si stava già realizzando. L'esigenza di acquisire autorevolezza e riconoscimento di "terzietà", attraverso la capacità di assicurare efficacia e omogeneità di azione nel controllo e vigilanza ambientale, nonché di garantire il coordinamento con l'attività

di prevenzione sanitaria, è stata una leva forte ancora prima della norma di istituzione del Snpa. Questa evoluzione permette di mettere in valore – a favore di tutte le componenti del Sistema – le eccellenze riconosciute e peculiari di ciascuna Agenzia.

Si pensi, ad esempio, ai recenti posizionamenti del Sistema in materie complesse, con normative di riferimento in continua evoluzione, quali le terre e rocce da scavo, le tematiche legate ai Pfas e in generale alle sostanze emergenti, oppure il tema dell'*end of waste*. La presenza puntuale, l'articolato presidio dei territori e il rapporto proficuo con le sue comunità all'interno di un efficace coordinamento nazionale sono caratteristiche che con l'impostazione multidisciplinare fanno dell'Snpa una realtà unica nel paese. Non esiste l'equivalente in ambito sanitario, così come nel mondo della ricerca e dell'Università in altri settori. Per questo, come AssoArpa abbiamo chiesto che nel nuovo contratto nazionale di lavoro Sanità vengano definiti i profili professionali dell'area tecnico-ambientale, per meglio descrivere e valorizzare le professionalità multidisciplinari degli operatori delle Agenzie. Un passaggio fondamentale che restituisce chiarezza, e contribuisce a far crescere lo spirito identitario nelle Agenzie.

Il recente protocollo d'intesa siglato con l'Istituto superiore di sanità – nato per promuovere e rafforzare un'azione sinergica e intersettoriale nel campo della prevenzione e della gestione dei rischi per la salute dovuti ai fattori ambientali antropici e naturali e ai cambiamenti climatici (secondo un modello coerente con gli obiettivi integrati dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile) – assume ulteriore rilevanza, perché può essere un'imperdibile occasione per "avvicinare" l'Iss al territorio attraverso la rete delle Agenzie ambientali.

Un altro progetto importante in fase di realizzazione, che non ha bisogno di decreti attuativi, è la realizzazione della rete nazionale di Laboratori accreditati, tenuti ad applicare metodi di analisi ambientali elaborati e approvati come metodi ufficiali di riferimento del Sistema. Il percorso avviato richiede ancora un forte impegno, una maggiore capacità di visione e di condivisione politico-strategica per mobilitare all'interno delle Agenzie le risorse necessarie affinché in tutto il paese si possano effettuare le analisi ambientali necessarie, con lo stesso livello di affidabilità e confrontabilità.

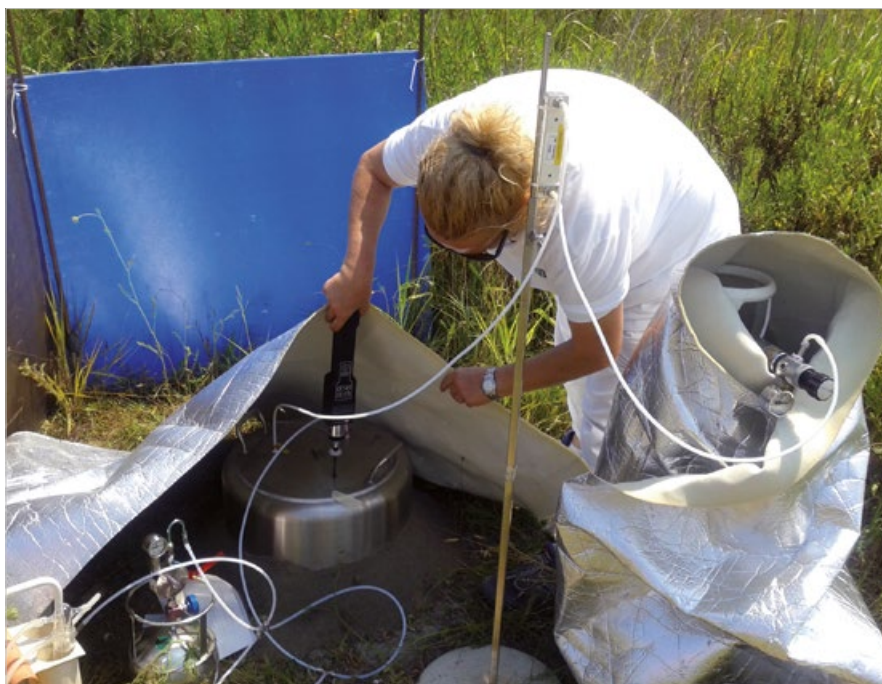


FOTO: ARPAE ER

La realizzazione di un sistema laboratoristico nazionale come infrastruttura a rete e a servizio del paese. Un sistema laboratoristico pubblico in grado di mettere in comune le conoscenze e le migliori esperienze per valorizzare le competenze e le specificità presenti e consolidate a livello locale. Sta al Sistema creare le condizioni per costituire la rete dei laboratori organizzata su un ridotto numero di poli di eccellenza e di riferimento, perché è impensabile sostenere gli investimenti e i costi necessari in tutte le realtà regionali. Una soluzione ritenuta efficace per garantire a livello nazionale un servizio adeguato ed efficiente, finalizzato a ottimizzare le risorse ed elevare i livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni per il raggiungimento degli standard operativi richiesti dalla normativa europea. Tuttavia, per avere un Sistema forte, in grado di rispondere alle esigenze del nostro "cliente" di riferimento principale – tutti i cittadini – servono altre risorse, e non vi è dubbio che il tema del finanziamento di Snpa sia critico. Come possiamo crescere armonicamente e in modo omogeneo sul territorio, come possiamo pensare di definire e applicare

i Lepta (Livelli essenziali di prestazioni tecniche ambientali) senza adeguate e vincolate fonti di finanziamento? Si può agire in diversi modi per aumentare o ribilanciare le risorse finanziarie "del" e "nel" Sistema (su questo stiamo lavorando per produrre proposte condivisibili), ad esempio agendo sulla definizione dei costi standard di prestazione, sul consolidamento e la distribuzione degli introiti aggiuntivi, sulla creazione di un fondo perequativo nazionale. Assume a questo proposito particolare rilievo il recentissimo *position paper* di AssoArpa sulla devoluzione dei proventi derivanti dalle sanzioni generate dall'applicazione della "legge ecocreati" (L 68/2015). Il documento ipotizza alcune alternative sulle quali aprire un confronto con gli interlocutori istituzionali per la formulazione di emendamenti da inserire in un progetto o in una proposta di legge:

- prevedere che le somme in oggetto siano direttamente introitate dalle Agenzie regionali e delle Province autonome per la protezione dell'ambiente che abbiano agito come organo accertatore oppure di ente asseveratore delle prescrizioni tecniche

- prevedere la devoluzione pro-quota dell'importo fra organo accertatore ed ente asseveratore della prescrizione ambientale
- prevedere, in analogia alla procedura in materia della sicurezza e igiene del lavoro, che le somme in questione siano devolute alla Regione/Provincia autonoma di riferimento della competente Arpa/Appa. In tutti i casi, prevedendo un possibile vincolo di destinazione al finanziamento delle attività delle agenzie ambientali. È evidente come manchino ancora molti *step* per la piena realizzazione del Sistema nazionale di protezione ambientale. AssoArpa fa e farà la sua parte per garantire un percorso che sia il più rapido e il migliore possibile, potendo contare sul rilevante valore di quanto a oggi realizzato in 25 anni di sistema a rete per il paese.

Giuseppe Bortone

Direttore generale Arpa Emilia-Romagna
Presidente AssoArpa

ANCHE L'AGENZIA EUROPEA PER L'AMBIENTE COMPIE 25 ANNI

25 ANNI FA NASCEVA L'AGENZIA EUROPEA PER L'AMBIENTE A SUPPORTO DELLE POLITICHE AMBIENTALI EUROPEE

L' Agenzia europea per l' ambiente, organismo internazionale che contribuisce alla migliore conoscenza dell' ambiente europeo attraverso la raccolta di dati, la pubblicazione di rapporti e l' elaborazione di valutazioni a supporto delle decisioni politiche in materia ambientale, compie 25 anni. Sin dalla sua istituzione, Aea sviluppa i suoi dati e il suo lavoro basato sulle conoscenze al fine di contribuire all'elaborazione delle politiche europee; contribuisce a monitorare i progressi e a individuare i settori in cui occorrono maggiori sforzi secondo gli obiettivi ambientali e climatici della Ue in un'ampia gamma di settori d'intervento, dalla qualità dell'aria, dei rifiuti e delle acque fino all'energia e ai trasporti. Molte direttive ambientali Ue richiedono agli stati membri di monitorare parametri specifici e riferire i dati e i progressi compiuti con frequenze stabilite. Oggi Aea, mediante il suo strumento di comunicazione Reportnet, riceve da oltre 400 istituzioni di oltre 39 paesi dati poi sottoposti a procedure di controllo e di garanzia della qualità per garantire la coerenza e la comparabilità. A questi, si aggiungono i dati provenienti da nuove fonti, come il programma europeo di osservazione della Terra Copernicus e la citizen science. Gli strumenti di diffusione online dell'Aea forniscono libero accesso a questa massa di dati: dall'indice europeo della qualità dell'aria, al sistema di informazione sulle acque Wise, dalle emissioni di gas a effetto serra per settore e per paese a un'ampia banca dati che fornisce panoramiche dettagliate delle politiche e misure in materia di cambiamenti climatici previste dagli stati membri. Per monitorare i progressi verso gli obiettivi Ue che richiedono dati precisi per eseguire valutazioni attendibili, Aea elabora



regolarmente indicatori e valutazioni. A tal fine, Aea non solo garantisce la qualità dei dati riferiti, ma contribuisce anche allo sviluppo di capacità di monitoraggio e comunicazione coerenti negli stati membri. Inoltre grazie ad Eionet - rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale costituita in partenariato tra Aea e i suoi paesi membri e cooperanti - per alcuni ambiti facilita lo scambio delle migliori prassi anche oltre la Ue, in una regione più vasta che comprende il vicinato orientale e il Mediterraneo. (RM)