

# RICONOSCERE IL RUOLO DI UN SISTEMA AUTOREVOLE

L'APPROCCIO COORDINATO DI SCALA SOVRAREGIONALE HA GIÀ TROVATO RISPOSTA, IN PARTE, NELLA COLLABORAZIONE TRA ISPRA, ARPA E APPA. OGGI OCCORRE RICONOSCERE FORMALMENTE IL SISTEMA DELLE AGENZIE AMBIENTALI E L'AUTOREVOLEZZA ACQUISITA NEGLI ANNI. CENTRALE IL TEMA DELLE RISORSE IN FUNZIONE DEL CRESCENTE SUPPORTO TECNICO RICHIESTO ALLE AGENZIE.

**A** quasi vent'anni dalla legge 61/94, istitutiva dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (Anpa) – che ha introdotto l'obbligo, per Regioni e Province autonome, di dotarsi di specifiche Agenzie per la protezione ambientale – considero più che mai opportuno un riordino di questa complessa e importante materia. La legge 61, infatti, aveva disegnato un sistema nazionale di Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente che da allora operano integrandosi e cooperando in maniera efficace e positiva, ma senza un significativo e formale riconoscimento del loro ruolo di insostituibile supporto tecnico e scientifico allo sviluppo delle *policy* ambientali e alla verifica della loro efficacia. La tutela e la valorizzazione dell'ambiente necessitano infatti di un approccio coordinato di scala sovra regionale, nonché di un punto di riferimento fermo e autorevole da identificare in enti di natura tecnica, che improntano la propria azione ai principi di terzietà, multireferenzialità e autonomia.

È oggi necessario, da un lato, dare adeguato risalto e ruolo istituzionale al sistema delle Agenzie, formalizzandone finalmente il ruolo che, nei fatti, le Agenzie – individualmente o come sistema – hanno assunto in questo periodo, superando peraltro la stratificazione di aspetti normativi che si sono succeduti nel tempo senza alcun disegno unitario. Dall'altro, occorre disciplinare le prerogative del Sistema come produttore delle informazioni di rilevanza ambientale, come strumento di supporto tecnico alla definizione delle *policy*, come soggetto pubblico di controllo ambientale. Iniziative per il superamento dell'attuale incompiuto assetto normativo si erano già avviate nel corso della scorsa legislatura, ma è solo adesso che il percorso intrapreso sembra potersi indirizzare verso un suo compimento, attraverso la presentazione di una proposta di legge sostenuta da Parlamentari di diversi schieramenti e su cui



ha fornito un proprio contributo propositivo anche lo stesso mondo delle Agenzie. Il primo aspetto che, dunque, devo sottolineare come molto positivo nella proposta di legge depositata in Parlamento è l'istituzione formale di un *Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente*, a cui sono riconosciuti compiti propri di strumento tecnico ufficiale di supporto alla Pubblica amministrazione italiana nel definire e attuare le politiche di tutela e valorizzazione ambientale.

## Leta e Lepta per programmare le attività e garantire le risorse

Uno degli aspetti più apprezzabili della proposta di legge, attualmente all'esame del

Parlamento, è il riconoscimento, a livello normativo, dei concetti di *livello essenziale di tutela ambientale* (Leta) e di *livello essenziale delle prestazioni tecniche ambientali* (Lepta). Il concetto di Leta, che rappresenta la concretizzazione del diritto costituzionalmente garantito a ogni cittadino italiano alla tutela dell'ambiente, è stato elaborato nell'ambito dello stesso sistema delle Agenzie e trova la sua prima formulazione coerente, dal punto di vista dottrinale e disciplinare, in una ricerca curata da Arpa Lombardia e da Apat, all'interno di Onog (Osservatorio nazionale su organizzazione e gestione delle Arpa/Appa) (cfr. *Il finanziamento delle agenzie regionali e provinciali di protezione ambientale*, a cura di Gianluca Piazza e Luca Marchesi, Roma, 2004).

Accanto ai Leta – che correttamente la proposta di legge individua quale punto di riferimento per la programmazione delle attività di protezione ambientale sull'intero territorio nazionale – il testo introduce il concetto di Lepta, inteso come concreto contributo tecnico sul piano operativo fornito dalle Arpa/Appa per il conseguimento dei Leta e, dunque, alla base della attività del Sistema nazionale di protezione dell'ambiente.

Altro aspetto della proposta di legge che trovo sia certamente da accogliere favorevolmente è la chiara individuazione di una quota minima di finanziamento alle Arpa, in funzione dei Lepta da garantire. In questi quasi vent'anni di vita delle Agenzie, infatti, la questione del finanziamento è sempre stata sinora fortemente critica.

Mancando un sistema di regolazione congruamente definito, le Agenzie si sono spesso trovate in difficoltà a garantire il necessario livello di monitoraggio e controllo ambientale, a causa del continuo incremento dei compiti a esse affidati dalla

legge in un contesto di finanza pubblica non favorevole. La fase di avvio di un sistema istituzionale è stata infatti compromessa, o quantomeno rallentata, da una logica di tagli lineari non coerente con le funzioni e le attività – nuove per qualità, quantità e complessità degli interventi – che nel frattempo sono state assegnate alle Agenzie. È possibile quindi affermare che nella proposta di legge in Parlamento, grazie anche al contributo delle Agenzie e di Ispra, vengono affermati alcuni principi importanti e molto positivi, che mi sento di condividere pienamente.

### Norme ambientali e parere del Consiglio: un ddl da affinare

Tuttavia, per essere del tutto soddisfacente, questo disegno di legge, a cui anche Arpa Lombardia con le altre Agenzie ha lavorato a più riprese fornendo i propri contributi, necessita di alcuni ulteriori affinamenti, non potendo a mio avviso non contemplare

alcuni aspetti irrinunciabili e ancora non completamente recepiti.

Provo a descriverli. Innanzitutto, nel definire le funzioni del Sistema agenziale, la legge di riforma dovrà chiaramente riferirsi ad *ambiti di competenza molto ampi* – senza calarsi nello specifico di previsioni di dettaglio, che andranno invece lasciate alle normative di settore – e alla programmazione delle attività, nel pieno rispetto dei presupposti di *autonomia organizzativa* e contemperando il *presidio dei Leta* con le necessità di *controllo di livello locale*, secondo i principi della organizzazione federale dello Stato.

In ogni caso, infatti, la quantificazione e l'obbligatorietà delle attività in capo alle Agenzie dovrà derivare da specifiche norme di settore e dalla chiara correlazione con risorse effettivamente disponibili.

Ancora, al Sistema nazionale – per il tramite del Consiglio che ne esprime al massimo livello la posizione – dovrà essere chiaramente attribuita dalla legge la funzione di proposta dei Lepta e non solo, com'è previsto dall'attuale formulazione del testo, delle procedure per determinarli.

Ma è soprattutto sull'art. 11, che definisce il ruolo del Sistema nazionale, che occorre ancora lavorare.

Penso, infatti, anche sulla base di recenti esperienze, sia assolutamente necessario che il Consiglio debba poter esprimere il proprio parere obbligatorio su ogni provvedimento del Governo di natura tecnica in materia ambientale.

Non è, infatti, sufficiente l'attuale previsione, secondo cui il Consiglio esprime parere solo su atti di indirizzo e di coordinamento del governo del Sistema e sul programma di attività.

L'intervento del Consiglio in fase di formazione dei provvedimenti governativi di natura tecnica in materia ambientale è particolarmente importante perché essi – anche laddove non ineriscano gli aspetti di governo del sistema, ma si riferiscano a modalità di esercizio delle funzioni di competenza e attività delle Agenzie – hanno sovente ricadute dirette e di notevole impatto sulle attività delle Arpa stesse.

Un caso paradigmatico è rappresentato dal decreto ministeriale sui materiali di riporto (in fase di notifica alla Comunità europea) che è stato adottato senza alcuna iniziativa o contributo del sistema agenziale, ma dispone a carico del medesimo una rilevante serie di adempimenti del tutto insostenibili dal punto di vista delle risorse necessarie e, peraltro, non fondati in maniera convincente dal punto di vista tecnico.

**Umberto Benezzi**

Direttore generale Arpa Lombardia

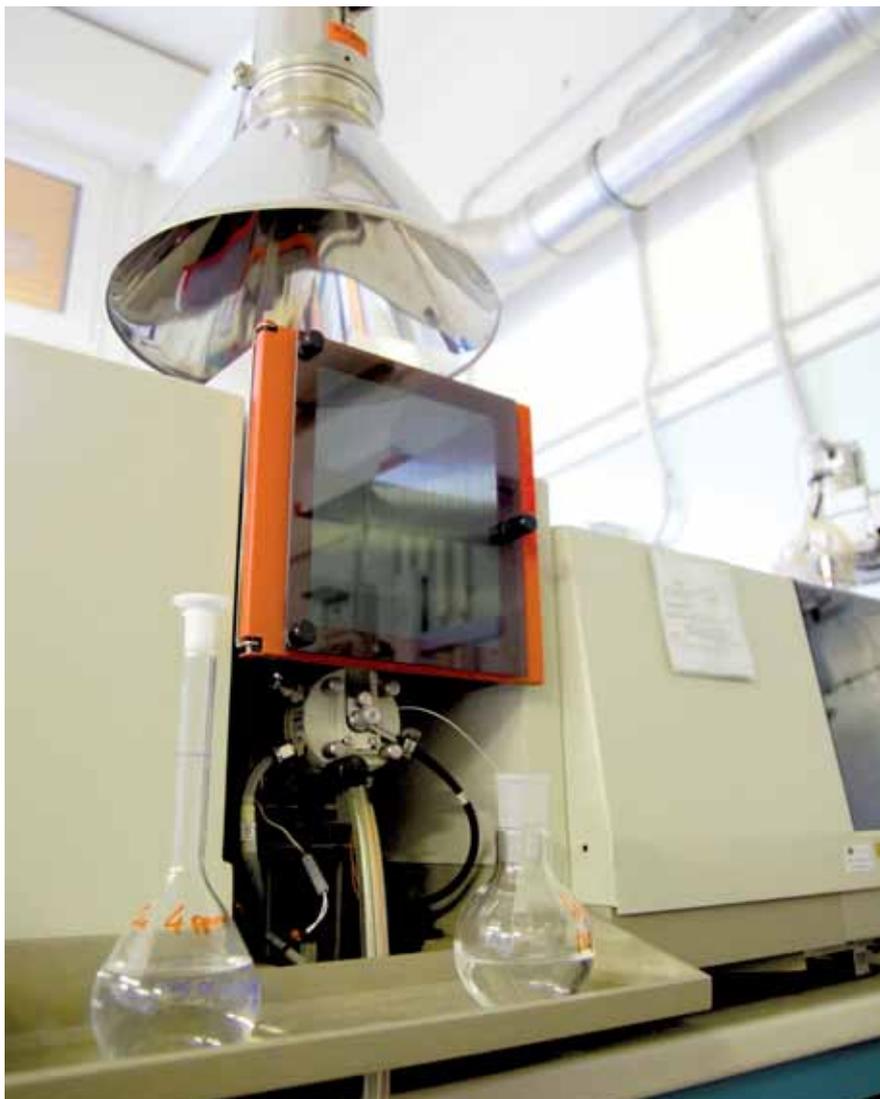


FOTO: M. GHERARDI, ARPA-EMILIA-ROMAGNA