

**Con questo intervento di Luca Marchesi, direttore generale di ARPA Friuli - Venezia Giulia e presidente di AssoArpa, UN.I.D.E.A. apre il dibattito su un tema delicato e controverso che coinvolge il personale e l'organizzazione delle strutture dell' SNPA. (g.p.)**



## **Il CCNL della Sanità e la sua applicazione alle Agenzie per la protezione dell'ambiente: una storia in evoluzione**

A quasi trenta anni dalla nascita del Ministero dell'Ambiente, l'interesse per la protezione dell'Ambiente nel nostro Paese, in Europa e a livello mondiale ha raggiunto finalmente maturità d'intenti, di studi e di partecipazione. Bisogna essere consapevoli che nessuno Stato, né tanto meno il nostro, è una monade isolata ma si muove in un quadro generale europeo e internazionale che vede i problemi ambientali in cima alle priorità.

D'altra parte è indubbio il ritardo, rispetto agli altri Paesi europei, con cui l'Italia ha introdotto nel proprio bagaglio legislativo, culturale e sociale la dovuta attenzione per le tematiche di difesa dell'ambiente. La svolta si ebbe appena negli anni '90 con la nascita dell'Agenzia Nazionale, delle Agenzie Regionali e delle Province Autonome per la protezione ambientale in un contesto che risultava profondamente segnato da un'eccessiva frammentarietà delle competenze.

In precedenza, non esisteva un sistema in grado di garantire la necessaria efficienza e vi era una confusa sovrapposizione, in realtà solo di recente e non del tutto chiarita, delle attività ambientali con quelle relative ai problemi sanitari.

Un importante nodo da sciogliere è rappresentato dal quadro interpretativo in cui si colloca il termine "ambiente". Oggi significa una complessità di aspetti, dal suolo all'aria, dal reporting alle aree urbane, dalle ispezioni alle valutazioni di impatto ambientale.

Negli anni Settanta e Ottanta significava natura e, al massimo, urbanistica. Per questo motivo il tema dell'ambiente non appare sempre vasto e complesso quale esso è.

Prima di arrivare alla legge 349/86 istitutiva del Ministero dell'Ambiente, le competenze in materia ambientale erano frammentate fra diversi ministeri. Gli anni Ottanta rappresentano un passaggio di forte evoluzione su più fronti, dal politico-sociale a quello internazionale. È un periodo di transizione col superamento di tanti pregiudizi, di maturazione, di nuovi stili di vita, di acquisizione di nuovi modelli culturali all'insegna della globalizzazione.

Questo provoca una conseguente presa di coscienza da parte della gente nei diversi strati sociali. Il processo culturale però non è lineare, perché l'attenzione è rivolta alle situazioni di crisi in corso incidentale, piuttosto che a fenomeni cronici d'inquinamento progressivo di aria, suolo, acqua.

Sarà necessaria una lenta fase di maturazione nell'aggregare al concetto di "globalizzazione" le problematiche connesse alla tutela dell'ambiente fino a comprendere che "l'ambiente siamo noi".

Ecco perché il tema dell'inquadramento contrattuale del personale delle ARPA/APPA non può in alcun modo prescindere dal ripercorrere la storia di costituzione delle stesse e dell'evoluzione del sistema dei controlli ambientali nel loro complesso. Il cammino è stato ed è ancora lungo ma è anche proiettato nel futuro verso obiettivi precisi.

Proporre, però, qui un *excursus*, anche se breve, sull'articolazione delle strutture che in Italia si occupavano di controlli prima del 1978, sarebbe molto complesso. Giova, piuttosto, ricordare che l'affidamento dei compiti in materia ambientale alle Unità Sanitarie Locali per il tramite dei PMP non fosse, già a suo tempo, considerato soddisfacente. In base alla relazione della Commissione Affari sociali della Camera del 1989, relativa all'indagine conoscitiva sulla rete di prevenzione dei rischi produttivi, lavorativi e ambientali, emergeva un inadeguato funzionamento degli uffici del Servizio Sanitario in materia ambientale.

All'inizio degli anni Novanta divenne, pertanto, necessario, un cambiamento istituzionale che portasse alla creazione di organi preposti esclusivamente alla protezione ambientale, che agissero non solo in modo ispettivo e sanzionatorio delle azioni a danno dell'ambiente, ma soprattutto in un'ottica di prevenzione, di conoscenza e di informazione.

Sulla base di queste considerazioni, la Commissione della Camera reputò prioritario creare un organo *ad hoc* dotato di un alto profilo tecnico-scientifico, che rappresentasse una sorta di "ponte" fra l'attività del Ministero e gli ambiti territoriali sanitari, dal punto di vista dei modelli operativi di analisi e della riorganizzazione dei presidi stessi. Si avvertì forte l'esigenza di istituire un'Agenzia che fungesse da *trait d'union* fra l'ambito governativo del dicastero dell'ambiente e i Presidi.

È di tutta evidenza, oggi, che i compiti di tutela dell'ambiente esercitati dalle ARPA sono ormai chiaramente diversi da quelli dei vecchi Presidi Multizonali di Prevenzione (PMP) e ben più ampi, estendendosi al meteo, all'idrografia, all'ingegneria ambientale, a quella industriale, alla gestione e tutela del territorio, al supporto alla protezione civile per gli eventi antropici e naturali, al dissesto

idrogeologico, al monitoraggio delle frane, alla protezione della fauna e flora selvatica, alla tutela della biodiversità, etc.

La scelta di applicare il CCNL della Sanità al personale delle ARPA, che nasceva nel contesto su descritto, da un lato ha garantito l'immediata operatività alle Agenzie, evitando le conseguenze del collocamento in ambito contrattuale diverso, dall'altro ha reso evidente, anche alla luce dell'esperienza sinora maturata, che il CCNL della sanità complessivamente mal si adatta alle necessità delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente, che sono Enti profondamente diversi, per natura dei compiti attribuiti, da quelli del Servizio Sanitario Nazionale. Il contratto della Sanità, che nasce per essere applicato ai servizi riferiti alla protezione della salute umana per gli Ospedali e per le ASL, è stato evidentemente esteso alle ARPA solo in ragione della provenienza originaria del primo nucleo di personale trasferito.

Gli istituti previsti da questo contratto si sono rivelati per le ARPA spesso rigidi, inadeguati, non funzionali. Inoltre, la scarsa funzionalità del CCNL Sanità ha portato negli anni le Agenzie da un lato a richiedere "norme speciali" (che comunque non hanno in alcun modo consentito di risolvere le difficoltà sopra viste e poste dalla inadeguatezza complessiva del contratto), ma anche e soprattutto a ricercare forzature nella concreta applicazione delle norme, forzature che hanno però poi dato luogo, in alcuni casi, a contenzioso. Simili iniziative o interpretazioni sono state intraprese, in forme diverse, per esempio dalle ARPA Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna e Lazio.

Oggi la percezione dell'inadeguatezza di questo CCNL è ampiamente riconosciuta dalle ARPA. All'interno del sistema agenziale è in atto già da tempo un'approfondita riflessione sul tema che ha prodotto anche un *position paper*, predisposto da uno specifico gruppo di lavoro, divenuto base comune per un confronto sul tema, che necessariamente dovrà toccare il quesito di base ovvero quale politica ambientale vogliamo? e con quale tipo di tutela? Tutto ciò in un momento in cui si stanno ridisegnando compiti e strategia complessiva del sistema ambientale e in cui le ferite al nostro territorio e all'ambiente *tout court* stanno continuando a sanguinare.

La questione è ancora aperta.