

Il percorso di costruzione del S.N.P.A.: che cosa sta accadendo?



Luca Marchesi, Presidente AssoARPA

luca.marchesi@arpa.fvg.it

La Summer School AssoARPA a Cagliari e l'attuale fase del percorso SNPA

La "due giorni" di Alta formazione che si è tenuta nello scorso settembre a Cagliari ha rappresentato la prima iniziativa del genere nella storia del Sistema di protezione ambientale in Italia. Una bella iniziativa, che ha fatto gruppo e che ha avviato una profonda riflessione culturale. Un'iniziativa che merita di consolidarsi, per diventare a tutti gli effetti una vera Scuola del Sistema.

È qualcosa che AssoARPA ha voluto fortemente, in momento particolarmente importante perché coincide con la fase "costituente" del nuovo Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, in cui risulta peraltro fondamentale la costruzione di una identità del Sistema stesso e la sua chiara rappresentazione, interna ed esterna.

L'obiettivo era quello di realizzare un confronto a tutto tondo tra i protagonisti del SNPA, nell'importante fase di attuazione della legge 28 giugno 2016 n. 132. È stata dunque una sessione di approfondimento, di confronto e di studio caratterizzata da una grande ambizione, quella di contribuire a gettare le basi del nuovo sistema di governance ambientale del Paese, partendo da una necessità assoluta: acquisire consapevolezza della complessità e della delicatezza di questo momento, che possiamo definire a tutti gli effetti - e senza temere di scadere nella retorica - un momento "storico".

Che cosa è emerso? Innanzi tutto, che il Sistema ISPRA/ARPA/APPA presenta ancora, nonostante tutti questi anni di lavoro comune, un evidente problema di conoscenza reciproca tra le sue componenti. È una distanza che va assolutamente e rapidamente colmata, affinché il Sistema possa operare in maniera armonica e al massimo delle sue potenzialità. SNPA costituisce infatti un fondamentale servizio pubblico del nostro Paese, che dovrà sempre più garantire, in maniera integrata:

- conoscenza e controllo ambientale;
- innalzamento delle conoscenze e delle capacità scientifiche del Sistema-Paese;
- azioni concrete per la compatibilità e durabilità dello sviluppo economico, anche attraverso l'affiancamento alle categorie produttive;
- valutazione di efficacia delle politiche e vero supporto ai processi decisionali dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali.

Tutto ciò in un delicato equilibrio, in cui la competenza tecnico-scientifica, l'avanzamento tecnologico e il confronto con la comunità scientifica nazionale e internazionale sono la prima e fondamentale garanzia di terzietà e di autorevolezza del Sistema, che vanno riaffermate con forza, quale elemento costitutivo e valore fondamentale che consente scelte politiche razionalmente fondate e per questo davvero responsabili.

Per questo, è evidente che la legge 132 non può considerarsi il punto di arrivo, bensì il punto di partenza nella costruzione della nuova governance ambientale per il Paese, cui il Parlamento e il Ministro stanno lavorando già da qualche tempo.

La legge 132 affronta infatti molti dei problemi di disarmonia che, in oltre vent'anni dalla legge 61/94, hanno reso difficile il nostro lavoro; rafforza le Agenzie in termini di autorevolezza e di terzietà; costruisce un contesto armonico e ben regolato, affermando la necessità di un approccio complessivo e coordinato alle tematiche ambientali; crea un sistema federale ed equilibrato, il cui baricentro - è bene ricordarlo - non è ISPRA ma il Consiglio del Sistema nazionale; consente di operare realizzando sinergie, a partire dai laboratori di analisi; dà ai nostri dati il carattere di informazione ambientale ufficiale del Paese, quella su cui basare le scelte strategiche di sviluppo dei prossimi anni.

Nel quadro costituzionale vigente, che affida allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ambiente (ed anche a prescindere dalla sua possibile evoluzione), poteva vedere la luce una legge ben diversa, fortemente statalista e centralista. La legge 132 disegna invece un sistema federale ed articolato, in cui un soggetto statale e 21 componenti che sono espressione delle Regioni e delle Province autonome concorrono paritariamente a definire e governare scelte tecniche di protezione ambientale che riguardano il presente e il futuro del nostro Paese.

Credo sia molto importante sottolineare il valore di questa impostazione e dunque prospetticamente lavorare per rafforzarla, ribadendo l'importanza di un modello di collaborazione paritario tra ISPRA e Agenzie. Significa essere consapevoli che il Sistema voluto dal Legislatore è articolato e complesso; che complessa sarà la sua governance; e che complesso è dunque il compito che ci attende.

Naturalmente, la nuova legge oggi è solo scritta sulla carta. Sta a tutti noi operatori del Sistema, oltre che a Ministero e Regioni, operare affinché essa diventi una positiva realtà, piuttosto che l'ennesima occasione perduta del nostro Paese. È dunque fondamentale mettere in campo, fin da subito, tutte le azioni necessarie per dare attuazione ai contenuti della nuova norma. Sono previsti, infatti, molti adempimenti, in particolare provvedimenti attuativi del Governo, senza i quali la norma rischia di rimanere sulla carta e non avere alcuna efficacia.

È questo un passaggio estremamente importante e critico, che deve vederci lavorare insieme e coesi, fin da subito. Su questo, le Agenzie e ISPRA devono dare *subito* il loro forte e convinto contributo. E non lasciare l'iniziativa a soggetti troppo distanti dal cuore e dalla conoscenza dei problemi oppure, peggio, mossi da interessi divergenti e non perfettamente in linea con lo spirito del Legislatore.

L'ampiezza e la complessità delle questioni in gioco è nota.

Bisognerà, ad esempio, aggredire il tema delle risorse, umane e finanziarie, che questa legge non ha potuto affrontare e che è davvero essenziale. Le Agenzie sono infatti oggi in grande difficoltà, specialmente nel Mezzogiorno. Questo emergerà in maniera macroscopica quando si andranno a rappresentare i LEPTA e a definirne i costi standard. A risorse finanziarie e umane costanti e attuali, ISPRA e Agenzie non sono più in grado, già ora, di assicurare molti dei compiti che le leggi affidano loro. E anche se i LEPTA dovessero semplicemente fotografare l'assolvimento dei compiti affidati oggi ad ISPRA e alle ARPA dalle norme, senza nulla aggiungere, sarà necessario porre con forza la questione del finanziamento. Tanto più se vogliamo omogeneizzare "verso l'alto", e quindi complessivamente incrementare, i livelli di protezione ambientale del Paese.

Sarà probabilmente il nodo più complicato da sciogliere nell'attuazione della nuova legge e anche nei prossimi anni.

Un altro grande lavoro sarà, inoltre, quello sulla forma e i contenuti del programma triennale di lavoro del SNPA, un vero e proprio programma di attività che dovrà essere redatto in conformità allo spirito di armonizzazione che permea la nuova disciplina, ma anche costruito in rapporto alle necessità dei territori, alle specificità locali e alle necessità delle Regioni e dei governi locali. Anche se su molte di queste cose si sta già lavorando, in maniera efficace, coesa e partecipata, è chiaro che l'attuazione della legge presuppone ora un ulteriore grande impegno dei vertici di ISPRA e delle Agenzie, in un rapporto che deve diventare più positivo e più fecondo con il Ministero dell'Ambiente, superando diffidenze e incomprensioni reciproche, più o meno recenti.

Le leggi regionali completeranno poi questo nuovo disegno. Su questo, sarà fondamentale rappresentare il nostro punto di vista alla Conferenza delle Regioni, proponendo alcuni principi e criteri, affinché i Legislatori regionali tengano conto delle specificità dei territori ma garantiscano, al contempo, l'obiettivo di armonizzare il Sistema su tutto il territorio del Paese. Affinché la disarmonia e l'eterogeneità uscite dalla porta non rientrino dalla finestra.

Dal punto di vista dei meccanismi gestionali, bisognerà infine far funzionare in maniera ancor più efficiente il Consiglio del Sistema nazionale, nella sua natura di organismo articolato, composto da decine di persone cui sono affidate scelte delicate su argomenti complessi e molto diversi tra loro. Si dovranno trovare le forme organizzative che permettano una ancor maggiore velocità e accuratezza delle decisioni, specie per le attività che sono cruciali per la salute e l'ambiente nonché per le traiettorie di sviluppo economico e industriale del Paese.

Cosa deve accadere dopo Cagliari?

Per tutte queste ragioni, a Cagliari abbiamo condiviso e concordato che l'attuale fase costituente del SNPA e di attuazione della legge n. 132/2016 richiede un nostro impegno prioritario, energico e tempestivo. Un impegno, è bene chiarirlo subito, che non può essere garantito solo dagli strumenti e dalle regole di funzionamento dell'attuale Consiglio Federale. Serve qualcosa di più e di diverso. Un intervento straordinario, per affrontare un momento che ordinario non è.

Lo strumento che abbiamo individuato per gestire tale momento, da attivare immediatamente, è una TASK-FORCE OPERATIVA (TFO SNPA) dedicata a questa sfida eccezionale, che dovrà lavorare fin da subito e a tempo pieno su:

- l'attuazione governativa della norma, con proposte, contributi e semilavorati già richiesti da Parlamento e Governo rispetto ai prodotti di regolazione previsti nella legge n. 132/2016;
- l'attuazione a livello regionale della norma, attraverso la proposta di un documento di riferimento per la elaborazione coordinata dei diversi progetti di legge regionali;
- la definizione di regole interne e di proposte per la nuova Governance interna del SNPA e in particolare del Consiglio del Sistema.

Ma come potrà articolarsi ed operare, concretamente, questo gruppo di lavoro?

La TFO SNPA dovrebbe, a mio avviso, essere composta da pochissimi esperti, scelti tra i migliori funzionari di ISPRA e delle Agenzie, non in rappresentanza dei loro Enti di provenienza bensì del Sistema nel suo complesso. Individuati per la loro competenza e per le loro attitudini, in quanto esperti del tema e portatori di una chiara e condivisa visione strategica; ma anche con forti caratteristiche di "fattività", per costituire un gruppo di lavoro molto operativo, in grado di realizzare in tempi brevi i documenti e i rapporti necessari, lavorando in maniera efficace e tempestiva secondo gli indirizzi forniti dall'attuale Consiglio federale, anche impiegando e mettendo a valore quanto già esiste.

La TFO dovrebbe lavorare attraverso una sorta di "distacco a progetto" presso ISPRA, come un vero e proprio "ufficio di sistema" e con costi eventualmente ripartiti tra tutte le componenti SNPA, quale catalizzatore ed acceleratore dei risultati dei diversi gruppi di lavoro e sviluppando le ulteriori necessarie riflessioni ed elaborazioni.

Il lavoro della TFO SNPA dovrebbe essere finalizzato alla piena proattività del Sistema nei confronti degli adempimenti previsti dalla Legge n. 132/2016, con una forte implementazione della comunicazione e della condivisione fra le Agenzie e l'Istituto.

Per garantire la più ampia partecipazione, evitando rischi di autoreferenzialità, la TFO dovrebbe rapportarsi dunque ad una «rete di referenti per l'attuazione della Legge n. 132» (uno per Agenzia), intesa quale snodo di riferimento sul "sentire" di ciascuna Agenzia e quale garanzia di allineamento tra la dirigenza del Sistema e il lavoro della TFO in ogni sua fase.

La TFO SNPA, dopo un primo momento di *kick-off* con il Consiglio del Sistema, dovrebbe dunque lavorare seguendo un programma di lavoro organizzato per argomenti, tempi e output, condiviso con lo stesso Consiglio e supervisionato dal Presidente e dal GIV 8, avendo naturalmente a riferimento il cronoprogramma disegnato dalla norma.

Nel corso del 2017, dovrebbero dunque essere calendarizzate a tal fine riunioni frequenti (almeno quindicinali) del GIV 8, quale organo istruttore per il Consiglio di Sistema per le verifiche intermedie dei prodotti che saranno realizzati -secondo la programmazione definita-dalla TFO SNPA.

Altri strumenti operativi di sistema da utilizzare potrebbero essere:

- visite programmate presso le Agenzie, per la condivisione dello stato dell'arte del percorso intrapreso;
- l'istituzione di un'area web dove mettere a disposizione tutti gli aggiornamenti e le versioni della documentazione prodotta;
- la piena circolarità informativa e l'apertura ai diversi contributi culturali e finalizzati.

La condivisione e approvazione degli strumenti predisposti dalla TFO SNPA, nonché le relazioni periodiche dell'attività della stessa al Consiglio del Sistema, dovrebbero naturalmente avvenire da parte del Consiglio, con un forte ruolo del suo Presidente quale garante istituzionale e punto di riferimento cui è richiesto di interpretare e rappresentare tutte le diverse sensibilità.

Non è una cosa difficile da realizzare.

E si tratta a mio avviso dell'unico modo per realizzare, in tempi celeri e in maniera efficace, prodotti di qualità che favoriscano una compiuta attuazione della norma e che interpretino altresì in maniera fedele lo spirito del Legislatore e le attese degli operatori.

Il rischio, altrimenti, è che l'attuazione della legge 132 sia presa in carico, in maniera parcellizzata e non priva di derive particolaristiche:

- da uffici dello Stato che non conoscono in alcun modo la realtà di cui si parla né le funzioni che dovrebbero organizzare;
- dalle singole Regioni, cui manca necessariamente la visione complessiva e di sistema.

Ciò finirebbe col vanificare l'intento di armonizzazione e rafforzamento che era nello spirito del Legislatore, col rischio di replicare la frammentaria e frammentata debolezza del sistema di Agenzie nato dopo la legge 61/94, che ben conosciamo.

Confido che già nel prossimo Consiglio federale sia possibile approvare formalmente questa ipotesi e dare concretamente avvio ai lavori, individuando la composizione della TFO, ponendo dunque le condizioni per entrare finalmente nel vivo del percorso di attuazione di questa importante ed attesa riforma.