

Ecoscienza, l'ottima rivista di ARPAE, dedica parte del fascicolo 3/2019 ai 25 anni dalla L. 61/1994, istitutiva dell'ANPA e delle Agenzie ambientali. Una serie di *amarcord* da parte di alcuni dei protagonisti a partire dal referendum fino all'approvazione della norma e alla costruzione di un sistema. Con molti di loro lo scrivente ha collaborato, come presidente di UN.I.D.E.A., e ha avuto ottimi rapporti personali.

Tra gli interventi emerge quello di Luca Marchesi, designato nuovo Direttore generale di ARPA Veneto, per la diagnosi puntuale della situazione del SNPA, a nostro avviso in fase di stallo, e le proposte di una riscrittura della L. 132/2016 la cui pluriennale gestazione l'ha resa di fatto inattuale. Non possiamo non condividere i contenuti e l'approccio e riportiamo di seguito il testo integrale dopo aver evidenziato in grassetto alcuni punti particolarmente qualificanti.

Del resto, in un nostro editoriale al BEA 1/2019, dopo aver stigmatizzato i toni esageratamente trionfalistici manifestati alla Prima Conferenza nazionale, scrivevamo: *"Molto è stato fatto, e non solo in questi due anni, ma ci sono ancora cose da chiarire sulle funzioni del Sistema, sui finanziamenti, sulle priorità, su quale e quanta ricerca nelle Agenzie, su ambiente e salute e sui rapporti e il ruolo di ISPRA con le 21 Agenzie, senza dimenticare le eventuali ricadute dell'autonomia "differenziata e rafforzata" rivendicata da alcune Regioni che potrebbe ulteriormente allargare il già pesante divario delle capacità prestazionali tra le Agenzie.*

*Circolano voci su iniziative parlamentari che, in nome della "semplificazione", vorrebbero minare alla base il sistema autorizzativo previsto per l'inizio di attività imprenditoriali o installazione di apparecchiature come le SRB. Che ne pensa il SNPA?"*

A queste osservazioni del momento se ne aggiungono altre tra le quali le nostre note posizioni critiche per l'introduzione degli UPG nel Sistema e per gli atteggiamenti poco chiari di alti rappresentanti del SNPA nelle valutazioni di certe iniziative ambientaliste.

Del contributo di Marchesi non vogliamo commentare in questa sede le diverse proposte. Le lasciamo alla riflessione e alle iniziative del SNPA e di AssoARPA che dovrebbe farne oggetto della prossima Summer School di fine settembre in Sicilia coinvolgendo tutti coloro che hanno interesse alla protezione dell'ambiente.

Su un punto dissentiamo. L'ipotesi utopistica di un unico strumento contrattuale per il personale di ISPRA e delle Agenzie.

Il problema è a monte e lo ha evidenziato Giuseppe Battarino in un recente intervento su *la L. 132/2016 apparso nel fascicolo 3 di Lexambiente*. A proposito dell'Istituto, il magistrato scrive *"nel quale venivano ibridate le origini di ente pubblico di ricerca e l'affidamento istituzionale di compiti di amministrazione attiva e di controllo."*

È questo il punto, a nostro parere personale! ISPRA deve essere esclusivamente un ente di ricerca e di consulenza per il MATTM, le Regioni e gli Enti locali e non deve avere funzioni di controllo autonomo e di coordinamento "tecnico" delle Agenzie così come, ad esempio, per l'ISS nei confronti delle strutture del SSN.

È quindi da ripensare a tutta l'architettura del SNPA con una parte preponderante di ISPRA che svolge il suo ruolo di ente di ricerca e la creazione di una struttura autonoma e snella di coordinamento delle 21 Agenzie.(g.p.)

### **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 attualizzato.** 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 sprecate 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.**

Luca Marchesi

Designato Direttore generale ARPA Veneto