

La settimana scorsa abbiamo predisposto una sorta di scheda con il testo di alcuni articoli che prevedono provvedimenti attuativi della legge recentemente approvata evidenziando tempi e titolari delle attività. Riportiamo di seguito, sintetizzando il testo normativo, alcune riflessioni nel merito da parte di Adriano Zavatti, già direttore tecnico dell' ARPA Emilia-Romagna, attualmente past president di UN.I.D.E.A. Il riferimento alla scheda è negli articoli della legge. (g.p.)

Almeno per questa volta il legislatore è stato di parola e, dopo un ritardo di tre legislature e poco comprensibili tentennamenti, la legge che ridà fiato alle Agenzie Ambientali, creando formalmente il Sistema Nazionale di Protezione Ambientale (SNPA) è stata rapidamente e definitivamente approvata dalla Camera, dopo il "rimbalzo" dal Senato. Dopo vent'anni di attività della rete delle Agenzie, che ha conosciuto alterne fasi e soprattutto una gestazione in sede regionale non ancora compiutamente terminata, si apre (forse) un nuovo e (speriamo) definitivo percorso. Chissà che questa volta l'intero complesso delle istituzioni chiamate ad agire, non ci faccia ricredere sulla loro efficienza e, soprattutto, sulla volontà di portare avanti, in modo razionale e positivo, un iter normativo ancora aperto. Sono diverse infatti le incognite, collegate alla definizione ed emanazione di una serie di adempimenti nient'affatto formali, ma sostanziali, che devono dare al SNPA quella forza di intervento, che spesso gli è mancata, proprio per le carenze strutturali, organizzative e procedurali a cui gli atti ancora da perfezionare devono porre rimedio. Ovviamente ci riferiamo ai molti rimandi a decreti variamente attribuiti che, sia il SNPA nel suo complesso, sia gli organi di governo centrale e, successivamente, regionale, hanno l'obbligo di formulare ed emanare, previsti dalla nuova legge. Sono tanti, spesso assai complessi ed innovativi. Prevedono l'intervento di diverse amministrazioni e talora vanno a toccare tasti assai delicati, sia per quanto attiene le attribuzioni di competenze alle Agenzie, sia per l'equilibrio nei rapporti tra Stato e Regioni, notoriamente assai conflittuali e, alla luce della riforma istituzionale in itinere (con tutte le ben note incognite), ancor meno solidi.

Leggendo il testo di legge, possiamo rivedere gli adempimenti che dovranno essere perfezionati entro qualche mese, e possiamo valutarne la portata e le difficoltà.

Art. 4. (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale)

2. L'ISPRA... adegua la propria struttura organizzativa e tecnica... Entro centoventi giorni...sono adeguati i regolamenti di funzionamento e di organizzazione e lo statuto dell'ISPRA.

Già negli anni scorsi assistemmo (ripetutamente) ad un lungo e faticoso riassetto organizzativo dell'allora ANPA, ora ISPRA, in un contesto di riferimento decisamente più chiaro e stabile rispetto all'attuale, modificato dalla nuova legge, in modo non irrilevante. Crediamo quindi che già questo primo adempimento non sarà né semplice, né indolore. Infatti, sebbene si parli di un fatto apparentemente interno all' Istituto, è del tutto evidente che la sua organizzazione dovrà essere regolata, tenendo conto delle variabili esterne, rappresentate, oltre che dai sovraimposti organi giurisdizionali di vigilanza (ministeri), anche e soprattutto dai rapporti con le Agenzie regionali, a loro volta soggette al potere regionale ed in via di riorganizzazione in forza di questa stessa legge. Insomma, si tratta di un gomitolo abbastanza articolato, che, sia per la delicatezza della materia, sia per la platea dei "concorrenti", non sarà semplice da dipanare. E i tempi previsti riteniamo siano molto, molto ottimistici.

Un unico elemento certo è l'asfissiante ed onnipresente timore del legislatore di non spendere di più di quanto si spenda oggi, che pare sia diventato il refrain più caro al Parlamento, indipendentemente da ogni altra considerazione. Capiamo la preoccupazione e la condividiamo, avendo constatato di quali e quante nefandezze siano capaci enti ed organi statali e non, nel dilapidare allegramente (e spesso con fini poco nobili) risorse economiche e finanziarie colossali, ma ci chiediamo anche quando gli uffici dello Stato e, di conseguenza, lo stesso Parlamento, usciranno da una miope visione ragionieristica, per trovare un metodo di approccio alla spending review, che, tagliando ciò che è superfluo, metta a disposizione le necessarie risorse per le riorganizzazioni che potrebbero portare, nel breve e medio periodo, a

risparmi strutturali, con la razionalizzazione e l'efficientamento dei servizi e delle prestazioni, garantendo attività di livello qualitativo più elevato. Nell'industria privata i processi sono assai simili e si presentano due possibili vie di attacco al problema dei bilanci in rosso: qualcuno si limita a tagliare, tagliare, eliminare parti del sistema interno, (spesso esagerando e tagliando anche segmenti vitali) e non investe, considerando che la spesa aggraverebbe il bilancio; altri, pur rivedendo saggiamente le spese, alzano lo sguardo al futuro e, con coraggio, investono in nuove tecnologie, nuovi processi produttivi, nuovi mercati; certo, rischiando, ma dando una prospettiva alla produzione. I casi di successo del primo approccio sono veramente pochi ed il più delle volte questo è solo l'anticamera del fallimento. Allo stesso modo, anche il secondo non è detto che sia automaticamente sinonimo di successo, ma ha una probabilità assai maggiore di salvare l'azienda ed anzi di rilanciarla. Ovviamente dipende dalla visione e dalle capacità del management. Potremmo fare molti esempi al riguardo.

Ci chiediamo perché mai anche la macchina statuale allargata non sia capace di concepire questa seconda via, ma si adegui sempre e comunque sulla prima, più comoda e meno impegnativa intellettualmente, ma anche molto meno appetibile: se anche si riesce a salvare la struttura, lo si fa a prezzo di perdita della qualità e della quantità delle prestazioni. E si può essere quasi certi, che nel medio periodo si dovrà nuovamente intervenire.

Art. 6. (Funzioni di indirizzo e di coordinamento dell'ISPRA)

Tali funzioni comprendono:

b) la definizione di procedure ufficiali, da adottare **entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge**, relative alle specifiche attività che l'ISPRA svolge a supporto delle agenzie o in collaborazione con esse, nel territorio di loro competenza;

Anche questa prescrizione non è certamente semplice da attuare, ma, fortunatamente, il neo-ufficializzato SNPA ha una storia molto più lunga, che nasce nel maggio del 1996, ad Amalfi, quando le solamente tre Agenzie allora nate, assieme all'ANPA e ad alcuni funzionari ed assessori regionali, forse visionari (ma senza una visione il mondo non andrebbe avanti) e di buona volontà (e, vorremmo ricordare, anche l'allora presidente dell'UICI - ora UN.I.D.E.A.), si riunirono e dettero origine a quello che era un "sistema a legami deboli", ossia ad una rete di Agenzie su base volontaristica, che nel tempo si è andato allargando, mantenendo tuttavia saldo il legame di azione unitaria, che ha portato nel tempo alla creazione di AssoARPA e ad un Consiglio Federale delle Agenzie. In vent'anni questa associazione spontanea e di libera iniziativa, ha prodotto una notevole omogeneizzazione delle attività agenziali, prima attraverso i Centri Tematici Nazionali e, nell'ultimo quinquennio con l'azione coordinata delle direzioni tecnico-scientifiche delle Agenzie, a decine di documenti di lavoro, che riguardano proprio molti degli elementi richiesti da questa prescrizione: linee guida, procedure, modalità tecniche operative etc, sui più svariati argomenti. Il limite finora più volte segnalato (anche da noi), era la scarsa diffusione di questi documenti, o meglio, una diffusione quasi clandestina, non essendo essi asseverati da parte delle direzioni agenziali, se non raramente, e quasi mai dagli organi statali e regionali, che ne avrebbero avuto piena legittimazione. Ora questi documenti possono, anzi, devono, diventare il riferimento cardine del lavoro quotidiano degli operatori e costituire il primo nucleo di un corpus normativo-comportamentale nato dal basso, ossia dalla esperienza e dalla cultura diffusa nel Sistema Agenziale. Oltre ai documenti prodotti, ci piace richiamare l'effetto principale di questa ventennale attività congiunta: la creazione di una rete di relazioni interne ed esterne al sistema agenziale, tra esperti e funzionari di diversa estrazione, ma che hanno imparato a lavorare assieme, arricchendo via via le proprie competenze e producendo consolidamento cognitivo ed innovazione in tutti i campi di impegno delle Agenzie. Questo è forse il maggior successo di questi anni: insomma, SNPA c'è già, sia a livello istituzionale nel top management, sia ai livelli operativi. La norma ne assevera l'esistenza e ne riconosce pienamente la titolarità tecnico-scientifica.

Art. 9. (Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali)

3. I LEPTA e i criteri di finanziamento per il raggiungimento dei medesimi nonché il Catalogo nazionale dei servizi sono stabiliti con **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge...**

Sono certamente gli elementi più sfidanti e di maggior rilievo dell'intero testo e impegnano il SNPA a definire con concretezza ed estrema precisione il quadro complessivo delle attività, tenendo conto delle molteplici variabili in gioco: dal contesto ambientale di riferimento, alle

peculiarità dei fattori di pressione, agli obiettivi di acquisizione del monitoraggio e degli elementi di conoscenza richiesti, ai tempi reali e le modalità per la formulazione di un parere preventivo alle conferenze di servizio (così come le stesse conferenze), fino alla definizione dell'offerta di servizi e prestazioni. La disamina del testo di legge, ma anche di quelli regionali derivati, non sempre tra loro perfettamente sovrapponibili, nonché la diversa organizzazione ed i diversi livelli di efficienza delle Agenzie, comporteranno un lavoro certamente non semplice. Tuttavia gli sforzi già compiuti da molte Agenzie per la definizione del catalogo delle prestazioni e, specificatamente, per una adeguata istruttoria dei LEPTA, crediamo saranno utili a rispettare i tempi previsti. Dovrà anche essere tenuta nel debito conto la dispersione di forze degli operatori, chiamati nei procedimenti giudiziari a testimoniare, spesso con giornate intere o parti significative di esse, perse ad attendere il momento della testimonianza, che altrettanto spesso è procrastinata dopo ore di dilazione processuale, nella quale i difensori degli imputati sono maestri, avendo, in molte occasioni, la prescrizione del reato come massima aspirazione. I margini di flessibilità che il coordinamento con gli enti sovraimposti sarà peraltro una delle fasi più delicate dell'intero processo e ci auguriamo che non sia questo l'anello debole, che potrebbe portare a ritardi ingiustificabili e assai pericolosi.

Ci permettiamo di sottolineare come, una volta definiti questi documenti, sarà indispensabile una massiccia opera di aggiornamento organizzativo, professionale e tecnico-scientifico del personale, che purtroppo negli ultimi anni è andato sempre affievolendosi, sia per la indisponibilità dello stesso, sommerso da compiti spesso superiori in numero e qualità alle reali forze operative in campo, sia per l'esiguità (per usare un patetico eufemismo!) dei fondi destinati, tra i primi ad essere tagliati in tempi di spending review. Senza adeguate politiche di rafforzamento dei know how, in particolare nella prospettiva della formazione organizzativa, assai negletta in quasi tutte le Agenzie, c'è il concreto rischio di una progressiva dequalificazione delle prestazioni, ossia dell'esatto contrario di ciò che la nuova legge sottintende.

Art. 14. (Disposizioni sul personale ispettivo)

1. **L'ISPRA, con il contributo delle agenzie, predispone...le competenze del personale ispettivo e i criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive**, prevedendo il principio della rotazione del medesimo personale nell'esecuzione delle visite nei singoli siti o impianti, al fine di garantire la terzietà dell'intervento ispettivo.

3. Il regolamento di cui al comma 1 è emanato con **decreto del Presidente della Repubblica... entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.**

A parte l'ossessivo richiamo al mantenimento della spesa, che, come dicevamo, sembra uno degli scopi primari del legislatore, questo regolamento costituisce sicuramente una novità e come tale andrà attentamente ponderata, per le implicazioni di ordine organizzativo, oltre che etico. Il rischio di far prevalere una rigida visione burocratica nella rotazione delle funzioni, a fronte della rinuncia all'enorme bagaglio di esperienza specifica, che molti operatori hanno acquisito in anni di attività, è uno degli elementi da considerare attentamente. La stessa consistenza degli organici del personale potrebbe essere uno degli elementi critici. E' tuttavia l'occasione, assieme alla definizione del Catalogo delle prestazioni e dei LEPTA, per far chiarezza sulla ancora poco approfondita diversificazione delle modalità ispettive, sia in interventi di livello complesso (es.: IPPC et similaria, protezione civile etc), sia in quella miriade di micro-controlli, spesso attivati da segnalazioni (più o meno consistenti), che sommergono i servizi territoriali.

Pur comprendendo e concordando sul fatto che la delicatezza del tema impone una attenta meditazione, non possiamo che stupirci dell'insistenza del legislatore nel voler porre sotto la lente d'ingrandimento questi aspetti, quasi che (ma non sarà certamente così!) ci fosse un preventivo (quasi freudiano ed inconfessabile) sospetto nei confronti degli ispettori delle Agenzie. Ci chiediamo solamente se queste precauzioni sono adottate anche nei confronti della miriade di organi di vigilanza ambientale di cui il nostro Paese abbonda. Tuttavia, anche in questo caso, crediamo sia una occasione di qualificazione delle prestazioni degli operatori e di incremento dell'autorevolezza e terzietà delle Agenzie, purché sorrette da una politica di formazione innovativa e di strumenti di audit interni, che portino alla certificazione di qualità del momento ispettivo.

Art. 15. (Modalità di finanziamento)

2. Le spese relative al rilascio dei pareri sulle domande di autorizzazione ambientale e allo svolgimento dei successivi controlli programmati relativi a impianti e opere sottoposti alle vigenti procedure di valutazione ambientale... sono poste a carico dei gestori stessi, sulla base di tariffe nazionali approvate con **decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare entro centocinquanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.**

4. **Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare...** sono individuate le modalità di assegnazione alle agenzie degli introiti conseguenti all'attuazione delle disposizioni del comma 2.

5. **Le spese strettamente connesse ad attività di indagine delegate dall'autorità giudiziaria** sono poste a carico del Ministero della giustizia nell'ambito delle spese processuali e sono liquidate sulla base dei criteri e delle tariffe nazionali approvati con **decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro della giustizia.**

Il finanziamento delle Agenzie è argomento di straordinaria importanza e crediamo che il legislatore abbia fatto bene a segnalarne almeno alcuni elementi, pur non avendo compiutamente risolto l'oltre ventennale diatriba sulla stabilizzazione delle fonti di acquisizione delle risorse necessarie al funzionamento, come da più parti suggerito e pressantemente indicato (es: fondo specifico, in analogia a quello sanitario; percentuale di quest'ultimo fissa da destinare alle Agenzie etc).

E' pur vero che i LEPTA contribuiranno a fare chiarezza sul reale valore del complesso delle prestazioni delle Agenzie e sulla razionalizzazione della spesa. Crediamo che ci saranno interessanti sorprese in positivo al riguardo, allorché verrà verificato il monte delle reali attività prodotte, sulla base dei parametri individuati.

In ogni caso questo articolo fa chiarezza su una serie di punti finora abbastanza controversi e sui quali taluni referenti istituzionali hanno operato con una certa disinvoltura.

Siamo sicuri che sarà uno dei punti di discussione più calda da parte di associazioni di categoria, ma ci auguriamo che la concretezza e la ragionevolezza prevalgano sulla acquiescenza dei desiderata degli stakeholders.

Art. 16. (Disposizioni transitorie e finali)

4. La **presente legge entra in vigore decorsi centottanta giorni dalla data della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni e le province autonome recepiscono le disposizioni della medesima legge.**

Questo articolo, per la verità, lascia un po' perplessi per l'estrema diluizione dei tempi di entrata in vigore. Ci sarà un motivo!? Vorremmo pensare che si tratti di un motivo favorevole, ossia che le numerose adempienze previste abbiano un maggior margine di elasticità nell'essere adottate. Ma allora perché non dirlo subito nei singoli articoli? O forse c'è dell'altro? Magari connesso con l'insistenza con cui, a legge approvata, molti si sono affrettati a sottolineare la necessità di creazione di un corpo di polizia ambientale. E qualcuno abbia giudicato congrui i sei mesi di "limbo" previsti, per arrivare a costituire tale corpo, incastrando abilmente il nuovo mandato ad esso conferito con le norme della legge sulle Agenzie (magari utilizzando il comma 3 di questo articolo come un grimaldello)? Non vorremmo, ancora una volta dover dare ragione alla famosa frase andreottiana, secondo la quale, a pensar male si fa peccato, ... con quel che segue.

In conclusione, come si vede, abbiamo esaminato solamente taluni aspetti della legge, in relazione alle ulteriori adempienze previste. Abbiamo tralasciato altri elementi che sono indicati, ma che certamente impegneranno il SNPA in modo assai intenso, come, ad esempio, per citarne solamente uno: l'organizzazione della rete di laboratori certificati a livello nazionale. Da molti anni questa idea aleggia e, ancor prima del passaggio di millennio, fu tentato un apposito finanziamento per taluni centri che avrebbero dovuto divenire di "eccellenza". Qualcosa è stato fatto, ma ancora c'è moltissimo da fare e crediamo che questo sia uno di quegli aspetti che potrebbero contribuire al rafforzamento ed alla qualificazione dell'intero sistema, superando definitivamente una visione localistica delle realtà laboratoristiche, con la creazione di pochi centri di altissima qualità e con un adeguato up-grading strumentale, ed una produzione su larghissima scala, come nelle migliori esperienze internazionali (es.: US EPA). (a.z.)