

CNEL 10 dicembre 2013

Relazione 2013 sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalla PA (dal Sommario)

Ambiente

La Sezione di questa Relazione dedicata all'ambiente effettua una riflessione generale sulle politiche ambientali in Italia, attraverso un'attenta ricognizione delle competenze istituzionali, l'analisi dei ruoli dei diversi attori coinvolti nei processi decisionali, i flussi finanziari e informativi, gli strumenti disponibili per il governo delle politiche ambientali nel nostro Paese, in un confronto articolato a livello territoriale, nazionale e comunitario.

Il focus della Relazione 2013 è centrato su tre filoni principali di indagine: le risorse idriche, il ciclo dei rifiuti e le autorizzazioni ambientali (AIA, VIA, VAS).

Per quanto riguarda le risorse idriche sono stati analizzati i servizi erogati al cittadino per l'approvvigionamento delle acque potabili e il trattamento delle acque reflue attraverso il sistema fognario-depurativo, resi in modo integrato e con caratteristiche di efficienza qualitative e quantitative nel rispetto delle normative comunitarie e nazionali di settore.

L'attenta analisi si completa con la proposta di un set di indicatori di performance dei servizi idrici, che riguarda: l'efficienza della rete di distribuzione di acqua potabile, misurata in termini di percentuale di perdite in rete del sistema acquedottistico; la percentuale di copertura del sistema fognario; la conformità agli standard normativi per i sistemi di depurazione; la quantità delle risorse idriche con aree di salvaguardia; la qualità delle acque potabili erogate.

L'analisi del ciclo dei rifiuti evidenzia la mancanza di una strategia integrata e coordinata in grado di fornire un orientamento uniforme in termini di localizzazione di infrastrutture e impianti e una sostanziale disomogeneità territoriale sotto il profilo della regolazione e degli assetti autorizzativi. I ritardi del nostro Paese in relazione alla prevenzione nella produzione dei rifiuti, previsti anche dalle politiche europee in tema di ambiente, hanno talora provocato disagi e pericoli per la salute in alcune zone, pur in presenza di esperienze di eccellenza in altri territori. Per garantire l'attuazione di tali politiche, il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATM) sta adottando un programma nazionale, integrato con i piani regionali di gestione dei rifiuti, finalizzato a perseguire il disaccoppiamento della crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti.

Il core-set di indicatori per la gestione del ciclo dei rifiuti riguarda non solo i meccanismi di misurazione di parametri ampiamente diffusi, quali la raccolta differenziata o la quantità di rifiuti conferiti in discarica, ma anche la messa a punto, sulla base di criteri coerenti con quelli comunitari, di metodologie di calcolo di tali valori sulla base di standard condivisi. Ulteriori indicatori di misurazione proposti riguardano i costi di produzione del servizio e le tariffe.

In tema di autorizzazioni e valutazioni ambientali (AIA- VIA- VAS) è stata effettuata una ricognizione sistematica delle differenti autorizzazioni sotto il profilo normativo; un'analisi dei ruoli e delle competenze istituzionali dei vari attori coinvolti nei procedimenti; sono state identificate le tipologie di attività industriali soggette al regime autorizzatorio; è stato definito un core-set di indicatori di performance.

Tutte le attività sono state svolte in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente, dell'Autorità per l'Energia, dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione ambientale (ARPA/APPA).

A contribuire non poco alla scarsa efficacia dell'azione amministrativa in campo ambientale va considerato l'imponente impianto normativo. Non è certo casuale che dalla ricerca emerga come una delle principali difficoltà sia la comprensione esatta di come siano allocate le singole funzioni in larga misura derivanti dalla complessità della normativa. I limiti di questo impianto sono ampiamente noti e sono riscontrabili in termini di efficacia, di legittimazione, di funzionamento.

Un ulteriore elemento di criticità riguarda la condivisione delle informazioni in materia ambientale: non si tratta tanto e solo di rendere accessibili e disponibili informazioni tecniche, si tratta semmai di mettere in moto un processo di scoperta e di progressivo coagularsi di una cultura condivisa, che investa la percezione dei problemi, le

componenti di valore in gioco e le modalità della loro attribuzione, le modalità di interazione, lo spazio disponibile per la ricerca di soluzioni.

Ne consegue che il modo per rendere credibile e concretamente realizzabile l'obiettivo di condividere il quadro conoscitivo di riferimento - tanto più quando il tema è l'amministrazione dell'ambiente - è disporre di una fonte delle informazioni che sia neutra rispetto agli interessi in gioco, autorevole sotto i diversi punti di vista del problema, trasparente nell'origine e nell'elaborazione dell'informazione stessa, riconosciuta nella sua autonomia. In altre parole un sistema affidabile.

A oggi, purtroppo, il Paese è privo di tale "autorità". Da questa assenza derivano non pochi problemi come si è visto nel paragrafo sulla conflittualità ambientale. Un primo passo per affrontarli è possibile riconoscendo forti caratteri di autonomia e terzietà al sistema ISPRA - Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente.

Un ulteriore aspetto estremamente significativo per garantire la qualità nella erogazione dei servizi ambientali al cittadino e alle imprese si ritiene possa essere l'adozione dei Livelli Essenziali di Prestazione e Sostenibilità Ambientale (LEPSA), in analogia con quanto auspicato in altri approfondimenti settoriali della presente Relazione, che dovrebbero essere sostenuti da un sistema integrato di controlli e conseguenti interventi sanzionatori.