



Unione Italiana degli Esperti Ambientali

PROGRAMMA TRIENNALE 2014-2016 DEL SISTEMA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE.

Un contributo alla sua realizzazione.

Una valutazione del 2° Programma Triennale non può che partire dalla visione retrospettiva dei risultati del 1°. Se questi sono assolutamente positivi, sia dal punto di vista dell'impostazione metodologica, sia dei prodotti del lavoro di centinaia di operatori, è da valutare la debolezza sia della diffusione degli stessi, sia il recepimento da parte dei committenti istituzionali del Sistema agenziale.

Il totale disinteresse per la produzione tecnico-normativa del SNPA da parte del MATTM, e, aggiungiamo, da parte anche delle Regioni, è sconcertante. E' evidente, per la storia e la consistenza del patrimonio documentale disponibile, che nello SNPA sono concentrati la maggior parte dei know how tecnico-scientifici applicati e la conoscenza dei fattori di rischio di carattere ambientale. Nonostante ciò, lo SNPA nel suo complesso ed i singoli nodi del sistema, le Agenzie, sono visti spesso con diffidenza proprio dalle istituzioni di riferimento, mentre è altrettanto vero che gli enti locali ne hanno stima e considerazione e ne utilizzano i servizi. Crediamo che tutto ciò sia frutto, da un lato del timore che la propria "creatura" sovrasti il depositario del potere politico, facendogli ombra o, peggio ancora, impedendogli una adeguata libertà di manovra in sede decisionale. La stessa competitività tra istanze tecniche interne alle amministrazioni elettive e quelle delle Agenzie è spesso evidente, anche se non dovrebbe porsi, per la funzione ben differenziata dei ruoli, altrettanto evidentemente fraintesi. E' inoltre palese che tanto più le Agenzie fossero riconosciute ed autorevoli, tanto meno avrebbero ascolto e credibilità altri organi di controllo, che basano la loro immagine di "difensori dell'ambiente" sulla capacità di comunicare in modo efficace le loro occasionali attività. Del resto molti altri soggetti privati (associazioni, comitati etc.), affatto titolati, spesso sfruttano l'incapacità del vasto pubblico di discernere tra mezze verità e palesi sciocchezze, per affermarsi ed accreditarsi.

Certamente in questo quadro una responsabilità non piccola sta nella scarsa o nulla forza (o volontà) comunicativa delle Agenzie, incapaci (o frenate) molto spesso in quella assertività e rapidità di "stare sulla notizia", necessarie in un mondo in cui la "notizia" viaggia e viene bruciata in tempi incompatibili con la riflessione e la ponderazione del messaggio tecnico-scientifico di tipo tradizionale.

Talvolta, incomprensibilmente, gli stessi prodotti, soprattutto quando vanno a modificare sensibilmente comode tradizioni od inveterate prassi interne alle Agenzie, vengono ignorati o avversati. Come si può pretendere, come dovrebbe essere, che questi stessi fossero adottati in sede istituzionale, come riferimento "ufficiale"?

La ben consolidata lentezza nella decretazione legislativa (in gran parte) tecnica da parte dello Stato fa il resto. Anche in questi aspetti sta l'arretratezza della legislazione italiana e l'incapacità di adeguarsi con rapidità sia al dettato europeo, sia alla evoluzione tecnica, muovendosi in sintonia alle esigenze del "mercato globale" e della moderna difesa dell'ambiente, vista non come freno, ma come valorizzazione della green economy in senso lato, sensibile alla minimizzazione dell'impegno energetico e delle risorse; in definitiva economicamente più vantaggiosa per tutti. Crediamo che anche in questa incapacità stia l'avversione delle collettività locali ad accettare ogni modifica ambientale (interessi particolari a parte).

Per queste considerazioni appare indispensabile il coinvolgimento di MATTM e Regioni per evitare la scarsa acquisizione dei prodotti del 2° Programma, come avvenuto per il primo. E' un fatto strutturale a cui ovviare con un paziente lavoro, che parta da momenti di condivisione sia del programma, sia dei singoli prodotti, in corso d'opera e nella fase finale.

Il tentativo di classificazione per dare un ordine a molte decine di attività che impegneranno centinaia di operatori, senza perdere il controllo nelle varie fasi del lavoro, è senz'altro da apprezzare. Tuttavia ci pare

Unione Italiana Degli Esperti Ambientali UN.I.D.E.A.

Sede legale: Via Carlo Conti Rossini, 115 00147 Roma - Segreteria e corrispondenza: Via delle Rose, 3 02100 Rieti
www.unideaweb.it - Cod. Fisc. 97508300015 - P.IVA 01495830687



Unione Italiana degli Esperti Ambientali

che si debba compiere uno sforzo per una maggiore definizione di ciascun tema specifico, che nella tabella riassuntiva risulta talora ripetitiva e talaltra poco comprensibile.

La mole delle attività previste (un'ottantina di documenti da redigere da parte di altrettanti gruppi di lavoro), rischia di livellare i temi, senza differenziarne sufficientemente la diversa importanza strategica per il SNPA, anche se vi è un tentativo di graduazione dell'importanza con l'attribuzione di punteggi (di cui peraltro non si conosce la genesi). Sarebbe pertanto utile che fosse segnalato in modo più evidente il diverso peso specifico delle singole attività, mettendo in evidenza quelle nelle quali si ravvisa un valore sistemico più elevato (es.: comunicazione, LEPTA, AIA/AUA, ed altre, comprese attività integrative che proponiamo).

Un problema che sta a monte della definizione delle attività (ma a valle in termini temporali), pensiamo sia la modalità di promozione, diffusione e valorizzazione dei prodotti che saranno messi a punto nel triennio. Occorre infatti evitare quanto successo nel primo esercizio, ossia, la totale disattenzione o ignoranza e mancata acquisizione formale e sostanziale, sia interne, sia esterne al SNPA, che ne hanno impedito l'affermazione.

Come detto, è necessario che gli enti e le istituzioni siano coinvolti fin dall'inizio nel percorso, affinché ne siano partecipi. Solo in questo modo è sperabile che al termine del processo vi sia una adesione ai risultati ed una loro ufficializzazione. Allo stesso modo, ed in parallelo, tutto il sistema dovrebbe essere coinvolto a livello dell'Alta Dirigenza, fino a quello dei singoli operatori, collegando la produzione con momenti di formazione ed aggiornamento specifico.

Pur apprezzando il Programma nel suo complesso e nella sua complessità, desideriamo sinteticamente proporre alcune considerazioni, che derivano dall'analisi delle macroaree in cui è articolato il programma, soffermandoci su taluni aspetti che riteniamo preminenti.

Macroarea A “Regolamentazione e uniformazione”

La formazione del dato attiene un elemento fondante dell'intero sistema ed è pertanto indispensabile la sua omogeneizzazione e standardizzazione.

Non ci sembra che sia stata considerata la partecipazione di soggetti terzi privati, che sempre più, soprattutto in sede AIA/AUA, EMAS etc., sono attori principali dei processi. Se il dato si deve formare in modo uniforme all'interno del SNPA, è indispensabile che a tali soggetti sia data l'opportunità di partecipare attivamente. Nello stesso modo, in sede operativa, ci pare indispensabile che debbano essere messi in atto sistemi di interconfronto o di controllo di qualità specifici nelle attività svolte da questi soggetti. Una linea guida che non lasci allo spontaneo e saltuario approccio di singole realtà, si impone, per evitare sterili contrapposizioni.

Uno degli elementi indispensabili a garantire la riproducibilità del dato, la sua rappresentatività etc. è certamente la formazione del campione. Per talune attività è prevista la definizione di una procedura, ma riteniamo che ciò sia indispensabile per tutte le matrici, in modo sistematico, soprattutto in quei casi in cui la disomogeneità della matrice da campionare crea oggettive difficoltà (terreni contaminati, rifiuti, ma anche acqua superficiale, sotterranea, di scarico etc.).

Da sottolineare la bontà della scelta di fornire una linea guida per quanto attiene i parametri idrologici ambientali, materia molto spesso trascurata dagli operatori per carente formazione di base.

Il *monitoraggio* è una delle attività più significative delle Agenzie, che trova spesso il suo limite, a grande scala, nella ristrettezza dell'ambito regionale di riferimento, soprattutto in macroaree o bacini di vasta dimensione (es.: pianura padano-veneta, bacini idrografici dei grandi fiumi etc.) e/o con una diversificazione delle condizioni orografiche, meteorologiche ed idrogeologiche di tali aree, tale da necessitare l'individuazione di modalità diverse di acquisizione dei dati (distribuzione dei punti di misura significativi, periodicità del campionamento etc.). E' evidente infatti che il monitoraggio, oltre a considerare la presenza di fattori di pressione antropica, deve tenere presenti le diverse condizioni naturali

Unione Italiana Degli Esperti Ambientali UN.I.D.E.A.

Sede legale: Via Carlo Conti Rossini, 115 00147 Roma - Segreteria e corrispondenza: Via delle Rose, 3 02100 Rieti
www.unideaweb.it - Cod. Fisc. 97508300015 - P.IVA 01495830687



Unione Italiana degli Esperti Ambientali

dell'ambiente, che danno origine a diverse composizioni delle matrici in esame (cfr.: concentrazione di origine naturale di taluni elementi/composti, spesso impropriamente definito "fondo naturale"). La revisione delle reti di misura deve essere tale da fornire una omogenea rappresentazione di tutto il territorio nazionale, ovviamente cercando un coordinamento con gli altri stati dell'UE, per garantire un livello minimo omogeneo comunitario, e, consapevolmente, con l'implementazione delle specificità italiane e locali.

L'utilizzazione di modelli di varia natura è indispensabile, sia in sede di ridefinizione delle reti di monitoraggio (rielaborando le cospicue serie storiche di dati già disponibili), sia in sede di elaborazione periodica dei dati alle varie scale di lettura, sia di valutazione dei risultati, sia infine in sede previsionale. Mai come in questo caso, il lavoro ha una forte connotazione interdisciplinare, che deve vedere impegnate molte delle professionalità presenti nelle Agenzie e non solo. In tal modo si otterrà la riduzione della attuale notevole ridondanza dei dati, e quindi una notevole riduzione dei costi del monitoraggio, migliorando nel contempo l'efficienza delle reti e la qualità della risposta, in funzione dei diversi obiettivi delle diverse reti (controllo fattori inquinanti ed evoluzione della qualità ambientale, rischi naturali, risposta a mandati normativi etc.).

Il *controllo* dei fattori di pressione rappresenta l'altro cardine dell'attività delle Agenzie e certamente tra i più qualificanti. In questo infatti sta la differenza fondamentale con le sporadiche ed acritiche attività di altri organi di vigilanza. I modelli operativi che devono essere messi a punto devono perciò essere, oltre che ineccepibili formalmente, dimostrare la loro efficacia, soprattutto utilizzando le moderne tecnologie informatiche di registrazione e conservazione dei dati acquisiti in tempo reale. Solo in questo modo potranno essere rese marginali e poco attendibili, controlli occasionali effettuati da operatori senza una preparazione specifica e senza un archivio di dati storici e di know how specifici sui processi industriali etc., esaltando la funzione propria delle Agenzie.

Molto spesso è nelle valutazioni, sia preventive in sede di pareri istruttori, sia di analisi dei SIA di VIA e VAS, che appaiono macroscopiche differenze tra le diverse Agenzie e, al loro interno, tra i diversi operatori. Se a quest'ultimo aspetto può essere posto rimedio con una adeguata formazione, sulla base di modelli procedurali standardizzati, è su questi ultimi che il SNPA deve puntare per garantire omogeneità di trattamento e quindi pari condizioni di concorrenzialità tra diversi operatori economici nelle diverse regioni.

Si tratta quindi di un'attività di rilevanza molto alta, la cui realizzazione merita una evidenza ed una visibilità specifica, soprattutto con il coinvolgimento delle associazioni di categoria nelle varie fasi di sviluppo del processo di definizione dei modelli procedurali.

Macroarea B "Reporting"

Le intenzioni espresse a proposito del Reporting appaiono certamente positive. Tuttavia crediamo che esso debba essere organizzato con livelli di diffusione e promozione proporzionati ai vari possibili target: grande pubblico, massmedia, associazioni, professionisti, specialisti etc. L'attuale formulazione dei vari report spesso si colloca a livelli mediati tra le varie esigenze informative: poco utile per alcuni, troppo complesso per altri. Oltre che sulla definizione di indicatori di carattere generale, una particolare attenzione dovrebbe essere posta nella individuazione dei target (e quindi di indicatori) specifici, nella tempistica di diffusione (estremizzando: parlare di balneazione a Natale o valanghe a ferragosto non è molto popolare; ma aver pronto un semplice report da promuovere – adattato – in caso di eventi specifici sul tema di interesse, certamente dà una massima visibilità, ma soprattutto è utile), nell'efficacia della comunicazione. Informazione e comunicazione non sono la stessa cosa, ma l'una non può ignorare l'altra ed i metodi dell'una e dell'altra sono mutualmente indispensabili. Non dimentichiamo che, volenti o nolenti, tutti gli operatori delle Agenzie, comunicano, se non altro tra loro. Per questo occorre che



Unione Italiana degli Esperti Ambientali

informazione e comunicazione abbiano una base comune e che nelle Agenzie si diffonda una percezione comune, e quindi un modello relazionale omogeneo, basato su standard commisurati ai vari target.

Un tema che non è neppure accennato, ma che merita attenzione, riguarda la produzione di letteratura scientifica da parte del SNPA e delle singole Agenzie, nell'ultimo decennio quasi del tutto negletta, per diverse motivazioni; solo per citarne alcune: irrilevanza o trascuratezza di tale produzione da parte del singolo operatore, nella scelta dell'attribuzione degli incarichi dirigenziali e non, essendo venute meno le prassi concorsuali di vecchia data; la diversa modalità di valutazione del personale, ora (anche correttamente) basata su diversi skill; la necessità di massimizzazione della produzione e l'incremento dei carichi di lavoro che la nuova legislazione impone, che lasciano poco o nullo tempo per la produzione scientifica, in sé non richiesta dai committenti istituzionali; la preferenza, anche negli *house organ* aziendali, di articoli non scientifici di promozione delle attività, senza alcun criterio normalmente adottato nelle riviste o pubblicazioni scientifiche (bibliografia, referee, impact factor etc.). Ciò ha portato spesso ad uno scadimento della qualità nella stessa stesura delle relazioni tecniche o alla incapacità degli operatori di differenziare il linguaggio, le modalità di redazione, etc. a seconda della tipologia di scritto e di target.

Nel ricordare che gli archivi delle Agenzie sono stracolmi di dati e informazioni ambientali, ci sembra che questi meritino una adeguata pubblicazione su riviste nazionali o internazionali, sia per far entrare a pieno titolo (e pieno merito) le Agenzie nei circuiti scientifici accademici, incrementandone l'autorevolezza; sia per mettere a conoscenza di un pubblico di esperti dei lavori svolti, nonché di molte situazioni ambientali del cui know how le Agenzie sono quasi sempre gli unici depositari e che meritano una diffusione proprio per incrementare il livello informativo complessivo, e magari evitare errori commessi o semplicemente non dimenticare percorsi e situazioni altrimenti destinate all'oblio.

Sarebbe pertanto utile che venisse definita una linea guida da mettere a disposizione delle Agenzie che schematizzasse le modalità di redazione delle varie tipologie di relazione, articolo, nota etc. e dia indicazioni sulla percentuale di tempo/uomo da destinare nei LEPTA alla redazione di note scientifiche, tra gli elementi di cui tenere conto nell'organizzazione e nella valutazione del personale.

Macroarea C “Sviluppo, consolidamento del sistema, innovazione”

La macroarea “Sviluppo, consolidamento del sistema, innovazione” è senza dubbio quella meno appariscente e d'immagine di tutto il programma, ma contiene gli elementi di forte impatto sull'intera organizzazione del SNPA e sulla struttura interna di tutte le Agenzie. Per questo motivo si deve prevenire il rischio di sottovalutazione e che sia, a percorso terminato, negletta come è accaduto ai processi di innovazione organizzativa, avviati da oltre un quindicennio a livello di sistema e di singoli nodi, ma che ancora oggi stentano ad essere realizzati (es.: rete dei laboratori delle singole Agenzie e dei nodi di eccellenza interagenziali). A questo problema può essere ovviato attraverso un approccio non solamente tecnico, ma che metta in evidenza come i miglioramenti strutturali possano consentire risparmi economici e nella erogazione dei servizi, individuando, nel contempo, le migliori opportunità di valorizzazione delle risorse umane del sistema. Anche in questo caso il coinvolgimento degli stakeholders e delle rappresentanze degli operatori fin dall'avvio del programma è fondamentale.

Contestualmente appare indispensabile e assolutamente prioritario definire un quadro stabile di *comunicazione istituzionale e tecnico-scientifica* che faccia presa sui massmedia, individuando percorsi, referenti e modalità tali da rendere riconoscibile il sistema e le sue varie componenti, sia con momenti topici e caratterizzanti da utilizzare con una tempistica definita (possibilmente anticipando chi normalmente sfrutta i dati del sistema per fare classifiche, autopromuovendo la propria immagine e non certo quella del sistema o tranciando opinabili giudizi con l'uso di dati sulla cui affidabilità si possono avanzare serie riserve), sia in momenti specifici di emergenza o nei quali la tempestività di una comunicazione bene informata ed ineccepibile, sotto il profilo scientifico, è indispensabile per evitare le

Unione Italiana Degli Esperti Ambientali UN.I.D.E.A.

Sede legale: Via Carlo Conti Rossini, 115 00147 Roma - Segreteria e corrispondenza: Via delle Rose, 3 02100 Rieti
www.unideaweb.it - Cod. Fisc. 97508300015 - P.IVA 01495830687



Unione Italiana degli Esperti Ambientali

consuete polemiche che accompagnano la notizia o, peggio, vere e proprie azioni (molto interessate e fuorvianti) di disinformazione. Molte Agenzie dispongono di ben organizzati uffici stampa e comunicazione, con professionisti di qualità ed esperienza; si tratta perciò di definire programmi e modalità operative condivise dall'Alta dirigenza.

Un tema che appare appena sfiorato nel programma e che invece dovrebbe avere una rilevanza particolare riguarda la *formazione tecnico-amministrativa e manageriale*, accanto a quella tecnico-scientifica, per il rafforzamento dei nuclei dirigenti delle Agenzie attuali ed in prospettiva. Allo stesso modo è indispensabile un adeguato percorso formativo tecnico-amministrativo per tutti coloro che assumono o assumeranno ruoli di responsabilità, poiché la maggior parte del personale ha una formazione di base esclusivamente scientifica. (a.z.)