



Unione Italiana degli Esperti Ambientali

UN ESEMPIO DI FEDERALISMO VIRTUOSO

di Adriano Zavatti – vice presidente UN.I.D.E.A.

1. Un buon esempio di *buona amministrazione*

Il documento, recentemente licenziato dal Consiglio Federale delle Agenzie, è altamente apprezzabile in quanto si colloca nel filone delle azioni “*di sistema*”, già avviate sul finire degli anni '90 con i Centri Tematici Nazionali, e che allora portò ad uno straordinario salto di qualità nella acquisizione e diffusione di criteri scientifici, condivisi su tutto il territorio nazionale, in relazione ad una serie fondamentale di “regole” di governo dell'intera filiera di produzione, elaborazione, restituzione e diffusione delle informazioni ambientali, che garantiscono credibilità alle attività delle Agenzie e quindi alle singole operazioni quotidiane degli operatori.

Questa azione congiunta era figlia di una concezione assai evoluta del *Sistema delle Agenzie*, ossia della necessità della creazione di una *rete* tra soggetti tecnici istituzionali “derivati” (*enti strumentali*), di per sé autonomi gli uni dagli altri ed aventi come riferimento formale le singole Regioni/Province (ARPA/APPA) o il Ministero dell'Ambiente (ANPA-APAT), con l'esplicita volontà dell'Agenzia nazionale di svolgere il proprio ruolo di *coordinamento tecnico* in sinergia con quelle regionali.

Fin dal primo incontro, del tutto informale, tenutosi nel maggio del 1996 ad Amalfi tra i Direttori Generali delle Agenzie già istituite e i funzionari che stavano istruendo le leggi regionali di quelle in via di istituzione, apparve chiara la necessità di una tale innovativa modalità di coordinamento: la totale “regionalizzazione” delle Agenzie, voluta dal legislatore, doveva essere temperata per evitare il frazionamento e la dispersione delle competenze tecniche e la proliferazione di azioni reiterate e ripetitive centrifughe, con grave dispendio di energie in ogni realtà territoriale.

Si scelse la strada della *struttura a legami deboli*, come fu allora definita, su base assolutamente volontaristica, ma che garantiva, proprio per l'adesione spontanea e convinta dei singoli attori, una estrema solidità, che portò a risultati di tutto rilievo sul piano tecnico, organizzativo ed istituzionale, sviluppando, nel contempo, una altrettanto solida *rete di rapporti* tra i tecnici delle singole Agenzie, che, sul piano tecnico-scientifico oltre che relazionale, ha un valore inestimabile.

Tra l'altro è da notare che, se da un lato la scelta legislativa prefigurava già una *visione federalistica*, ancora oggi fortemente dibattuta su tematiche di carattere ancor più generale, dall'altro era stato chiaramente individuato il rischio ad essa connesso, dandovi una risposta semplice, coerente ed efficace, un vero esempio di *buona amministrazione*.¹

Dopo di allora, anche a seguito delle tormentate vicende di riorganizzazione dell'Agenzia Nazionale, questa spinta propulsiva sembrò affievolirsi, fin quasi a spegnersi. Fortunatamente ora questo pericolo sembrerebbe scongiurato, con il consolidamento normazionale del *Consiglio Federale*, come elemento portante del *Sistema delle Agenzie*, riconosciuto formalmente nel decreto istitutivo dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA).²

¹ Tale rischio, sul versante istituzionale, si rivelò, negli anni seguenti, in tutta la sua gravità, a seguito del non sufficientemente chiaro e compiuto ridisegno delle attribuzioni delle competenze tra Stato e Regioni, a seguito della riscrittura del Titolo V della Costituzione, che ancor oggi costituisce un eccezionale gravame di contenzioso nelle alte sedi giudiziarie amministrative.

Ed è proprio uno dei primi atti di questo rinnovato organismo che sembra voler rilanciare una forte azione sinergica *di sistema*, sul piano tecnico-organizzativo, con il proprio *Programma triennale (2010-2012)* e la definizione delle priorità per l'anno 2010.

Più volte UN.I.D.E.A. aveva sollecitato la ripresa dell'ottimo percorso avviato, ritenendo che l'intero sistema delle agenzie avesse bisogno di quanto ora viene proposto.

L'obiettivo principale che viene fissato è ben individuato nel documento, nella definizione tipologica delle:

*"... attività finalizzate allo **sviluppo degli strumenti operativi** (...) orientate ad assicurare lo sviluppo e l'armonizzazione delle capacità operative del Sistema Agenziale a partire, ovviamente, da quelle di natura conoscitiva: monitoraggio, controlli e gestione dell'informazione.*

Afferiscono a questo filone le attività che richiedono un presidio continuo in quanto attengono allo sviluppo di capacità operative e di prodotti del Sistema che è ipotizzabile si debbano garantire senza soluzione di continuità. Questa tipologia di attività porta alla definizione e produzione di linee guida, procedure, metodi di prova, realizzazione di prodotti di reporting ecc..

D'altra parte l'insieme delle Agenzie ambientali, per costituire un sistema, al di là degli aspetti legislativi, innanzitutto deve dotarsi di regole condivise che gli permettano di operare efficacemente sul piano tecnico."

Quest'ultima affermazione è da sottolineare in modo particolare. Essa infatti riafferma la volontà di azione comune e sinergica, anche al di là dei dettami legislativi, utilizzando al meglio gli spazi d'azione autonoma delle Agenzie, che possono consolidarne la centralità e l'autorevolezza nei processi di monitoraggio e controllo ambientale. E' proprio su questi aspetti che UN.I.D.E.A. si è più volte soffermata negli ultimi anni, cercando di attivare tutte le possibili iniziative che contribuissero al consolidamento di questa visione.

Non vi è dubbio che un rinnovato impegno istituzionale a favore delle Agenzie e di una *visione federalista, sussidiaria ed unitaria del Sistema agenziale* debba passare attraverso la rinnovazione del quadro legislativo di riferimento, che, in molte regioni, sta subendo attacchi, che tendono a deformarne strutture, mission e modalità gestionali. Ne abbiamo già recentemente parlato, ma vale qui la pena non dimenticarlo: nella precedente legislatura parlamentare un testo normativo assai avanzato aveva trovato consensi quasi unanimi, in un lavoro comune delle forze politiche, ma era decaduto a seguito della interruzione prematura della legislatura stessa. Ora almeno un'altra proposta di legge, che ne rinnova i principi ispiratori, è depositata alla Camera dei Deputati, ma non sembra avviata ad essere discussa in tempi brevi.

Perciò, proprio per questa situazione di impasse, UN.I.D.E.A. non può che plaudire alla decisione di procedere alla realizzazione di un disegno di azione comune delle Agenzie negli ambiti tecnici ed organizzativi propri, non tralasciando, nel contempo, di promuovere il recepimento normativo dei prodotti tecnico-scientifici via via realizzati, come nel recente caso del fondamentale documento di ISPRA, realizzato col contributo delle ARPA/APPA, sull'incertezza delle misure. UN.I.D.E.A. sta procedendo alla sua diffusione, attraverso una serie di seminari, che hanno riscosso uno straordinario successo (ad oggi, e manca l'evento di Palermo, sono oltre 700 i partecipanti alle varie edizioni tenutesi dal nord al sud del Paese). Questo a conferma del ruolo che l'Unione intende svolgere, tra i propri associati e tra i collaboratori delle Agenzie, di promozione, dialogo (anche critico), aggiornamento e formazione sugli aspetti tecnico-scientifici delle attività di monitoraggio e controllo ed organizzativi di supporto.

2. Per un programma efficace

Il documento presenta, quindi, un impianto complessivo condivisibile, mirando ad una semplificazione e razionalizzazione degli innumerevoli gruppi di lavoro già attivati senza una

² Questo aspetto positivo non assolve il provvedimento da altri aspetti di debolezza, che abbiamo messo in evidenza in altra occasione.

adeguata programmazione ed un conseguente controllo; nonché aspetti generali assai significativi, che vanno sottolineati, soprattutto per quanto attiene la "messa in valore comune" delle eccellenze e specifiche competenze, disperse tra le varie Agenzie, a favore dell'intero sistema, che evita le temute ripetizioni e che mira alla omogeneità d'azione su scala nazionale, attraverso la realizzazione di prodotti condivisi ed approvati sulle prassi operative, interpretative, procedurali, le innovazioni tecniche, le nuove acquisizioni tecnico-scientifiche etc. nelle varie aree di attività delle Agenzie. Pragmatico e corretto è l'approccio alle priorità di azione, che vengono individuate per il primo anno di programmazione.

Dobbiamo peraltro notare che il modello procedurale scelto, ancorché ineccepibile sotto il profilo formale, appare decisamente articolato e, probabilmente, dovrà trovare un inevitabile alleggerimento nella prassi operativa, superando il rischio di eccessiva proceduralizzazione, a scapito di una efficace e rapida ricaduta dei prodotti nel quotidiano.

Allo stesso modo, non possiamo non segnalare una certa debolezza dell'intero impianto, per quanto attiene gli aspetti dell'innovazione tecnico-scientifica, di un modello che rischia l'autoreferenzialità, non prevedendo contributi professionali esterni, provenienti dal mondo della ricerca e dell'università, se non in funzione marginale. Una dei punti di forza dei CTN era infatti rappresentato dall'apertura ai contributi da parte di eccellenze a livello nazionale, con la creazione di una rete di relazioni anche esterne al sistema agenziale.

Sottolineiamo infatti un rischio di non poco conto, per l'intero sistema e per le singole Agenzie, di non recepire le innovazioni tecniche e tecnologiche con sufficiente rapidità (e la carenza di fondi, sempre più seria, aggrava questo rischio) e di rimanere arretrati, o almeno al traino (e quindi sempre in ritardo) rispetto a un mondo in rapida evoluzione, mentre sarebbe indispensabile, per la stessa natura della mission agenziale, rappresentare una esperienza di punta della pubblica amministrazione o almeno costantemente aggiornata con i nuovi modelli organizzativi e le acquisizioni scientifiche d'avanguardia.

Il rischio di autoreferenzialità, insito nella rete di rapporti inter-agenziali, può e deve essere temperato, anche attraverso uno strettissimo rapporto con Regioni ed Enti locali, per garantire alle Agenzie sia il riconoscimento di ruolo, sia che le attività ed i prodotti dei programmi trovino adesione ed immediata ricaduta nei procedimenti amministrativi di cui gli Enti territoriali detengono la competenza primaria.

3. Alcune proposte

Il programma di lavoro triennale e quello del primo anno di attività, come detto, si presentano molto ricchi di spunti, che sarebbe qui troppo lungo richiamare e commentare. Fin d'ora U.N.I.D.E.A. conferma che non farà mancare il proprio fattivo contributo alla elaborazione e diffusione dei prodotti. Ci permettiamo tuttavia di segnalare alcuni argomenti su cui sarebbe interessante sviluppare un approfondimento.

In primo luogo, in carenza di una adeguata focalizzazione da parte del Ministero dell'Ambiente, si ravvisa la necessità di approfondire una attenta analisi dei valori tabellari per tutti i parametri, indicati come limiti per le acque, sia a carattere funzionale, sia con altre finalità, nel D.Lgs n. 152/06 ed in altre norme in via di armonizzazione. Ciò in ragione, sia della verifica del significato ambientale e sanitario dei valori prescritti, sia della relativa coerenza. Spesso, infatti, la normazione nazionale sembra recepire passivamente le indicazioni comunitarie, frequentemente incoerenti col quadro ambientale nazionale, ma rispondenti a caratteri peculiari del nord Europa; né essi risultano coerenti in rapporto tra loro, in funzione delle finalità specifiche delle singole norme (ad es.: in taluni casi i limiti della potabilità sono meno restrittivi di quanto prescritto per la qualità "standard" delle acque sotterranee o per la conclusione della bonifica di acquiferi contaminati). Al di là della ricostruzione di un quadro normativo omogeneo e comprensibile, un tale confronto (e la relativa proposizione di correttivi), è emblematico di un diverso modo di affrontare prescrizioni cogenti, al fine di ampliare la condivisione del dettato normativo ed evitare facili attacchi all'impianto prevenzionale complessivo e dovrebbe divenire prassi comune *de jure condendo*.

Analogamente sarebbe di grande interesse la costruzione di un sistema procedurale standard di verifica preventiva delle ricadute ambientali (ma anche sociali ed economiche) delle normative ambientali: una sorta di Valutazione Ambientale Strategica delle norme in via

di formazione. A tale scopo verrebbero esaltati i risultati del monitoraggio ambientale e del sistema informativo ambientale, anche individuando nuovi indicatori funzionali.

L'avvio di un tale programma, non solo sull'acqua, ma anche su altre materie -vedi ad esempio il recente D.Lgs n. 155/2010 sulla qualità dell'aria -, consentirebbe di creare una rete di esperti, che potrebbe supportare i rappresentanti italiani che partecipano ai lavori preparatori di direttive e regolamenti a livello comunitario, oggi spesso "cavalieri solitari" con interventi occasionali e senza un adeguato *back office* nazionale. Inoltre si potrebbe, in tal modo, garantire un flusso informativo adeguato ed accelerare e rendere più efficace il recepimento dei dettati comunitari nel quadro normativo nazionale.

Il sistema delle Agenzie si porrebbe dunque come vero interlocutore tecnico esperto dei livelli istituzionali decisionali, garantendo una maggiore affidabilità alle norme ed alla loro applicazione.

Il tema della innovazione tecnica e tecnologica, come detto, dovrebbe assumere per le Agenzie una valenza di notevole interesse sul quale investire congiuntamente risorse sia sul versante finanziario, sia su quello della formazione. Un solo esempio tra i tanti: solo nel campo della meteorologia alcune Agenzie utilizzano i più avanzati sistemi di *remote sensing*, mentre oggi sono disponibili straordinarie tecnologie innovative, che permetterebbero al monitoraggio ambientale tradizionale di evolvere in modo decisivo, ottenendo rappresentazioni della realtà assai più efficaci e meno costose, in termini di personale impiegato e di tempi di risposta. Salvo rare eccezioni, questo argomento non è considerato, ma dovrebbe esserlo, soprattutto a livello di sistema, per l'evidente necessità di risorse adeguate, che nessuna Agenzia può investire autonomamente, e per la valenza spesso super-regionale di queste rilevazioni, anche se le informazioni possono essere restituite ad un livello di risoluzione altissimo e quindi con una sensibilità ad una scala locale molto piccola.

La costituzione di una rete laboratoristica di altissima specializzazione tra le Agenzie, già *in nuce* in un progetto finanziato da APAT nei primi anni 2000, potrebbe essere un altro tema su cui lavorare, contribuendo, tra l'altro, a stimolare tutte le Agenzie, e non solo alcune come è avvenuto, ad un drastico ripensamento della propria rete regionale, con notevoli risparmi che la razionalizzazione porterebbe.

Uno dei capitoli di maggiore rilevanza tra i compiti precipi delle Agenzie è quello dei controlli sui fattori di pressione ambientale.

Non vi è dubbio che, sul piano operativo, questo terreno sia "conteso" alle Agenzie da diversi e ben strutturati *competitors*, o, quantomeno, su questo convergano diversi organismi di vigilanza ed ispezione: Carabinieri, Guardia di Finanza, Corpo Forestale, Capitanerie di porto, Guardie provinciali, Polizia locale, Guardie ecologiche volontarie, solo per citarne alcune e senza tenere conto delle molteplici competenze di organi dello Stato e delle Regioni su materie affini. In molti casi, addirittura, le ARPA li supportano, attraverso consulenze o fornitura di data base strutturati di cui sono le uniche depositarie, assieme agli Enti amministrativi di controllo (Regioni, Province e Comuni), o di conoscenze per diretta esperienza sul territorio, di valenza anche più ricca. In ogni caso queste strutture si avvalgono dei laboratori delle Agenzie per le analisi chimiche, chimico-fisiche e biologiche. Mentre le Agenzie svolgono una vigilanza sistematica del rispetto delle norme ambientali, con ispezioni periodiche, questi altri organismi non hanno un tale obbligo e si limitano a saltuari interventi (spesso non adeguatamente strutturati e supportati dalla conoscenza dei processi produttivi) limitandosi alla verifica del mero rispetto formale delle autorizzazioni ed incidendo assai poco sul miglioramento del rapporto tra la singola azienda e l'ambiente circostante. Talora andando a costituire, con il loro intervento un notevole aggravio di lavoro indotto alle stesse Agenzie, per l'istruzione tecnico-amministrativa dei procedimenti conseguenti. Nella pubblica opinione (e sia detto anche per carenza comunicativa delle Agenzie o degli Enti territoriali) l'oscuro lavoro delle Agenzie è spesso sconosciuto, a fronte del clamore raccolto da altri, frutto di un ottimo sistema di comunicazione.

Questa situazione non può essere ignorata e dovrebbe costituire uno degli elementi su cui il sistema agenziale deve finalmente interrogarsi, studiando protocolli di lavoro standard, strutturati secondo i modelli ispettivi comunitari, che riacordinano la conoscenza dei fattori di pressione con le conoscenze acquisite nel sistema informativo ambientale e sui quali chiamare

gli altri organismi ad un confronto e ad una programmazione e operatività comuni, recuperando le rispettive peculiari competenze tecniche, da un lato, e investigative, dall'altro.

Allo stesso modo, il diverso rapporto che si dovrebbe instaurare con i titolari degli insediamenti produttivi, chiamati dagli obblighi comunitari ad una forte assunzione di responsabilità, anche attraverso l'autocontrollo, dovrebbe trovare una risposta nelle Agenzie, con la individuazione di modelli procedurali definiti e condivisi, orientati alla semplificazione tecnico-amministrativa (indicatori di processo, piani di monitoraggio ex-IPPC, set di parametri analitici etc), ai quali i singoli operatori potrebbero far riferimento.

Un ulteriore elemento molto sentito all'interno delle Agenzie e sicuramente rilevante tra le attività è quello delle *emergenze ambientali*, sia che esse riguardino casi clamorosi di valenza estrema, sia la lunga serie di eventi di portata limitata, ma assai frequenti e decisamente impegnativi per le strutture territoriali. Le Agenzie si sono attrezzate per affrontare queste evenienze, ma senza adottare protocolli, tecniche e strumenti operativi omogenei. Gli aspetti da approfondire e su cui trovare modelli di riferimento e da proporre agli altri organismi concorrenti sono diversi e meriterebbero una attenta disamina.

Crediamo che su queste tematiche il lavoro da compiere sia notevole e non certo semplice, ma anche che è su queste basi che le Agenzie troverebbero una forte legittimazione del loro operato e una adeguata visibilità.

Questi aspetti dovrebbero trovare infine una logica esplicitazione in un *sistema di comunicazione istituzionale* da condividere con gli Enti territoriali, soprattutto in questo momento storico, in cui i mezzi di trasmissione e divulgazione delle informazioni hanno assunto un ruolo straordinariamente centrale nella vita delle collettività. Il tema è assai delicato, poiché coinvolge la sfera del "politico". Ciò non toglie che non debba essere affrontato e approfondito, per assicurare che le doverose *terzietà, indipendenza e trasparenza* delle Agenzie, oltre che reali, siano anche percepite come tali dal grande pubblico.

Non esiste un modello comportamentale e comunicativo unico, che dia garanzie in tal senso e il percorso da compiere certamente richiede molto tempo, ma è indubitabile che si debba perseguire questo obiettivo. Già un buon riferimento si ha nella comunicazione dei risultati ottenuti dalle diverse reti di monitoraggio gestite dalle Agenzie, attraverso gli *Annuari dei dati ambientali*: lodevoli e indispensabili ma che, tuttavia, se pur iniziano a divenire un riferimento per gli specialisti, fino ad oggi non sono riusciti a *bucare* i mass-media (giornalisticamente parlando). Si tratta di individuare altri mezzi e momenti di informazione a grande scala, magari sfruttando l'interesse dei *media* a cadenza stagionale (è inutile parlare di balneazione a dicembre! Non altrettanto a luglio).

Su questi e sugli altri temi proposti dal Programma del Sistema agenziale UN.I.D.E.A. si propone di lavorare e produrre elementi di supporto alle Agenzie, coinvolgendo gli operatori e contribuendo alla diffusione dei prodotti.