

DALL'ASSOCIAZIONE: INFORMAZIONI E INTERVENTI



Unione Italiana degli Esperti Ambientali

Abbiamo deciso di rendere la rubrica sistematica compatibilmente con la frequenza trimestrale della rivista. Oltre a notizie riguardanti l'attività e le iniziative di UN.I.D.E.A. riprenderemo anche gli interventi e i contributi, a nostro avviso più significativi, su argomenti oggetto di discussione in campo ambientale e in particolare sul Sistema delle Agenzie ambientali, apparsi sul sito www.unideaweb.it.

Gianfranco Pallotti
gianfranco.pallotti@virgilio.it

LA RE-ISTITUZIONE DEL SISTEMA

GIANFRANCO PALLOTTI
gianfranco.pallotti@virgilio.it

Dopo l'approvazione definitiva alla Camera la scorsa settimana c'è stato un profluvio di apprezzamenti, rivendicazioni, e ringraziamenti a pioggia da parte di una serie di interlocutori istituzionali e non. Anche UN.I.D.E.A. esprime soddisfazione per il risultato ma senza trionfalismi di maniera. Del resto Luca Marchesi, presidente di AssoARPA, ha dichiarato, con i piedi ben per terra e consapevole della realtà, che *"dopo un percorso di anni... si apre una nuova sfida"* e che il Sistema *"deve essere all'altezza della complessità e delle attese del Paese"*. E ancora *"Oggi si chiude - finalmente e positivamente - il percorso troppo lungo e inutilmente travagliato della riforma delle Agenzie ambientali. Si chiude anche un altro percorso, iniziato nel 2001, quando uno sparuto gruppo di giovani cominciò per la prima volta ad occuparsi seriamente di benchmarking tra Agenzie. Quello di oggi è dunque davvero un risultato storico, per la nostra comunità professionale. Oggi è tempo di festeggiare! Da domani è di nuovo il tempo di lavorare, con rinnovato impegno, rispetto a un percorso attuativo delicato e complesso, che dovremo presidiare. Ogni arrivo è una ripartenza"*.

Si è parlato di tre anni di dibattito acceso, si fa per dire, parlamentare mentre in realtà ci sono voluti una decina di anni e tre legislature per dare il via libera ad una *"vecchia"* proposta di legge che sarebbe stato meglio chiamare riforma o riordino visto che il Sistema era già stato istituito nei fatti fin dal dicembre 1993 con un decreto legge e si è strutturato a rete - con maglie

disuguali, purtroppo - e auto coordinato nel corso degli anni.

I mezzi di informazione e, soprattutto, la pubblica opinione avranno invece pensato che fino ad ora non esistesse niente o che le Agenzie Ambientali per due decenni abbiano perso il loro tempo a girare a vuoto. Meno male che Ermete Realacci ha affermato che la norma *"serve anche a ridare autorevolezza, dignità e, direi, onore al Sistema delle Agenzie ambientali."* Come se i requisiti e i riconoscimenti perduti o non ottenuti fossero colpa o responsabilità degli operatori e non di una occulta politica di controriforma.

I commenti ufficiali dei rappresentanti istituzionali sono stati unanimi nel valutare positivamente il dispositivo ed hanno evidenziato in particolare la creazione dei LEPTA e l'istituzione e realizzazione del SINNA. A proposito di questo fondamentale strumento di conoscenza e diffusione delle informazioni ambientali eravamo convinti che, dopo il suo trasferimento dal ministero all'ANPA nel 1998, nel 2001 fosse realtà. Evidentemente sbagliavamo e il gruppo creato e coordinato da Roberto Caracciolo si è occupato in questi anni di altro o si è girato i pollici.

Il ministro Galletti ha dichiarato all'ANSA che *"Il nuovo testo **rende finalmente uniformi** sul territorio e omogenee sotto il profilo tecnico le attività di controllo sull'ambiente. Attraverso un Sistema nazionale a rete in cui un ruolo strategico è attribuito a ISPRA, e con i cosiddetti LEPTA, ovvero i livelli essenziali delle prestazioni ambientali cui dovranno adeguarsi le agenzie, si attua un vero e proprio ripensamento dell'attuale sistema, scandito da una diversità di approcci da Regione a Regione e da una grande frammentarietà che indebolisce di fatto la protezione dell'ambiente"*.

Di analogo tenore il commento della sottosegretaria Silvia Velo "Con questa legge si rafforzano da un lato le attività di protezione ambientale fino a oggi devolute in modo frammentario a una pluralità di soggetti senza un vero e proprio coordinamento e, dall'altro, si utilizzano in modo più efficace le risorse finanziarie e le professionalità umane disponibili".

Il presidente di ISPRA De Bernardinis si allinea sostenendo che "Il Sistema **assicurerà omogeneità** e efficacia alle attività di controllo pubblico della qualità dell'ambiente del nostro Paese, a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale, qualificandosi come fonte ufficiale, omogenea ed autorevole per ciò che riguarda informazione, monitoraggio, analisi e valutazione ambientale... e aggiunge che "I diecimila addetti del Sistema sono pronti alla sfida che la nuova legge chiama ad affrontare".

Insomma un misto di alici nel paese delle meraviglie e di fate turchine con tanto di bacchetta magica. Ora si riconosce, senza nominarle, che 7-8 Agenzie regionali del centro sud e delle isole non sono all'altezza di svolgere le attività tacendo sulle iniziative che in questi anni non sono state intraprese per risolvere i problemi con le Regioni interessate. Dall'altra parte si sostiene con eccessiva sicumera che una norma, con in più la clausola di invarianza finanziaria e i tempi biblici di attuazione, ristabilisca i principi definiti dall'Art. 3 della Costituzione attraverso l'applicazione dell'Art. 117 secondo comma che recita: "Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;"

Non siamo d'accordo con quanto scriveva il giusambientista Andrea Quaranta nel 2014 sul testo del PdL ripresentato nella XVII legislatura "una disciplina che, più che ad una riforma organica assomiglia ad un maquillage normativo, tanto incontestabile dal punto di vista comunicativo quanto problematico da quello pratico-applicativo, dal momento che nasconde aspetti problematici nuovi – questi sì, e dunque temibili – per l'ambiente." ma, pur animati da un sano ottimismo e di una costante fiducia nel personale, esprimiamo qualche perplessità sui tempi della realizzazione di un diritto fondamentale per i cittadini e per le imprese in materia ambientale.

Massimo De Rosa, uno dei tre firmatari della proposta unificata e approvata, insieme a Ermete Realacci e Alessandro Bratti, entrambi del Partito Democratico, in un'intervista rilasciata ad AmbienteInforma, fresco notiziario settimanale del SNPA, dichiara che " ... la maggior parte degli articoli rinvia a successivi decreti attuativi, problema evidenziato non solo da noi ma anche da vari soggetti auditi in commissione, come ad esempio AssoARPA la quale ha rilevato come il provvedimento, non essendo self-executing, possa generare non poche incertezze e ritardi applicativi." Il deputato del MoVimento 5 Stelle ha inoltre lamentato la scomparsa del CFS, in corso di inglobamento nell'Arma dei Carabinieri, mentre Realacci, presidente della VIII Commissione della Camera e presidente onorario di Legambiente, plaude, in un intervento sulla stessa testata, all'accorpamento auspicando la creazione della Polizia ambientale " in grado di fronteggiare le situazioni esistenti sia per competenze che per dimensioni".

A parte gli incomprensibili 180 giorni per l'entrata in vigore della legge

e i molteplici adempimenti tecnici e amministrativi necessari – oltre quelli strettamente tecnici quali i LEPTA, il Catalogo dei servizi e la rete nazionale dei laboratori accreditati – per raggiungere in tempi accettabili gli obiettivi della legge le maggiori responsabilità ricadono ora sul Governo, tramite il MATTM, AssoARPA e le Regioni.

Fermi restando il reperimento di risorse aggiuntive e la soluzione dei tanti precari presenti nelle strutture, i tre soggetti dovranno aprire un tavolo permanente per coordinare le rispettive iniziative e dividersi i compiti operativi.

AssoARPA, con la copertura certa e fiduciale del MATTM, dovrà convincere la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome a rispettare – o anticipare – i tempi di recepimento ed assicurare una attenzione e un controllo maggiore alle rispettive Agenzie, fornendo indicazioni univoche per l'aggiornamento delle leggi regionali come previsto dall'art. 16 della norma approvata senza che vengano velleitariamente rivendicate le solite peculiarità territoriali.

Nel frattempo AssoARPA dovrà promuovere accordi bilaterali tra le Agenzie "in ritardo" e quelle avanzate. È ciò che sta facendo, riprendendo le azioni di sussidiarietà degli anni a cavallo del secolo, con la recente sigla di un protocollo di intesa con la Regione Basilicata.

Per i tempi non dimentichiamo che, dopo la L. n. 61/94, solo cinque Regioni e due Province autonome istituirono le Agenzie l'anno successivo mentre abbiamo dovuto aspettare il 1999 per Molise, Puglia, Calabria, e anche Lombardia, mentre la Sicilia, passando direttamente dai L.I.P. all'Agenzia, ha dovuto attendere il 2001 e la Sardegna il 2006.

Dal sito del 19 giugno 2016

CI SONO IMPEGNI PER TUTTI. QUALCHE CHIOSA SUL CHI, COSA E IN CHE TEMPI

ADRIANO ZAVATTI (*),
GIANFRANCO PALLOTTI
(*) zavattiadriano@gmail.com

Con l'approvazione della norma (*) attiviamo la vigilanza/presidio sugli adempimenti previsti dalla legge di riordino dell'SNPA. Per primi gli automatici 180 giorni per la sua entrata in vigore. Dopo si va dai trenta ai 120 fino 180. Come abbiamo auspicato la scorsa settimana, i tempi devono essere rispettati, se non accelerati. Gli interlocutori sono molti e c'è bisogno di un programma coordinato e di una regia operativa mentre dal basso occorre una attenzione costante e una spinta determinata senza la quale la norma potrebbe rimanere lettera morta.

Le Regioni, e per esse, la Conferenza dovranno farsi carico di un impegno comune per evitare che occorran altri dieci anni per portare il Sistema a regime. E tale compito è affidato all'assessore sarda Spano che coordina la V Commissione „Ambiente ed Energia“.

Siamo tuttavia convinti che l'esempio debba essere dato dal Sistema stesso con i suoi organi e organizzazioni (Consiglio Federale e AssoARPA) e la sue strutture tecniche (GdL). Ci riferiamo, in particolare, ai LEPTA, al Catalogo nazionale dei servizi che sarà sottoposto al CF tra due settimane, alla rete dei laboratori accreditati (non dimenticando l'incertezza delle misure) ed alle procedure tecniche e amministrative.

Parallelamente riteniamo indispensabile un'informazione sulla legge con due strumenti. In tempi brevi una conferenza stampa che illustri gli obiettivi della legge cogliendo l'occasione per presentare ai massmedia „AmbienteInforma“,

il notiziario settimanale dell'SNPA, e dare riferimenti tecnici in caso di eventi o necessità di informazioni ambientali.

Successivamente, in autunno, organizzazione di un evento per discutere le novità e raccogliere indicazioni dagli stakeholder istituzionali, dalle organizzazioni delle imprese e dai cittadini. È ora di venire allo scoperto! Credibilità e immagine.

ISTITUZIONE DEL SISTEMA NAZIONALE A RETE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE E DISCIPLINA DELL'ISTITUTO SUPERIORE PER LA PROTEZIONE E LA RICERCA AMBIENTALE

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

2. L'**ISPRA**, fermi restando i compiti e le funzioni ad esso attribuiti dalla normativa vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, **adegua la propria struttura organizzativa e tecnica** al perseguimento degli obiettivi di cui alla presente legge. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, secondo le procedure previste dall'articolo 6, comma 2, e dall'articolo 14, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 21 maggio 2010, n. 123, **sono adeguati i regolamenti di funzionamento e di organizzazione e lo statuto dell'ISPRA**, per la parte relativa alle funzioni conferite dalla presente legge.

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 dal 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 statutaria 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)

1. Fatte salve le competenze delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, le funzioni di indirizzo e di coordinamento tecnico dell'ISPRA sono finalizzate a rendere omogenee, sotto il profilo tecnico, le attività del Sistema nazionale e sono svolte con il contributo e la partecipazione di tutte

le componenti del Sistema medesimo, nell'ambito del Consiglio di cui all'articolo 13. 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'U.I.C.I. – 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, basandosi sul principio del merito, uno schema di regolamento che stabilisce, nell'ambito delle risorse umane disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le modalità di individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi nell'ambito delle funzioni di controllo svolte dal Sistema nazionale, ai sensi della vigente normativa ambientale dell'Unione europea, nazionale e regionale, il codice etico, 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**, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa

in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, **entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.**

4. Lo schema del regolamento di cui al comma 1, corredato di relazione tecnica che ne evidenzia la neutralità finanziaria, è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di carattere finanziario. **I pareri sono espressi entro venti giorni dall'assegnazione, decorsi i quali il regolamento può essere comunque adottato.**

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. È 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 similari, protezione civile etc), sia in quella miriade di micro-controlli, spesso attivati da segnalazioni (più o meno consistenti), che sommano 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, compresi gli impianti soggetti a rischio di incidente rilevante, nonché alle convalide delle indagini analitiche prodotte dai soggetti tenuti alle procedure di bonifica e di messa in sicurezza di siti inquinati, 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, da emanare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro novanta giorni dalla data di entrata*

in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, 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).

È 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)

3. Con **decreto del Presidente della Repubblica**, emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, **entro sessanta giorni** dalla data della pubblicazione della presente legge nella Gazzetta Ufficiale, sono indicate espressamente le disposizioni del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61, che, risultando incompatibili rispetto alle disposizioni della presente legge, sono abrogate dalla data di entrata in vigore della presente legge.

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 adempimenti 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 adempimenti 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).

(*) pubblicata col numero 132 sulla G.U. Serie generale n. 166 del 18 luglio 2016. Entrerà in vigore il 14 gennaio 2017.

Dal sito del 29 giugno e dell'11 luglio 2016

IL METODO CNS FUNZIONA. SNPA, AVANTI COSÌ!

GIANFRANCO PALLOTTI
gianfranco.pallotti@virgilio.it

La notizia era importante. Finalmente il 12 luglio il Consiglio Federale aveva approvato la proposta del documento denominato **"Catalogo Nazionale dei Servizi del SNPA"** (Bozza – Ed5Rev3 – Luglio 2016) predisposto nell'ambito dell' Area 8 del Programma triennale 2014-2016. Questo ha giustificato ampiamente il rincorrersi e riprendersi di entusiastici messaggi di istituzioni e singoli operatori. In tutti si citava il Consiglio del Sistema nazionale di cui all'art. 13 della legge approvata il 15 giugno e, al momento in cui scriviamo, non ancora apparsa sulla Gazzetta Ufficiale nonostante sia stata controfirmata dal Presidente della Repubblica ormai da una ventina di giorni. (1) Anche AmbienteInforma, nel suo ottavo notiziario settimanale, ne ha dato notizia ai suoi 43.000 destinatari in un articolo intitolato **"Primo Consiglio del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente"** nel quale si dava conto della riunione alla presenza della sottosegretaria Degani e dell'on. De Rosa, uno dei firmatari della proposta di legge 68-110-1945-B unitamente ai colleghi Realacci e Bratti.

Il fatto è che il sopracitato Consiglio, a nostro parere, vedrà la luce 180 giorni dalla pubblicazione della legge sulla Gazzetta Ufficiale e solo allora potrà approvare il documento, presumibilmente perfezionato. E solo allora potrà iniziare il complicato iter previsto dall'Art. 9 **"con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare,**

che si avvale del Consiglio del Sistema nazionale di cui all'articolo 13, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano."

È un dettaglio non da poco in termini temporali ma nulla toglie alla eccezionale qualità del documento e al risultato ottenuto con l'approvazione dopo la precedente disavventura. Una ventina di pagine corpose frutto dell'intenso e partecipato impegno del GdL 60 LEPTA, composto da trentuno operatori in rappresentanza di ISPRA e di 14 Agenzie, coordinato da ARPA Umbria [Giancarlo Marchetti (*) direttore Tecnico assieme al Direttore Amministrativo Sabrina Socci e all'ing. Maila Strappini (*) che, tra l'altro, cura la rubrica **"Management per la tutela dell'ambiente: punti di vista"** sul BEA, organo ufficiale di UN.I.D.E.A.].

L'entusiasmo, la determinazione, la passione e la legittima soddisfazione sono chiaramente espressi nella **Nota per il Consiglio Federale sulle attività del Gruppo di Lavoro LEPTA** che riportiamo integralmente di seguito e alla quale abbiamo aggiunto l'indice sintetico del documento.

Nella presentazione, preparata per la riunione del 12 luglio, sono evidenziati i contenuti, le precedenti attività e gli sviluppi futuri **"sia per la parte che attiene la definizione dei criteri per la determinazione dei costi dei servizi del Catalogo, sia per quella che riguarda la definizione di indici sintetici sulla base dei quali valutare la domanda potenziale di prestazioni differenziata per territorio in relazione alle caratteristiche ambientali."**

Ma c'è un elemento che sovrasta i contenuti ed è il metodo mediazione/condivisione che ha consentito di raggiungere l'obiettivo e che

dovrà rappresentare la linea guida di tutti nella elaborazione delle norme tecniche – e aggiungerei delle procedure amministrative conseguenti – che, in concorso, ISPRA e le 21 Agenzie adotteranno e che saranno finalmente vincolanti per il Sistema ai sensi dell'Art. 4.4. della legge approvata. Si ritiene altresì che la descrizione qualitativa delle singole prestazioni riportata nel Catalogo possa aiutare le Agenzie a trovare quella forma di omogeneità richiesta ripetutamente nell'articolato e sollecitata dai cittadini e dagli stakeholder pubblici e privati.

Tali esigenze, indispensabili per la credibilità del Sistema, erano chiaramente emerse nel corso della tavola rotonda dell'evento organizzato a Perugia nel dicembre 2014 da AssoARPA e ARPA Umbria "Approccio al risk management nella determinazione dei tempi e costi delle prestazioni ambientali. Necessità di una metodologia condivisa". Trascriviamo a questo proposito alcuni brani della discussione conclusiva tra Giancarlo Marchetti di ARPA Umbria, coordinatore e anima del GdL LEPTA, e Riccardo Guolo, rappresentante di ARPA Veneto che molto si è speso per la formulazione del Catalogo.

"R.G....Non possiamo aspettare che sia la legge a dirci che siamo un sistema, dobbiamo diventare sistema da soli. Dobbiamo diventare un sistema costruendo e condividendo proprio un Catalogo dei Servizi.

G.M. Secondo me... l'esperienza ONOG è terminata non perché l'ISPRA l'abbia chiusa, ma probabilmente... perché alcune Agenzie non dividevano il metodo attraverso il quale alcuni numeri erano usciti.

R.G. Questo è stato proprio un caso emblematico, **una criticità da**

evitare. Qualche Agenzia aveva individuato il proprio referente all'interno dei gruppi di lavoro che aveva il compito di fornire i dati e i numeri relativi a quella stessa Agenzia. Al momento della condivisione delle bozze... qualche direttore sconfessò i dati forniti dal proprio rappresentante. **Ecco perché il Catalogo dei Servizi deve essere condiviso a tutti i livelli e formalmente adottato da ciascuna agenzia."**

Non possiamo non condividere questo auspicio. Deve diventare una regola anche per superare gli autonomismi di bandiera di qualche Agenzia e gli atteggiamenti da bastian contrario di qualche direttore generale.

UN.I.D.E.A. ha da sempre seguito l'evoluzione delle strutture cercando di accompagnarne il percorso. Lo fa da quasi settanta anni e proseguirà la sua attività in modo non acritico e fortemente collaborativo. A proposito delle iniziative riguardanti il Catalogo riteniamo utile ricordare che nel BEA 2015/1 sono riportati le relazioni e gli interventi del citato evento di Perugia.

http://unideaweb.it/html/pubblicazioni/pubblicazioni_02.html#BEA_II_Bollettino_degli_Esperti_Ambientali

(1) La legge 28 giugno 2016, n. 132 "Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale." è stata pubblicata sulla G.U. Serie Generale n.166 del 18 luglio 2016 ed entrerà in vigore il 14 gennaio 2017.

(*) Non erano presenti alla riunione di Roma e sorprendentemente sono stati sostituiti dalla loro Agenzia nel GdL60 LEPTA, coordinato ora da ISPRA.

NOTA PER IL CONSIGLIO FEDERALE SULLE ATTIVITÀ DEL GRUPPO DI LAVORO LEPTA

Per tutti noi componenti del GdL60 LEPTA è motivo di orgoglio quello di proporre, in occasione della prossima riunione del Consiglio Federale (la prima dopo l'approvazione della Legge di istituzione del SNPA) l'allegato **Catalogo Nazionale dei Servizi e Prestazioni del Sistema**, previsto dall'art. 9 della Legge stessa. Tutti i partecipanti al GdL hanno contribuito con passione ed entusiasmo crescenti, soprattutto allorché si è cominciato a percepire il buon esito dei lavori parlamentari in merito, consapevoli dell'importanza degli obiettivi assegnati in relazione alla approvata norma di riordino.

Il Catalogo, che comprende **36 Servizi** e **101 Prestazioni**, è stato impostato sulle base delle funzioni attribuite al SNPA dal disegno di legge 1458 (ora Legge), su quanto predisposto dal precedente gruppo di lavoro LETA, coordinato da ARPA Emilia Romagna, sulle esperienze delle Agenzie che hanno partecipato al gruppo di lavoro e su quanto realizzato da uno specifico gruppo di ISPRA.

Ciascun **Servizio**, individuato secondo lo specifico comma della Legge, è stato **articolato in Prestazioni**; per ciascuna Prestazione sono stati individuati, anche se in questa fase non riportati, i **prodotti attesi** e **un indicatore** al quale associare eventualmente i costi.

Per identificare le condizioni operative di riferimento, per ogni Prestazione è stata formulata una **descrizione qualitativa del relativo processo**; si potrà notare che per alcune Prestazioni sono previste modalità di esecuzione e dettagli derivanti da norme nazionali (è il caso, ad esempio, dei monitoraggi dell'aria

e delle acque) per altre invece, o si è fatto riferimento a linee guida, manuali definiti dal Sistema o si è tentato di dare una descrizione nell'auspicio che possa essere considerata come guida da tutti. Particolare attenzione è stata posta, all'inizio dei lavori, alla definizione della semantica e nel glossario di riferimento.

In sintesi abbiamo individuato:

- **31 Prestazioni** per i **9 Servizi** sul tema **MONITORAGGI AMBIENTALI** (art. 3, comma 1, lettera a) e lettera l) della Legge)
- **26 Prestazioni** per i **7 Servizi** sul tema **CONTROLLI SULLE FONTI DI PRESSIONE AMBIENTALE E DEGLI IMPATTI SU MATRICI E ASPETTI AMBIENTALI** (art. 3, comma 1, lettera b) della Legge)
- **11 Prestazioni** per i **4 Servizi** sul tema **SVILUPPO DELLE CONOSCENZE AMBIENTALI E DIFFUSIONE DEI DATI** (art. 3, comma 1, lettera i,d,e,m) della Legge)
- **16 Prestazioni** per i **8 Servizi** sul tema **FUNZIONI AMMINISTRATIVE E QUANTIFICAZIONE DEI DANNI AMBIENTALI** (art. 3, comma 1, lettera d) e lettera e) della Legge)
- **5 Prestazioni** per i **2 Servizi** sul tema **SUPPORTO TECNICO PER ANALISI FATTORI AMBIENTALI A DANNO DELLA SALUTE PUBBLICA** (art. 3, comma 1, lettera f) della Legge)
- **4 Prestazioni** per i **2 Servizi** sul tema **EDUCAZIONE E FORMAZIONE AMBIENTALE** (art. 3, comma 1, lettera g) della Legge)
- **6 Prestazioni** per i **2 Servizi** sul tema **PARTECIPAZIONE AI SISTEMI DI PROTEZIONE CIVILE, AMBIENTALE E SANITARIA** (art. 3, comma 1, lettera h) della Legge)
- **2 Prestazioni** per il **1 Servizio** sul tema **BENCHMARKING E STRUMENTI DI AUTOVALUTAZIONE**

DEL SNPA (art. 3, comma 1, lettera n) della Legge).

Il principale **punto di forza** di questo Catalogo è di fatto la **condivisione**, nella **sua struttura** e nella **definizione contenutistica dei Servizi e Prestazioni**, da parte delle Agenzie e l'amalgama con le prestazioni svolte da **ISPRA**. A tale proposito molto utile è stata la **descrizione qualitativa** delle Prestazioni, che ha consentito di specificare al meglio i **processi connessi** e quindi di far comprendere i singoli contenuti e i relativi output. Come sopra richiamato il Catalogo è stato realizzato, così come previsto dal Piano Operativo di Dettaglio (POD), partendo dall'articolato della Legge e non è detto che questa sia la sua versione definitiva, anzi se ne potrà fornire una **versione più a carattere "comunicativo"**, se il Consiglio Federale valuterà in tal senso, rappresentando i Servizi e le Prestazioni secondo diversi schemi o modelli concettuali (es. **Pressioni, Stato, Risposte**), oppure per funzioni (es. **Conoscenza, Valutazione, Prevenzione**) o altro. Va detto inoltre che è opportuno considerare questo Catalogo in forma sempre dinamica in grado di essere al passo con le trasformazioni e i mutamenti normativi e di contesto che caratterizzeranno gli scenari con cui il SNPA dovrà confrontarsi.

Rimangono ancora da approfondire le questioni relative ad alcune Prestazioni che fanno riferimento ad aspetti più di carattere sanitario piuttosto che ambientale e tali da configurarsi non direttamente come **LEPTA** ma eventualmente di **supporto ai LEA della Sanità**. Sono state comunque inserite in questo Catalogo in primo luogo perché **previste da uno specifico articolo della Legge**, ma anche perché rientrano nella logica di impostazione

del Catalogo stesso ovvero perché svolte dalla maggior parte delle Agenzie, come Prestazioni significative, peraltro definite dai provvedimenti normativi regionali (es.: **prestazioni laboratoristiche** di supporto alle aziende sanitarie su **alimenti e acque potabili o di interesse sanitario**).

Un'altra considerazione riguarda il numero delle Prestazioni: non è detto che tutte quelle riportate nel catalogo diventino **"prestazioni essenziali"** del SNPA; al momento è stato riportato anche un quadro di come le singole Prestazioni siano svolte all'interno del Sistema, una fotografia dalla quale si evidenzia come non tutte le Agenzie lavorino allo stesso modo rispetto a quanto la nuova norma nazionale ad esse attribuisce (*a tale proposito si sono evidenziate in colore le percentuali delle prestazioni svolte da almeno metà delle Agenzie o quelle prestazioni svolte da altri almeno nella metà delle Agenzie*). Nell'identificare le stesse Prestazioni, si è rispettato quanto riportato nell'art. 3 della Legge in merito alle funzioni del Sistema Nazionale, pur nella consapevolezza che le **single Prestazioni individuate hanno certamente un peso ed una strategicità non omogenea** rispetto a quello che dovrebbe essere il mandato del Sistema.

I dati prodotti dalla **rilevazione sullo stato attuale** del grado di risposta del Sistema alle prestazioni così individuate, sono partecipati per una **prima sommaria elaborazione**: ne discende una rappresentazione dell'azione già esercitata dalle Agenzie da **raffinare in seguito** in modo più oggettivo quando saranno definiti in modo più dettagliato i **processi che descriveranno i flussi operativi** delle singole Prestazioni, evoluzione naturale degli esiti di questo lavoro.

Contestualmente alla formulazione del Catalogo, il Gruppo LEPTA sta lavorando con continuità agli altri due obiettivi specifici del Gruppo stesso; il primo riguarda la **definizione dei criteri per la determinazione dei costi dei Servizi** del Catalogo, mentre l'altro attiene la definizione di indici sintetici sulla base dei quali valutare la **domanda potenziale di prestazioni differenziata per territorio** in relazione alle "caratteristiche ambientali".

In linea con quanto previsto dal POD e dato atto delle diversità dei modelli contabili adottati all'interno del Sistema, è stato preparato un questionario informatizzato destinato alle Agenzie finalizzato all'aggiornamento e all'acquisizione dei dati rilevanti ai fini della determinazione dei costi standard. I dati già richiesti e raccolti per il benchmarking agenziale dovranno essere aggiornati ed integrati con dati più dettagliati e non desumibili da altre fonti (pagina web, fonti istituzionali, dati statistici ufficiali, conto annuale, ecc.). Il questionario, che sarà trasmesso entro il mese di Luglio, o al massimo i primi di settembre, alle Agenzie, consentirà di ottenere le **informazioni contabili** necessarie per addivenire alla determinazione **del costo storico di ogni Servizio** del Catalogo, attraverso la rilevazione dei **costi diretti per Servizio reso**, oltre all'ammontare delle spese generali e dei **costi indiretti complessivi**. Al fine di consentire la confrontabilità dei dati tra Agenzie, l'imputazione delle spese generali e dei costi indiretti, rispetto a ciascun Servizio reso, avverrà attraverso un metodo unico di ribaltamento che sarà attuato dal Coordinamento del GdL, che farà anche da supporto alla compilazione del questionario guidato a tutte le Agenzie per garantire la omogeneità dei dati caricati da parte di ciascuna, anche con l'ausilio di

specifiche „Note per la compilazione” in cui sono fornite specifiche e dettagliate istruzioni operative.

I dati forniti devono essere riferiti presumibilmente agli ultimi due bilanci a disposizione dell'Agenzia e cioè 2014 e 2015 per evitare possibili eccezionalità di fatti contabili o operativi legati ad un solo esercizio. Tale lavoro ricognitivo e conoscitivo consentirà di arrivare a determinare, con un univoco metodo di calcolo, il costo sostenuto dalle Agenzie per ciascun servizio prestato e consentirà anche di definire l'analisi delle determinanti di costo per addivenire alla individuazione delle variabili da utilizzare nell'applicazione di modelli econometrici che porteranno alla formulazione dei criteri standard di costo dei servizi.

Per quanto riguarda invece l'individuazione di criteri per definire la **domanda potenziale di prestazioni** e le necessarie valutazioni sulla loro differenziazione per territorio in relazione alle "caratteristiche ambientali" (quante prestazioni occorre eseguire a seconda della specificità del contesto), il GdL sta elaborando un insieme di indici e/o indicatori (IDT), secondo esperienze già condivise nell'ambito delle attività dei controlli ambientali e degli indicatori di pressione territoriale, che tengono conto sia delle „**Pressioni ambientali**” ma anche della „**Qualità ambientale**” (il livello di degrado in atto) presente localmente e della „**Vulnerabilità del territorio**”. Tale procedura verrà applicata ad ogni **singola prestazione**.

Il metodo per la determinazione degli IDT (**Indice di Domanda Territoriale**) prevede l'uso di più modelli (uno core che si applica alle principali classi di Servizi resi dal Sistema e altri modelli da definire) in funzione della tipologia del Servizio cui ci si riferisce. Sostanzialmente si possono identificare due tipologie di

modelli alternativi: modelli connessi alla domanda del territorio e quindi con indicatori riferiti al territorio e modelli non connessi alla domanda del territorio e quindi con indicatori non direttamente riferibili al territorio.

Le fasi successive richiederanno una sperimentazione del metodo core, la definizione di modelli alternativi per quelle prestazioni non riconducibili al modello core, la ricerca degli indicatori che descrivono tutte le prestazioni contenute nel Catalogo Nazionale dei Servizi e lo sviluppo di algoritmi di aggregazione delle componenti per la determinazione degli indici di domanda territoriale.

I lavori del gruppo LEPTA, sia per la parte che attiene la definizione dei criteri per la determinazione dei costi dei servizi del Catalogo, sia per quella che riguarda la definizione di indici sintetici sulla base dei quali valutare la domanda potenziale di prestazioni differenziata per territorio in relazione alle "caratteristiche ambientali", **termineranno, come da programmazione, entro l'anno.**

Un sentito ringraziamento a tutti i componenti del gruppo di lavoro che hanno contribuito attivamente all'ottenimento dei risultati sin qui conseguiti.

**Il Coordinamento GdL60 LEPTA
Giancarlo Marchetti – ARPA Umbria**

LA MISTIFICAZIONE PREVALE SULL'INFORMAZIONE ISTITUZIONALE

GIANFRANCO PALLOTTI
gianfranco.pallotti@virgilio.it

Era da aspettarselo! La settimana scorsa tutti i mezzi di informazione sono stati invasi da un comunicato stampa di Legambiente sulle imprese marine e lacuali della Goletta verde. Allarme inquinamento e rilascio di patenti sulla base di dati del tutto non significativi né rappresentativi e collegati come capre e cavoli alle leggi vigenti in tema di balneazione. Migliaia di dati prodotti dalle Agenzie regionali e riportati quotidianamente sui siti delle strutture ridotti a niente a livello di informazione. Un nostro giovane lettore ci ha inviato lo scorso 12 agosto una lettera che riportiamo integralmente di seguito. Non possiamo non dividerne i contenuti tranne l'intenzione dell'associazione ambientalista di danneggiare il nostro turismo anche se i media stranieri potrebbero certo approfittarne.

Di chi è la colpa di questa situazione che si perpetua da anni? Certamente non di Legambiente che, bene o male, fa il suo mestiere per guadagnare spazio, riconoscimenti e sponsor. La responsabilità è tutta nel silenzio e nella paradossale assenza di "controinformazione" da parte delle istituzioni a partire dal Ministero della Salute e del MATTM. Il nostro lettore chiede - quasi implora - che qualcuno stigmatizzi la situazione. Non è mai successo e non abbiamo segnali neanche stavolta. Silenzio assenso. Complicità, dipendenza politico-ideologica o delega all'informazione? C'è di più. IL SNPA ha

battuto un colpo, anzi due. **ISPRA-video** è intervenuta per riprendere senza una riga di commento l'articolo riportato da **repubblica.it** e in aggiunta ha dato notizia dell'incontro all'Isola di Certosa riportato dal localissimo quotidiano on line „**LA NUOVA di Venezia e Mestre**“. Forse perché era presente la dottoressa Francesca Ronchi, ricercatrice dell'Istituto, che è intervenuta anche con la seguente dichiarazione *“Siamo stati precisi e puntuali nei dati affinché arrivassero alle amministrazioni e nella speranza che vengano usati per politiche di tutela ambientale”*. A nome di chi parlava? Di ISPRA o di Legambiente?

Ci chiediamo inoltre cosa ne pensano della loro messa all'indice Mario Pompei, Mario Amicone e Maria Francesca Gatto, responsabili di ARPA Marche, ARTA Abruzzo e ARPA Calabria.

Non sarebbe il caso che AssoARPA intervenisse con un comunicato ufficiale che ripristinasse la verità e tutelasse i diecimila operatori e che AmbientelInforma o il tanto atteso e non più differibile ufficio stampa del SNPA lo riprendesse in dieci righe prontamente utilizzabili dai mezzi di informazione?

Caro Direttore, ancora una volta, puntuale come tutti gli anni, la Goletta Verde di Legambiente ci delizia con una raffica di notizie orripilanti sull'inquinamento dei nostri mari. Notizie destinate a gettare nel più profondo sconforto bagnanti, albergatori, bagnini e soprattutto a fare arrabbiare i tecnici delle Agenzie Ambientali, che per tutto l'anno con una frequenza mensile e su circa 7000 punti dei 7500 km di coste italiane,

fanno campionamenti e analisi, per dare ai suddetti quelle garanzie che la legge, ma anche il buon senso richiede, ossia che le acque sono o meno balneabili. Ma, crediamo, a fare la felicità dei giornali di mezza Europa e quella delle compagnie e società europee che hanno investito nelle spiagge di altri mari. Evidentemente l'equipaggio della goletta di tutto ciò non si rende conto e, pensiamo, nemmeno chi li manda a campionare alle foci dei fiumi ed in prossimità dei porti, ben sapendo che queste zone sono per definizione NON balneabili. O se lo sanno, sono da ritenersi peccatori consapevoli. Insomma l'informazione che arriva fa danni incalcolabili, ed è certamente almeno poco corretta. Si confondono... le acque, dovremmo dire con una battuta, mescolando lo stato delle acque dei fiumi con quello delle caratteristiche proprie della balneazione, in aree lontane da questi. È ora che qualcuno, che sia il Ministero della Salute o quello dell'Ambiente, o le Agenzie Ambientali, ora riunite nel SNPA, o tutti e tre, stigmatizzino questa vergognosa pantomima che da troppi anni ci sta assillando, fornendo finalmente al pubblico una informazione corretta sulle centinaia di migliaia di dati che annualmente vengono prodotti, sommergendo quelle poche decine, raccattate a tantum nei luoghi meno indicati per dare giudizi, o meglio più indicati a creare scompiglio ed allarme. Queste mie considerazioni vorrei che fossero diffuse, soprattutto a chi ne ha responsabilità.

Dal sito del 19 agosto 2016

PANORAMA NORMATIVO: ANALISI, INTERPRETAZIONE E APPLICAZIONE



La rubrica che sarà curata dai professionisti dello Studio B&P Avvocati, vuole costituire uno strumento di aggiornamento normativo su tematiche selezionate per l'ampia portata e l'importante impatto operativo sia per l'attività delle imprese che per quella degli Enti e degli Organi di controllo. Il legame tra normativa, tecnica e realtà operativa di ogni giorno si manifesta infatti nei settori dell'ambiente e della sicurezza probabilmente più che in ogni altra branca del diritto; per tale ragione è opportuno - e vorrei dire necessario - che "controllori" e "controllati" si aggiornino costantemente sul mutevole panorama normativo, dandone una lettura che - nella maggior parte dei casi - non può prescindere da un necessario confronto con le migliori tecniche. L'ambizione della presente rubrica - nell'ambito del Bollettino degli Esperti Ambientali, che da decenni persegue questa finalità - è dunque quella di assistere il lettore nell'analisi del testo normativo, fornendo anche spunti di interesse tecnico ed operativo.

Lo studio B&P Avvocati - con sedi a Milano, Verona e Palermo - è attivo da molti anni nei settori del diritto ambientale, della sicurezza sul lavoro e della responsabilità di impresa, ed in tali ambiti assiste imprese ed Enti sia in giudizio (contenzioso civile, penale, amministrativo e tributario) che tramite consulenza stragiudiziale, operativa e strategica. I professionisti dello studio nelle materie di competenza hanno al proprio attivo numerose pubblicazioni in Italia e all'estero, effettuano docenze presso varie Università e intervengono a seminari e convegni.

In forza dell'esperienza maturata, l'auspicio è dunque che la rubrica possa essere prima di tutto utile strumento per l'attività di tutti i giorni, inserendosi nell'importante attività che UN.I.D.E.A. e il Bollettino degli Esperti Ambientali svolgono nel settore ambientale.

Luciano Butti

luciano.butti@buttiandpartners.com

SISTEMA NAZIONALE A RETE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE: NOVITÀ E PROSPETTIVE

ATTILIO BALESTRERI^(*),
SILVIA CAMPIGOTTO

B&P Avvocati

^(*) attilio.balestreri@buttiandpartners.com

LE NUOVE DISPOSIZIONI NEL PANORAMA NORMATIVO NAZIONALE

Dopo l'approvazione definitiva della Camera dei Deputati, e dopo anni di attesa nelle aule parlamentari, il 18 luglio scorso è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la legge istitutiva del "Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale" (L. 28 giugno 2016, n. 132).

Il provvedimento, che entrerà in vigore soltanto il 14 gennaio 2017, istituisce e disciplina il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, composto dall'ISPRA e dalle Agenzie per la protezione dell'ambiente.

L'obiettivo della riforma, secondo quanto definito anche negli atti parlamentari, è assicurare omogeneità ed efficacia sul territorio nazionale all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico in materia ambientale. Il Legislatore ha inteso perseguire tali obiettivi per mezzo di una riorganizzazione delle strutture e delle funzioni dell'ISPRA e delle Agenzie nonché mediante la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA).

La riforma si inserisce nell'alveo di importanti interventi normativi che, a cavallo tra il 2015 e l'anno in corso, hanno inciso importanti settori del diritto ambientale; si fa riferimento in particolare alla L. n. 68/2015

che ha introdotto i c.d. "ecoreati" ed al "Collegato ambientale" (L. n. 221/2015) che ha aggiornato diverse disposizioni nell'ottica di *green economy*. Le nuove disposizioni dovrebbero contribuire a completare il percorso avviato con le recenti riforme, mediante una razionalizzazione e uniformazione dei sistemi di controllo, sorveglianza, sviluppo e aggiornamento tecnico. Molto, tuttavia, è demandato a futuri provvedimenti attuativi, lasciando ampi margini di incertezza sull'effettività ed efficacia delle disposizioni. Vediamo dunque nel dettaglio le principali novità.

IL SISTEMA NAZIONALE A RETE

Con la L. n. 132/2016 nasce il **Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente**, di cui fanno parte l'ISPRA e le Agenzie per la protezione dell'ambiente.

Il Sistema è chiamato a svolgere attività di **monitoraggio** dello stato dell'ambiente; funzioni di **controllo** delle fonti e dei fattori di inquinamento; attività di **ricerca**; funzioni di **supporto tecnico-scientifico** alle Amministrazioni nell'ambito dei procedimenti e nei giudizi in materia di danno ambientale nonché più in generale nell'esercizio delle funzioni amministrative in materia ambientale; attività di **caratterizzazione dei fattori ambientali**; assistenza nelle istruttorie per il rilascio di autorizzazioni e nel procedimento di **irrogazione di sanzioni**. È prevista inoltre la collaborazione del Sistema con istituzioni scolastiche ed universitarie per l'educazione in materia ambientale nonché la partecipazione dello stesso nell'ambito delle attività nazionali e regionali per gli interventi di protezione civile, sanitaria e ambientale.

Per l'esecuzione dei propri compiti il Sistema nazionale organizza e

coordina i propri laboratori organizzati in rete nazionale. Ciò dovrebbe favorire l'armonizzazione dei sistemi di conoscenza, monitoraggio e controllo delle matrici ambientali e garantire un più agevole coordinamento nelle attività di laboratorio caratterizzate da elevata complessità e specializzazione.

Per la promozione delle attività di coordinamento è istituito il Consiglio del Sistema nazionale che, nel proprio ruolo di coordinamento, esprime parere vincolante sul programma triennale delle attività del Sistema, sugli atti di indirizzo nonché sui provvedimenti governativi di natura tecnica in materia ambientale.

LEPTA E PROGRAMMAZIONE DELLE ATTIVITÀ DEL SISTEMA NAZIONALE A RETE

Il fulcro della legge istitutiva del Sistema nazionale a rete è certamente rappresentato dall'introduzione dei **livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA)**. L'obiettivo dell'intero provvedimento è infatti quello di garantire livelli omogenei e uniformi nelle prestazioni delle Agenzie sull'intero territorio nazionale. I LEPTA dovrebbero pertanto costituire parametri funzionali, operativi, programmatici, strutturali, quantitativi e qualitativi omogenei delle prestazioni per le Agenzie, contribuendo a definire **standard uniformi (scientifici ed operativi)** al fine di superare le difformità esistenti sul territorio nazionale.

Per esplicita indicazione della legge

in commento¹, i LEPTA costituiscono livelli essenziali delle prestazioni in materia ambientale di **rilievo costituzionale**. L'art. 117 della Costituzione ha infatti attribuito in via esclusiva allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che assumono, con ciò, diretto rilievo costituzionale. Le nuove disposizioni attuano nel settore ambientale tale disposizione, proprio attraverso i LEPTA. Ma vi è di più. Determinati, infatti, i livelli essenziali lo Stato potrà, ancora una volta per espressa previsione costituzionale, intervenire direttamente in fase attuativa laddove le Agenzie e gli organi regionali non dovessero garantire il raggiungimento dei livelli minimi essenziali delle prestazioni in materia ambientale², ad ulteriore riprova della centralità di tali livelli minimi ritenuti inderogabili.

Il conseguimento dei LEPTA dovrebbe dunque divenire l'obiettivo prioritario del programma triennale di azione del Sistema nazionale a rete predisposto da ISPRA, che costituirà il principale documento di riferimento per la pianificazione delle attività delle Agenzie individuando le principali linee di intervento operative.

I LEPTA, i criteri di finanziamento per il loro raggiungimento e l'adozione del Catalogo nazionale dei servizi saranno invece stabiliti con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri *"da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge"* ovvero, salvo proroghe, **entro il 14.01.2018**. È dunque evidente come l'efficacia, la

¹ L'art. 2 della L. 132/2016 al comma 1 lett. e) definisce infatti "livello essenziale di prestazione": "il livello qualitativo e quantitativo di attività che deve essere garantito in modo omogeneo sul piano nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione, di cui i LEPTA costituiscono l'applicazione in materia ambientale".

² L'art. 120 co. Cost. prevede: "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni (...) quando lo richiedono (...) la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

rispondenza agli obiettivi, la pertinenza dei criteri e dei parametri per la definizione dei livelli essenziali potranno essere valutati solo ad esito della definizione degli stessi; il rilievo costituzionale attribuito dalla legge è tuttavia certamente un passo avanti in un percorso in prossima evoluzione.

ISPRA: LE FUNZIONI TRA NOVITÀ E CONFERME

Come già anticipato, sul piano operativo, il provvedimento attribuisce un ruolo centrale all'ISPRA.

Accanto alle consuete **funzioni di carattere tecnico-scientifico**, che vengono confermate ed implementate, all'Istituto vengono specificamente assegnati importanti **compiti di coordinamento, indirizzo e impulso** nell'ottica di garantire l'efficace definizione ed attuazione della "logica di rete" che costituisce la base del nuovo sistema.

Sul piano tecnico - a margine della conferma di funzioni ordinariamente attribuite all'Istituto - assume particolare rilievo la previsione che demanda ad ISPRA, con il concorso delle Agenzie, l'adozione di norme tecniche vincolanti in materia di monitoraggio, valutazioni ambientali e controllo (assolutamente auspicabile nel panorama attuale fatto di prassi e criteri operativi sovente difformi). A livello organizzativo invece vengono puntualmente definite le funzioni di indirizzo e coordinamento tra cui quelle maggiormente significative risultano:

- la partecipazione all'istruttoria ai fini della determinazione dei LEPTA;
- la definizione di strumenti, modalità operative e criteri di periodicità ed omogeneità per l'esecuzione delle attività di controllo, nonché la definizione di metodologie per le attività di raccolta, valutazione e analisi dei dati ambientali;

- la promozione e lo sviluppo della rete nazionale dei laboratori anche finalizzata al miglioramento qualitativo delle prove effettuate;
- lo sviluppo e la gestione del sistema nazionale di qualità dei dati di monitoraggio ambientale;
- l'elaborazione di criteri e parametri uniformi per lo svolgimento dell'attività conoscitiva nell'ambito della difesa del suolo e della pianificazione di bacino;
- il rilevamento, l'aggiornamento e la pubblicazione della carta geologica nazionale;
- la creazione di un "legame diretto" (la cui portata non è tuttavia chiarita) con Amministrazioni Pubbliche, Agenzie e Associazioni di protezione ambientale legalmente riconosciute per garantire - oltre alla fruizione libera dei dati ambientali - anche la possibilità di formulare specifici quesiti conoscitivi;
- il coordinamento con l'Agenzia europea dell'ambiente e con gli altri Organismi internazionali competenti in materia ambientale.

Anche la struttura organizzativa e gestionale di ISPRA dovrà essere conseguentemente aggiornata al fine di garantire il perseguimento delle finalità attribuite dalla nuova normativa.

IL RUOLO DELLE AGENZIE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE

Per l'implementazione del Sistema, e sotto il coordinamento di ISPRA, mantengono ruolo centrale le **Agenzie**. È dunque previsto che - entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge - le Regioni procedano ad una **riorganizzazione delle strutture, del funzionamento, del finanziamento e della pianificazione delle attività delle stesse**. Le norme indicano che ciò andrebbe fatto nel rispetto del

Piano triennale e dei livelli essenziali delle prestazioni; va notato tuttavia che i tempi delle diverse attività (definizione Piano Triennale, definizione livelli essenziali, ecc.) – non pienamente coordinati nelle disposizioni normative e attribuiti a Soggetti diversi - potrebbero non coincidere creando problemi di attuazione delle disposizioni.

Da evidenziare poi la previsione per cui le Agenzie potranno svolgere nei territori di competenza - oltre alle attività tecniche e di controllo obbligatorie e necessarie al raggiungimento dei LEPTA - anche *“attività ulteriori (...) in favore di soggetti pubblici o privati, sulla base di specifiche disposizioni normative ovvero di accordi o convenzioni (...) a condizione che non interferiscano con il pieno raggiungimento dei LEPTA”*. Tenuto conto delle gravi ristrettezze di bilancio in cui le Agenzie sono sovente costrette a lavorare, la disposizione mira evidentemente a consentire fonti di finanziamento ulteriori alle Agenzie meglio organizzate, che potranno svolgere queste attività senza pregiudicare i LEPTA. Da questo punto di vista, sarà fondamentale l'efficienza dei controlli sul loro effettivo raggiungimento. Un diverso problema è quello di evitare che l'esercizio di queste attività crei situazioni di conflitto di interesse, oppure di distorsione concorrenziale all'interno del mercato della consulenza ambientale (ciò che porrebbe problemi anche dal punto di vista della conformità con il diritto europeo). Ad evitare questi rischi la nuova legge, opportunamente, prevede che tali attività non debbano generare – nemmeno in via potenziale - situazioni di conflitto di interessi o di lesione dell'imparzialità delle Agenzie e, soprattutto, il divieto di attività di

consulenza in favore di soggetti privati su materie sottoposte a vigilanza da parte del Sistema nazionale. Anche su questi aspetti sarà fondamentale una applicazione rigorosa della nuova disciplina.

INFORMAZIONE E CONTROLLI

Nell'ambito della riforma vanno in ultimo evidenziate alcune disposizioni dettate al fine di garantire la libera fruizione dei dati e delle informazioni ambientali ottenute nell'ambito dell'esercizio delle funzioni del Sistema nazionale a rete.

La prima novità è l'istituzione di una **rete informativa nazionale ambientale** denominata SINANET, che scaturirà dall'azione sinergica tra il Sistema informativo nazionale ambientale (SINA) - che ISPRA provvederà a realizzare e gestire - i punti focali regionali (PFR) e i sistemi informativi ambientali regionali (SI-RA). Anche in questo caso, l'efficace attuazione delle disposizioni dipenderà dall'effettivo grado di implementazione dei presidi previsti.

Nell'ottica di estensione dell'accessibilità dei dati ambientali – disciplina in continua evoluzione e per la quale la tendenza divulgativa sta assumendo negli ultimi anni profili estremamente estensivi – è previsto che dei dati raccolti venga garantita (dice la normativa *“indipendentemente dalla sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante”*) la **divulgazione libera** a tutti gli Enti, i laboratori di ricerca, i professionisti del settore e, più in generale, a tutti i cittadini. Come già avvenuto con alcune previsioni contenute nel Collegato Ambientale³, viene confermata dunque la tendenza al superamento dei criteri (in termini di interesse e rilevanza) dell'accessibilità

³ Anche l'art. 11 del Collegato Ambientale (L. n. 221/2015) pare infatti muoversi nel senso indicato.

della documentazione amministrativa, rendendo sempre più "libero" l'accesso ai dati ambientali.

I dati e le informazioni statistiche raccolte dal Sistema nazionale a rete nell'espletamento delle funzioni attribuite costituiranno inoltre riferimento tecnico ufficiale per la Pubblica Amministrazione.

Quanto, invece, ai **controlli** ed agli interventi ispettivi, ISPRA - oltre a dettare norme tecniche vincolanti in tema di monitoraggio, valutazioni ambientali e controlli, - sarà chiamata, ancora una volta con il contributo delle Agenzie, a predisporre uno schema di regolamento riguardante le modalità di individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi definendo inoltre il codice etico, le competenze del personale ed i criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive. Nell'attuale sistema in cui si ha una complessa e disomogenea distribuzione di competenze tra Enti di controllo è auspicabile che l'intervento regolamentare possa avere un ruolo di coordinamento, sebbene la delega attribuita ad ISPRA paia avere un ruolo ben più marginale.

PRIME RIFLESSIONI

La legge istitutiva del Sistema nazionale - inserita nel contesto delle

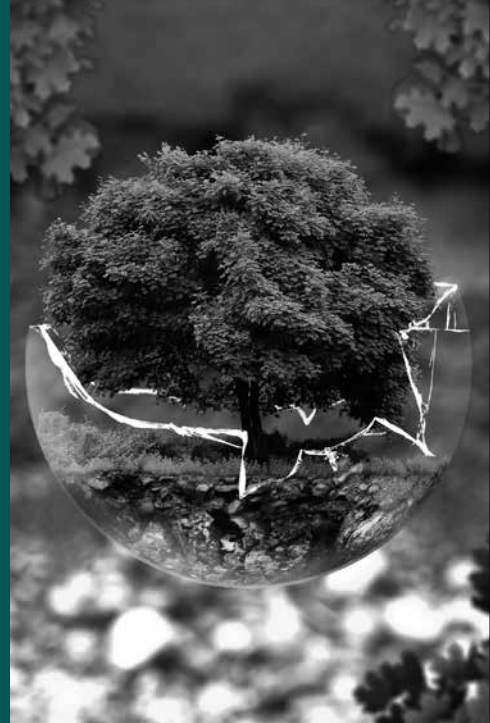
recenti novità che hanno interessato la disciplina ambientale - persegue il condivisibile obiettivo di armonizzazione e coordinare sul territorio nazionale l'attività delle Agenzie per la protezione dell'ambiente. Molto - per vero la maggior parte - delle nuove previsioni è lasciato a provvedimenti attuativi, per i quali si auspica una definizione nei tempi e nei modi previsti per legge, al fine di rendere efficace il contenuto di una disciplina allo stato attuale in larga parte ancora di principio.

Se da un lato l'entrata in vigore differita (al 14 gennaio 2017) delle nuove disposizioni pare rispondere ad una necessità anche riorganizzativa dei diversi Enti coinvolti, d'altro canto ciò non si deve tradurre nel grimaldello per posticipare (e con ciò privare di effettività) disposizioni già da anni ferme nelle aule parlamentari.

Proroghe, rinvii o ritardi nell'attuazione renderebbero, infatti, inefficiente il Sistema e complicherebbero - anziché semplificare - il già articolato panorama nazionale.

Il rilievo costituzionale attribuito ai LEPTA, con il suo precipitato in termini giuridici ed attuativi, potrebbe essere il meccanismo per garantire - o sollecitare - una efficace attuazione delle nuove disposizioni.

MANAGEMENT PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE: PUNTI DI VISTA



La rubrica vuole essere uno spazio dedicato ai temi dell'innovazione per una migliore gestione e organizzazione della Pubblica Amministrazione con particolare riferimento ai temi ambientali e agli strumenti disponibili. Molto spesso infatti gli esperti che operano nel settore ambientale si trovano a fronteggiare le attività in emergenza e i temi di una corretta e quanto più strategica programmazione sono le leve più importanti per non subire le sollecitazioni interne ed esterne ma casomai per veicolarle verso una più efficace ed equa azione di tutela.

Comprendere in che dimensione la PA - e quindi, per gli aspetti d'interesse di questa rivista, il Sistema per la protezione ambientale (SNPA) - si colloca rispetto al proprio campo d'azione, ai propri stakeholder, agli altri attori istituzionali e privati nonché alle risorse di cui può o potrà disporre, è ormai una consapevolezza indispensabile per gli analisti e i manager di una amministrazione meno burocratizzata, più efficiente, più economica e al contempo meno fordista, ma sempre più tesa al perseguimento dell'effettivo beneficio dei propri utenti e alla produzione di valore pubblico.

Non dimentichiamo che siamo in un momento storico particolare, dove la necessità di ripresa della crescita del nostro Paese richiede ormai che le Amministrazioni Pubbliche siano in grado, pur potendo contare su risorse sempre più limitate, di affrontare i problemi collettivi, di contribuire al rafforzamento della competitività dei territori, di riprogettare i servizi e di rispondere adeguatamente ai bisogni dei cittadini e delle imprese.

Questo libero spazio sarà dedicato alle esperienze e alle idee di tutti coloro che nella propria amministrazione, con particolare riferimento alle tematiche ambientali, hanno impostato (o hanno intenzione di impostare) strumenti di pianificazione strategica, organizzazione, project management, service management e ai risultati che tali esperienze e idee hanno permesso di raggiungere.

Maila Strappini
m.strappini@hotmail.it

A oltre vent'anni dalla promulgazione della Legge 61/1994 sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, grazie all'impegno costante di molti degli attori delle prime e delle più recenti ore, si sta assistendo alla presa di coscienza delle Agenzie e di ISPRA come "Sistema", suggellata finalmente dall'approvazione della Legge 132/2016. Le Agenzie stavano già facendo massa critica per confluire in un Sistema Nazionale già da qualche anno quando esperienze di sistema si stavano già concretizzando in sede ONOG, AssoARPA e nei programmi triennali del Consiglio Federale.

La promulgazione della Legge 132/2016 non ha colto impreparato il Sistema: le Agenzie avevano già iniziato a confrontarsi¹ sulle attività, il Consiglio Federale aveva approvato all'unanimità la bozza (edizione 5 revisione 3) del Catalogo Nazionale dei Servizi frutto condiviso e partecipato del GdL 60 LEPTA, il gruppo di lavoro composto da 15 Agenzie (compresa ISPRA) che sta lavorando alla individuazione di criteri per la definizione dei LEPTA. Il confronto riguarda sia il piano tecnico-scientifico ma anche quello economico e quello organizzativo: è tempo infatti che le Agenzie adottino stili di comportamento omogenei, si confrontino e si uniscano per condividere programmi e perseguire obiettivi comuni. È questo quello che si sta facendo in AssoARPA in tema di contrattazione collettiva poiché è ormai evidente che alle Agenzie ambientali deve essere riconosciuto un modello diverso da

quello del comparto Sanità che tenga conto finalmente delle specificità dei compiti e delle funzioni assegnate dalla stessa Legge 132.

Di seguito un contributo di Michele Camisasca, Direttore Generale di ARPA Lombardia e Vice Presidente AssoARPA con delega all'area Governance. (m.s.)

AGENZIE AMBIENTALI E NUOVI CONTRATTI COLLETTIVI: OPPORTUNITÀ DA COGLIERE

MICHELE CAMISASCA

*Direttore Generale ARPA Lombardia, Vice
Presidente AssoARPA
m.camisasca@arpalombardia.it*

L'approvazione della legge n. 132 del 2016, istituendo il Sistema Nazionale a rete per la protezione ambientale, offre un rinnovato ecosistema istituzionale, invitando, tra l'altro, le Regioni a una nuova stagione legislativa a livello locale dopo quella di fine anni '90/inizio anni 2000. Tutto ciò, nelle more del referendum, previsto per l'autunno 2016, sulla legge costituzionale che a sua volta ridisegna il perimetro delle competenze legislative delle Regioni, ridisciplinando la materia 'ambiente' nell'ambito dell'art. 117, ancora una volta, novellato.

In tale scenario di riforma di quella parte di Pubblica amministrazione italiana che si occupa a vario titolo di Ambiente, non può sfuggire l'agognata (e infine imposta dalla Corte Costituzionale con la sentenza 178/2015) riapertura, per tutto il pubblico impiego, di una fase di

¹ si vedano importanti momenti come la presentazione al FORUM PA del 13 aprile 2006 dei lavori del terzo rapporto benchmarking (l'incontro più partecipato di tutta la manifestazione), dopo che il primo rapporto era stato presentato sempre alla Fiera di Roma nel maggio del 2003 e il secondo alla conferenza delle Agenzie di Genova del luglio 2004, o la presentazione dei dati di benchmarking alla Conferenza delle Agenzie a Roma nel 2014 negli interventi dei Direttori di ARPA Puglia e di ARPA Calabria

contrattazione collettiva nazionale che, perlopiù ancora saldamente nell'ambito del comparto sanità, coinvolge le Agenzie regionali per l'ambiente.

Ragioni storiche hanno assoggettato, fino ad oggi, i lavoratori delle ARPA ai CCNL della sanità (sia comparto che dirigenza). Ragioni di continuità o di 'trascinamento' hanno indotto le parti a sottoscrivere un Contratto Collettivo Nazionale Quadro (firmato in via definitiva il 13/07/2016) che conferma tale scenario, con le eccezioni derivanti dalla cosiddetta legge Madia (124/2015) per la dirigenza (con i nuovi comparti la dirigenza PTA (professionale, tecnica, amministrativa) transita dal comparto sanità a quello delle funzioni locali, cioè quello di Regioni e Enti Locali).

Molti operatori del settore, singolarmente e in forma aggregata, auspicavano un superamento di tale modello a favore dell'inserimento dei dipendenti, non dirigenti, delle ARPA tra i soggetti regolati dal CCNL delle 'funzioni locali'. Ma la questione è solo nominalistica o ha un fondamento di contenuti? La realtà è che gli istituti previsti dal contratto della sanità non 'leggono' più, ammesso che in passato l'abbiano fatto, la condizione lavorativa di chi opera nelle agenzie per l'ambiente. La questione dunque non è teorica o di principio: essa prende le mosse dalle motivazioni che hanno previsto che il personale transitato dalle aziende sanitarie verso le agenzie per l'ambiente in fase di prima applicazione della legge 61 del 1994, mantenesse l'inquadramento contrattuale della sanità.

Ma oggi, avendo le ARPA affinato e definito il core delle loro attività, possono dire che l'applicazione degli istituti contrattuali pensati e gestiti per ospedali e servizi prettamente sanitari, siano quelli adeguati

a generare efficienza, prontezza di risposte ai cittadini, tempestivo supporto agli enti locali? Probabilmente la risposta è no.

Vediamo qualche esempio concreto riferito a specifici istituti contrattuali: La pronta disponibilità: può essere paragonabile e quindi gestibile con i medesimi criteri la reperibilità dell'infermiere di turno in un reparto, con quella dei reperibili in caso di incidente chimico? Il rapporto tra disponibilità ed effettiva attivazione può dirsi simile? E possono quindi operare le stesse limitazioni? Verosimilmente, no.

Il riconoscimento di funzioni di responsabilità al personale ARPA. Per il 50 per cento le Agenzie svolgono attività di monitoraggio e controllo. Con l'attuale CCNL non c'è nessuna leva contrattuale per valorizzare questa assunzione di responsabilità (a differenza del contratto Regioni/EE.LL.). E sono ben noti in ambito agenziale i tentativi di far rientrare e quindi pagare le indennità di responsabilità sotto l'istituto dei cosiddetti „coordinamenti”: indennità pensate per le caposala nei reparti ospedalieri.

Ancora: il lavoro programmato in orario notturno o disagiato o in trasferta (per rilievi fonometrici in notturna o monitoraggi ambientali festivi o prefestivi) non a carattere di emergenza va disciplinato come attività ordinaria, ma va valorizzato con istituti economici "ad hoc".

Anche con riguardo alla dirigenza, possono essere segnalate alcune istanze di cui il nuovo contratto dovrà tenere conto.

Anzitutto, la semplificazione delle regole per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali (sia pur nell'ambito di una materia a volte „riservata" alla legge...dalle leggi stesse). Nello spirito della riforma Madia, vanno superati per i dirigenti delle agenzie ambientali, i vincoli ideati per la

dirigenza medica. Il dirigente pubblico nella PA, deve, anche se di recente inserimento nel ruolo poter essere chiamato a ricoprire incarichi e di conseguenza assumere, responsabilità complesse.

Dovrà poi essere posta attenzione alla disciplina che sarà data alla dirigenza PTA che già il CCNQ ha stabilito transiti dal comparto sanità al comparto funzioni locali, nell'ottica di una favorita spinta alla mobilità e alla rotazione degli incarichi dirigenziali. Anche in questo caso andranno evidenziate le specificità proprie del dirigente ambientale.

Tutto ciò, se invece non si riterrà di completare un'opera lasciata a metà dalla precedente contrattazione e cioè la piena definizione del profilo e del ruolo del cosiddetto 'dirigente ambientale'.

Le tesi di cui sopra sono state approfondite e condivise da AssoARPA e illustrate nel luglio scorso al Comitato di settore Regioni/Sanità che è l'organismo, all'interno della Conferenza delle regioni, deputato a fornire gli indirizzi all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) che si siederà al tavolo delle trattative per il rinnovo contrattuale con le organizzazioni sindacali.

Il Comitato di settore ha approvato gli atti di indirizzo per comparto e dirigenza fornendo ad ARAN le linee essenziali e i contorni per la nuova procedura negoziale, così come previsto dall'art. 41 del D.Lgs. 165/2001, recependo alcuni significativi suggerimenti pervenuti da AssoARPA.

In sintesi e in conclusione possono essere indicati tre punti di attenzione che non potranno essere elusi dalle nuove norme contrattuali e che rispondono a esigenze di

semplificazione degli strumenti di gestione del personale pubblico:

1. **La ridefinizione e la semplificazione delle norme che presidiano la costituzione e la struttura dei fondi per la produttività**, sia per quanto riguarda la dirigenza che per le categorie. Chi ha avuto responsabilità di gestione delle risorse umane in contesti pubblici complessi come chi scrive, sa che quella predetta è l'emergenza numero "uno" se si vuole recuperare trasparenza, efficienza e efficacia del lavoro pubblico.
2. **La disciplina di indennità per attività di controllo e la ridefinizione delle fonti di finanziamento delle posizioni organizzative.** Laddove ci sono responsabilità nella PA, esse vanno adeguatamente remunerate e riconosciute. Occorre che i contratti tornino ad affermare il principio per cui i lavoratori abbiano la giusta retribuzione confrontata con le responsabilità. E occorre che le singole amministrazioni siano dotate di maggiore autonomia per valorizzare le eccellenze e le buone prassi.
3. **Da ultimo:** il sistema agenziale, pur con le specificità che la legge 132 ha voluto evidenziare, non propone una posizione autonoma dal punto di vista contrattuale. Non si chiede una sezione del CCNL a parte, come peraltro consentirebbe il CCNQ, ma si pretende che sia riconosciuta la specificità e la differenziazione delle attività svolte dai lavoratori a tutela dell'ambiente, rispetto a ciò che oggi il contratto del comparto sanità non è più in grado di leggere.

ARAN, atti di indirizzo, arretrati, adeguamenti salariali, negoziati, indennità di vacanza, delegazione trattante, piattaforma programmatica... termini forse sconosciuti per chi è stato assunto nella Pubblica amministrazione negli ultimi otto anni. I governi che si sono succeduti dal 2009 in poi, hanno infatti ritenuto che il primo segnale di contenimento della spesa per il personale pubblico dovesse venire dal blocco della contrattazione collettiva nazionale, l'unica in grado di attribuire risorse economiche da destinare ai salari. Il decreto 78/2010 ne ha disposto il blocco. Blocco che finché la Corte costituzionale non ne ha sancito l'illegittimità, nel 2015, è rimasto in vigore.

Dunque una tornata contrattuale che riparte per effetto di una sentenza del giudice delle leggi e non per volontà delle parti.

Solo con il tempo, vedremo se questo sarà di buon auspicio o meno.

Resta inteso che la Corte con la sentenza 178 (operante „pro futuro”) ha voluto riconoscere un diritto per i lavoratori, ma al contempo ha valorizzato l'intento di contenimento del dl 78 stabilendo che la contrattazione sarebbe dovuta ripartire da ora in poi.

Spetta dunque ai rappresentanti dei datori di lavoro pubblici nelle loro forme associate (comitati di settore per regioni, enti locali, enti del SSN o Dipartimento della funzione pubblica per i ministeri) così come previsto dall'art. 41 del D.Lgs. 165/2001) fornire le linee direttive (atti di indirizzo) all'unico negoziatore dei CCNL, cioè all'ARAN.

Spetterà poi al Governo, con le leggi di stabilità, individuare il monte risorse da destinare ai contratti all'interno del bilancio dello Stato. I primi 300 milioni annunciati dal Governo assomigliano a un piccolo 'anticipò nel caso si voglia dare un segnale di vera riforma della pubblica amministrazione tramite la nuova tornata di Contrattazione collettiva. E la contrattazione nazionale, impostata su soli quattro comparti, non potrà che dare spazio alla contrattazione integrativa di secondo livello. Solo lì, si capirà quanto i singoli enti nei loro tavoli negoziali vorranno tradurre principi di efficienza e merito nei nuovi istituti contrattuali.