

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

DURANTE E DOPO L'EVENTO

GIANFRANCO PALLOTTI

gianfranco.pallotti@virgilio.it

Il XXXV Congresso nazionale di UN.I.D.E.A. del 12-13 giugno a Roma ha riscosso un buon successo di pubblico nonostante le scarse risorse che le strutture del SNPA riservino alla partecipazione a queste iniziative. Di alto livello i contributi alle due sessioni. In quella istituzionale i massimi rappresentanti del Sistema Luca Marchesi e Stefano Laporta hanno evidenziato da una parte i ritardi negli adempimenti alla L. 132/2016 e la necessità di reperire risorse finanziarie aggiuntive (L. 68/2015, autorizzazioni, etc) e dall'altra l'impegno programmatico e selezioni di priorità negli interventi e nella selezione del personale legate alle previsioni della L. 132/2016 e alle obiettive situazioni di inquinamento di vaste aree del nostro Paese. Insomma ISPRA e anche molte Agenzie devono privilegiare la conoscenza, la vigilanza e il controllo del territorio evitare alcune derive "ambientalnaturalistiche" almeno nell'attuale e lamentata carenza di risorse umane, strumentali e logistiche. Tali richieste e impegni del SNPA sono stati ribaditi il mercoledì successivo durante l'audizione degli stessi Marchesi e Laporta presso l'VIII Commissione Ambiente della Camera. Nel corso della quale sono intervenuti gli on. Bratti, Zaratti, De Rosa e Braga condividendo la priorità del Sistema nell'attività di controllo, l'esigenza, utilizzando leggi quali la 68/2015 o norme ad hoc, di reperire risorse e la necessità di coinvolgere il MATTM e la Conferenza delle Regioni per accelerare gli adempimenti. A questo proposito i parlamentari hanno chiesto al Presidente Realacci di audire in tempi brevi il ministro Galletti e il presidente Bonaccini ipotizzando una sorta di tavolo tecnico per la chiusura degli atti.

Molto qualificati gli interventi della sessione "tecnica" dedicata al tema specifico delle bonifiche e a quello trasversale della definizione delle regole decisionale nell'utilizzazione prevista anche da ACCREDIA dell'incertezza di misura. Nonostante la presenza di tutti gli attori pubblici e privati interessati ad una rapida riletura del MLG ISPRA 52/2099, sono emerse due visioni distinte rispetto ai soggetti che, quantomeno nel SNPA, dovrebbero applicarla ed esserne responsabili tra il produttore materiale del dato analitico che constata la non conformità e il "decisore" che, sulla base di ulteriori conoscenze della situazione ambientale, provvede alla prosecuzione degli atti.

Questo impasse ha impedito incredibilmente per otto anni l'applicazione della linea guida e ha fatto perdere di credibilità al Sistema mettendo le imprese in situazioni costituzionalmente diverse a seconda della Agenzia accertatrice deve finire e devono riprendere immediatamente le attività del GdL 59 con un preciso e univoco indirizzo da parte del Consiglio del Sistema nazionale. Gli operatori delle Agenzie, le imprese e i loro consulenti tecnici e giuridici ne hanno bisogno. Basta non decidere! Stralci degli interventi alla tavola rotonda e i contributi alla sessione del martedì 13 giugno saranno pubblicati in un numero speciale del BEA.

Molto più semplice la parte associativa del congresso. È stato eletto il nuovo **Consiglio Direttivo** con l'entrata degli ingegneri Maila Strappini di ARPA Umbria e Roberto Sozzi già di ARPA Lazio. Successivamente il Consiglio ha nominato Adriano Zavatti già ARPAE Emilia-Romagna nuovo presidente di UN.I.D.E.A. confermando Gianni Formenton come vice presidente, Angelo Bortoli direttore del BEA e Cristina Piermartini segretario. (g.p.)

Dal sito del 19 giugno 2017

Anni 2017-2020

Presidente	Adriano Zavatti Laurea in Chimica - Modena - già ARPAE Emilia-Romagna Esperto in temi ambientali, con particolare riferimento alla idrogeochimica - zavattiadriano@gmail.com
Vice presidente	Gianni Formenton Laurea in Chimica - Padova - ARPA Veneto Esperto di controllo della qualità dell'aria e di emissioni in atmosfera - gformenton@arpa.veneto.it
Past President	Alessandro Di Giosa Laurea in Ingegneria per l'Ambiente e il Territorio - Roma - ARPA Lazio Esperto di progettazione ambientale e risparmio energetico - a.digiosa@gmail.com
Consiglieri	Maria Belli Laurea in Fisica - Roma - già ISPRA Esperta di metrologia ambientale - maria.belli2014@gmail.com Roberto Sozzi Laurea in Ingegneria Nucleare - Milano - già ARPA Lazio Esperto in micrometeorologia - Esperto in modellizzazione della qualità dell'aria - robertosozzi50@gmail.com Maila Strappini Laurea in Ingegneria Elettronica - Foligno (PG) - ARPA Umbria Esperta in Programmazione e controllo - Esperta in Agenti fisici - m.strappini@hotmail.it Marco Volante Laurea in Chimica - Brescia - ARPA Lombardia Esperto in chimica analitica e in gestione di laboratori - m.volante@arpalombardia.it
Direttore Bollettino degli Esperti Ambientali	Angelo Bortoli Laurea in Chimica - Venezia - già ARPA Veneto Esperto in sistemi di qualità laboratoristici direzionebollettino@unideaweb.it
Segretario	Cristina Piermartini Laurea in Conservazione dei Beni culturali - Rieti - ARPA Lazio Esperta in recupero dell'informazione e gestione della conoscenza - segreteria@unideaweb.it
Revisori dei conti	Roberto Cozzani - Roma Gianfranco Pallotti - Santa Marinella (RM) Giovanni Taveri - Brindisi
Probiviri	Pier Vincenzo Baldacci - Varese Claudio Baldan - Noale (VE) Edoardo Maina - Mathi (TO)

**BASTA DIATRIBE
FRA GALLI TECNICI
E SOCIALIDEOLOGICI!**

GIANFRANCO PALLOTTI
gianfranco.pallotti@virgilio.it

Riceviamo e volentieri pubblichiamo di seguito una nota di Adriano Zavatti, neo presidente di UN.I.D.E.A., che riprende alcune considerazioni da lui espresse nel corso del dibattito successivo alle relazioni della sessione congressuale dedicata a *"I siti contaminati e la gestione dell'incertezza di misura"*. Analoga posizione nella

stessa occasione era stata assunta da Alfredo Pini di ISPRA. Condividiamo il percorso del tutto logico che individua i livelli, i ruoli e gli ambiti di responsabilità di ciascuno degli operatori attivi nelle diverse fasi del processo con qualche preoccupazione nel caso fossero coinvolti "specialisti più o meno stelletti" non tecnici. In ogni caso risulta incomprensibile e inaccettabile da una parte la non applicazione e il contemporaneo non aggiornamento del MLG ISPRA 52/2009 su basi metrologiche rivolto esclusivamente al produttore del dato analitico e dall'altra la mancata predisposizione di uno o più

strumenti procedurali dedicati e altrettanto vincolanti per gli altri attori in campo. Altrimenti ci penserà qualche magistrato su suggerimento di un qualsiasi CTU.

Intervengo sul tema dell'incertezza di misura che è stato affrontato nel Congresso e ripreso da te nelle considerazioni preliminari apparse recentemente sul sito. Sull'argomento diversi gruppi di lavoro del Sistema hanno operato in questi anni, definendo con estremo dettaglio ed assoluta correttezza: modalità, condizioni di lavoro, indirizzi.

Tuttavia ancora questa procedura, che sembra abbastanza scontata nella sua attuazione, non è divenuta cardine comune dei laboratori delle Agenzie, che pure hanno piena facoltà di adottarne le modalità operative. Motivo: una incomprensibile renitenza da parte dell'alta dirigenza, ma anche di tanti operatori, ad aderire al principio che il responsabile del processo analitico, vero process owner, sia l'unico che ha facoltà (e dovere) di attestare o meno il superamento o meno dei limiti posti dalle normative (conformità - non conformità), certificandolo nel rapporto di prova.

Se è vero che l'unico che può certificare il dato analitico e la sua conformità è chi esegue l'analisi, e altrettanto evidente che l'accertamento analitico è solo una parte (sotto-processo) dell'intero processo di monitoraggio (controllo) delle attività potenzialmente inquinanti (fattori di pressione) e che per questo il process owner è il personale ispettivo che ha compiuto l'accertamento (ed il prelievo dei campioni da sottoporre ad analisi - prova) che deve riassumere nel rapporto finale tutti gli elementi di valutazione amministrativa, tecnica e di contesto, compreso il rapporto di prova con le relative valutazioni, da sottoporre all'autorità

amministrativa o giudiziaria, a seconda del caso. Su queste divergenze, basate vuoi su ataviche convinzioni e su concezioni assolutamente estranee alla coerenza dei processi di qualità a cui dovrebbero essere informate le procedure tecniche, è da tempo arenato uno degli elementi di sostegno all'azione di controllo delle Agenzie, esponendo, tra l'altro, l'intera attività all'alea di decisioni a valle, in particolare nel corso dei dibattimenti processuali, durante i quali il personale ispettivo e del laboratorio devono efficacemente sostenere i presumibili assalti dei legali e dai consulenti tecnici di parte.

A tal proposito sarebbe, a nostro avviso, indispensabile che le Agenzie sostenessero i propri tecnici con un adeguato supporto legale, per evitare che per mere sviste formali l'intera attività sia messa in discussione o resa inutilizzabile.

Ciò non è accettabile ed è indispensabile che si faccia chiarezza senza ulteriori dilazioni in questo come in molti altri campi.

Dal sito del 26 giugno 2017

Dopo l'intervento di Adriano Zavatti c'è stato uno scambio di opinioni con Maria Belli che abbiamo ricostruito dalle e-mail.

M.B. Applicazione del principio di precauzione alla valutazione di conformità. A mio avviso questo va applicato nel momento in cui si stabiliscono i limiti di legge e non quando si è chiamati a valutare il rispetto di questi.

A.Z. Corretto anche dal punto di vista concettuale: il ppc è criterio di livello superiore e non applicabile a semplici misure, ossia nell'ambito delle valutazioni non tanto nella incertezza, ma nella indeterminatezza dei limiti. Fraintendere questi due concetti è grave errore.

M.B. Incertezza di campionamento. La complessità di stabilire l'incertezza di campionamento può essere per il momento accantonata e nella revisione della LG si può stabilire che considerata tale complessità nelle valutazioni di conformità al momento si tiene conto solo dell'incertezza analitica.

A.Z. Corretto. La prova si deve riferire al campione così come viene consegnato al laboratorio di prova. L'incertezza sul campionamento (importantissimo nella valutazione del sito) riguarda tutt'altra argomentazione e necessita di un approccio a sè stante, che riguarda le modalità di raccolta del campione e la sua significatività, oltre alla ripetizione di più campioni nello stesso punto di campionamento e relativa analisi statistica di supporto etc etc. Insomma, non c'entra nulla con l'esito della singola prova, a cui si deve riferire l'analisi della incertezza della misura di cui si sta parlando. Non facciamo confusione.

M.B. Impatto dei valori di fondo sulla valutazione di conformità. Gli esperti ARPA che conoscono i valori di fondo dell'area su cui insiste il sito contaminato valuteranno l'influenza di tali valori sul dato di Laboratorio e decideranno di conseguenza l'influenza sulla conformità con i valori limite. Questo punto per me non va proprio considerato nella LG.

A.Z. Anche in questo caso è bene non mescolare le carte: i valori di fondo devono essere determinati sulla base di quella raccolta di informazioni (ed eventualmente di campioni indirizzati allo scopo), l'esito della prova è ... l'esito della prova con la sua incertezza, e non è certamente il laboratorio che ha il know how per addentrarsi in questa analisi di sito, ma sono i servizi territoriali, supportati dagli esperti di settore (geochimici, geologi, geomorfologi etc) a dover compiere questo percorso e dare la propria valutazione nell'ambito dello

studio di contesto del sito.

In conclusione: ognuno deve fare il suo mestiere! E' già tanto se il laboratorista applica la LG così come è stata concepita, collaborando, se serve, con gli altri professionisti dell'Agenzia.

QUALE FUTURO PER LE AGENZIE AMBIENTALI

GIANFRANCO PALLOTTI

gianfranco.pallotti@virgilio.it

Il 15 luglio Stefano Laporta si è insediato come presidente di ISPRA e del Consiglio del Sistema nazionale. In una intervista a ridosso della cerimonia ha ribadito gli elementi caratterizzanti del suo programma già espressi nelle audizioni parlamentari e che UN.I.D.E.A. ha largamente condiviso. Con il parziale rinnovo del CdA e del Comitato scientifico manca soltanto la nomina del Direttore Generale per completare la struttura di vertice dell'Istituto. Sarebbe tutto pronto per rilanciare l'attuazione non solo formale ma operativa e univoca sul territorio della L. 132/2016. Una serie di episodi, riportati da fonti interne al Sistema, hanno però fatto rinascere alcune perplessità e preoccupazioni nella gestione dei rapporti con il mondo esterno. Gli stakeholder, come abbiamo imparato a chiamarli. Il DT di ARPAT partecipa alla conferenza stampa della Goletta Verde e ARPATnews fa un'intervista a un legambientino toscano esaltando la complementarità delle attività dell'agenzia con quelle dell'associazione ambientalista sia in campo analitico (parametri chimici, biologici da una parte e batteriologici dall'altra) dimenticando i problemi che questo doppio canale, se ufficializzato, rende ingestibile il rapporto con i sindaci e i cittadini. Ma la complementarità si realizza anche nell'individuazione dei punti

critici come fossi e impianti di depurazione non funzionanti. Ma non è questo un compito dei Servizi territoriali dell'Agenzia come prevede l'Art. 3 b) della L. 132/2016? Ma non basta! La paludata ECOSCIENZA celebra la citizen science promuovendo non la numerazione degli uccelli migratori cari all'ornitologo Chapman, ma la adozione di strumenti di misurazione individuale per l'inquinamento atmosferico che porterebbero ad un conflitto permanente con le misure delle agenzie e a un errato confronto con i limiti. Potrebbe forse essere di un qualche interesse per sostanze ad effetto acuto come il vecchio CO con un limite orario ma non avrebbero alcun senso con quelle ad effetto cronico come il benzene, l'ozono o le varie frazioni del particolato.

Apprendiamo ancora che nella Piana fiorentina c'è un fervore di iniziative e acronimi che vedono in campo cittadini, comitati, amministrazioni comunali, università e centri di ricerca nella misurazione con strumentazioni fisse e da campo certificate e sperimentali per raccogliere dati sulla qualità dell'aria **senza oneri a carico di enti pubblici** puntando, e molto, sul dato disponibile in tempo reale. Siamo passati dal NIMBY per gli insediamenti al PIMBY (Please In My BackYard) per le misure. Per l'indispensabile e permanente coinvolgimento dei cittadini è necessario questo bricolage ambientale? Il Sistema non dovrebbe definire i criteri per la loro gestione?

Il Sistema non doveva essere l'unico punto di riferimento per la valutazione della qualità ambientale e per fornire elementi certi per l'adozione di provvedimenti amministrativi e giudiziari?

Il 17 luglio il DG di ARPA Umbria firmava un editoriale nel quale riprendeva, dichiarandolo, alcune sue proposte di anni addietro con il titolo *"Il futuro delle Agenzie Ambientali (se*

c'è) è "disruptive": Arpa 4.0". Tono messianico e struttura da enciclica sociale – il precedente articolo titolava *Un ambientalista di fronte alla "Laudato Si"* – in un contesto sconcertante che facciamo, per nostra manifesta incapacità, fatica a seguire. Tra una critica senza mezzi termini alla attuale realtà agenziale – e implicitamente alla L. 132/2016 – anzi a tutto ciò che è accaduto dal 2001, anno nel quale, guarda caso, dovette lasciare la presidenza dell'ANPA, alla lobbista e inefficace AssoARPA, chiude con *"l'esperienza indica come fattore essenziale di successo dell'approccio Citizen Science"*. Ci risiamo! Non siamo sorpresi dell'articolo apparso sulla rivista di casa mentre ci ha lasciati molto perplessi il vederlo riprodotto integralmente due giorni dopo sul notiziario settimanale AmbienteInforma, organo ufficiale del SNPA.

A questo punto vogliamo sapere – e in fretta – se all'interno del Sistema è iniziato un dibattito e, in ogni caso, cosa ne pensano e quale sia la posizione del Consiglio del Sistema e di AssoARPA. I diecimila operatori, le istituzioni, i cittadini e le imprese devono sapere dove va il Sistema agenziale.

Dal sito del 25 luglio 2017

SISTEMA. DA FARE AD ESSERE

GIANFRANCO PALLOTTI
gianfranco.pallotti.virgilio.it

Dopo sei mesi dall'entrata in vigore della L. 132/2016 si è tenuta la prima riunione del nuovo Consiglio del SNPA. Al gran completo dopo il perdono e il recupero di qualche pecorella smarrita. Nella intervista congiunta, successiva all'incontro dell'1 agosto, il neopresidente Laporta e il vice Marchesi, anche presidente di

AssoARPA, hanno usato parole e toni determinati, impegnativi e confortanti, sicuramente condivisi all'interno e all'esterno del Sistema. In modalità **"insieme"** hanno chiamato a raccolta tutto il personale e promesso/richiesto un Sistema **"forte, autorevole e credibile"**, erede di una grande storia di risultati ed esperienze", impegnato nella "ricerca di nuovi strumenti per una architettura istituzionale integrata. **Un triangolo virtuoso con Stato e Regioni."**

"Al fine di assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente..., è istituito il Sistema nazionale a rete..." recita l'Art. 1 della citata legge. Crediamo che sia il primo caso in Italia nel quale il Parlamento definisce una struttura operativa pubblica Sistema cioè un'organizzazione costituita da più elementi interdipendenti, uniti tra loro in modo organico. A rete e con legami forti stavolta. Il termine non è stato utilizzato, ad esempio, per il Servizio Sanitario Nazionale o per la Protezione Civile, anche se talvolta viene loro attribuito dagli organi di informazione per motivi funzionali e operativi.

Dopo la L. 61/1994 non fu semplice convincere il personale, in particolare i dirigenti, dei PMP – e le amministrazioni provinciali – che le Agenzie non erano il mero assemblaggio delle vecchie strutture e che non era più tollerabile nelle sedi periferiche la libera iniziativa negli interventi, la duplicazione degli organici e degli strumenti. In alcune Agenzie, complice anche la mancanza di indirizzi, di interesse e di vigilanza da parte delle Regioni, l'anarchia è durata per anni. Abbiamo ascoltato per troppo tempo lo slogan ad effetto "Fare sistema!" da parte dei massimi livelli dirigenziali. Una sorta di volontariato

senza obblighi, però. Ora il Sistema è istituzionalizzato e non può essere l'assemblaggio delle Agenzie regionali e provinciali. E' il Sistema che vive ed agisce attraverso le sue articolazioni. Esso deve rispondere come tale alle esigenze del territorio nazionale, paradossalmente superando la prescrizione dell'Art. 7.3. della L. 132/2016, e le singole Agenzie devono costruire mentalità, rapporti, razionalizzare le risorse e individuare strumenti organizzativi ed operativi conseguenti a livello gestionale, tecnico ed amministrativo. Sono molti i cambiamenti da fare per dare credibilità e visibilità al Sistema. UN.I.D.E.A. chiede segnali tangibili per trasformare lo slogan degli anni '90 in un adempimento normativo. E il primo impegno, in particolare da parte del MATTM, della Conferenza delle Regioni e di AssoARPA, deve essere quello di mettere ISPRA e le 21 sorelle nelle stesse condizioni di operatività. Il divario in termini di prestazioni tra le strutture del centro nord e quelle del sud è stato denunciato in tutte le sedi istituzionali e deve essere sanato anche con interventi di commissariamento da parte del MATTM, ove le Regioni siano palesemente inadempienti.

Da qui una concreta, vincolante e realistica, anche in termini di risorse, programmazione delle attività a livello nazionale con una selezione delle priorità tra le troppe previste dall'Art. 3 tenendo fermi gli ambiti fissati dalla legge istitutiva – vigilanza, controllo e monitoraggio ambientale – come solennemente dichiarato da Stefano Laporta nel corso delle audizioni parlamentari.

Dal sito del 28 agosto 2017

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

LA SCIENZA E LA PROVA SCIENTIFICA NEI PROCESSI IN MATERIA DI AMBIENTE E SICUREZZA

LUCIANO BUTTI

B&P AVVOCATI

luciano.butti@buttiandpartners.com

"Many students who have spent much of their educational life avoiding science and math become lawyers" (David L. Faigman).

Oggi come un tempo, il disprezzo per la matematica e le scienze costituisce una delle più frequenti motivazioni per la scelta degli studi giuridici. Si tratta di un errore. Tutta la nostra vita è infatti sotto l'influsso di queste discipline¹. Inoltre, vi sono oggi, nel mondo del diritto, profili professionali – il giurista ambientale e della sicurezza ad esempio – che presuppongono espressamente buone conoscenze scientifiche. Esse sono necessarie per affrontare i temi connessi alla relazione dose di esposizione-rischio (relazione che può essere lineare, lineare con soglia od ormetica, con assai diverse implicazioni) o alla individuazione del "fingerprinting" di un determinato inquinamento organico.

Quasi tutti i giuristi hanno poi a che fare con dati e informazioni organizzati secondo criteri statistici, perciò matematici²: all'interno dei quali bisogna saper scovare, con tecniche quasi poliziesche, i possibili errori³. E molti errori giudiziari potrebbero essere evitati se giudici e avvocati avessero una migliore conoscenza

dei fondamenti della statistica. E soprattutto delle regole della probabilità condizionata e del teorema formulato nel diciottesimo secolo da un eccentrico matematico e pastore inglese, Thomas Bayes. Si può poi ricordare che il Premio Nobel per la fisica Richard P. Feynman scrisse: "Non ha senso calcolare la probabilità di un evento dopo che è già avvenuto. ... Per esempio, questa sera è successa una cosa davvero straordinaria. Mentre venivo qui, ho visto una macchina targata ANZ 912. Potreste per favore calcolarmi la probabilità che di tutte le targhe dello Stato di Washington io vedessi proprio ANZ 912? ... Molti credono alle cose più strane per aver sentito storie in cui si parla di un singolo caso. Vedete bene che è ridicolo"⁴. Qualche volta, nei Tribunali, calcoli ridicoli simili a quello criticato da Feynman vengono presi sul serio: probabilmente da giudici e avvocati che detestavano la matematica.

Il problema della causalità, infine, presuppone concetti complessi e pone il diritto – singolarmente – a stretto contatto con una serie di altre discipline in apparenza da esso assai lontane: la filosofia, la fisica, la statistica, l'epidemiologia, la biologia e molte altre. E non ogni correlazione, come è noto, implica anche l'esistenza di un rapporto di causalità fra i due fattori correlati. In molte situazioni, poi, conosciamo la probabilità che un evento (ad esempio, una malattia) sia la conseguenza di un certo fatto (ad esempio, l'esposizione a una sostanza tossica), ma non sappiamo, né possiamo arrivare a sapere, se una singola persona

¹ Cfr. per esempio, riguardo alla matematica, HONSELL, F. *L'algoritmo del parcheggio. Il lato divertente della matematica*, Mondadori, 2007.

² Se non ci credete, consultate i paragrafi "Le illusioni probabilistiche" (pp. 97 ss.) e "L'intrinseca dimensione economica della probabilità" (pp. 105 ss.) del bel libro (giuridico, non statistico) di PUCCELLA, *La causalità incerta*, Giappichelli, 2007.

³ Cfr. BEST, *Damned Lies and Statistics. Untangling Numbers from the Media, Politicians and Activists*, University of California Press, 2001.

⁴ FEYNMAN, R.P. *Il senso delle cose*, Adelphi, 1999, pp. 86-87. Questo scienziato (1918-1988) è normalmente considerato l'ideatore della nanoscienza.

che è stata esposta svilupperà la malattia. Distribuire le responsabilità in questi casi è un lavoro molto delicato per i Tribunali.

Del resto gli scienziati ci spiegano che l'uomo è naturalmente tentato a cercare le cause di qualsiasi evento e si sforza sempre di attribuire a qualcuno la colpa di ogni avversità⁵. Questo atteggiamento – che i biologi chiamano “intenzionale” – ha precise motivazioni ancestrali: serviva agli uomini primitivi come meccanismo utile alla sopravvivenza in circostanze pericolose. I giuristi e soprattutto i giudici poi eccellono – per deformazione professionale – nella ricerca ad ogni costo di cause e di colpevoli; e non amano la figura giuridica del “caso fortuito”, in presenza del quale l'art. 45 del codice penale esclude la punibilità⁶. Ricostruire i nessi mancanti è il loro mestiere, la ragione per cui vengono pagati ed il metro del loro successo professionale.

Di fronte alle necessità di formazione matematica e scientifica dei giuristi evidenziate in precedenza, la formazione universitaria dei giuristi, soprattutto ma non soltanto negli U.S.A., si sta velocemente adeguando. Anche infatti sulla base di una breve e incompleta analisi, troviamo in primo luogo – in alcune fra le più qualificate Facoltà giuridiche degli U.S.A. – una esplicita valorizzazione del “background” scientifico e tecnologico dei propri studenti. Anche in Italia dobbiamo rapidamente adeguarci, si tratta di una necessità. Occorrerebbe a mio avviso prevedere corsi post-laurea dedicati esclusivamente agli studenti di Giurisprudenza: con l'obiettivo non già di formare generici “esperti” di una

specifico materia “tecnica”, quanto invece di insegnare a veri e propri “giuristi” (avvocati, studiosi, magistrati) come ci si debba misurare con le problematiche del rapporto fra legge, scienza, nuove tecnologie e rischi.

In attesa di ciò, i Tribunali necessariamente si occupano di scienza, particolarmente nei procedimenti in materia di ambiente e sicurezza. E lo fanno applicando i principi previsti dalla normativa europea e nazionale, tra i quali spicca il principio di precauzione⁷. “Viviamo nella società del rischio”; “La stessa scienza è incerta”: tutti noi abbiamo spesso letto o sentito affermazioni di questa natura. La società industriale tradizionale si basava sull'idea di distribuzione della ricchezza. La moderna società del rischio si organizza invece prevalentemente allo scopo di allocare – più che i vantaggi – gli svantaggi dello sviluppo. Tra questi svantaggi, primeggiano i vari pericoli cui le attività umane ci espongono e, in particolare, i rischi derivanti dall'insufficienza delle informazioni di cui disponiamo (in altre parole, dall'incertezza scientifica). E' perciò ben comprensibile che i cittadini chiedano ai Governi di difenderli da rischi eccessivi ed incerti, e qui viene in gioco l'idea della precauzione, “Better Safe than Sorry”. Il Decreto legislativo n. 152/2006 – recante “Norme in materia ambientale” – menziona ripetutamente in modo espresso il principio di precauzione, che talora viene applicato in giurisprudenza in modo molto rigido, come se comportasse l'impossibilità di avviare qualsiasi attività prima di dimostrarne in modo non smentibile la assoluta

⁵ BONCINELLI, E. *Il male. Storia naturale e sociale della sofferenza*, Mondadori, 2007, pp. 54 ss.

⁶ Ad esempio, in materia di ambiente e sicurezza, è del tutto prevalente l'orientamento giurisprudenziale che nella sostanza nega – nel caso di guasto agli impianti – la possibilità di assolvere il datore di lavoro sulla base del “caso fortuito”.

⁷ Per un esame più approfondito rinviamo a BUTTI, *The precautionary principle in environmental law*, Giuffrè, 2007, ed ivi ampie indicazioni di dottrina e giurisprudenza.

innocuità (cosa impossibile sul piano scientifico).

Il diritto comunitario, tuttavia, è apertamente schierato in favore di una definizione realistica e moderna del principio di precauzione. Il documento decisivo, da questo punto di vista, consiste nella Comunicazione 2 febbraio 2000 della Commissione, secondo la quale:

- a) l'applicazione del principio comunque presuppone l'esistenza di un "rischio individuato"⁸;
- b) quando determinate azioni vengono considerate necessarie sulla base del principio di precauzione, esse dovrebbero fra l'altro basarsi su una comparazione di costi e benefici.

L'attività del giudice presenta tanto aspetti di ricostruzione storica quanto profili di accertamento scientifico⁹; in sintesi infatti ciò che dovrebbe accadere in un processo è la ricostruzione di una vicenda storica, condotta secondo attendibili e controllabili regole.

Peraltro, come abbiamo già accennato, l'uomo di legge spesso non vorrebbe occuparsi di scienza. E tuttavia oggi, soprattutto in alcuni settori come quello sanitario ed ambientale, è costretto (anche contro voglia) a farlo. Non sto ovviamente proponendo che i giuristi si sostituiscano agli scienziati. Ma l'esperienza anche professionale insegna che – nel lavoro di squadra necessario per affrontare adeguatamente un problema ambientale o sanitario – i primi devono svolgere un ruolo analogo a quello del direttore

d'orchestra: il quale può non essere in grado di suonare i singoli strumenti, ma è consapevole del programma complessivo e del ruolo che ciascun suonatore deve giocare. In altre parole, il giurista deve essere in grado di "valutare a quali condizioni un'informazione può essere ritenuta dotata di validità scientifica"¹⁰.

In questo ordine di idee si è orientata la giurisprudenza della Corte Suprema americana, quando, a partire dal 1993, ha trattato tre fondamentali casi coinvolgenti i rapporti fra la prova scientifica e la legge, con specifico riferimento anche alle problematiche ambientali. Nel caso più noto e importante (Daubert), la Suprema Corte ha deciso che:

"a jury ordinarily should be the arbiter of the weight of expert testimony"

ma

"the trial court judges must be 'gatekeepers' who exclude scientific expertise not based on valid research".

Il necessario filtro sull'evidenza scientifica dovrebbe essere realizzato, secondo la Corte, utilizzando, fra gli altri, il metodo della "peer review" (validazione di una ricerca da parte della comunità scientifica): e pur senza che ciò comporti completo disinteresse verso le opinioni scientifiche dissenzienti e minoritarie.

Anche la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha recentemente nella sostanza confermato il compito del giudice di validare la scienza da utilizzare nel processo, quando

⁸ La giurisprudenza amministrativa italiana ha precisato, in tempi recenti, che il rischio può ritenersi "individuato" quando vi sia la dimostrazione o quanto meno la "plausibile allegazione di un pregiudizio" (TAR Lazio, sezione seconda ter, 18 aprile 2005, n. 6582). Secondo Consiglio di Stato, sezione sesta, 4 aprile 2005, n. 1462, è necessario dimostrare la "possibilità di una alterazione negativa" dell'ambiente.

⁹ Cfr. TONINI, *La prova scientifica: considerazioni introduttive*, in *Diritto penale e processo – Dossier 2008 – La prova scientifica nel processo penale*, p. 7.

¹⁰ BRUSCO, *La valutazione della prova scientifica*, in *Diritto penale e processo – Dossier 2008 – La prova scientifica nel processo penale*, p. 28.

ha affermato che l'adozione di misure precauzionali presuppone la possibilità di concludere, "sulla base dei dati scientifici disponibili che risultano maggiormente affidabili e dei risultati più recenti della ricerca internazionale, che l'attuazione di tali misure è necessaria" al fine di evitare pericoli per la salute umana¹¹.

Ed analogo indirizzo è stato seguito dalla giurisprudenza italiana. In questo ambito, infatti:

- la Corte Costituzionale ha affermato che, in materia di tutela della salute, "l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali" (elaborazione spettante agli "organi tecnico-scientifici") prevale sulla "pura discrezionalità politica dello stesso legislatore"¹²;
- le sezioni unite penali della Corte di Cassazione hanno autorevolmente chiarito come la prova scientifica sia accettabile solo quando consenta di ritenere provati determinati fatti "con alto o elevato grado di probabilità razionale o probabilità logica"¹³.

Il criterio descritto dalle Sezioni Unite è stato recentissimamente precisato da una ulteriore importante sentenza della Cassazione, che ha confermato l'importanza della prova scientifica, aggiungendo soltanto che il giudice deve naturalmente spiegare in motivazione le ragioni

per le quali ha ritenuto congrua una determinata evidenza scientifica. Nel singolare caso pervenuto all'esame dei giudici¹⁴, gran parte della sentenza impugnata conteneva la pedissequa riproduzione della perizia tecnica (erano persino rimasti nella sentenza riferimenti specifici alla persona del perito). Ora, nonostante al giudice sia consentito porre a fondamento del proprio convincimento le osservazioni del perito, il giudice deve tuttavia motivare tale adesione, dimostrando di aver comunque criticamente valutato le conclusioni del perito, senza ignorare le argomentazioni dei consulenti di parte. Nel caso di specie ciò non era avvenuto, e la Cassazione ha pertanto annullato la sentenza impugnata, rimandando gli atti al giudice del rinvio.

In definitiva, perciò, la scienza incerta e il diritto (che invece da sempre aspira ad essere certo) sono due estranei costretti a sopportarsi¹⁵. Anche per le disastrose conseguenze economiche che si verificano quando questo non accade: immaginate, per esempio, che un giudice personalmente fautore delle più strane terapie "alternative" pensi - al di fuori di qualunque validazione scientifica - di obbligare il servizio sanitario nazionale a procurarle gratuitamente a chiunque lo desideri (e non si tratta purtroppo di un esempio inventato).

Si deve dunque oggi affermare l'esistenza, nella materia in esame, di un vero e proprio dovere

¹¹ Corte di Giustizia delle Comunità europee, 9 settembre 2003, in causa C-236/01. Su questa sentenza v. in senso parzialmente critico - in quanto sottovaluterebbe il profilo della gestione politica del rischio - BARONE, *Il diritto del rischio*, Giuffrè, 2006.

¹² Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282, sulla quale si vedano le osservazioni di FUZIO, *L'abbattimento delle emissioni alla luce delle più recenti tecnologie*, in *Ambiente*, 2005, n. 2, particolarmente pp. 128-129. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, 2005, pp. 137-138 sottolinea l'importanza di un completo esame delle evidenze scientifiche in sede di motivazione di provvedimenti amministrativi basati su ragioni precauzionali.

¹³ Corte di Cassazione, sezioni unite penali, sentenza 10 luglio-11 settembre 2002 n. 30328. Secondo Cass. Pen., sez. IV, 28 settembre 2000, n. 1688, "alta ed elevata stanno ad indicare un giudizio che si avvicina al massimo, alla certezza".

¹⁴ Cass. Pen., sezione V, 9 novembre 2016 n. 46955.

¹⁵ Cfr. sul punto, anche per i profili di filosofia del diritto, TALLACCHINI, *Before and beyond the precautionary principle: Epistemology of uncertainty in science and law*, in *Toxicology and Applied Pharmacology*, 2005, 207, p. 645.

(costituzionalmente garantito) di equilibrio, da individuare a livello nazionale o sopranazionale, cui i pubblici poteri non possono legittimamente derogare: ciò perché - come chiarito dalla Corte costituzionale e dal Consiglio di Stato - in materia ambientale e sanitaria sono gli organismi scientifici nazionali e sopranazionali a dover "individuare il punto di equilibrio fra esigenze contrapposte, che si imponga in termini non derogabili da parte del legislatore regionale"¹⁶, quanto meno sino a quando non vengano proposti "elementi nuovi"¹⁷ tali da rendere

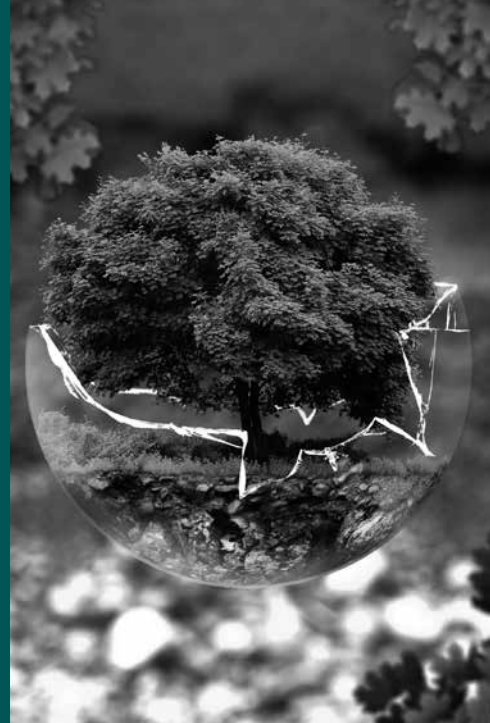
non più accettabili gli orientamenti scientifici precedentemente assunti come base per le decisioni politiche.

Un simile equilibrio - che appare oggi mancante nella nostra legislazione ambientale - è indispensabile affinché il principio di precauzione sia davvero utile per riconciliare scienza e società. I veri difensori di questo principio, insomma, sono coloro che - applicandolo in modo "equilibrato" (potremmo dire, con molte precauzioni...) - contribuiscono a renderlo più forte, autorevole ed accettato.

¹⁶ Corte cost., 17 marzo 2006, n. 116.

¹⁷ Così Consiglio di Stato, 18 gennaio 2006 n. 2001.

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 veicularle 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 pochi mesi dall'entrata in vigore della legge 132/2016 e in prossimità del rinnovo della direzione strategica di Ispra, molti modelli dovranno evolversi e adattarsi ai mutamenti di contesto in corso; l'analisi di come le strutture organizzative delle Agenzie stanno cambiando, come già abbiamo avuto modo di discutere con il Direttore generale di ARPA Sardegna [1], merita sicuramente ancora di essere approfondita.

Ho chiesto a Luca Marchesi, davvero voce e silenzio di questo Sistema, di ricordare, di interrogare queste bianche cartelle e di raccontare ai benevoli lettori della rubrica, attraverso la sua testimonianza, una storia. La storia dell'evoluzione dei modelli organizzativi delle Agenzie ambientali e dell'utilità di mettere a virtuoso confronto le esperienze già fatte.(m.s.)

[1] Sanna,A. "Il percorso di riorganizzazione dell'ARPA Sardegna", BEA 67 (4) 80-82 (2016)

EVOLUZIONE ORGANIZZATIVA DELLE AGENZIE AMBIENTALI. ANALISI DI ALCUNE ESPERIENZE E RIFLESSIONI CIRCA L'UTILITÀ DI POSSIBILI CONVERGENZE

LUCA MARCHESI

Vice Presidente SNPA,
Presidente AssoARPA
luca.marchesi@arpa.fvg.it

Ad oltre un anno dall'approvazione della legge di istituzione del Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) e a sei mesi dalla sua entrata in vigore (il 14 gennaio 2017), molti sono i problemi aperti e le riflessioni in corso.

Chi scrive ha avuto modo di intervenire in più occasioni pubbliche e a mezzo stampa evidenziando luci e ombre di un percorso che sconta ancora ritardi e difficoltà.

Tra i molti temi che meritano di essere messi sul tappeto, ce n'è uno che mi pare sia ad oggi abbondantemente trascurato e meriti invece qualche riflessione strutturata, anche alla luce delle esperienze più recenti che si sono verificate in particolare in alcune regioni italiane.

Mi riferisco al tema dei modelli organizzativi delle Agenzie e di ISPRA.

L'argomento, di indubbio interesse, non è oggetto di studio da molto tempo, né di dibattito all'interno del Sistema. Si parla infatti, nel Sistema e in AssoARPA, di armonizzazione tecnica, di contratto, di personale, di bilanci, di sicurezza sul lavoro, di sistemi di gestione, di *performance*, di trasparenza, di prevenzione della corruzione, di sinergie, di "rete delle reti", dei servizi da erogare... ma non della forma organizzativa che Agenzie e ISPRA devono assumere per poter più efficacemente realizzare la missione affidata loro dalla legge.

Eppure appare irragionevole immaginare che ventidue Enti differenti, chiamati dalla legge a interloquire in maniera sinergica e strutturata, in un'ottica di rete, per costruire un Sistema che ambisce ad essere uno dei fondamentali Servizi tecnici del Paese, possano farlo senza interrogarsi su quali siano le forme organizzative più consone a favorire tali compiti e interrelazioni.

Proverò a mettere in fila alcune considerazioni su questo argomento, ricordando alcune basi di studio in apparenza dimenticate e ripercorrendo in particolare alcune esperienze più recenti che mi pare possano offrire lo spunto per una riflessione aggiornata. E aggiungo fin d'ora, per poi tornarci al termine di questo breve

excursus, che è il momento di rilanciare con convinzione questo tema e di porlo al centro del dibattito, magari partendo con un momento di lavoro seminariale in una delle prossime iniziative di formazione AssoARPA.

LO STUDIO ONOG 2003

A mia memoria, il primo e forse unico tentativo di approccio sistematico all'analisi dei modelli organizzativi delle ARPA/APPA si deve all'attività dell'*Osservatorio Nazionale sull'Organizzazione* e la Gestione delle Agenzie (ONOG), del cui Comitato di Coordinamento ho avuto l'onore di fare parte per molti anni, insieme a Riccardo Guolo, Pietro Maria Testaì e alcuni altri amici. ONOG è stato per anni un luogo di elaborazione culturale ed operativa assolutamente straordinario, cui hanno lavorato svariate decine di dirigenti e funzionari del Sistema, in un momento di entusiasmo e di "costruzione" coincidente con la prima metà degli anni 2000 e la cui esperienza è da ritenere ancor oggi unica per la ricchezza e l'innovatività delle elaborazioni e delle ricerche. È in particolare nel primo Rapporto di *benchmarking* di ONOG, edito da APAT nel 2003 [1], che è inclusa (nel Capitolo 3 curato da Angelo Tanese) un'interessante analisi dei modelli organizzativi adottati presso le ARPA/APPA.

Emergevano all'epoca alcuni dati sostanziali che vale la pena di riprendere, rinviando comunque ad una attenta e meditata rilettura del contributo per una sua più approfondita comprensione:

- vi era una apparente omogeneità dei modelli macro organizzativi, che articolavano la "direzione strategica aziendale" su tre direzioni centrali, secondo uno schema tripartito in "Direzione Generale", "Amministrativa" e "Tecnica" (o "Scientifica" o "Tecnico-Scientifica"); uno schema che "clonava"

quello in uso presso le Aziende sanitarie (articolato in Direzione generale, Amministrativa e Sanitaria), con ciò confermando una certa subalternità culturale del neonato Sistema delle Agenzie rispetto al Sistema Sanitario Nazionale. Quanto questa scelta sia sostanzialmente una "derivata" acritica e un portato di una storia da cui è difficile affrancarsi appare evidente. Non sfugge infatti a nessuno come organizzazioni di servizi nel settore pubblico anche operanti nel campo ambientale abbiano già strutture di governance (a cominciare dalle cosiddette "C-suite") differenti e/o più articolate.

- una notevole eccezione a questo schema era rappresentata dal modello a matrice Settori – Dipartimenti in Lombardia, dove non era presente Direzione Tecnica né Direzione Amministrativa.
- altrettanto costante tra le Agenzie analizzate appariva il modello di organizzazione territoriale dipartimentale articolato in ambiti territoriali perimetrati su confini amministrativi corrispondenti a quelli delle Province. Il modello dipartimentale portava con sé inefficienze e asimmetrie, con duplicazioni tipiche della geometria dei frattali. Comportava inoltre la necessità di riflettere sul tema dei centri di eccellenza e di riferimento e dell'uso coordinato delle risorse su base regionale.
- al di là degli elementi di omogeneità apparente, emergeva una forte eterogeneità sostanziale dei modelli organizzativi, dovuta principalmente ai contenuti e ai posizionamenti gerarchici molto differenti che assumevano, da contesto a contesto, strutture apparentemente denominate in maniera analoga. La "Direzione Tecnica" ad esempio poteva essere una struttura di "staff" con semplice

ruolo di coordinamento e indirizzo rispetto alle "line" dipendenti dal Direttore generale; o viceversa poteva essere struttura gerarchicamente sovraordinata alle strutture operative, centrali o territoriali, oppure solo ad alcune di esse.

Le evoluzioni del primo decennio Nella seconda metà degli anni 2000, molti sono stati i tentativi di superare i limiti intrinseci ai primi modelli organizzativi delle Agenzie, in particolare i limiti di efficienza e di qualità provocati dalla frammentazione e dalla duplicazione delle funzioni svolte in segmenti organizzativi "ereditati" dai Servizi Sanitari Regionali.

In Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Piemonte e Lombardia hanno cominciato a vedere la luce strutture organizzative con ambito di competenza a base regionale, nate secondo due diverse modalità: da servizi territoriali già "unificati" (come è il caso tipicamente dei Dipartimenti/Settori regionali di "Sicurezza del suolo" e di "Idrometeorologia", altrimenti diversamente denominati a seconda delle Agenzie) ovvero per aggregazione di strutture provinciali sotto un'unica regia (è questo il caso delle strutture laboratoristiche, in particolare di chimica analitica, ma anche di radioprotezione e di biologia ambientale).

Dal punto di vista della regionalizzazione dei servizi va inoltre certamente citato il caso dell'ARPA Valle d'Aosta, per quanto esso sia riferito ad una scala dimensionale che ben si prestava e anzi necessitava di essere gestita in tal modo per ragioni territoriali, demografiche e istituzionali.

L'ESPERIENZA DI ARPA LOMBARDIA

Vorrei soffermarmi ora sull'esperienza che come Direttore dell'Area Programmazione e sviluppo organizzativo (variamente denominata negli

anni) ho avuto dal 2000 al 2014 in ARPA Lombardia, durante il mandato di Direttore generale dapprima di Giuseppe Zavaglio, poi del compianto Franco Picco e infine di Umberto Benezzoli.

In una Organizzazione articolata e complessa come ARPA Lombardia (con circa un migliaio di dipendenti dislocati all'epoca su circa una trentina di sedi territoriali, in un territorio popolato da dieci milioni di abitanti, che produce circa un quinto del PIL nazionale e che da questi punti di vista eccede dimensionalmente buona parte degli Stati Membri dell'Unione Europea) il problema organizzativo era evidentemente complesso.

La scelta del legislatore lombardo all'atto dell'istituzione dell'Agenzia, nel 2000, era stata quella di non definire in legge l'articolazione organizzativa di ARPA, se non nel principio di una organizzazione per Settori tematici e Dipartimenti provinciali, rinviando la declinazione di questo concetto ad un regolamento organizzativo. Il modello a matrice che ne era derivato, certamente più innovativo di quello "standard" derivato dalle Aziende sanitarie, aveva tuttavia non pochi difetti. Nonostante i molti "aggiustamenti" intervenuti nel tempo, ancora nel 2012 tali difetti rimanevano sostanzialmente tutti inalterati: non era chiara la linea gerarchica, né i meccanismi di programmazione e controllo, erano esaltati i conflitti centro-periferia e si replicavano funzioni identiche in diversi ambiti organizzativi territoriali, con evidenti *deficit* di efficienza e di qualità.

Dal 2012 ha avuto il via un'esperienza di profondo riordino organizzativo, cui abbiamo lavorato con l'allora Direttore generale Umberto Benezzoli e con il Direttore del Settore amministrativo Calogero Trizzino; un'esperienza mirata principalmente a semplificare, razionalizzare e gestire su base regionale il maggior numero

possibile di servizi, superando così l'organizzazione matriciale Settori/ Dipartimenti.

Nonostante alcuni aspetti che si possono certamente migliorare, il tentativo ha prodotto molti positivi risultati misurabili anche in termini di efficacia, di volume di produzione e di efficienza. Tra gli aspetti più significativi che vorrei ricordare del "modello lombardo", anche in quanto suscettibili di riproposizione ed espansione nel nuovo contesto oggi definito dalla legge 132/2016, ci sono:

- l'introduzione di un modello di "direzione strategica aziendale" più ampio e articolato, con una struttura macro-organizzativa da un lato più contratta (dieci Direzioni apicali, rispetto alle finanche ventuno degli anni precedenti) dall'altro assolutamente "flat" (a riporto diretto del Direttore generale) e con meccanismi di coordinamento variabili a seconda delle necessità, ma comunque presidiati da tre "direzioni centrali" trasversali anch'esse a riporto del Direttore generale: una Direzione *Amministrazione*, una Direzione *Ricerca, Sviluppo e Innovazione* e una Direzione *Operations*. Quest'ultima si caratterizzava per essere l'elemento più innovativo, assumendo – in un modello di chiara ispirazione aziendalista – la responsabilità dei risultati operativi e della "produzione" dell'intera Agenzia, attraverso la gestione del ciclo della *performance* e con il coordinamento delle attività anche attraverso la gestione diretta di attività trasversali e di supporto (Programmazione e controllo, ICT, Sistema Qualità, Sicurezza, VIA, VAS, Grandi Opere, Sviluppo Sostenibile ...)
- la forte focalizzazione del modello macro-organizzativo così disegnato rispetto alla *mission* dell'Agenzia, così come definita dalle norme - a partire dalle leggi istitutive dello

Stato e della Regione - e non senza richiami alle funzioni della legge 132/2016, pur essendo all'epoca la medesima ancora in stato di gestazione in Parlamento. In questo contesto, spiccano la distinzione tra controlli e monitoraggi, il ruolo del laboratorio come "service" di processo e la chiara perimetrazione di una Area organizzativa unificata a presidio del *Rischio naturale*

- la regionalizzazione di alcuni servizi operativi anche tematici e territoriali (meteorologia, climatologia, rischio geologico, servizio idrografico, ma anche altri storicamente dipartimentali, come i controlli qualitativi sulle acque superficiali e sotterranee, ...) nonché dei laboratori (chimica, fisica, biologia, radioprotezione), con la costituzione di centri di eccellenza e di riferimento a servizio dell'intero territorio regionale.
- dal punto di vista della dipartimentalizzazione, il superamento della coincidenza tra ambito di competenza del Dipartimento e confine amministrativo rappresentato dal territorio di competenza dell'Ente Provincia. A questo punto di vista, i territori provinciali sono stati accorpati a due a due sotto la responsabilità di un medesimo Direttore, con la creazione di strutture operative o tematiche di norma bi-provinciali. Un passo decisivo, anche se non definitivo, verso la rottura dello schema che prevedeva fino ad allora la corrispondenza biunivoca Dipartimento-Provincia.

L'ESPERIENZA DI ARPA FVG 2015-2017

L'esperienza di Milano e di ARPA Lombardia è alla base della riorganizzazione che ho realizzato in Friuli Venezia Giulia nei mesi successivi al mio insediamento come Direttore generale di ARPA FVG.

Il contesto territoriale e organizzativo,

di dimensioni decisamente inferiori a quelle lombarde - seppur caratterizzato da elementi di complessità per certi versi superiori e del tutto particolari, legati all'Autonomia e alla Specialità della Regione FVG, nonché a elementi orogeografici peculiari (il mare, le risorgive, i corpi idrici lagunari...) e al posizionamento di confine della Regione Friuli Venezia Giulia - ha consentito una più puntuale applicazione dei principi che avevano ispirato l'esperienza di riorganizzazione elaborata in Lombardia e di compiere un deciso passo in avanti nella direzione della semplificazione, della focalizzazione sulla missione e della regionalizzazione dei servizi.

Al termine di una analisi organizzativa e di contesto ampiamente partecipata, cui hanno collaborato in maniera proattiva oltre due terzi dei dipendenti dell'Agenzia, e dopo circa sei mesi di riflessione e discussione con gli stakeholder interni ed esterni, abbiamo potuto approvare un piano strategico di sviluppo di ARPA che ha disegnato un modello organizzativo coerente con la mission, con la visione di un'Agenzia aperta ai rapporti con il mondo della Ricerca e dell'Università e fortemente orientata alla comunicazione esterna.

Oggi ARPA FVG si configura come una struttura in cui tutte le diverse unità organizzative si qualificano come vere e proprie "strutture regionali multisito", essendo così completamente superato l'ancoraggio all'articolazione provinciale.

Questo significa che per ogni struttura organizzativa di ARPA FVG - si parli di laboratorio o di predisposizione di pareri AIA/AUA, di acque marino-costiere o di elettromagnetismo, di aziende a rischio o di rumore, di meteorologia o di bonifiche, di pianificazione dei controlli industriali o di gestione dei rifiuti - un unico Direttore responsabile pianifica

il lavoro su base regionale, gestisce le risorse allocate nelle sette diverse sedi dell'Agenzia, rende conto dei risultati raggiunti e garantisce qualità e omogeneità del lavoro secondo i medesimi standard di servizio.

Per ogni linea di attività, che a questo punto si caratterizza per essere in ogni caso attività "ad alta specializzazione" (con ciò superando un'antica e mai sopita *querelle* tra "territoriali" e "specialisti", da sempre origine di tensioni sul clima aziendale), si dispone così di una massa critica di risorse maggiore di quanto accadeva in precedenza. Ciò migliora l'efficienza, innalza la qualità, fa crescere le competenze e facilita l'omogeneità di approccio nonché la rotazione del personale, aspetto quest'ultimo importante e funzionale anche dal punto di vista della prevenzione della corruzione.

I problemi principali che abbiamo incontrato in questo processo di riordino riorganizzativo sono da individuarsi: nella riallocazione del personale in precedenza adibito a funzioni differenti, che deve in qualche modo "specializzarsi" e optare per una attività prevalente; nelle difficoltà di gestione della leva di comando, con i dirigenti che si trovano ad avere collaboratori collocati fisicamente in sedi non prossime; nella conseguente necessità di far crescere sempre più l'autorevolezza dei manager; e nell'importanza crescente della programmazione e del budget, strumenti gestionali rispetto ai quali sono necessari una continua formazione e affiancamento manageriali, in particolare nei confronti di dirigenti per lo più di estrazione "tecnica" come quelli delle Agenzie.

Il coordinamento e il governo complessivo dell'Agenzia sono affidati a una direzione strategica di cui fanno parte, oltre ai ruoli apicali definiti dalla legge regionale (Direttore generale, Direttore amministrativo

e Direttore tecnico-scientifico) e in attesa della sua riforma, anche il Direttore dell'Area *Ricerca, Sviluppo e Innovazione* e il Direttore dell'Area *Programmazione e controllo*.

ALTRE ESPERIENZE

Mi pare di poter dire che esperienze in corso di segno non dissimile a quelle che ho appena ricordato sono già in atto, con alcune interessanti varianti, in ARPA Lazio (Agenzia e Regione che si collocano su una scala territoriale intermedia tra FVG e Lombardia), nonché in ARPA Liguria e in ARPA Basilicata. Si tratta dunque di una linea di lavoro che sembra attrarre la curiosità di Colleghi che si trovano a lavorare in contesti economici e territoriali anche diversi tra loro. Anche dal punto di vista della condivisione delle esperienze e della costruzione di identità collettive, credo sia interessante qui sottolineare in particolare come alla costruzione del modello organizzativo di ARPA Basilicata abbiano lavorato, nell'ambito di un innovativo protocollo di intesa tra l'Agenzia e AssoARPA, anche importanti dirigenti di ARPA Molise, ARPA Valle d'Aosta, ARPAV Veneto, ARPA Toscana, ARPA FVG.

Per quanto caratterizzato da alcuni aspetti di peculiarità non pienamente in linea con il disegno finora illustrato e nonostante la sua genesi sia del tutto ad esso estranea, credo valga la pena inoltre di citare tra le esperienze innovative anche quella in corso di realizzazione in ARPA Umbria, in cui si è assistito al superamento della Direzione tecnica "unica" a favore di un modello organizzativo "piatto", con forme di coordinamento flessibili.

Un caso del tutto a parte è rappresentato da ISPRA. Per ragioni connesse alla sua storia, al suo posizionamento geografico e istituzionale e alle funzioni che gli assegna la Legge, e aggiungerei nonostante la sua

funzione di "hub" del Sistema, l'Istituto ha da sempre un modello organizzativo del tutto disallineato rispetto a quello delle Agenzie, in cui si aggiunge peraltro un elemento di complessità rappresentato dal contratto collettivo di lavoro applicato, che – come noto – è quello della Ricerca e non quello della Sanità.

Dapprima ANPA, poi APAT, poi ISPRA hanno avuto da sempre un modello organizzativo di tipo divisionale, solo parzialmente articolato secondo le funzioni del "Catalogo delle prestazioni" elaborato dal Sistema, il cui attuale assetto, peraltro passibile di imminente attualizzazione, prevede quattro direzioni apicali non chiaramente collegabili in relazioni di biunivocità con la più parte dei modelli organizzativi delle Agenzie regionali. Ciò ha generato talvolta nel tempo difficoltà di interlocuzione cui credo sia possibile oggi provare a dare una risposta definitiva anche attraverso una riflessione sui modelli di organizzazione.

CONCLUSIONI

In questo breve excursus, ho cercato di ripercorrere alcune esperienze, di mostrare alcuni elementi di riflessione e di problematicità, di individuare percorsi possibili di miglioramento, anche tra loro alternativi.

Certo è che un contesto mutato richiede riflessioni differenti e decisioni conseguenti.

Oggi infatti, dopo la legge 132/2016, le Agenzie regionali devono attrezzarsi per garantire i LEPTA negli ambiti di rispettiva competenza, cioè a dire che devono affrontare sui propri rispettivi territori problemi analoghi, cui possono essere date utilmente risposte organizzative simili, selezionando quelle più efficaci secondo la classe dimensionale e il contesto territoriale. Ma ISPRA e le Agenzie devono altresì organizzarsi e coordinarsi per offrire risposte collettive a

bisogni sovraregionali, con l'attivazione di meccanismi di sussidiarietà e cooperazione ancora tutti da progettare e peraltro oggetto di lavoro in uno dei sette "TIC" (Tavoli Istruttori del Consiglio SNPA) previsti nella prima programmazione triennale di Sistema.

Armonizzare i modelli organizzativi dell'Istituto e delle Agenzie potrebbe facilitare l'interlocuzione "tra Pari" e la formazione di community di professionisti in grado di crescere nel tempo in quanto a competenze e conoscenze, nonché di operare celermente in condizioni di emergenza e di necessità.

È mia opinione che interrogarsi sui modelli organizzativi, sulle

esperienze più recenti in corso e valutare le possibili ipotesi di convergenza rappresenti un'importantissima occasione per il Sistema e un'arma fondamentale per massimizzare efficacia ed efficienza dell'azione, nonché per semplificare e velocizzare la piena attuazione della nuova legge.

Per questo, con il Vicepresidente Alessandro Sanna, delegato alla materia, studieremo e proporremo tanto per cominciare uno specifico momento formativo AssoARPA da tenersi quanto prima, per riprendere questo dibattito da troppo tempo interrotto e quanto mai attuale.

[1] 1° Rapporto Benchmarking - Le Agenzie ambientali a confronto <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/manuali-e-linee-guida/1b0-rapporto-benchmarking-le-agenzie-ambientali-a>