

UN.I.D.E.A. e il Sistema delle Agenzie Ambientali

Il mio intervento non ha la pretesa di essere una relazione sistematica, quasi inevitabilmente pretenziosa, ma ha comunque l'ambizione di toccare molte delle tematiche oggi sul tappeto nel sistema delle Agenzie Ambientali, e la speranza di offrire spunti di discussione e approfondimento per queste due giornate e per i prossimi mesi.

Questa è e vuole essere infatti UN.I.D.E.A.: **una associazione tecnico-scientifica, attenta ai problemi organizzativi e funzionali delle strutture di controllo e monitoraggio ambientale che, cogliendo i segnali provenienti dagli iscritti, dagli operatori e dalla società civile, collabori con le Agenzie e le istituzioni per favorire i processi di miglioramento, rafforzamento, affermazione del Sistema, nella mission comune a tutti del risanamento e della prevenzione ambientale.**

UN.I.D.E.A. esiste perché esiste la necessità di difendere l'ambiente e le sue risorse. Esiste in quanto esistono le Agenzie Ambientali regionali che ne sono, e ne devono essere sempre più, il fulcro operativo, il punto di riferimento organizzativo e tecnico-scientifico della conoscenza e dell'informazione dell'ambiente e della sua interazione con le attività umane.

Il Sistema delle Agenzie esiste nella forma che oggi vogliamo difendere e valorizzare, anche perché UN.I.D.E.A. (allora Unione Italiana dei Chimici Igienisti) si batté nei primi anni '90 del secolo scorso, perché fosse riconosciuta e promossa l'autonomia delle strutture di tutela dell'ambiente e del territorio, svincolandole da una spesso asfittica, o quantomeno penalizzante, supremazia sanitaria, o, per meglio dire, medico-centrica.

La convinzione, ora come allora, che solo un approccio a tutto tondo ai problemi ambientali e territoriali (di cui la difesa della salute è solo parte, importante certamente, ma parziale e talvolta fuorviante), che solo un approccio unitario e professionalmente qualificato, poteva contribuire ad affrontare e risolvere.

Il dibattito che portò al referendum prima ed alla legge nazionale di istituzione delle Agenzie poi, fu molto acceso e l'UICI vi partecipò attivamente e crediamo sia stata, per molti versi, determinante, con l'appassionato vigore e l'intelligente, sensibile ed infaticabile opera dell'allora suo Presidente Gianfranco Pallotti, ora socio onorario di UN.I.D.E.A. A lui un grazie da parte di tutti noi e mio in particolare.

In occasione di questo congresso è per me un piacere ed un onore, rivolgere un sincero ringraziamento anche a Claudio Salvioni, storico segretario di UN.I.D.E.A., che ci ha chiesto di essere sollevato dopo tanti anni dall'incarico, oneroso e affatto remunerativo, che ha svolto sempre con efficienza, puntualità e passione, garantendo certezze e continuità all'associazione. Siamo sicuri che anche lui non ci farà mancare il suo consiglio e il suo aiuto nel futuro. Grazie, Claudio.

Ma veniamo ad oggi. Per definire nei suoi contorni essenziali l'attuale momento è bene ripercorrere, anche se sinteticamente, questi ultimi 15 anni. Come è noto, il processo di formazione delle strutture agenziali è stato lungo e non facile: ci sono voluti ben 7 anni perché tutte le regioni istituissero le Agenzie e in molti casi le strutture create non decollarono o furono lasciate in un inaccettabile limbo, prima di vedere avviata una organizzazione innovativa e adeguata al nuovo mandato istituzionale. Spesso restarono una sommatoria dei PMP, senza che fossero trasferiti alla nuova struttura i servizi territoriali o almeno parte di essi, per non dire del personale. I motivi furono diversi; ma crediamo di non sbagliare nell'affermare che le nuove Agenzie risentirono della stessa debolezza organizzativa (oserei dire) politica delle amministrazioni locali e regionali: dove il sistema della prevenzione aveva creato servizi già evoluti, le Agenzie si svilupparono, altrove languirono. Le stesse strutture della prevenzione, orfane dei servizi tecnici "ambientali" faticarono non poco a risollevarsi ed a individuare un loro nuovo e più efficace ruolo nelle articolate dinamiche della difesa della salute dai rischi ambientali, attraverso la indispensabile azione coordinata con le Agenzie, sviluppando il proprio bagaglio di esperienze e di know-how specifici nel campo dell'epidemiologia ambientale e sanitaria.

In una visione d'insieme più ampia della amministrazione della cosa pubblica, non siamo certamente noi a scoprire che negli ultimi anni la crisi del sistema delle autonomie locali si è fatto più crudo ed evidente, sia per le crescenti difficoltà finanziarie, sia per una progressiva perdita di fiducia da parte dei cittadini, che ricorrono sempre più a forme di organizzazione di autodifesa diverse, non riconoscendo più, se mai lo avevano fatto, nella tradizionali forme rappresentative istituzionali, un sicuro riferimento; ciò anche a causa di riforme che hanno allontanato il "palazzo" dai cittadini anche a livello locale.

Le Agenzie non possono non risentire di questa situazione. Per quanti sforzi facciano nell'adottare comportamenti ispirati a correttezza e terzietà e nel puntare sulla qualificazione dei servizi e su metodologie tecnico-scientifiche ineccepibili, molto spesso non godono della meritata fidu-

Relazione introduttiva

cia da parte del pubblico, che reclama l'intervento o si affida ad altri esperti, talora di dubbia credibilità, non fidandosi dei dati e delle valutazioni fornite dalle strutture agenziali. Ogni nuova opera ha il suo comitato di cittadini contro, in nome della difesa dell'ambiente e della salute. È ormai un classico. Questo, da un lato, rappresenta una domanda di democrazia: una sincera richiesta di "contare di più" nelle scelte; dall'altro, risponde ad interessi di varia natura: economici, politici, ambizioni personali, che nulla hanno a che fare col contesto ambientale specifico e con la difesa sostanziale dell'ambiente e del territorio.

Le Agenzie, incolpevoli, subiscono queste tensioni, che, peraltro, potrebbero essere almeno attenuate attraverso una maggiore trasparenza delle procedure e degli atti amministrativi e di strumenti di comunicazione e concertazione altrettanto trasparenti e credibili, portati ai livelli territoriali più bassi da parte degli enti locali, dagli stakeholders e dai soggetti economici.

La rete delle Agenzie Ambientali come esempio di federalismo solidale e sussidiario

A livello generale, l'attuale dibattito sul federalismo (con o senza aggettivi) rappresenta un tentativo di superare questa crisi anche se, per la verità, dopo un acceso dibattito, il federalismo sembra scomparso dall'agenda politica, forse anche perché superato dall'urgenza della crisi economica; speriamo non perché ridotto a mero espediente dibattito di facciata. Un federalismo solidale e sussidiario è certamente fondamentale per un rilancio delle autonomie ed il rafforzamento stesso dello Stato centrale nelle sue articolazioni territoriali. In questo le Agenzie Ambientali sono state uno splendido esempio di struttura "a legami deboli", ossia tale da garantire sinergie operative, crescita culturale degli operatori, rete di rapporti basate sulla volontà di collaborazione paritaria e senza che vi fosse un obbligo normativo.

L'esperienza dei Centri Tematici Nazionali è stata esemplare al riguardo, favorendo il coinvolgimento delle migliori energie delle Agenzie e del mondo accademico e della ricerca nazionale. Ci auguriamo che tale esperienza evolva positivamente con l'interessante nuovo Programma Triennale del Sistema agenziale, che verrà presentato domani nella 4^a sessione del Congresso e che va nella direzione di superare le notevoli differenze comportamentali, che ancora esistono tra le diverse realtà regionali (e talora anche all'interno di esse). Ricordiamo che solo così il Sistema agenziale sarà riconoscibile, autorevole e punto di riferimento centrale delle politiche ambientali. Il ruolo dell'ISPRA in questo processo sarà determinante, come lo è stato nel passato, se saprà essere, oltre che istituto di ricerca, un riferimento alto, proiettato a scala europea, ma operante in rete con le Agenzie regionali e con il mondo della ricerca e dell'Università.

Per lo stesso motivo ci auguriamo che AssoArpa ritrovi quello slancio organizzativo col quale era nata e che sia prodoma di una collaborazione strutturale, anche operativa, delle funzioni di supporto delle Agenzie (formazione e aggiornamento, amministrazione, bilancio, gestione del personale etc).

Insomma, vorremmo che il Sistema agenziale fosse un esempio di operoso, moderno ed efficiente federalismo, ripeto, solidale e sussidiario, come si era avviato ad essere fin dal suo nascente. La vexata questione del rapporto tra centro e periferia tra istituzioni, ad esempio, ossia tra le Agenzie regionali e quella nazionale, ha sempre rappresentato un punto di forza del sistema, proprio per la corretta applicazione del principio di sussidiarietà e solidarietà, mentre è attualmente un elemento di debolezza nel dibattito sulla revisione dei rapporti tra Stato ed autonomie locali. È anche per questo che il sistema-paese vive un momento di grave incertezza: l'equilibrio stesso dei poteri istituzionali sembra vacillare, in un contesto sociale nazionale ed internazionale complessivamente difficile; che, non solo non sembra avviarsi a ritrovare un assetto stabile, ma che nuovi ed imprevedibili eventi fanno ulteriormente vacillare.

La crisi economica e la riorganizzazione della pubblica amministrazione, la formazione ed altro

Gli infausti eventi finanziari del 2008 che hanno coinvolto l'economia reale stanno manifestando le loro nefaste e drammatiche conseguenze, fino al nostro piccolo quotidiano. Se oggi siamo meno numerosi del solito a questo Congresso, non è per scarsa attenzione o disaffezione di soci e sostenitori, ma, ahimè, per le difficoltà economiche degli enti pubblici, a seguito della falcidia delle disponibilità finanziarie, che hanno azzerato addirittura i fondi per missioni o le spese per aggiornamento professionale. Per inciso mi sia consentito, a tale proposito, stigmatizzare la pretesa/obbligo di validare con i costosi crediti E.C.M. i momenti di aggiornamento da parte del Ministero della Salute: che c'entra il MinSan? e l'aggiornamento "in medicina"? Ed i costi da sostenere nell'accreditamento nella penuria generale di risorse?

La formazione nelle Agenzie sembra languire e non basta la volontà e l'abnegazione dei singoli

a garantire un upgrading continuo. Servono corsi standardizzati di formazione al ruolo, soprattutto nell'ipotesi di una flessibilità delle funzioni svolte, che una moderna organizzazione richiede, sia a livello dirigenziale, sia professionale. Ciò, da un lato, garantisce uno sviluppo orizzontale delle competenze manageriali e funzionali del singolo, dall'altro occorre venga mantenuto uno sviluppo verticale delle professionalità specialistiche, entrambe necessarie all'arricchimento dell'intero patrimonio aziendale. Questo complesso sistema di formazione e aggiornamento non può essere realizzato che in modo integrato tra le Agenzie, ancora nell'ottica di una omogeneizzazione e sviluppo dei know-how, che, in tal modo possono essere scambiati e utilizzati dall'intero sistema. Una struttura virtuale di formazione, a cui ISPRA e le singole ARPA possono dare un contributo essenziale deve essere pensata nelle forme tradizionali (corsi di formazione stanziati, periodici meeting di aggiornamento etc), ma anche in forme innovative (e-learning, forum di discussione via web etc). È fin troppo ovvio affermare che è proprio nei momenti di crisi che le buone organizzazioni devono investire in innovazione, ricerca, formazione se vogliono avere un futuro. Al di là di ciò, l'ottimismo della volontà mi fa dire che, anche a risorse calanti, si può trasformare un problema in un'opportunità: individuando nuovi strumenti di governo delle strutture, selezionando e qualificando la spesa, riorganizzando e razionalizzando i servizi, spesso con ampi margini di miglioramento (e parlo per esperienza diretta), in attesa che "passi la notte". È vero. Ci sono spese inutili o sprechi nella pubblica amministrazione, ma non è con tagli lineari che si risolvono. E non è con procedure talora cervelotiche di valutazione, che si favoriscono la riorganizzazione funzionale, la snellezza operativa e la riduzione dei costi operativi. Occorre che si decida un ordine di priorità nella selezione della spesa per le strutture e noi pensiamo che quelle dedicate alla tutela dell'ambiente siano senz'altro da privilegiare, proprio perché rappresentano un risparmio futuro. Talora scomposte e demagogiche affermazioni dei più alti livelli di governo sviscerano ed umiliano gli operatori della pubblica amministrazione, quando quegli stessi livelli non spendono una parola, né impegnano la benché minima energia e risorsa nel tentativo di riorganizzazione della P.A. Questa è la naturale base su cui poggiare il necessario rinnovamento per poter richiedere agli operatori il doveroso impegno. Tagli lineari, sistematica denigrazione, minacce vaghe e generalizzate non fanno altro che peggiorare il rapporto dei collaboratori con la struttura, come ben sanno i più avveduti amministratori pubblici e privati. Lo insegnano i manuali di gestione delle risorse umane. La leadership e i più moderni metodi di management sono di tutt'altro impianto culturale e comportamentale. Le donne e gli uomini che operano in qualunque struttura sono il patrimonio più prezioso, con la loro storia, le loro passioni, competenze, aspirazioni. Le organizzazioni più intelligenti agiscono su questi determinanti per migliorare i propri servizi, facendo nel contempo sentire ai collaboratori il lavoro come cosa propria. Mai come nelle Agenzie il contesto motivazionale generale è favorevole: l'ambiente è tra i primissimi posti degli interessi della gente; essere un operatore ambientale esperto non può che gratificare, sempre che l'organizzazione favorisca questo riconoscimento. Dico cose a voi drammaticamente ben note ed è per questo che intendo qui ringraziare le Agenzie che ci hanno sostenuto in questo nostro momento di incontro: i nostri ospiti umbri, col loro patrocinio, che è stato anche concreto supporto logistico e organizzativo; le Agenzie del Lazio e di Emilia-Romagna ed ISPRA, che hanno contribuito alla pubblicazione della monografia sull'incertezza delle misure, che sarà qui presentata; le Agenzie che lo scorso anno ci hanno aiutato nell'organizzazione dei seminari su questo stesso argomento (Emilia-Romagna, Lazio, Sicilia, Puglia). Infine un ringraziamento agli sponsor (Project Automation, Sartorius, B&G-Biotech, Acqua Panna, Acqua Rocchetta), che non ci hanno fatto mancare il loro sostegno economico, nonostante il momento critico; ma anche quelli che, con rammarico, si sono dovuti ritirare proprio per questo.

De jure condendo

Il momento è certamente serio. Il rischio che stiamo correndo infatti è che strutture ancora gracili possano subire un danno irreparabile o che la loro accentuata debolezza induca il legislatore nazionale o regionale a ripensare il mandato istituzionale in negativo. Siamo convinti che un ritorno al passato sia impossibile, ma, alla luce di quanto accade in altri settori o in talune realtà regionali, il timore non è infondato. Solo un Sistema agenziale forte ed autorevole potrà contribuire a superare le numerose criticità e incertezze interpretative, che ancora sussistono nel corpus normativo ambientale; a garantire, per quanto possibile, certezza del diritto e dei riferimenti di analisi dell'ambiente e del territorio ed un adeguato supporto alla pianificazione ambientale e territoriale orientata alla sostenibilità.

Relazione introduttiva

Francamente non sappiamo dar torto a quegli operatori economici che dicono di non sapere come comportarsi, anche in ragione delle più disparate interpretazioni di talune norme, diverse da organo di controllo ad un altro, da luogo a luogo, da operatore ad operatore.

Che un coordinamento, almeno fino al consolidamento di un quadro giurisprudenziale certo sia necessario, è assolutamente auspicabile; molto meno lo è una rigidità di approccio, come sembra essere ventilato da alcune recenti proposte di legge (decreto sviluppo e dichiarazioni governative). Siamo altresì infatti convinti che a tutti i livelli istituzionali, da quello comunitario a quello nazionale, a quello regionale, solamente con il supporto delle Agenzie e degli operatori, che ben conoscono il territorio, le sue criticità, i migliori strumenti di controllo nel rapporto con le aziende e con la conoscenza dei fattori di pressione, di rischio, dello stato dell'ambiente e delle sue relazioni interne, si possano produrre buone regole e, a valle, una buona amministrazione e gestione. Le rare volte che ciò è avvenuto si sono fatte norme chiare e si sono applicate con coerenza, favorendo lo stesso armonico sviluppo economico e la sicurezza delle collettività.

Purtroppo invece fin dal livello europeo ciò non avviene, e addirittura il nostro Paese deve subire direttive ambientali perfette per il nord Europa, inapplicabili nei paesi mediterranei (vedi acque di balneazione e ozono). Ma questo, oltre che ad una debolezza del sistema di relazioni e del contributo tecnico nazionale, è anche frutto di uno nostro scarso peso negli organismi comunitari. Se le Agenzie venissero ascoltate o collaborassero de jure condendo; se si stressassero le norme, con una applicazione virtuale preventiva alla loro emanazione, affidata alle Agenzie (come è stato fatto in taluni rarissimi casi); se si affidasse al Sistema agenziale il monitoraggio delle leggi, de jure condito, stabilendo agili strumenti di aggiornamento ed adattamento progressivo, forse sarebbe più facile avere buone norme e buona amministrazione. Anche questo potrebbe essere un esempio virtuoso di federalismo, offerto allo Stato nelle sue varie articolazioni. Siamo ben consapevoli che questo non risolverebbe l'intera gamma dei problemi legislativi; e che la Politica (con la P maiuscola) si deve spesso piegare a quella con la p minuscola, così come non possiamo che lanciare un grido di dolore per la evidente sciatteria della redazione legislativa (e dello stesso editing), che costringe gli operatori della giustizia (figuriamoci i tecnici!) ad una affannosa ed acrobatica ricerca del dettato normativo, talora occultato in leggi di altra natura e titolo (quasi volutamente ingannevole), senza riferimenti (articolo o comma), con errori clamorosi o fantasiose definizioni nelle dizioni tecniche e nei tabulati di riferimento: limiti diversi per la stessa matrice e per gli stessi parametri in norme diverse; limiti indefiniti nei metodi di riferimento e nell'incertezza delle misure; etc.

Crediamo tuttavia che tutto ciò sia specchio fedele del momento critico più complessivo, che, se da un lato richiede profonde e necessarie riforme, dall'altro rischia di produrre ulteriori deformazioni od omissioni, le cui conseguenze sono difficilmente valutabili, nel caso le riforme stesse non siano ben calibrate (democratiche, giuste: regole condivise e valide per tutti) o, peggio ancora, avventuristiche; guai, poi, se riguardassero la legge fondamentale dello Stato.

Se, ad esempio semplificazione amministrativa e deregulation ci trovano d'accordo, non possiamo che paventare i rischi connessi alla ventilata eliminazione totale dei controlli preventivi, affidandosi solamente alle autocertificazioni ed ai controlli ex post. Potremmo ampiamente motivare queste affermazioni, ma lo abbiamo già fatto sul Bollettino.

La ricerca e la sua diffusione

Una analisi più approfondita del quadro normativo specifico di alcuni tra gli argomenti di maggiore interesse attuale, sarà sviluppata nelle sessioni tematiche del Congresso, con una serie di relazioni tenute da numerosi colleghi delle Agenzie e dell'ISPRA, che desideriamo qui ringraziare per l'entusiasmo col quale hanno accettato di intervenire.

Il Consiglio Direttivo di UN.I.D.E.A. ha scelto solo alcuni tra gli innumerevoli ed importanti argomenti possibili, volendo realizzare un incontro agile e tale da favorire la partecipazione. Ci scusiamo con gli operatori dediti ad altre materie, assicurandoli che nella scelta non vi è stato alcun intento di graduare l'importanza dei temi, che sono spesso oggetto di pubblicazione sul nostro Bollettino, che il direttore responsabile Angelo Bortoli, assieme a Fabio Decet, che ringrazio, curano con inesausta dedizione. A questo proposito ci dispiace notare che molti bellissimi lavori di ricerca o di studio specialistico che le Agenzie Ambientali producono e che meriterebbero la pubblicazione in termini scientifici e quindi di essere diffusi, restino sempre più frequentemente nei cassetti, privando i tecnici delle altre Agenzie (ma spesso anche della stessa Agenzia), i professionisti dell'ambiente ed un pubblico più ampio, della conoscenza delle esperienze condotte, depauperando, in tal modo, l'indispensabile dibattito culturale e tecnico-scientifico, ma anche privando le Agenzie del conseguente incremento di accreditamento e di autorevolezza.

Relazione introduttiva

Le ragioni di tale criticità sono molteplici: poco tempo a disposizione da dedicare alla redazione; un malinteso produttivismo aziendale, che induce a generare attività, numeri, pareri etc, senza fermarsi a elaborare, a pensare ed a far conoscere i propri lavori; scarsi incentivi personali, connessi a percorsi di carriera bloccati o senza un adeguato riconoscimento del valore delle pubblicazioni scientifiche.

Anche in questo, il percorso evolutivo dell'organizzazione agenziale risente della generale disarmonia e della poca chiarezza degli obiettivi nella pubblica amministrazione. Ne sia prova evidente l'incertezza nei dettati contrattuali e nelle prospettive di carriera.

L'organizzazione del lavoro

Le Agenzie devono scontare la situazione contrattuale d'origine: innumerevoli contratti da armonizzare, che ancora non hanno trovato un definitivo consolidamento (ad es: posizioni contrattuali diverse per dirigenti con identiche posizioni di responsabilità, ma stipendi con forti disparità); sostanziale blocco degli sviluppi di carriera nei livelli dirigenziali, a causa del soprannumero di origine "sanitaria" (il rapporto dirigenti/non dirigenti in origine era anche di 1:4 e faticosamente, con gli incentivi al pensionamento si avvicina a 1:10); affidamento di responsabilità dirigenziali "reali" a dirigenti di vecchia generazione, beneficiati da percorsi di carriera fortunosi, anche se privi di una adeguata capacità o a tecnici di elevata professionalità specifica, ma totalmente impreparati al ruolo manageriale oggi richiesto e senza che siano organizzati momenti formativi adeguati. A tal proposito sarebbe indispensabile la creazione di un pool di giovani su cui puntare per il futuro attraverso corsi specifici di aggiornamento.

A questa situazione si affianca quella di giovani laureati che, in queste condizioni di contorno, sia pur felici del "posto" non precario raggiunto, non vedono alcuna prospettiva di miglioramento nel loro futuro, che li incentivi ad una partecipazione convinta ai processi lavorativi; precari, a cui è negata ogni sicurezza o che sono già stati espulsi dal sistema, con una perdita di energie qualificate nuove e uno spreco inaccettabile di risorse finanziarie pubbliche dedicate alla loro formazione. Il quadro non è esaltante ed occorrerebbe sia una grande attenzione nei rinnovi contrattuali, delineando strumenti gestionali diversi ed innovativi, sia una gestione oculata, che sfrutti tutte le "pieghe" contrattuali, con un governo delle risorse umane creativo ed anti-conformista. Potrebbero essere individuati nuovi istituti contrattuali utili a garantire una maggiore flessibilità nella gestione degli incarichi e soprattutto che rendano meno formale e più concreto il rapporto tra lavoro e retribuzione, creando percorsi retributivi diversificati e gratificanti per la dirigenza (propriamente detta) e per l'alta specializzazione, sopperendo, in tal modo, alla difficoltà di prospettive di sviluppo delle carriere. Infine potrebbero essere stabiliti percorsi più snelli ed efficaci per gli incentivi di produttività. Ricordando che la contrattualistica è uno strumento di governo e non un totem, anche le organizzazioni sindacali potrebbero dare un aiuto consistente in questo percorso, innovando anch'esse obiettivi, metodi e strumenti.

La situazione tratteggiata fa da sfondo alla difficoltà incontrata dalle Agenzie di procedere alla riorganizzazione delle strutture e dei servizi. Talora, nei casi più innovativi, per la naturale ritrosia al cambiamento, talaltra senza che vi fosse una vera riorganizzazione funzionale al nuovo mandato istituzionale: si trattava più spesso di un maquillage, per coprire gli squilibri negli organici (per questo i nuovi contratti richiederebbero una maggiore flessibilità). In questi casi si è arrivati ad edifici organizzativi complicati e poco comprensibili: si vedano le diciture associate ai posti o i barocchismi grafici dei diagrammi strutturali, con cui si tenta di spiegare l'organizzazione.

La semplicità è un valore, poiché è sintomo di una visione chiara della struttura in chi la definisce e, di conseguenza, per chi vi opera e per chi la leggerà dall'esterno. In linea di massima si è assistito a due divergenti scelte: una che prevedeva l'accentramento delle funzioni specialistiche, soprattutto quelle innovative, rispetto ai PMP, lasciando al territorio quelle ritenute più "correnti" o inevitabilmente qui allocate. In tal caso la gerarchia centro-territorio era evidente. Il secondo orientamento mirava a garantire una presenza diffusa di centri specialistici nei nodi territoriali, assecondando situazioni favorevoli pregresse. Una combinazione di queste due tendenze è stata spesso adottata.

Un discorso a parte meritano le strutture laboratoristiche. Con grande difficoltà e tempi lunghi si sta procedendo in alcune Agenzie, all'accorpamento in pochi centri di riferimento o specialistici o semplicemente potenziando alcuni laboratori ed eliminandone altri.

Si è ampiamente dimostrata la fattibilità di ridurre i laboratori ad uno o due per regione, eventualmente con la creazione, presso alcune regioni, di centri specialistici di livello superiore quali quantitativo interagenziali. I risparmi in termini di investimenti, gestionali e di personale da utilizzare in altre funzioni qualificate sono notevolissimi. La resistenza al cambiamento da parte del

Relazione introduttiva

personale è spesso notevole, ma è altrettanto da sottolineare la soddisfazione che molti ci hanno confermato col tempo a cambiamento avvenuto. Ma non si tratta solo di operare una riorganizzazione meccanica (e non solo dei laboratori), riaccorpando strutture a valenza divisionale tradizionale, ma di optare per una profonda revisione dell'impianto stesso delle modalità di lavoro, introducendo un approccio per processi, se non addirittura per obiettivi, nelle modalità operative. Crediamo che ciò sia inevitabile e conseguente al diverso approccio necessario passando da PMP (ossia da laboratorio) ad Agenzia, che deve affrontare i processi ambientali nella loro interezza. Ne siamo profondamente convinti, così come siamo convinti che una tale scelta sia la chiave di volta di un profondo rinnovamento del mondo del lavoro. L'impegno per gli operatori è sicuramente importante, ma lo sono almeno altrettanto il miglioramento della qualità delle prestazioni, la soddisfazione dei "clienti", istituzioni e cittadini, e del personale.

È ovvio che tutta l'organizzazione dell'Agenzia debba essere rivista, operando un riallineamento dei determinanti fondamentali: risorse umane e risorse finanziarie, risorse strumentali e logistica. Ad esempio dovranno essere definiti i tempi di esecuzione delle singole attività – non solo quelle analitiche, valutate economicamente e su queste definiti i programmi annuali, ossia i livelli essenziali delle prestazioni ed i relativi finanziamenti su cui basare la pianificazione delle attività.

In questo il Programma Triennale del Sistema agenziale è ben orientato e costituirà un'ottima base per ogni riorganizzazione. La domanda di partenza di ogni riorganizzazione è: che cosa è una Agenzia Ambientale? Quale è la sua mission (che cosa deve o vuol fare)? Quale è, di conseguenza la sua vision (ossia che cosa vogliamo che diventi)? Dalle risposte a queste domande discende la definizione: dei processi primari e di supporto; delle figure professionali impegnate nei processi, sottoprocessi, attività; delle aree di responsabilità; dei rapporti interni ed esterni e di tutto l'impianto organizzativo susseguente e, quindi, dei livelli retributivi comparati.

Gli organi di vigilanza nel controllo dell'ambiente

Un esempio di forte innovazione operata, in questo contesto, che assume un particolare rilievo, è la scelta, operata da ARPA Lombardia, di non individuare più gli UPG negli organici dell'Agenzia, mantenendo sotto altra forma le relative indennità economiche ai dipendenti. È una scelta e come tale va rispettata ed apprezzata per la chiarezza. Infatti implica una precisa volontà di definire uno specifico ruolo tecnico-ispettivo con i poteri di accesso e di verifica consentiti dalla L.61/94 e dalla quasi totalità delle leggi regionali, senza subordinazione all'autorità giudiziaria del personale ARPA. Immaginiamo che la scelta sia stata meditata e siano state esaminate tutte le implicazioni conseguenti. Allo stesso modo ci paiono del tutto inaccettabili scelte che vedono il distacco di operatori del territorio presso le Procure della Repubblica. Queste ultime certamente possono approfittare dei know-how tecnico-scientifici e di conoscenza del territorio dei servizi territoriali delle Agenzie, ma esagerare, destinando propri operatori ad esclusivo beneficio di uno solo dei soggetti "clienti", è una perdita per gli altri. Su questo argomento si potrebbe aprire un dibattito, che merita un'attenzione del tutto particolare e che deve partire anche da quanto emergerà dalla tavola rotonda conclusiva del Congresso con la partecipazione dei vari attori coinvolti sui controlli ambientali e sui rapporti tra i vari organismi di vigilanza. Un coordinamento, nel rispetto dei ruoli, sarebbe auspicabile; trovare modi e limiti è altrettanto doveroso, ma richiede attenzione ed equilibrio (decreto sviluppo e divieto reiterazione visite ispettive).

Gli industriali si lamentano (e non hanno torto) che non esiste un coordinamento dei controllori, che si presentano, ciascuno per proprio conto, ad eseguire controlli, individuando, ciascuno, diverse e spesso confliggenti presunte irregolarità, senza che ci sia accordo o addirittura spesso con diverse interpretazione delle norme ambientali (ma anche di igiene e sicurezza del lavoro, solo per restare a campi affini). I soggetti impegnati nel controllo dei fattori di rischio ambientale sono innumerevoli: CC, CFS, VVUU, Polizia di Stato, GdF, Guardie Provinciali, GEV, Guardia Costiera e Capitanerie di Porto, oltre alle Agenzie Ambientali. Ciascuno ha diversi obiettivi, una diversa pianificazione del lavoro, diverse modalità operative, diversi referenti, diversi mezzi a disposizione, diversi know-how e preparazione specifica. Sperare che non vi sia conflittualità o almeno frizioni operative è essere eccessivamente ottimisti. Altrettanto che non si creino diffidenze reciproche.

Un coordinamento è indispensabile, ma:

- come può essere possibile lavorare in sinergia con piena fiducia tra magistratura, forze di polizia, agenzie ambientali, nella consapevolezza della labilità del confine tra prevenzione e repressione in campo ambientale, obiettivi che presuppongono diverse e spesso non coerenti strategie operative?

Relazione introduttiva

- come si può armonizzare il rapporto tra organi con diversi obiettivi istituzionali con le vigenti norme (spesso farraginose e contraddittorie)?
- come è possibile una azione sussidiaria in un contesto politico e sociale in cui lo scontro prevale sulla condivisione?

In una crisi economica come quella che stiamo vivendo:

- come è possibile contemperare la tutela di un bene collettivo e non individuale come l'ambiente, rispettando il principio di sostenibilità non solo ambientale, ma economica e sociale?

A volte la repressione, sia penale, sia amministrativa e la eccessiva severità rischiano di appesantire e danneggiare, di fatto, l'oggetto della tutela:

- qual è il limite tra rigore e correttezza dei comportamenti e la necessaria elasticità in un'ottica di raggiungimento dell'obiettivo di salvaguardia dell'ambiente, ma anche di altri valori sociali?
- come si possono affrontare questi problemi, concretamente e nel rispetto dei rispettivi ruoli?
- quali modalità di approccio: giuridico-normativo, procedurale, tecnico, organizzativo, comunicativo?

Una norma di indirizzo che precisi obiettivi ed ambiti di intervento e modalità di collaborazione è auspicabile, ma nel frattempo quali mezzi possono essere messi in campo?

Non c'è dubbio che meriterebbero altrettanta attenzione i rapporti delle Agenzie con gli enti di riferimento: Regioni, per gli atti di indirizzo, e Province e Comuni, per l'aspetto funzionale-operativo.

Nel primo caso, trattandosi di un ente regionale, il rapporto è più complesso da definire, anche se le coordinate legislative sono più chiare.

Nel secondo, pur avendo trovato negli anni un equilibrio, i comportamenti sono assai diversificati. In particolare si segnala la disomogeneità di comportamento sia nel supporto alla pianificazione territoriale, sia nella richiesta di pareri sugli strumenti urbanistici e sui nuovi insediamenti (industriali e non) e nelle istruttorie tecnico-amministrative. Talora essi vengono richiesti, anzi pretesi, con o senza compensazione economica; in altri gli enti si sono attrezzati autonomamente o si affidano sistematicamente a terzi, ad esempio, per le istruttorie. Una posizione univoca sarebbe opportuna o almeno un atto di indirizzo, individuando prima di tutto il o i soggetti da coinvolgere nella definizione di un accordo quadro da sollecitare da parte del sistema agenziale.

Comunicazione istituzionale e diffusione della conoscenza

UN.I.D.E.A. ha sempre inteso sostenere il sistema agenziale nel suo percorso di affermazione, esprimendo un pensiero libero di stimolo alla innovazione tecnico-scientifica, alla qualificazione professionale degli operatori, all'autorevolezza delle strutture, offrendosi come interlocutore di un percorso virtuoso.

Crediamo infatti che il Sistema agenziale debba essere centrale nei processi di tutela dell'ambiente, un vero punto di riferimento per gli enti territoriali a tutti i livelli istituzionali nel monitoraggio e controllo dell'ambiente, valorizzando il patrimonio di conoscenza sullo stato dell'ambiente e sulla previsione evolutiva, sui fattori di rischio naturali ed antropici, sull'impatto dei processi produttivi sugli ecosistemi naturali ed antropici e sulle loro dinamiche e che sia di supporto alle politiche di risanamento e prevenzione dei danni ambientali e della sostenibilità nella pianificazione (DPSIR).

Il Sistema Informativo Ambientale che l'Agenzia nazionale (ora ISPRA), in rete con le Agenzie regionali e provinciali, ha costruito attraverso i CTN, è l'esempio più qualificante del percorso virtuoso di accreditamento del Sistema agenziale. Ma crediamo anche che sia tuttora carente la capacità del sistema di produrre output di comunicazione istituzionale efficace, per informare i cittadini sulle reali condizioni dell'ambiente e sui rischi, facendo emergere il sistema stesso come riferimento. Basti pensare ai periodici report, prodotti da varie associazioni private che portano a classifiche sulla qualità di componenti ambientali e del territorio. I dati sono, nella quasi totalità, quelli prodotti dalle Agenzie, mentre gli indicatori ottenuti spesso non rappresentano la realtà e generano solamente sterili polemiche. In ogni caso le ARPA non vengono quasi mai citate e l'associazione, istituto, fondazione o altro che promuove la statistica sembra averli prodotti in proprio o quantomeno, attraverso essi, si offre come riferimen-

Relazione introduttiva

to e giudice, non sempre disinteressato. Ancor più clamoroso è il caso dei monitoraggi estemporanei operati su varie matrici ambientali e fattori di pressione (acqua, aria, rumore etc), e fortemente pubblicizzati, senza che siano supportati da un controllo di qualità adeguato o, peggio, del tutto non rappresentativi della realtà. Lo stato dell'ambiente è valutabile, per molte matrici, solo su base temporale annuale e non puntuale (vedi i dati sulla balneabilità delle acque marine o le lenzuolate). L'abile promozione comunicativa tende invece ad accreditarli proprio a scapito di quelli faticosamente prodotti dalle Agenzie. La stessa cosa accade in campo sanitario per l'attività dei Dipartimenti di prevenzione delle ASL. E il pubblico ci crede! Qualcuno deforma il motto cartesiano: cogito ergo sum in comunico ergo sum. Se è vero, l'esistenza delle Agenzie potrebbe essere messa in dubbio!

Ciò è inaccettabile. Occorre tuttavia chiedersi se anche le Agenzie non commettano almeno un "peccato di omissione", per varie ragioni che sarebbe interessante approfondire, non proponendosi esse stesse per prime, coi propri dati e con le proprie valutazioni. I Report periodici generali o settoriali sono un obiettivo da perseguire con ancora maggior forza rispetto al passato, da parte delle singole Agenzie e, soprattutto, dell'intero sistema, da parte di un centro di comunicazioni coordinato dall'ISPRA. Meno di una settimana fa l'Agenzia Europea per l'Ambiente ha diffuso la notizia che sue pagine informative saranno disponibili su Facebook, Twitter e YouTube.

Non si tratta di entrare in quello che oggi si ama definire il "teatrino della politica", ma di proporre all'attenzione del pubblico la reale situazione dell'ambiente, come struttura tecnica terza di riferimento, esattamente come ISTAT fa nelle sue periodiche esternazioni statistiche sull'economia. I numeri sono numeri. Le valutazioni e le decisioni sono compito della politica. Per questo crediamo che sia oggi necessario riprendere e rinvigorire il mandato istituzionale delle Agenzie, rafforzando il sistema federale, definendone meglio obiettivi e compiti, come intendeva fare una proposta di legge ampiamente discussa nella passata legislatura e con essa decaduta. Esistono progetti di legge giacenti oggi alla Camera, che tuttavia, come tanti altri, non sembrano avere una vita facile e destinata ad un felice esito. UN.I.D.E.A. non cesserà di sollecitare il parlamento e le forze politiche a riaprire la discussione, anche se il legislatore sembra ora impegnato in tutt'altre pur importanti decisioni. Il rischio che paventiamo è di un progressivo affievolimento della spinta ideale, così viva nei primi anni di vita delle Agenzie, che finisca per sfilacciare il sistema, fino a indurre a decretarne l'immaturo fine (deprimendo anche l'entusiasmo degli operatori).

Su questo cercheremo di sensibilizzare i nostri soci e gli altri operatori, con iniziative specifiche, coinvolgendo i massimi livelli delle Agenzie nella loro espressione federale. Per questo abbiamo plaudito ad AssoArpa ed ai suoi dirigenti che hanno fatto sentire chiara e distinta la loro voce di dissenso (a cui UN.I.D.E.A. si è associata) al legislatore, su inopinate ed estemporanee scelte in corso di formazione di testi normativi (riforma delle autonomie locali), la cui approvazione metterebbe in serissima discussione l'esistenza stessa delle Agenzie. Analogamente plaudiamo alla coraggiosa presa di posizione di AssoArpa e di ISPRA, avversa all'adozione di un testo legislativo (tra l'altro nella sede impropria di una decretazione d'urgenza di carattere finanziario!), che va ad indebolire l'evoluta e stabile normativa sui campi elettromagnetici, modificandone significativamente e senza adeguate motivazioni scientifiche i limiti di esposizione. La strategia che UN.I.D.E.A. intende perseguire per affrontare i numerosi problemi tecnico-scientifici, organizzativi, "politici" connessi ai temi ambientali, che ci stanno di fronte, è quella di valorizzare la sua presenza come sede di confronto snella e non istituzionale. Gli strumenti che utilizzeremo, sperando nel supporto dei soci e dei sostenitori, in pieno accordo con le Agenzie, sono già stati sperimentati negli scorsi anni. UN.I.D.E.A. si offre costantemente alle Agenzie per momenti formativi e di scambio di informazioni, sviluppando stabili e continuativi rapporti per servizi e collaborazioni.

Crediamo che tutto ciò possa incentivare l'attiva partecipazione dei soci attuali, ampliando la base associativa, soprattutto tra i più giovani a cui saranno affidate le sorti delle strutture nel futuro, in un contesto già cambiato in pochi anni e, probabilmente, destinato ad ulteriori imprevedibili mutazioni.

La sfida che ci attende è di saper cogliere con immediatezza i cambiamenti o addirittura anticiparli. Non è compito facile, ma il nostro impegno non mancherà di certo.