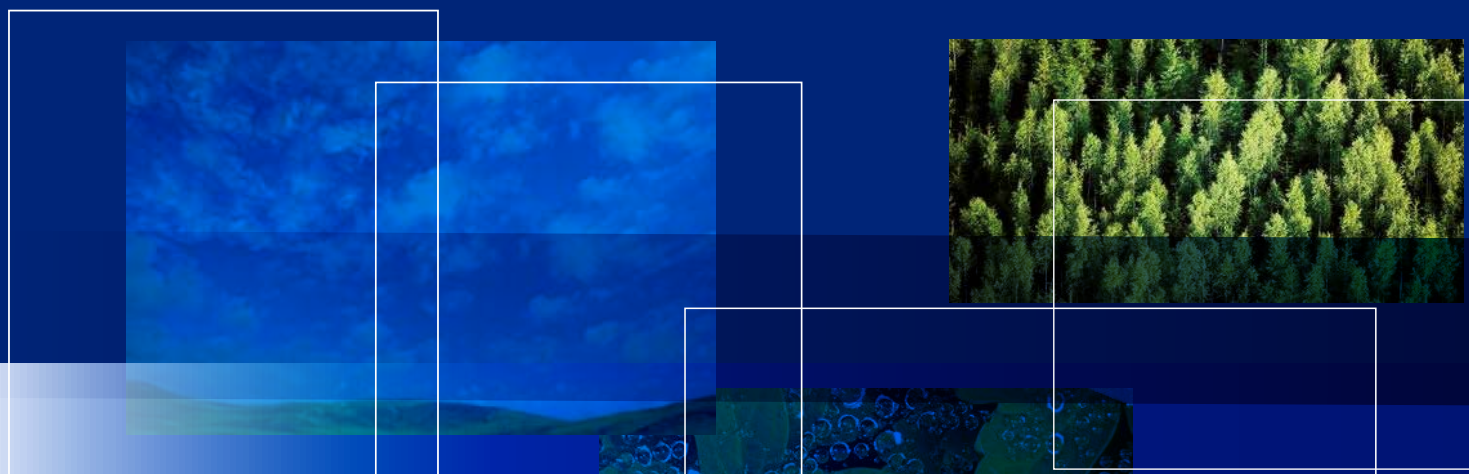


BEA **iL**bolLettino

DEGLI ESPERTI AMBIENTALI

Rivista di ricerca applicata alla conoscenza e alla gestione del territorio e degli ecosistemi



VERSO LA COSTRUZIONE CONDIVISA DEL SNPA LABORATORIO DI PROGETTAZIONE STRATEGICA E ORGANIZZATIVA



Summer school residenziale AssoARPA
per l'Alta dirigenza del SNPA

Cagliari, Fondazione di Sardegna
29-30 settembre 2016

anno **67**
2016/**3**

Organo Ufficiale
della Unione Italiana
degli Esperti Ambientali
www.unideaweb.it



Editoriale

Michele Camisasca

5 SUMMER SCHOOL ASSOARPA 2016

5 SNPA, AssoARPA e UN.I.D.E.A.

G. Pallotti

6 Il percorso di costruzione del S.N.P.A.: che cosa sta accadendo?

L. Marchesi

10 LEPTA, catalogo, costi standard e questione del finanziamento: presupposti concettuali, difficoltà metodologiche, criticità di applicazione

M. Lupo

12 Il percorso ideale e il percorso possibile

R. Guolo

22 I LEPTA come strumenti di coordinamento e valutazione della performance

D. Galli

31 Gli indicatori territoriali

G. Sgorbati, M. Valentini, R. Marigo

37 CONTRIBUTI SCIENTIFICI

37 Interferenze da carburo di Titanio e da grafite nella determinazione del Carbonio Organico Totale (TOC) in rifiuti. Casi studio ed approfondimenti mediante Diffrazione dei Raggi X

S. Marmai, L. Rinaldi, F. Calvisi, M. Volante

45 Omogeneità spaziale delle concentrazioni di Benzo(a)Pirene misurate presso due stazioni nell'area urbana di Pescara

S. Palmeri, M. Polidoro, S. Di Tommaso, C. Colangeli, S. Bianco

59 L'impatto dei principi e della giurisprudenza europea sulle norme nazionali in materia di bonifica dei siti contaminati

L. Buttii

63 DALL'ASSOCIAZIONE: INFORMAZIONI E INTERVENTI

64 Intervista a Giuseppe Bortone DG di ARPAE Emilia-Romagna

A.D. Di Giosa

68 Consapevolezza, entusiasmo e coinvolgimento

Oltre la Summer School

Il controllo del Sistema agenziale. E quello degli altri

G. Pallotti

77 Una nuova rete di laboratori per il SNPA

Ancora sui laboratori e non solo

A. Zavatti

84 PANORAMA NORMATIVO: ANALISI, INTERPRETAZIONE E APPLICAZIONE

85 Conferenza di servizi: novità, conferme e prospettive della recente riforma

A. Balestreri, B. Toniolo

94 MANAGEMENT PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE: PUNTI DI VISTA

95 Gli OIV nella pubblica amministrazione: adempimento o opportunità?

M. Strappini

100 NORME PER GLI AUTORI

QUALE ISPETTORE AMBIENTALE PER IL SNPA

Il Sistema Nazionale di Protezione Ambientale, la cui nascita potrebbe essere fissata al 14 gennaio 2017, giorno dell'entrata in vigore della legge 132/2016, ha tra le sue prime incombenze quella di autodeterminare la propria fisionomia. A tal proposito le occasioni di approfondimento, studio e convegno che si stanno susseguendo mostrano un grande fermento non solo tra gli addetti ai lavori. Le considerazioni espresse in questa sede sono infatti frutto del lavoro collegiale di confronto e dibattito, molto attivo anche all'interno di AssoARPA. Tra le principali questioni da definire, va annoverata la necessità di descrivere i tratti della figura del principale attore di questo SNPA: l'ispettore, così come evocato dalla rubrica dell'articolo 14 della 132 che recita "Disposizioni sul personale ispettivo".

Perché merita un particolare approfondimento il tema del personale ispettivo? Beh, è presto detto: basta dare uno sguardo ai numeri relativi alla attività di controllo svolta dalle ARPA.

Di cosa stiamo parlando? Stando alla rilevazione effettuata tra tutte le Agenzie tra il 2012 e il 2014 e comprendendo nel concetto di controllo anche quello di monitoraggio, abbiamo ordini di grandezza che variano tra 100 mila e 120 mila prestazioni annue. E ancora: dei circa 10 mila dipendenti che compongono l'insieme degli addetti del SNPA, si può affermare che all'incirca il 70% è dedito ad attività a qualche titolo "ispettiva". Si comprende, dunque, il perché di questa attenzione.

Vediamo, allora, come è possibile delineare la figura dell'operatore dedito all'attività ispettiva. Cosa ci dice l'articolo 14? Apparentemente, sembrerebbe dire non molto, essendo perlopiù una norma di rinvio a un successivo regolamento e una norma di carattere procedurale.

Il comma 1 richiama però, e non è davvero poco, le modalità di individuazione, il codice etico, le competenze e i criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, rinviando alle disposizioni di apposito regolamento.

Cosa chiedere a un tale regolamento? Sicuramente di non essere invasivo delle specificità delle singole Agenzie, ma al contempo di tracciare le caratteristiche comuni. Dunque dovrà dire quale bagaglio formativo minimo avrà l'ispettore e a quale "albo" o "elenco" dovrà accreditarsi, dovrà disciplinare il regime delle incompatibilità e le condizioni di conflitto di interesse anche potenziale, dovrà descrivere a quali principi guida si deve ispirare l'attività ispettiva. In particolare occorrerà porre l'accento sulla trasparenza e sulla equità dell'azione ispettiva, sull'efficacia e sul rispetto dei tempi, sul coordinamento con altri enti preposti al controllo, sulla chiarezza nella finalità e nei contenuti dell'attività.

Tra i nodi sensibili, non potranno essere ignorati i rapporti con l'autorità giudiziaria, le modalità di segnalazione degli illeciti ambientali, l'attività di supporto alla magistratura nelle fattispecie previste dalla legge 68/2015 sugli ecreati.

A questo proposito, la legge 132 riallinea tutte le ARPA e l'ISPRA stessa, con una disposizione di carattere nazionale concedendo ai rispettivi legali rappresentanti la facoltà di individuare e nominare, tra il personale ispettivo, Ufficiali di polizia giudiziaria. Sono d'obbligo alcune considerazioni sul ruolo che è chiamato ad esercitare il personale delle agenzie per l'ambiente dotato della qualifica di UPG.

1. L'attribuzione della qualifica di UPG al personale dipendente delle ARPA è certamente un'occasione per mettere a frutto, ai fini di giustizia, la competenza specifica in materia ambientale. Le funzioni di polizia giudiziaria (iniziativa autonoma su acquisizione di notizia di reato, ricerca autori del reato, repressione dei reati anche tramite arresto, fermo, sequestro, accertamento, rilievo) a personale delle agenzie ambientali trovano precipua spiegazione nelle procedure previste dal nuovo art.318 bis e ss. del D.Lgs. 152/2006 e successive modifiche come novellato dalla legge 68/2015. Si possono osservare le seguenti opportunità: la completa internalizzazione dei compiti di controllo e repressione, la appli-

cazione integrale della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali tramite formulazione e notifica delle prescrizioni e la verifica dell'adempimento, il contenimento dei tempi della procedura di estinzione, il minor numero di soggetti coinvolti, una maggior facilità nella programmazione dei controlli.

- 2. È necessario inoltre considerare come non si possa escludere che l'azione degli UPG non sia limitata all'attuazione della L. 68, ma sarà comunque estesa ad altre attività. E non si può dimenticare che la cura di obblighi più di tipo amministrativo, quali l'elezione di domicilio, la nomina del difensore, ecc. comporterà un carico di lavoro aggiuntivo. Occorre quindi concentrare gli sforzi per individuare nuove forme di sinergie istituzionali, anche attraverso specifici accordi, indirizzi operativi e linee guida condivise al fine di migliorare l'efficienza del sistema complessivo dei controlli.*

Da ultimo, una considerazione a proposito della necessità che il nuovo Contratto collettivo nazionale di lavoro vada a disciplinare adeguatamente le attività ispettive e di controllo. Poco importa che si tratti di stare all'interno del comparto sanità, che si tratti di costruire una sezione ad hoc, che si tratti di norme specifiche per il settore ambientale: ciò che importa è che sia espressamente prevista una indennità in grado di remunerare chi fa l'ispettore nelle agenzie ambientali, valorizzandone le specifiche responsabilità così come previsto da altri CCNL già vigenti. Non serve grande fantasia. Basta un po' di pragmatismo.

Michele Camisasca
DG ARPA Lombardia
Vicepresidente AssoARPA
m.camisasca@arpalombardia.it

GIANFRANCO PALLOTTI

gianfranco.pallotti@virgilio.it

SNPA, AssoARPA e UN.I.D.E.A.

Già dalla copertina appare evidente la nostra intenzione di dedicare molta parte del fascicolo ai lavori della Summer School organizzata a Cagliari da AssoARPA a fine settembre. Evento, a nostro avviso e nelle intenzioni dei promotori, “costituente” del Sistema. Si parla di Arabba per un nuovo incontro stagionale entro marzo.

La legge di riforma del SNPA, in vigore dal 14 gennaio 2017, necessita di una serie di adempimenti che coinvolgono il Parlamento, il Governo e le Regioni. Il Sistema ha ritenuto opportuno svolgere un ruolo proattivo con un confronto serrato al suo interno dal quale è nata una convinta e rinnovata unione di intenti che ci auguriamo non venga frenata da interessi e posizioni personalistiche o territoriali.

Il risultato del referendum, diventato personal politico piuttosto che costituzionale, e la conseguente crisi dell'esecutivo, la costituzione di un altro, se non addirittura elezioni politiche anticipate, condurranno alla discontinuità dei livelli ministeriali di riferimento, ad un sovraccarico dei lavori parlamentari e al rischio di irrigidimento autonomistico delle regioni per motivi di schieramento politico.

Da non trascurare, questa volta per ragioni di scadenza naturale, il rinnovo degli incarichi di vertice all'ISPRA il cui presidente sarà anche quello del Consiglio del sistema nazionale.

Il quadro diventa incerto e più complicato nella ricerca di interlocutori e l'impegno del Sistema più stringente nel mantenere una coesione e un'unità obbligatoria.

Nel frattempo, a novembre, il Consiglio Federale - ne dà notizia AmbienteInforma, la newsletter settimanale del SNPA - ha costituito la TFO (Task Force Operativa) - di seguito i componenti - che dovrà coordinare la predisposizione degli atti e dei provvedimenti di attuazione della legge. Come avevamo chiesto a Cagliari,

si tratta di un piccolo nucleo di persone esperte (ad esse dovrà aggiungersene un'altra designata da ISPRA) che opererà a nome del Sistema e non della struttura di provenienza. Non sappiamo ancora se a tempo pieno, come vorremmo.

Rosa Maria D'Acqui - ARPA Liguria - Direttore scientifico

Domenico Fedele - ARPA Campania - Responsabile Servizio sviluppo organizzativo e risorse umane

Riccardo Guolo - ARPA Veneto - Responsabile Servizio pianificazione, progettazione e sviluppo

Adriano Libero - ARPAE Emilia Romagna - Responsabile Area pianificazione strategica e controllo direzionale

Maria Vittoria Castellani - ISPRA - Staff del Presidente per i rapporti col SNPA

Crediamo essenziale in questa fase, ma anche a regime, una figura di coordinamento tra ISPRA e le Regioni, direttamente e attraverso la Conferenza, finora non sempre lineari. Un tecnico gestionale con esperienza consolidata nel Sistema e nell'ente.

In questo percorso delicato e irto di difficoltà, UN.I.D.E.A. proseguirà la sua azione di “accompagnamento e di presidio” alle attività del SNPA. Come ha fatto nei suoi quasi 70 anni di esistenza nei confronti delle strutture che si sono avvicinate. Con iniziative, a cominciare dal prossimo XXXV Congresso nazionale di fine aprile a Roma, e con i suoi strumenti di comunicazione. E questo numero del BEA ne è la plastica testimonianza con i contributi di Guolo, Galli e Sgorbati, preceduti dalle presentazioni della Summer School di Luca Marchesi e Marco Lupo, e dall'Editoriale di Michele Camisasca.

6 dicembre 2016

LUCA MARCHESI

Presidente AssoARPA
luca.marchesi@arpa.fvg.it

Il percorso di costruzione del S.N.P.A.: che cosa sta accadendo?

LA SUMMER SCHOOL ASSOARPA A CAGLIARI E L'ATTUALE FASE DEL PERCORSO SNPA

La „due giorni” di Alta formazione che si è tenuta nello scorso settembre a Cagliari ha rappresentato la prima iniziativa del genere nella storia del Sistema di protezione ambientale in Italia. Una bella iniziativa, che ha fatto gruppo e che ha avviato una profonda riflessione culturale. Un'iniziativa che merita di consolidarsi, per diventare a tutti gli effetti una vera Scuola del Sistema.

È qualcosa che AssoARPA ha voluto fortemente, in momento particolarmente importante perché coincide con la fase “costituente” del nuovo Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, in cui risulta peraltro fondamentale la costruzione di una identità del Sistema stesso e la sua chiara rappresentazione, interna ed esterna.

L'obiettivo era quello di realizzare un confronto a tutto tondo tra i protagonisti del SNPA, nell'importante fase di attuazione della legge 28 giugno 2016 n. 132. È stata dunque una sessione di approfondimento, di confronto e di studio caratterizzata da una grande ambizione, quella di contribuire a gettare le basi del nuovo sistema di governance ambientale del Paese, partendo da una necessità assoluta: acquisire consapevolezza della complessità e della delicatezza di questo momento, che possiamo definire a tutti gli effetti - e senza temere di scadere nella retorica - un momento „storico”.

Che cosa è emerso? Innanzi tutto, che il Sistema ISPRA/ARPA/APPA presenta ancora, nonostante tutti questi anni di lavoro comune, un evidente problema di conoscenza reciproca tra le sue componenti. È una distanza che va assolutamente e rapidamente colmata, affinché il Sistema possa operare in maniera armonica e al massimo delle sue potenzialità. SNPA costituisce infatti un fondamentale servizio pubblico del nostro Paese, che dovrà sempre più garantire, in maniera integrata:

- conoscenza e controllo ambientale;
- innalzamento delle conoscenze e delle capacità scientifiche del Sistema-Paese;
- azioni concrete per la compatibilità e durabilità dello sviluppo economico, anche attraverso l'affiancamento alle categorie produttive;
- valutazione di efficacia delle politiche e vero supporto ai processi decisionali dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali.

Tutto ciò in un delicato equilibrio, in cui la competenza tecnico-scientifica, l'avanzamento tecnologico e il confronto con la comunità scientifica nazionale e internazionale sono la prima e fondamentale garanzia di terzietà e di autorevolezza del Sistema, che vanno riaffermate con forza, quale elemento costitutivo e valore fondamentale che consente scelte politiche razionalmente fondate e per questo davvero responsabili.

Per questo, è evidente che la legge 132 non può considerarsi il punto di arrivo, bensì il punto di partenza nella costruzione della nuova governance ambientale per

il Paese, cui il Parlamento e il Ministro stanno lavorando già da qualche tempo.

La legge 132 affronta infatti molti dei problemi di disarmonia che, in oltre vent'anni dalla legge 61/94, hanno reso difficile il nostro lavoro; rafforza le Agenzie in termini di autorevolezza e di terzietà; costruisce un contesto armonico e ben regolato, affermando la necessità di un approccio complessivo e coordinato alle tematiche ambientali; crea un sistema federale ed equilibrato, il cui baricentro – è bene ricordarlo – non è ISPRA ma il Consiglio del Sistema nazionale; consente di operare realizzando sinergie, a partire dai laboratori di analisi; dà ai nostri dati il carattere di informazione ambientale ufficiale del Paese, quella su cui basare le scelte strategiche di sviluppo dei prossimi anni.

Nel quadro costituzionale vigente, che affida allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ambiente (ed anche a prescindere dalla sua possibile evoluzione), poteva vedere la luce una legge ben diversa, fortemente statalista e centralista. La legge 132 disegna invece un sistema federale ed articolato, in cui un soggetto statale e 21 componenti che sono espressione delle Regioni e delle Province autonome concorrono paritariamente a definire e governare scelte tecniche di protezione ambientale che riguardano il presente e il futuro del nostro Paese.

Credo sia molto importante sottolineare il valore di questa impostazione e dunque prospetticamente lavorare per rafforzarla, ribadendo l'importanza di un modello di collaborazione paritario tra ISPRA e Agenzie. Significa essere consapevoli che il Sistema voluto dal Legislatore è articolato e complesso; che complessa sarà la sua governance; e che complesso è dunque il compito che ci attende.

Naturalmente, la nuova legge oggi è solo scritta sulla carta. Sta a tutti noi operatori del Sistema, oltre che a Ministero e Regioni, operare affinché essa diventi una positiva realtà, piuttosto che l'ennesima occasione perduta del nostro Paese. È dunque fondamentale mettere in campo,

fin da subito, tutte le azioni necessarie per dare attuazione ai contenuti della nuova norma. Sono previsti, infatti, molti adempimenti, in particolare provvedimenti attuativi del Governo, senza i quali la norma rischia di rimanere sulla carta e non avere alcuna efficacia.

È questo un passaggio estremamente importante e critico, che deve vederci lavorare insieme e coesi, fin da subito. Su questo, le Agenzie e ISPRA devono dare subito il loro forte e convinto contributo. E non lasciare l'iniziativa a soggetti troppo distanti dal cuore e dalla conoscenza dei problemi oppure, peggio, mossi da interessi divergenti e non perfettamente in linea con lo spirito del Legislatore.

L'ampiezza e la complessità delle questioni in gioco è nota.

Bisognerà, ad esempio, aggredire il tema delle risorse, umane e finanziarie, che questa legge non ha potuto affrontare e che è davvero essenziale. Le Agenzie sono infatti oggi in grande difficoltà, specialmente nel Mezzogiorno. Questo emergerà in maniera macroscopica quando si andranno a rappresentare i LEPTA e a definirne i costi standard. A risorse finanziarie e umane costanti e attuali, ISPRA e Agenzie non sono più in grado, già ora, di assicurare molti dei compiti che le leggi affidano loro. E anche se i LEPTA dovessero semplicemente fotografare l'assolvimento dei compiti affidati oggi ad ISPRA e alle ARPA dalle norme, senza nulla aggiungere, sarà necessario porre con forza la questione del finanziamento. Tanto più se vogliamo omogeneizzare "verso l'alto", e quindi complessivamente incrementare, i livelli di protezione ambientale del Paese.

Sarà probabilmente il nodo più complicato da sciogliere nell'attuazione della nuova legge e anche nei prossimi anni.

Un altro grande lavoro sarà, inoltre, quello sulla forma e i contenuti del programma triennale di lavoro del SNPA, un vero e proprio programma di attività che dovrà essere redatto in conformità allo spirito di armonizzazione che permea la nuova disciplina, ma anche costruito

in rapporto alle necessità dei territori, alle specificità locali e alle necessità delle Regioni e dei governi locali. Anche se su molte di queste cose si sta già lavorando, in maniera efficace, coesa e partecipata, è chiaro che l'attuazione della legge presuppone ora un ulteriore grande impegno dei vertici di ISPRA e delle Agenzie, in un rapporto che deve diventare più positivo e più fecondo con il Ministero dell'Ambiente, superando diffidenze e incomprensioni reciproche, più o meno recenti.

Le leggi regionali completeranno poi questo nuovo disegno. Su questo, sarà fondamentale rappresentare il nostro punto di vista alla Conferenza delle Regioni, proponendo alcuni principi e criteri, affinché i Legislatori regionali tengano conto delle specificità dei territori ma garantiscano, al contempo, l'obiettivo di armonizzare il Sistema su tutto il territorio del Paese. Affinché la disarmonia e l'eterogeneità uscite dalla porta non rientrino dalla finestra.

Dal punto di vista dei meccanismi gestionali, bisognerà infine far funzionare in maniera ancor più efficiente il Consiglio del Sistema nazionale, nella sua natura di organismo articolato, composto da decine di persone cui sono affidate scelte delicate su argomenti complessi e molto diversi tra loro. Si dovranno trovare le forme organizzative che permettano una ancor maggiore velocità e accuratezza delle decisioni, specie per le attività che sono cruciali per la salute e l'ambiente nonché per le traiettorie di sviluppo economico e industriale del Paese.

CHE COSA STA ACCADENDO DOPO CAGLIARI?

Per tutte queste ragioni, a Cagliari abbiamo condiviso e concordato che l'attuale fase costituente del SNPA e di attuazione della legge n. 132/2016 richiede un nostro impegno prioritario, energico e tempestivo. Un impegno, è bene chiarirlo subito, che non può essere garantito solo dagli strumenti e dalle regole di funzionamento dell'attuale Consiglio Federale.

Serve qualcosa di più e di diverso. Un intervento straordinario, per affrontare un momento che ordinario non è.

Lo strumento che abbiamo individuato per gestire tale momento, da attivare immediatamente, è una TASK-FORCE OPERATIVA (TFO SNPA) dedicata a questa sfida eccezionale, che dovrà lavorare fin da subito e a tempo pieno su:

- l'attuazione governativa della norma, con proposte, contributi e semilavorati già richiesti da Parlamento e Governo rispetto ai prodotti di regolazione previsti nella legge n. 132/2016;
- l'attuazione a livello regionale della norma, attraverso la proposta di un documento di riferimento per la elaborazione coordinata dei diversi progetti di legge regionali;
- la definizione di regole interne e di proposte per la nuova Governance interna del SNPA e in particolare del Consiglio del Sistema.

Questa *task-force*, lanciata come proposta a Cagliari, è stata effettivamente costituita il 29/11 a Roma dal Consiglio federale. È composta da pochissimi esperti, scelti tra i migliori funzionari di ISPRA e delle Agenzie, non in rappresentanza dei loro Enti di provenienza bensì del Sistema nel suo complesso. Sono stati individuati per la loro competenza e per le loro attitudini, in quanto esperti del tema e portatori di una chiara e condivisa visione strategica; ma anche in quanto persone *con forti caratteristiche di „fattività“*, per costituire un gruppo di lavoro molto operativo, in grado di realizzare in tempi brevi i documenti e i rapporti necessari, lavorando in maniera efficace e tempestiva secondo gli indirizzi forniti dall'attuale Consiglio federale, anche impiegando e mettendo a valore quanto già esiste.

La TFO lavorerà come un vero e proprio „ufficio di sistema“, quale catalizzatore ed acceleratore dei risultati dei diversi gruppi di lavoro e sviluppando le ulteriori necessarie riflessioni ed elaborazioni.

Il lavoro della TFO SNPA potrà così essere finalizzato alla piena proattività del Sistema nei confronti degli adempimenti

previsti dalla Legge n. 132/2016, con una forte implementazione della comunicazione e della condivisione fra le Agenzie e l'Istituto.

Per garantire la più ampia partecipazione, evitando rischi di autoreferenzialità, la TFO si rapporterà dunque ad una «rete di referenti per l'attuazione della Legge n. 132» (uno per Agenzia), intesa quale snodo di riferimento sul "sentire" di ciascuna Agenzia e quale garanzia di allineamento tra la dirigenza del Sistema e il lavoro della TFO in ogni sua fase.

La TFO SNPA, dopo un primo momento di kick-off con il Consiglio del Sistema, potrà lavorare in autonomia seguendo un programma di lavoro organizzato per argomenti, tempi e output, condiviso con lo stesso Consiglio e supervisionato dal Presidente e dal GIV 8, avendo naturalmente a riferimento il cronoprogramma disegnato dalla norma.

Nel corso del 2017, dovrebbero dunque essere calendarizzate a tal fine riunioni frequenti (almeno quindicinali) del GIV 8, quale organo istruttore per il Consiglio di Sistema per le verifiche intermedie dei prodotti, che saranno realizzati - secondo la programmazione definita - dalla TFO SNPA.

Altri strumenti operativi di sistema da utilizzare potrebbero essere:

- visite programmate presso le Agenzie, per la condivisione dello stato dell'arte del percorso intrapreso;
- l'istituzione di un'area web dove mettere a disposizione tutti gli aggiornamenti e le versioni della documentazione prodotta;
- la piena circolarità informativa e l'apertura ai diversi contributi culturali e finalizzati.

La condivisione e approvazione degli strumenti predisposti dalla TFO SNPA, nonché le relazioni periodiche dell'attività della stessa al Consiglio del Sistema, dovrà naturalmente avvenire da parte del Consiglio, con un forte ruolo del suo Presidente quale garante istituzionale e punto di riferimento cui è richiesto di

interpretare e rappresentare tutte le diverse sensibilità.

Tengo a sottolineare che la costituzione di questa *task-force*, da tutti fortemente auspicata, rappresenta un salto di scala nella capacità di impegno del SNPA nella sua funzione autopoietica.

Senza voler infatti attribuire né alla TFO né allo stesso Sistema ruoli che non hanno, giacché i principali protagonisti istituzionali in questa fase restano il Governo e le Regioni, considero tuttavia importantissimo che ISPRA e Agenzie abbiano saputo dedicare, nel concreto e in un quadro organizzato, oltre che di forte consapevolezza, risorse molto qualificate a questa fase delicata di lavoro, individuando uno strumento gestionale adeguato, rapido nella capacità di intervenire e di garanzia per tutte le parti in campo. Si tratta, a mio avviso, dell'unico modo per realizzare, in tempi celeri e in maniera efficace, prodotti di qualità che favoriscano una compiuta attuazione della norma e che interpretino altresì in maniera fedele lo spirito del Legislatore e le attese degli operatori.

Il rischio, altrimenti, è che l'attuazione della legge 132 sia presa in carico, in maniera parcellizzata e non priva di derive particolaristiche:

- da uffici dello Stato che non conoscono in alcun modo la realtà di cui si parla né le funzioni che dovrebbero organizzare;
- dalle singole Regioni, cui manca necessariamente la visione complessiva e di sistema.

Ciò finirebbe col vanificare l'intento di armonizzazione e rafforzamento che era nello spirito del Legislatore, col rischio di replicare la frammentaria e frammentata debolezza del sistema di Agenzie nato dopo la legge 61/94, che ben conosciamo.

Il testo, apparso sul sito il 16 novembre, è stato in parte rivisto dopo le decisioni assunte dal Consiglio Federale del SNPA nella riunione del 29 novembre 2016.

MARCO LUPO

*Direttore generale ARPA Lazio
marco.lupo@arpalazio.it*

LEPTA, catalogo, costi standard e questione del finanziamento: presupposti concettuali, difficoltà metodologiche, criticità di applicazione

Una delle novità principali della legge di riordino del Sistema [1] è certamente costituita dalla previsione che esista e debba essere definito, anche in materia ambientale, e con riferimento allo specifico contributo che può essere dato dalle Agenzie, un «livello essenziale di prestazione», che deve essere garantito, sia sotto il profilo della qualità che sotto il profilo della quantità, in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

Come è noto, il concetto di “livello essenziale di prestazione” assume una rilevanza cruciale in un contesto di avanzato federalismo amministrativo, nel quale l'autonomia regionale deve poter ampliare e rafforzare i contenuti di situazioni costituzionalmente protette, non certo comprimerle. Concetto scontato nell'enunciazione di principio, ma che incontra grandi difficoltà a tradursi in realtà effettiva nelle condizioni di forte difformità socio-economica e strutturale del nostro Paese.

L'ambito sanitario ha preceduto quello ambientale, lungo questo cammino, di 15 anni [2] e non per questo le disomogeneità fra Regioni in materia sanitaria possono dirsi risolte.

Si tratta dunque di una sfida complessa, sul piano politico, prima ancora che tecnico. Ma è una sfida rispetto alla quale

le Agenzie hanno inteso farsi avanti precocemente, anticipando l'approvazione stessa della legge con l'avvio di un lavoro di analisi e di proposta interno al Sistema. Analisi e proposta che mette sul tavolo un risultato tangibile con la bozza di Catalogo nazionale dei servizi del SNPA approvata nel Consiglio Federale del Sistema del 12 luglio 2016.

Per costruire una prospettiva reale di sviluppo del Catalogo nella direzione di una concreta attuazione degli articoli 7 e 9 della legge 132/2016 si richiedono realismo e concretezza, che non significano scarsa qualità e approssimazione ma capacità di comprendere l'importanza del fattore tempo, il quale rischia di mettere in forse l'effettiva attuazione di una legge che potrebbe rivelarsi un guscio vuoto, se le grandi novità che contiene non si traducono rapidamente in scelte operative.

Il nuovo scenario disegnato dalla legge 132/2016 vede le Agenzie come parte di un sistema chiamato ad assicurare *nel suo complesso* servizi e prestazioni e a risponderne all'interno di un quadro nazionale, destinato a far emergere (e auspicabilmente a colmare) difformità rimaste fino ad oggi in buona parte sfumate.

La nuova legge propone lo scenario di una *performance di sistema* che è,

implicitamente, anche una condizione di *federalismo competitivo*. In chiave positiva, questo significa guardare ciascuno alla definizione e al miglioramento della propria prestazione sullo sfondo di un sistema unitario intrinsecamente strutturato per la comparazione, allo scopo di migliorare la prestazione globale assicurata ai cittadini.

Per fare questo è necessario saper programmare, saper misurare, saper valutare in chiave comparativa, ma, prima di tutto, è necessario fare proprio senza riserve il principio del rendere conto ed avere il coraggio di confrontarsi.

Ed è necessario tener presente che la sfida di essere e sentirsi sistema e lavorare come tale avrà fra gli ostacoli più impegnativi la molteplicità degli interlocutori istituzionali ai quali sarà necessario far assimilare la logica unitaria e le ragioni delle difformità che l'auspicata trasparenza farà emergere (e che non di rado sono riconducibili proprio alle scelte delle Amministrazioni regionali).

Un requisito fondamentale dell'applicabilità della legge di riforma è che il meccanismo dei LEPTA, della loro definizione, del finanziamento conseguente delle Agenzie, si fondi su presupposti metodologici solidi e, al tempo stesso, gestibili.

Uno snodo fondamentale, in questo senso, è costituito dalla definizione di indicatori essenziali, pertinenti e adeguatamente dinamici e aggiornabili, che assicurino trasparenza, confrontabilità e verificabilità delle prestazioni erogate. Agli aspetti di pertinenza e significatività si aggiunge l'aspetto non trascurabile della disponibilità effettiva di dati affidabili per popolarli.

Infine, ma veramente critico, resta da menzionare il tema spinoso del finanziamento del Sistema.

Se, infatti, le Agenzie stanno dimostrando di avere le capacità tecniche e

la volontà per supportare con un lavoro istruttorio di qualità l'applicazione dei LEPTA per quanto riguarda la definizione dei servizi e degli indicatori per la loro rappresentazione e valutazione, i maggiori elementi di incertezza continuano a riguardare l'interlocuzione con i diversi soggetti istituzionali (Regioni e Province autonome), soprattutto sul versante del finanziamento.

La situazione di partenza, nella quale non è omogenea neppure l'applicazione dei vincoli (o delle possibilità) di assunzione di personale, fa presagire difficoltà non banali nel conseguire l'uniformità prevista dalla legge e desiderata dalle Agenzie [3].

Dunque, ancora una volta, le difficoltà si collocano sul versante "politico" piuttosto che su quello tecnico e a queste difficoltà le Agenzie non possono che opporre l'arma della qualità, della coesione e della coerenza e unità d'intenti, continuando a lavorare, come hanno fatto, con il più ampio coinvolgimento, sfruttando la ricchezza che è costituita dal contributo di tutti.

- [1] L. 28 giugno 2016, n. 132 (GU Serie Generale n.166 del 18-7-2016).
- [2] Il D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 „Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421” introduce *i livelli uniformi di assistenza sanitaria*, poi definiti con il DPCM 29 novembre 2001 “Definizione dei livelli essenziali di assistenza”.
- [3] Peraltro la revisione dei comparti di contrattazione prevista dal Contratto collettivo nazionale quadro sottoscritto il 13 luglio 2016 non ha eliminato le difficoltà legate all'inadeguatezza del contratto della sanità alle esigenze delle Agenzie, ma ha, al contrario, introdotto ulteriori elementi di complessità con la suddivisione del personale delle ARPA (di nuovo, al pari del personale del Servizio sanitario) fra i due comparti di contrattazione della sanità e delle funzioni locali.

RICCARDO GUOLO

ARPA Veneto - Dirigente Servizio
Pianificazione, Progettazione e
Sviluppo

riccardo.guolo@arpa.veneto.it

Il percorso ideale e il percorso possibile

Riassunto - Il percorso costituente che caratterizza l'SNPA dopo l'approvazione della Legge 132/2016 è fatto di attività ideali e possibili. Il testo traccia in modo pragmatico i presupposti concettuali, le difficoltà metodologiche e le criticità di applicazione del percorso possibile e proattivo da parte del sistema, in questa fase di fermento e sviluppo, in tema di Catalogo dei Servizi e delle Prestazioni, LEPTA, LETA, uniformità dei processi, finanziamento e adattamento delle leggi istitutive delle agenzie regionali.

Parole chiave: SNPA, legge 132/2016, Catalogo Nazionale dei Servizi, LEPTA, finanziamento

The ideal path and the possible path

Summary - *The constituent path that characterizes the SNPA after the approval of Law 132/2016 is made of activities ideals and possible. The text traces, in a pragmatic way, the conceptual assumptions, the methodological difficulties and the critical applications of the proactive and possible path by the system, at this phase of ferment and development, in terms of Catalog of Services and Performance, LEPTA, LETA, uniformity of processes, financing and adaptation of institutive laws of regional agencies.*

Keywords: SNPA (NSEP: National System for Environmental Protection, law 132/2016. National Catalog of the Services and Performance, LEPTA (ELEP: Essential Levels of Environmental Performance), financing

Dalla relazione presentata alla Summer School di AssoARPA “Verso la costruzione condivisa del SNPA – Laboratorio di progettazione strategica e organizzativa” - Cagliari - 29-30 settembre 2016

DAVIDE GALLI

*Ricercatore di economia
aziendale presso Università
Cattolica del Sacro Cuore,
Piacenza*

davide.galli@unicatt.it

I LEPTA come strumenti di coordinamento e valutazione della performance

Riassunto - Lo sviluppo del sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA) e la definizione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA) rappresentano un'importante esperienza di definizione di strumenti di performance management per la gestione tanto delle singole amministrazioni quanto del sistema. In tale prospettiva risulta importante che questo percorso di riforma sia implementato nell'ottica di incrementare i livelli di coordinamento impostando logiche di network basate sull'uso del catalogo nazionale dei servizi. Al tempo stesso il sistema di misurazione connesso al SNPA deve essere progettato in modo da generare un concreto contributo al miglioramento delle capacità amministrative dei soggetti coinvolti e più in generale degli impatti ambientali. A tal fine è importante riflettere su quali siano le condizioni capaci di dare un reale significato agli strumenti che saranno attivati e di assicurarne validità, funzionalità e credibilità.

Parole chiave: SNPA, LEPTA, performance, coordinamento

LEPTA between coordination and performance evaluation

Summary - *The development of the national network for environmental protection (SNPA) and the definition of the related essential levels of technical environmental performance (LEPTA) represent an important experience in the definition of performance management tools to manage the single administrations and the whole system. In this perspective it is important to develop that experience with a view to increasing the levels of coordination by setting logical networks based on the use of the national service catalog. At the same time the measurement system connected to the SNPA must be designed in order to generate a real contribution to the improvement of administrative capacities of the parties involved and more generally of the environmental impacts. For this purpose it is important to think about what are the conditions which can give real meaning to the tools that will be activated and to ensure validity, functionality and legitimacy.*

Key words: SNPA, LEPTA, performance, coordination

Dalla relazione presentata alla Summer School di AssoARPA “Verso la costruzione condivisa del SNPA – Laboratorio di progettazione strategica e organizzativa” - Cagliari - 29-30 settembre 2016

GIUSEPPE SGORBATI
 (1), MAURO VALENTINI (2),
 RAFFAELLA MARIGO (2)

(1) ARPA Lombardia, Direttore
 Tecnico Scientifico

(2) ARPA Lombardia, Direzione
 Tecnico Scientifica - Modellistica
 del Rischio e Reporting.

(*) m.valentini@arpalombardia.it

Gli indicatori territoriali

Riassunto - La nuova legge che ha riformato il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente in Italia ha introdotto un Catalogo dei Servizi prestato dal sistema stesso. Per definire i livelli di servizio da prestare in modo uniforme in ciascuna delle Regioni italiane, viene proposto un modello concettuale basato sulla definizione di un Indice di Domanda territoriale. Tale indice viene elaborato tenendo in considerazione le caratteristiche dei diversi territori rispetto alla specifica domanda, oltre che le qualità ambientale e la vulnerabilità dei territori stessi. Ove opportuno, vengono prese in considerazione anche caratteristiche di tipo economico o morfologico dei territori esaminati.

Parole chiave: protezione ambientale, indicatori territoriali, indicatori compositi, analisi multi-criterio

The territorial indicators

Summary - A newly adopted legislation define a catalogue of services provided by the Italian national system for environmental protection. To define the levels of service in each Italian Region a conceptual model based on the definition of a territorial index is proposed. Index is based on data representing the characteristics of the territory, its quality and its vulnerability. Economic and morphological characteristics are also taken into account.

Key-words: environmental protection, territorial indicators, composite indicators, Multi-Criteria Analysis.

Dalla relazione presentata alla Summer School di AssoARPA “Verso la costruzione condivisa del SNPA - Laboratorio di progettazione strategica e organizzativa” - Cagliari - 29-30 settembre 2016

STEFANIA MARMAI, LORIS RINALDI, FABIO CALVISI E MARCO VOLANTE (*)

ARPA Lombardia - U.O. Laboratorio di Brescia - Settore Laboratori Via Cantore 20, 25128 - Brescia

(*) M.VOLANTE@arpalombardia.it

Interferenze da carburo di Titanio e da grafite nella determinazione del Carbonio Organico Totale (TOC) in rifiuti. Casi studio ed approfondimenti mediante Diffrazione dei Raggi X

Riassunto - Vengono presentati alcuni casi studio concernenti l'individuazione e la caratterizzazione di interferenze da carburi e da grafite, nella determinazione del Carbonio Organico Totale (TOC) su rifiuti, costituiti da scorie di acciaieria e da polveri di abbattimento fumi, ai fini dello smaltimento in discarica. La determinazione del TOC secondo la norma UNI EN 13137, mediante analizzatore IR previa combustione del campione, può essere soggetta a diverse interferenze, come anche specificato nella stessa norma UNI. Tra le diverse sostanze interferenti sono menzionati i carburi ed il carbonio elementare. In alcuni campioni di scorie di acciaieria e di polveri da abbattimento di fumi caratterizzati da alti valori di TOC, è stata identificata la presenza di carburo di titanio e grafite rispettivamente, in forma cristallina, mediante Diffrazione dei raggi X (XRD). L'entità dell'interferenza è stata stimata determinando quantitativamente la percentuale di TiC e grafite mediante XRD e convertendo il risultato in unità equivalenti di TOC. Standard puri di TiC e grafite, analizzati per conferma con il metodo UNI EN 13137, hanno prodotto risultati in accordo con le rispettive percentuali stechiometriche del carbonio. L'origine dell'interferenza è piuttosto da ascrivere all'incapacità di stimare anche il carbonio presente sotto forma di TiC e sotto forma di grafite, come carbonio inorganico da parte della fase prevista dal metodo, per via umida, atta a determinare il Carbonio Inorganico Totale (TIC).

Parole chiave: rifiuti, TOC, scorie di acciaieria, polveri da abbattimento fumi, XRD, carburo di Titanio, grafite, Carbonio elementare, interferenze, UNI EN 13137

Interferences due to Titanium carbide and graphite in the TOC determination in wastes. Case studies and analytical insights obtained by X-Ray Diffraction.

Summary - Some case studies that concern some interferences by carbides and graphite in the Total Organic Carbon (TOC) determination in certain wastes (two slags from stainless steel industry and a powder from damps extraction), characterized by high TOC values, are reported. The TOC determination by the UNI EN 13137 method, using an infrared analyzer after sample combustion can be influenced by several interferences like carbides and elemental carbon (as already described in the cited method). Titanium carbide in the slag and graphite in the damp powder were identified by X-Ray Diffraction (XRD). The levels of interference were assessed by calculating the carbon content of the identified crystalline species and converting it into equivalent TOC units. Pure reference standards of TiC and graphite, also analyzed with UNI EN 13137 method, produced TOC results according to their respective carbon contents. The origin of the interference is related to the inability of the UNI EN 13137 method to determine TiC and graphite carbon as Total Inorganic Carbon by its acidic titration step.

Keywords: wastes, TOC, slags, damp powders, XRD, Titanium carbide, graphite, elemental Carbon, interferences, UNI EN 13137

SERGIO PALERMI ^{(1,*),}
 MARIO POLIDORO ^{(2),}
 SINIBALDO DITOMMASO ^{(3),}
 CARLO COLANGELI ^{(3),}
 SEBASTIANO BIANCO ⁽³⁾

⁽¹⁾ ARTA Abruzzo - Distretto di Pescara - Sezione di Fisica Ambientale

⁽²⁾ ARPAE Emilia-Romagna - Sezione di Reggio Emilia

⁽³⁾ ARTA Abruzzo - Distretto di Chieti - Sezione Qualità dell'Aria

(*) s.palermi@artaabruzzo.it

Omogeneità spaziale delle concentrazioni di Benzo(a)Pirene misurate presso due stazioni nell'area urbana di Pescara

Riassunto - Nel 2012 ARTA Abruzzo ha iniziato ad eseguire con regolarità determinazioni di Benzo(a)Pirene [BaP] su campioni di particolato PM10 prelevati presso due stazioni appartenenti alla rete urbana di monitoraggio della qualità dell'aria di Pescara. I dati raccolti mostrano una marcata stagionalità nell'andamento temporale ed evidenziano differenze tra le due stazioni che risultano sensibili solo nel semestre invernale, con la stazione di background urbano che presenta valori mediamente superiori a quella di traffico. Vari strumenti di analisi statistica sono stati utilizzati per verificare l'assunzione di omogeneità spaziale tra le due stazioni, indagando anche il ruolo dell'autocorrelazione temporale e dell'incertezza di misura. I risultati giustificano l'esclusione di una delle due stazioni dalle determinazioni di BaP nel semestre estivo, con sensibile risparmio di tempo e risorse. Ulteriori approfondimenti sono necessari per verificare tale ipotesi di ridondanza anche nel periodo invernale.

Parole chiave: qualità dell'aria, Benzo(a)Pirene, omogeneità spaziale, correlazione, autocorrelazione, incertezza di misura

Spatial homogeneity of the concentrations of Benzo(a)Pyrene measured at two stations in the urban area of Pescara

Summary - In 2012, ARTA Abruzzo began to run with regularity determinations Benzo (a) Pyrene [BaP] of PM10 particulate samples taken at two stations belonging to the urban network of monitoring the air quality of Pescara. The collected data show a marked seasonality in the temporal trend and highlight differences between the two stations that are sensitive only in the winter season, with the urban-background station that presents values higher on average than that of traffic. Various statistical analysis tools have been used to verify the assumption of spatial homogeneity between the two stations, investigating, in particular, the role of the autocorrelation time and the uncertainty of measurement. The results justify the exclusion of one of the two stations by B(a)P determinations in the summer semester, with significant savings in time and resources. Further investigations are needed to verify this hypothesis redundancy even in winter.

Keywords: air quality, Benzo(a)Pyrene, spatial homogeneity, correlation, autocorrelation, measurement uncertainty

LUCIANO BUTTI

B&P Avvocati
 luciano.butti@buttiandpartners.com

L'impatto dei principi e della giurisprudenza europea sulle norme nazionali in materia di bonifica dei siti contaminati

Riassunto - Per *Contaminated Land Regime* (CLR, Regime dei siti contaminati) si intende l'insieme delle norme nazionali applicabili ad un sito contaminato. Questo è uno dei pochi ambiti per cui non esistono specifiche norme a livello europeo, tuttavia, sia la legislazione europea sia la giurisprudenza della Corte Europea di Giustizia si sono occupate di diversi temi rilevanti anche per la materia dei siti contaminati.

Innanzitutto, la Direttiva 2010/75/UE in tema emissioni industriali, impone all'operatore di un'installazione industriale l'obbligo di presentare una Relazione di Riferimento ed ha, dunque, importanti implicazioni per quanto riguarda l'identificazione degli obiettivi di bonifica. In secondo luogo, la giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea relativa all'applicazione della Direttiva 2004/35/CE sul danno ambientale ha, pur indirettamente, influenza in materia di allocazione dei costi di bonifica.

Lo scopo di questo contributo è dunque indagare se - ed eventualmente, in che misura - le norme nazionali applicabili ai siti contaminati siano ricettive rispetto agli sviluppi della legislazione europea e alla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Parole chiave: bonifica, relazione di riferimento, direttiva sul danno ambientale, direttiva sulle emissioni industriali

The impact of eu legislation, principles and case law on the national contaminated land regimes

Summary - A country's *Contaminated Land Regime* (CLR) is the national regulation applicable to the polluted land and/or groundwater. CLR is one of the few areas of environmental law where detailed legislation is not in place at EU level. Despite this, EU environmental law and European Court of Justice (ECJ) case law address matters that are relevant for national CLR's.

First, the *Industrial Emissions Directive* 2010/75/UE has important implications for the identification of the remediation targets, as it requires the redaction of a *Baseline Report*. Second, the ECJ has generated important case law on the *Environmental Liability Directive* 2004/35/CE, which indirectly influences the allocation of the remediation costs.

Given this context, the question this paper aims to address is whether and to what extent national CLR's of the Member States are receptive to the developments in the EU legislation and the case law.

Key words: *Contaminated Land Regime, Baseline Report, Environmental Liability Directive, Industrial Emission Directive*