

# 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



Relazione introduttiva

LUCA MARCHESI

DG ARPA FVG - Presidente AssoARPA

## Costruzione di una Identità

e sua rappresentazione interna ed esterna

In questo contesto....

..... che cos'è una «Relazione introduttiva»?

## AGENDA:

- Questioni di posizionamento strategico
- Percorsi di attuazione della legge n. 132/2016
- Oltre la Riforma

## Acquisire consapevolezza

- della complessità
- della delicatezza

Non nascondiamoci l'attuale **debolezza del livello di Conoscenza delle strutture**

- Esperienza ONOG ormai di dieci anni fa
- Esperienza della XX<sup>a</sup> Conferenza a Roma
- Attualmente
  - GdL 60
  - Benchmarking AssoARPA

Quali le «parti» che dobbiamo mettere a sistema per costruire il nostro SNPA?

## ISPRA

- Visione d'insieme consentita dalla maggiore distanza dal quotidiano territoriale
- Più orientata alla Ricerca, talvolta senza attenzione alle ricadute operative e concrete sul lavoro delle Agenzie (o almeno è così dalle medesime percepita)
- Anche ISPRA ha una storia tormentata (aggregazioni, modifiche normative, sette assetti di vertice in vent'anni)
- Regole di gestione diverse (a partire dal CCNL)
- Aree di competenza che
  - non trovano rispondenza in quelle delle Agenzie e che non sono dalle stesse conosciute
  - ma completano la possibilità di conoscere, controllare l'Ambiente e svolgere le altre funzioni richieste al SNPA

C'è dunque (... *incredibilmente* ...) ancora, dopo vent'anni, un evidente problema di conoscenza reciproca e una distanza che va colmata affinché il Sistema operi in maniera armonica e al massimo delle sue potenzialità

Il SISTEMA ISPRA/ARPA/APPA costituisce un fondamentale servizio pubblico del nostro Paese, che dovrà sempre più garantire in maniera integrata:

- conoscenza e controllo ambientale;
- azioni per la compatibilità e durabilità dello sviluppo economico, anche attraverso l'affiancamento alle categorie produttive;
- supporto ai processi decisionali dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali.

Si apre per il SNPA un ruolo crescente per le funzioni di  
amministrazione attiva

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

Siamo in grado, in quanto a livello di consapevolezza e maturità, ma anche di competenze, e in tutti i Territori

di far coesistere il ruolo di **validatore terzo indipendente**

e quello di **soggetto autoritativo** ?

## AGENDA:

- Questioni di posizionamento strategico
- Percorsi di attuazione della legge n. 132/2016
- Oltre la Riforma

Un passo fondamentale in questa direzione è l'approvazione della

Legge n. 132 del 28/06/2016

Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina  
dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale

con la quale **si apre, finalmente, una stagione nuova** per il sistema ambientale del  
nostro Paese. Ma anche **un'occasione che non si può sprecare**

È evidente che tale legge non può in nessun modo considerarsi un punto di arrivo, ma rappresenta invece

**elemento della nuova *governance* ambientale del Paese**

cui Parlamento e Governo stanno lavorando.

**N.B.: È un percorso di cui non si intravede ancora il punto di caduta ...**

**Ma che è in corso. Sta anche a noi seguirlo, cavalcarlo, guidarlo!**

- legge 68/2015 sugli Ecoreati,
- Collegato ambientale sulla Green Economy
- disegno del SMND
- Riforma della Protezione Civile
- p.d.l. di disciplina del Consumo di suolo
- incorporazione del CFS nell'Arma dei Carabinieri
- soppressione delle Province
- la riforma dei comparti di contrattazione

Questa legge:

- **affronta e risolve (?)** 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**;
- crea un **sistema federale** ed equilibrato, il cui baricentro - è bene ricordarlo - non è ISPRA ma il **Consiglio del Sistema**.

È necessario contemperare le esigenze locali in un quadro nazionale rafforzato e armonico che, grazie ai **LEPTA**, garantirà un adeguato livello di protezione ambientale in tutte le aree del Paese ma mantenendo la capacità di interpretare le specificità del territorio. Questo assetto consentirà di **operare realizzando sinergie** (a partire dalla **rete nazionale dei laboratori**) e darà ai dati forniti dalle Agenzie il carattere di **informazione ambientale ufficiale** del Paese, quella su cui basare le scelte strategiche di sviluppo dei prossimi anni.

Naturalmente, la nuova legge oggi solo è scritta sulla carta.

Sta a noi, oltre che a PCM, Ministero e Regioni, operare affinché diventi una positiva realtà, piuttosto che l'ennesima occasione perduta.

Come primo passo è fondamentale mettere, fin da subito, in campo 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.

**Su questo, le Agenzie e ISPRA devono dare il loro forte e convinto contributo.**



Entro 60 gg. (**16 sett 16**) dalla pubblicazione in GU  DPR art. 16 c. 3

Vacatio legis 180 gg. art. 16 c. 4 (entrata in vigore: 14 gen 17)

Entro 30 gg. dall'entrata in vigore (13 feb 17)  DPR art. 14 personale ispettivo



DM art. 5 trasferimento funzioni e entro 60 gg. succ.  **ISPRA:** atto per adeguamento



DM art. 15 c. 4 modalità assegnazione introiti di cui al tariffario nazionale

Entro 120 gg.



2 Atti ISPRA

 Art. 4 ISPRA

Entro 150 gg.



DM art. 15 c. 2

 Art. 6 Funzioni indirizzo e coordinamento

Entro 180 gg.



LL.RR e LL.PP.

 Art. 7 Agenzie per la protezione dell'ambiente

Entro 1 anno



DPCM art. 9 LEPTA

 Art. 16 Recepimento delle disposizioni della legge

L'attuazione della nuova norma avviene lungo TRE dimensioni:

1. ATTUAZIONE CON PROVVEDIMENTI DEL GOVERNO
2. ATTUAZIONE CON LE LEGGI REGIONALI
3. AUTOREGOLAZIONE

#### ATTUAZIONE CON PROVVEDIMENTI DEL GOVERNO

LEPTA (art. 9) - La prima rilevante novità è la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Tecniche Ambientali (**LEPTA**), che devono essere garantiti dal Sistema sulla base di un **Catalogo** nazionale dei servizi e di correlati costi standard (e dunque livelli di finanziamento).

I relativi aspetti organizzativi e gestionali, nonché i costi standard per tipologia di prestazione, dovranno essere definiti tramite un Catalogo nazionale dei servizi, da approvare entro un anno mediante DPCM, anche al fine di **armonizzare prospetticamente risorse e finanziamento.**

Questo è uno dei passaggi cruciali e più delicati, che **deve essere visto congiuntamente all'applicazione dell'art. 15** della 132 (“*chi-inquina-paga*”) il quale prevede che le spese relative al rilascio dei pareri sulle domande di autorizzazione ambientale e allo svolgimento dei successivi controlli, nonché alla convalida delle indagini analitiche, siano sempre poste in capo ai gestori degli impianti interessati. Ciò per non far gravare indistintamente sulla collettività, e sulla fiscalità generale, le attività di verifica degli impatti ambientali degli insediamenti produttivi.

Non si può tacere che in alcune aree del Paese l'allineamento su livelli elevati di prestazione rappresenterà una sfida complessa. In questo, la collaborazione e la sinergia del Sistema a rete andranno sperimentate e valorizzate quale chiave di successo ineludibile.

## Due derivate:

- Come si inserisce il margine di intervento del Legislatore regionale? Se FVG non fa rischio idrogeologico? Se lo fa Regione? E se non lo fa nessuno? Come intervengono altri «pezzi» del SNPA? Con che logiche di sussidiarietà e cooperazione? Con che riparto di costi e di risorse? Prese da quale parte del bilancio dello Stato/Regioni?
- I costi del Sistema: costi standard su certi livelli di servizio che oggi non ci sono proietta costi di sistema superiori: il rispetto dell'invarianza di spesa si può fare in due modi: tarando al ribasso i LEP o incrementando il finanziamento.....

ATTUAZIONE CON PROVVEDIMENTI DEL GOVERNO

## PROGRAMMA TRIENNALE DELLE ATTIVITA' (art. 10)

Previsione di un Programma Triennale delle attività del Sistema Nazionale, predisposto da ISPRA previo parere vincolante del Consiglio del Sistema, che diventa documento di riferimento anche per la pianificazione annuale delle singole Agenzie.

Qualcosa dunque di **ben diverso** dall'attuale Piano del Sistema

## ATTUAZIONE CON PROVVEDIMENTI DEL GOVERNO

Anche qui serve una **ripresa della riflessione** culturale (strategica e tecnica insieme) sulla forma ed i contenuti del programma triennale di lavoro del SNPA; un **vero e proprio programma di attività a cascata** che dovrà essere redatto in conformità allo spirito di **armonizzazione** che permea la nuova legge, **ma** anche costruito **in rapporto alle necessità dei Territori**, delle specificità locali e delle richieste delle Regioni.

## SISTEMA INFORMATIVO NAZIONALE AMBIENTALE (art. 11)

Rafforzamento della rete informativa nazionale (SINAnet) gestita da ISPRA e costituita da punti focali regionali (PFR) affidati alle Agenzie regionali.

## RETE NAZIONALE DEI LABORATORI (art. 12)

Organizzazione dei laboratori di analisi ambientale in una rete nazionale di laboratori accreditati, consentirà l'armonizzazione dei servizi su scala nazionale (a favore di tutti i territori), forti economie di scala, nonché l'innalzamento del livello tecnico scientifico delle attività di controllo, conoscenza, analisi e valutazione.

In questa complessa prova di costruzione di un **vero federalismo amministrativo e tecnico** le Agenzie intendono essere protagoniste dirette e propositive.

Realizzando un **valore incrementale rispetto alla somma dei singoli contributi** e così mantenendo o **incrementando in ogni territorio regionale i livelli di prestazione.**

- Come si scelgono i poli?
- Valorizzare le eccellenze
- Territorialità
- Chi decide?

## PERSONALE ISPETTIVO (art. 14)

Il personale addetto alle **funzioni ispettive** verrà individuato sulla base di un regolamento emanato da ISPRA con il contributo delle Agenzie e dovrà prevedere, tra l'altro, criteri generali per lo svolgimento dei controlli.

Quanto alla dibattuta questione degli **UPG** viene contemplata una soluzione, che introduce nell'ordinamento statale la previsione normativa in capo alle Agenzie e dunque legittima la scelta di attribuire tale qualifica, pur senza creare automatismi nella declinazione regionale della norma.

•  
Per comprendere e risolvere appieno questo tema, si dovrà affrontare l'importante tema della coesistenza, nelle Agenzie, di due diversi aspetti e significati del termine "**controllo ambientale**".

- Per le Agenzie il "controllo ambientale" è innanzi tutto il **controllo e la conoscenza dello stato, delle pressioni e degli impatti**, ovvero la **comprensione di fenomeni tecnico scientifici** a volte molto complessi.
- è il **controllo** tecnico -scientifico **avanzato e moderno** dell'approccio UE, che nasce *ex ante* con la scrittura dell'atto autorizzativo e che prosegue *ex post* in un confronto dialettico e positivo con le aziende, da affrontare dunque con **approccio costruttivo e collaborativo**.
- è un controllo finalizzato ad **innalzare effettivamente il livello prestazionale delle attività produttive regolate e legittime**, in un'ottica di **miglioramento continuo**, per conseguire in **maniera concreta** (ovvero andando oltre gli slogan...) delle modalità di **sviluppo industriale ed economico compatibili**, sostenibili e durevoli.

A questa accezione di controllo, si affianca il **controllo ispettivo e sanzionatorio** che ha oggi un nuovo importante strumento applicativo offerto dalla legge 68/2015.

Anche qui le Agenzie svolgono un ruolo fondamentale:

- da un lato sono l'organo tecnico su cui basare indagini, perizie, formazione di prove per il dibattimento in cui si contesteranno le nuove fattispecie di delitti introdotte nel Codice Penale.
- dall'altro sono protagoniste indiscusse della nuova disciplina di cui all'art. 318 bis e ss, anche qui con un duplice ruolo: come Organo tecnico di supporto deputato a garantire la correttezza degli interventi (asseverazione) e, laddove è previsto dal Legislatore regionale, anche come forza di Polizia Giudiziaria.

È necessario sviluppare un **Sistema dei controlli integrato** che copra entrambe queste dimensioni.

L'attuazione della nuova norma avviene lungo TRE dimensioni:

1. ATTUAZIONE CON PROVVEDIMENTI DEL GOVERNO

2. ATTUAZIONE CON LE LEGGI REGIONALI

3. AUTOREGOLAZIONE

Spazio al Legislatore regionale per assumere **decisioni fondamentali**:

- **perimetro di funzioni** effettivamente attribuite; quali gradi di libertà del Legislatore regionale rispetto alle funzioni SNPA definite dalla 132? E rispetto a quelli che saranno definiti come LEP?
- Che **interazioni sussidiarie** per le Regioni che non dispongono di servizi da Catalogo prodotti localmente?
- Riassetto delle **competenze già provinciali**: prevenzione, promozione, banche dati e controlli; e poi il tema delle autorizzazioni
- **Servizi tecnici** meteo, idro, geo, clima, sismica
- Funzioni di **supporto** alle aziende sanitarie, al **SSR**
- **Ambiente e Salute**

## ATTUAZIONE CON LEGGI REGIONALI

Spazio di decisione che, se mal esercitato, ricrea le condizioni per una disomogeneità su scala più ampia. Tutte queste cose sono oggetto dei *focus* di domani

Qui c'è un ruolo fondamentale del **Coordinamento delle Regioni per l'ambiente**, per

- soluzioni omogenee

ovvero

- comprensione dei livelli di interazione, sussidiarietà, avalimento reciproco e rapporti strumentali / economici correlati

L'attuazione della nuova norma avviene lungo TRE dimensioni:

1. ATTUAZIONE CON PROVVEDIMENTI DEL GOVERNO
2. ATTUAZIONE CON LE LEGGI REGIONALI
3. AUTOREGOLAZIONE



## AUTOREGOLAZIONE

Dal punto di vista dei meccanismi gestionali, bisognerà **far funzionare in maniera ancor più efficiente il Consiglio del Sistema Nazionale**, nella sua natura di organismo complesso composto da 23 persone, cui sono affidate scelte delicate su argomenti tecnici molto diversi tra loro. Se ne dovranno trovare le forme organizzative che permettano una ancor maggiore velocità ed 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.

## AUTOREGOLAZIONE

### Spunti di lavoro:

- Rivedere il regolamento del Consiglio Federale. Meccanismo decisionale?
- serve un «esecutivo»? serve un lavoro per Commissioni?
- utilizzo deleghe per materia?
- calendario più fitto e definito con anticipo?
- come si formano le decisioni?

Su tutto, il tema strategico della **TERZIETÀ** delle SNPA

ovvero

Come contemperare il ruolo di Autorità indipendente e di strumenti di supporto alle *policy*?

Nomina dei DG

Riconoscimento reciproco con gli Enti istituzionali e la Politica

**Posizionamento pubblico (Comunicazione)**

Le attenzioni dei cittadini verso l'ambiente sono molto aumentate negli ultimi anni e con sempre maggior frequenza si sente parlare di qualità dell'aria, delle acque, di rifiuti, di inquinamento. Ma se l'attenzione è positivamente aumentata, dando il senso di una cresciuta coscienza ambientale, è anche vero che questi argomenti scatenano decise prese di posizione o veementi polemiche, che spesso ineriscono **il rapporto tra scienza e amministrazione, tra sapere e istituzioni, tra tecnica e politica.**

Succede un po' ovunque, negli enti statali come in quelli regionali o comunali, coinvolgendo amministrazioni di destra, di sinistra o di "terze forze" di ogni genere.

Con diretto riferimento alla questione della reale affidabilità delle informazioni, della scienza e delle tecnostutture.

L'autonomia e l'indipendenza delle ARPA e di ISPRA sono garantite dalla legge, che disegna per le Agenzie un ruolo terzo in quanto supporto esperto e competente alle decisioni di policy.

Il nostro ruolo è quello di un **Ente tecnico a supporto del decisore politico**, per fornire tutte le informazioni necessarie ad assumere le migliori decisioni.

Ma prima ancora, l'indipendenza delle Agenzie si fonda proprio su **quell'elevato livello di competenze** e su un sistema di garanzie proprie della comunità tecnico-scientifica.

La nostra prima preoccupazione, come professionisti e come operatori in Enti tecnico-scientifici, è quella di **essere all'altezza delle sfide** che la realtà ci pone di fronte.

Ciò si realizza con un **continuo confronto tra di noi ma anche (per evitare autoreferenzialità) con la comunità tecnico-scientifica** di riferimento.

Spiace constatare come alcune isolate voci talvolta mettano in dubbio l'affidabilità delle misure delle Agenzie e di ISPRA, quando magari ieri ne citavano con compiacenza i dati per dimostrare una loro tesi preconcetta.

## AGENDA:

- Questioni di posizionamento strategico
- Percorsi di attuazione della legge n. 132/2016
- Oltre la Riforma

Fin qui il percorso di attuazione della legge 132/2016.

Non meno cruciale, però, è il **tema delle risorse, umane e finanziarie**, che questa legge non ha potuto affrontare e che è davvero essenziale.

È probabilmente necessario che il Legislatore torni già in un prossimo futuro, magari quando saranno evidenti alcuni elementi dell'istruttoria in corso per i LEPTA e i costi standard, corroborando l'applicazione del principio "chi-inquina-paga" di cui all'art. 15 e operando, se serve, sulle leve di finanza pubblica, riequilibrandone alcune voci - pur nel rispetto del sacrosanto principio di **invarianza della spesa complessiva**.

A risorse finanziarie e umane costanti e attuali, le Agenzie non sono più in grado, già ora, di assicurare molti dei compiti che le leggi affidano loro.

Abbiamo oggi alcune Agenzie abbastanza distanti dal realizzare pienamente i compiti che sono loro attribuiti.

Anche se i LEPTA dovessero semplicemente fotografare l'assolvimento dei compiti affidati oggi 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.

È auspicabile una riflessione coordinata del Legislatore e dell'Esecutivo tutta la *governance* ambientale del Paese (nel nuovo assetto costituzionale?)

- Ruolo della PCM, del Ministero, dei Ministeri, degli Enti di ricerca, delle Regioni, dei Comuni, degli Enti di area vasta,..... e dunque del SNPA
- Processi di formazione delle decisioni (Leggi, Piani, Politiche) e della loro attuazione

**Possiamo essere un *think tank* per gli Stati Generali dell'Ambiente!**

È indubbio che nei prossimi anni **avremo un sistema pubblico ambientale fortemente rinnovato**, nella sua architettura e nei suoi protagonisti (Istituzioni e persone).

I ruoli, che si stanno delineando, andranno definiti con cura ed esercitati da tutti con alto senso di responsabilità, nella **chiarezza e distinzione di compiti e approcci** che è il presupposto essenziale di ogni - sempre più necessaria - forma di collaborazione e sinergia.

**La partita è difficile complicata e, oserei dire, decisiva.** Per questo va giocata fino in fondo. E in questa partita il SNPA sarà protagonista.

# 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

Agenzie ambientali  
**AssoARPA**  
Emilia Romagna Toscana Friuli Venezia Giulia Trentino Veneto Lombardia Marche Molise Puglia Campania Lazio



GRAZIE PER L'ATTENZIONE