

## Indice abstract

Le Agenzie regionali e il territorio

*Giorgio Assennato*

2

Aria quale qualità? Sistema conoscitivo, problemi, sfide

Sintesi tecnica

*Stefano Tibaldi*

3

Relazione sul Convegno "Ambiente e Salute nelle attività del SNPA:  
esperienze, nuove sfide e proposte operative"

*Giorgio Assennato*

6

La nuova politica di gestione dei rifiuti: riutilizzo, riciclaggio,  
green economy

*Rosanna Laraia, Corrado Carrubba*

8

Focus sulla svolgimento sull'indagine web per la selezione del  
terzo argomento della sessione

*Renata Montesanti, Attilio Castellucci, Cristina Pacciani*

14

La costruzione della conoscenza (misure e reti) Da dove siamo  
partiti e dove siamo oggi

*Marco Cappio Borlino, Bruno Bove, Paolo Rocca*

22

Verifica dell'ottemperanza alle norme: i controlli

*Andrea Poggi, Gianni Corvatta, Paolo Rocca, Alberto Ricchiuti,*

*Alfredo Pini*

25

Valutazione delle implicazioni ambientali e livelli di sostenibilità (pa-  
reri tecnici e tecnico scientifici)

*Fulvio Daris, Massimo Blonda, Leonardo Arru, Clara Roni*

29

Il trasferimento delle informazioni: banche dati e reporting

*Roberto Caracciolo, Giancarlo Marchetti, Giuseppe Sgorbati,*

*Franco Zinoni*

34

## Le Agenzie regionali e il territorio

*Giorgio Assennato*

Venti anni fa la legge 61 istituiva l'Agenzia Nazionale per la Protezione Ambientale e contestualmente prevedeva da parte delle Regioni e delle Province autonome l'istituzione delle Agenzie per la protezione ambientale. Con tale atto finalmente si attribuiva dignità autonoma alle istituzioni ambientali, sottraendole al ruolo marginale all'interno del servizio sanitario nazionale. La crescita esponenziale quanti-qualitativa delle prestazioni ambientali indotta dall'adozione delle direttive comunitarie non sarebbe stata sostenibile senza la dimensione autonoma e regionale delle ARPA/APPA e senza il coordinamento dell'Agenzia nazionale ANPA/APAT/ISPRA. Purtroppo la crescita del sistema agenziale non è stata omogenea su tutto il territorio nazionale. Si consideri che soltanto nel 2006 terminò l'istituzione delle ARPA/APPA, ed in generale le regioni meridionali hanno tardato nel processo istitutivo, il che spiega la situazione a macchie di leopardo descritta nella relazione. Il solo sistema delle ARPA/APPA include quasi diecimila addetti per un budget complessivo di poco inferiore ai 500 milioni di euro. Il costo del sistema agenziale per cittadino è sceso nel periodo 2009-2012 da 10.41 a 9.3 Euro, per una riduzione del 10% circa, che configura una sorta di autonoma spending review. Ciò assume particolare rilievo se si considera l'incremento di attività nel tempo, infatti, rispetto ai due macrosettori (ispezioni-sopralluoghi e istruttorie-pareri) nel 2012 si è registrato un incremento rispettivamente del 16% e del 12%, con un totale pari a 99.600 e 73.600 prestazioni. Ancor più rilevante l'incremento quanti-qualitativo delle attività dei laboratori del sistema. Dal 2006 al 2012 il numero di campioni analizzati è raddoppiato, arrivando a 630.000 campioni, pari a oltre 10.400.00 parametri. Soltanto il 40% dell'attività di laboratorio era svolta per matrici legate alla funzioni sanitarie, mentre la maggioranza delle attività si riferiva a funzioni prettamente ambientali. Dal punto di vista qualitativo, 14 agenzie su 21 sono accreditate secondo la norma UNI EN ISO/IEC 17025:2005, specifica per i laboratori, con oltre ottocento prove accreditate e con un buon bilanciamento tra matrici ambientali e alimentari. Grazie alla cooperazione tra le Agenzie e al coordinamento di ISPRA sono state realizzati numerosi prodotti di sistema ed una rilevante attività formativa comune. Nonostante gli evidenti progressi, in tutto il sistema permangono delle criticità dovute alla debolezza relativa delle agenzie meridionali (sottodimensionate rispetto agli standard nazionali) e alle carenze normative che potranno essere colmate con l'auspicata approvazione del DdL "Istituzione del sistema nazionale di protezione dell'ambiente" che determinerà i LEPTA (Livelli Essenziali di Prestazioni Tecniche Ambientali) e garantirà un finanziamento adeguato in funzione delle pressioni territoriali, rafforzando così il sistema

## Aria quale qualità? Sistema conoscitivo, problemi, sfide

### Sintesi tecnica

*Stefano Tibaldi*

La conferenza, attraverso 6 sessioni tematiche, una tavola rotonda, discussioni e commenti, ha passato in rassegna le tematiche chiave relative alla gestione, valutazione, previsione della qualità dell'aria dalla scala nazionale alle problematiche locali.

Dalla scala Europea alla scala regionale ed il supporto delle ARPA alla redazione dei piani di risanamento: la pianura padana è tra le 5 aree più critiche d'Europa. (1 condanna, 1 pilot action aperta per PM10, previste nuove procedure di infrazione per NO<sub>2</sub>). Una novità nelle modalità con cui viene oggi condotta l'istruttoria tecnica per i piani di risanamento è l'utilizzo di valutazioni quantitative supportate da uso estensivo di modellistica, inventari delle emissioni e dei nuovi sistemi di valutazione integrata, che consentono l'analisi costi-benefici e permettono di evidenziare il ruolo di inquinanti fino ad oggi in certo modo trascurati, come l'ammoniaca. I dati sperimentali forniscono poi elementi a conferma delle valutazioni o per il miglioramento delle stesse. La nuova politica comunitaria individua strumenti di finanziamento a sostegno del risanamento delle aree più critiche, purché integrati da fondi strutturali. Sono inoltre in fase di avvio operativo specifici servizi Europei per fornire supporto ai paesi membri, attraverso la combinazione di tecniche di monitoraggio da terra e dallo spazio e modellistica operativa multiscale. Lo sviluppo di tali servizi e delle tecnologie relative ha assorbito ingenti finanziamenti da parte dell'unione (GMES-Copernicus). È necessario che i prodotti di questi servizi, finanziati interamente con risorse pubbliche, vengano resi completamente disponibili al sistema delle agenzie ambientali affinché queste possano sviluppare in cascata i prodotti indispensabili a soddisfare le loro specifiche esigenze operative e conoscitive. Sono infatti le agenzie che hanno la responsabilità concreta ed istituzionale in materia di qualità dell'aria.

Valutazioni e previsioni con modelli di trasporto e diffusione: è ormai una pratica consolidata in molte agenzie. Oggi occorre mettere ordine in questo settore alla luce della situazione attuale e cogliendo l'opportunità offerta dall'avvio dei servizi Copernicus e dal lancio dei programmi Life+ e Horizon. Lo scopo è quello di garantire alle agenzie di disporre pienamente di strumenti tanto fondamentali per svolgere i propri compiti, avendone il pieno controllo oltre che la responsabilità. Occorre disporre di una gerarchia (e possibilmente anche di una molteplicità) di strumenti modellistici condivisi e approvati ufficialmente (standard regulatory models). Si ravvisa quindi la necessità di una azione da parte del Consiglio Federale delle agenzie mirata a mettere a disposizione del sistema agenziale una modellistica a carattere pubblico ed a garantire i dati necessari alla sua applicazione a scala regionale e locale (dati meteo, emissioni e di condizioni iniziali ed al contorno). La disponibilità di più modelli sulla stessa area può rafforzare la af-

fidabilità dei risultati attraverso un approccio di ensemble-modelling come già avviene a scala europea per la qualità dell'aria (MACC).

Emissioni: anche questo settore ha raggiunto un notevole grado di maturità. Necessaria la armonizzazione dei diversi inventari a scala nazionale (ISPRA) e regionale (ARPA ed EELL), prevista anche dalla normativa. Problemi da risolvere: la metodologia di armonizzazione tra inventario nazionale e locale, ricalcolo delle serie storiche a scala locale, rafforzamento dei legami con modellistica, unificazione/combinazione delle metodologie Corinair e Gains. Necessario superare il dualismo tra metodologie EMEP/EEA e IPCC, soprattutto alla luce della adozione di politiche congiunte in campo climatico e di qualità dell'aria.

Reti di monitoraggio: si assiste ad una generale razionalizzazione delle reti che ha portato ad una progressiva diminuzione del numero di stazioni. Questo processo si è svolto anche grazie alla integrazione con altri metodi di valutazione, come appunto la modellistica, ed alla introduzione di criteri di zonizzazione del territorio. Si è giunti inoltre ad un sostanziale equilibrio tra stazioni di fondo (urbano e rurale) e stazioni da traffico, ottenendo dati più rappresentativi delle zone e agglomerati omogenei individuati dalla zonizzazione. Persiste un certo squilibrio tra nord e sud e vi è una forte esigenza di uniformità nella progettazione e gestione delle reti. Importanti novità per la raccolta e invio delle informazioni al livello centrale in applicazione della direttiva INSPIRE che sta portando a nuove piattaforme di comunicazione per combinare dati di origine e natura diversa. Un'altra novità con la quale le ARPA si dovranno confrontare, precorrendone e guidandone il più possibile l'evoluzione, è la esplosione delle tecnologie di condivisione di dati e la disponibilità di sensori a basso costo che portano alla nascita di reti di monitoraggio gestite dai cittadini.

Accordo padano e piani di risanamento: per ridurre i livelli di inquinamento nella pianura padana è necessaria una politica coordinata che agisca su vasta scala e sulle diverse sorgenti dirette e di precursori dell'inquinamento. Per questa ragione i governi di 8 regioni e province a.a. ed il governo centrale (coinvolti 5 ministeri) hanno sottoscritto il 19 dicembre 2013 l'Accordo di programma per l'adozione coordinata e congiunta di misure di risanamento della qualità dell'aria. L'accordo individua una serie di ambiti di intervento che completano ed estendono le misure previste dai rispettivi piani regionali su: combustione di biomasse, trasporti, riscaldamento civile, industria e produzione di energia ed agricoltura. L'individuazione delle misure è demandata all'attività di 10 gruppi di lavoro, appositamente istituiti presso il Ministero con la competenza prevalente, ai quali partecipano anche esperti delle Agenzie.

Progetti ed esperienze di ricerca: principali risultati riguardano le relazioni tra qualità dell'aria e salute, particolato, ozono, composti dell'azoto (notare che la gestione del ciclo di N è un problema emergente in tutti i comparti ambientali), clima e valutazione integrata. Argomenti di ricerca per il futuro sono: associazione effetti sulla salute/componenti specifici del PM, valutazione degli effetti sulla salute di NO<sub>2</sub>, separazione effetti short e long-term di O<sub>3</sub>, effetti del PM ultrafine e nano, effetti di BC, nuove conoscenze su SOA e loro trattamento nei modelli, migliore comprensione del ciclo, valutazioni integrate AQ/CC, miglioramento degli inventari delle emissioni sia in termini spaziali che temporali. Molte delle attività condotte dalle Agenzie vanno già in questa direzione (es. il progetto Supersito, monitoraggi speciali, la ripartizione per fonti o source apportionment). Parte di queste esperienze sono mature per essere trasferite nelle attività ordinarie nell'ambito del monitoraggio dei piani di risanamento, per i quali è necessario disporre di dati complessi. Altre attività rientrano ancora in un ambito puramente di ricerca e devono essere oggetto di ulteriori progetti sperimentali che possono trovare applicazione ed interesse in ambito sanitario-epidemiologico o di ricerca finalizzata al miglioramento delle conoscenze dei processi atmosferici.

## Ambiente e Salute nelle attività del SNPA: esperienze, nuove sfide e proposte operative"

*Giorgio Assennato*

Il 31 marzo 2014 a Brindisi si è dato inizio all'evento Ambiente e salute nelle attività delle Agenzie di Protezione ambientale: esperienze, nuove sfide e proposte operative organizzato da ARPA Puglia dedicato, nella prima giornata, alla tematica dei siti contaminati e, in quella successiva, alla valutazione di rischi e impatti sulla salute con una sessione dedicata alle valutazioni operate nell'ambito delle procedure di autorizzazione e valutazione ambientali.

L'iniziativa nasce dalla volontà del Sistema Nazionale delle Agenzie di Protezione ambientale di ospitare, nell'ambito degli eventi propedeutici alla 20° Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali, un evento satellite specificatamente dedicato al tema ambiente e salute.

Le relazioni del convegno hanno confermato il patrimonio di conoscenza e professionalità acquisito nelle collaborazioni "sul campo" degli operatori di sanità e ambiente che, nel loro insieme, conferiscono spessore scientifico alla comprensione dei meccanismi e dei fenomeni che sottostanno all'esposizione della popolazione a pericoli e rischi per la salute da determinanti ambientali e, non in ultimo, alla definizione di azioni mirate per le attività di analisi e gestione di tali rischi.

L'evento è stata anche l'opportunità per un confronto tra gli esperti di Sistema Agenziale, Sanità e Ricerca con l'obiettivo di:

- Facilitare la messa in comune di esperienze e conoscenze significative sviluppate nei diversi settori di interesse;
- Definire proposte di modelli operativi condivisi che comprendano le diverse competenze professionali e istituzionali in campo ambientale e sanitario e che consentano le attività di valutazione richieste al sistema agenziale;
- Prospettare forme organizzative che consentano di superare la frammentazione di competenze professionali sul territorio ai diversi livelli istituzionali;
- Delineare aree di criticità e conoscenza da implementare nelle future attività delle Agenzie.

Le relazioni scientifiche e la discussione tra gli operatori hanno evidenziato la complessità scientifica e operativa della valutazione di rischi e impatti sulla salute da fattori ambientali, specie nei contesti di procedure valutative, nonché le sfide di comunicazione ed informazione. E' stata condivisa l'urgenza di dotarsi di un modello concettuale operativo che sia facilitatore di sinergie tra i diversi operatori della prevenzione, nel rispetto di ruoli e capacità tecnico scientifiche, svincolato da logiche di opportunità e di attribuzioni di leadership per "competenza" e, soprattutto, che consenta un confronto sereno ed obiettivo con popolazione e stakeholders e, non in ultimo, di operare con una visione comune e nella consapevolezza che è solo l'impegno di ognuno che contribuisce alla realizzazione dell'intero meccanismo di tutela e prevenzione.

In particolare le esperienze presentate dalle Agenzie ha confermato l'alto livello professionale e tecnologico acquisito per lo studio, analisi, monitoraggio e controllo di sorgenti inquinanti e pressioni ambientali, un patrimonio che andrà comunque costantemente aggiornato nelle sue capacità tecniche di fornire informazioni utili a decisori pubblici anche in applicazione di alcune recenti norme (decreto legislativo 46/2014 sulle AIA, decreto ministeriale sugli impianti strategici) .

## La nuova politica di gestione dei rifiuti: riutilizzo, riciclaggio, green economy

Rosanna Laraia

### 1. Introduzione

Tutti gli atti strategici e regolamentari dell'Unione Europea, a partire dal VI Programma di Azione per l'ambiente, pongono come obiettivo prioritario l'uso sostenibile delle risorse correlandolo alla gestione sostenibile dei rifiuti. L'obiettivo è quello di garantire che il consumo delle risorse rinnovabili e non rinnovabili e l'impatto che esso comporta non superi la capacità di carico dell'ambiente e di ottenere lo sganciamento dell'uso delle risorse dalla crescita economica mediante un significativo miglioramento dell'efficienza dell'uso delle stesse, attuata attraverso la "dematerializzazione" dell'economia e la prevenzione dei rifiuti.

Anche la Strategia tematica per la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti indica una serie di misure da attuare per migliorare la gestione dei rifiuti, rafforzando l'approccio secondo il quale i rifiuti non sono più visti come una fonte di inquinamento, bensì come un'importante risorsa da gestire ed utilizzare adeguatamente.

Le finalità della politica di gestione dei rifiuti, riprese dalla Strategia, rimangono la prevenzione dei rifiuti e la promozione del riutilizzo, del riciclaggio e del recupero, ma il nuovo obiettivo è quello di far sì che l'UE diventi "una società fondata sul riciclaggio, che cerca di evitare la produzione di rifiuti ma che, in ogni caso, li utilizza come risorsa".

### 2. Le Comunicazioni della Commissione europea

La Commissione europea è intervenuta per ribadire le priorità nella gestione dei rifiuti con due Comunicazioni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: la prima del 26 gennaio 2011 "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse - Iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020" e la seconda del 20 settembre 2011 "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse".

In tutte queste Comunicazioni l'uso sostenibile dei rifiuti viene collocato nell'ambito della più ampia strategia di uso sostenibile delle risorse; tale approccio parte dalla modifica degli attuali modelli di crescita e di consumo per definire un quadro d'azione coerente che abbraccia diverse aree e settori e ha l'obiettivo di fornire una prospettiva stabile per trasformare l'economia.

Nella Comunicazione del 26 gennaio 2011 la Commissione afferma che non è possibile proseguire con i nostri modelli attuali d'impiego delle risorse dal momento che negli ultimi decenni, l'impiego intensivo delle risorse mondiali, in particolare delle risorse non rinnovabili, esercita pressioni sul nostro pianeta e minaccia la sicurezza di approvvigionamento. Per reagire a tali mutamenti, l'impiego più efficiente delle risorse avrà una funzione cruciale per la crescita e l'occupazione in Europa, offrirà all'economia nuove grandi possibilità, migliorerà la produttività, ridurrà i costi e potenzierà la concorrenza.



In tale ambito si colloca anche l'obiettivo di minimizzare la produzione di rifiuti migliorando la gestione delle risorse e modificando i modelli di consumo. In tal modo si contribuirà a stimolare l'innovazione tecnologica, a incrementare l'occupazione nel settore della "tecnologia verde", che è in rapido sviluppo, a sostenere il commercio UE, anche aprendo nuovi mercati per le esportazioni, e a offrire prodotti più sostenibili, a tutto vantaggio dei consumatori.

Per giungere ad un'Europa efficiente nell'uso delle risorse sarà necessario utilizzare una combinazione di politiche ed attivare una serie di sinergie tra i diversi settori coinvolti. Ad esempio, per quanto riguarda i rifiuti, l'incremento del riciclaggio attenuerà la pressione sulla domanda di materie prime, indurrà a riutilizzare materiali di valore che altrimenti finirebbero come rifiuti e a ridurre il consumo di energia e le emissioni di gas a effetto serra nei processi di estrazione e di lavorazione. Inoltre, migliorando la progettazione dei prodotti si potrà da un lato ridurre la domanda di energia e di materie prime e rendere i prodotti più duraturi e più facili da riciclare, dall'altro stimolare anche l'innovazione, creando possibilità imprenditoriali e nuovi posti di lavoro.

Molto importante per quanto attiene alla specifica politica in materia di rifiuti è la Comunicazione "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse". Questo Atto strategico individua nel dettaglio le azioni ed i tempi necessari per arrivare concretamente, a livello europeo ma anche mondiale, ad un uso efficiente delle risorse.

Si parte dall'analisi del quadro dell'attuale situazione che appare davvero allarmante: oggi, nell'UE, ogni cittadino consuma ogni anno 16 tonnellate di materiali, 6 delle quali sono sprecate (la metà finisce in discarica). Un mix di strumenti e di azioni devono essere attivati per far sì che i rifiuti, entro il 2020, siano gestiti come una risorsa; in tale ambito la Commissione intende:

- stimolare il mercato delle materie secondarie e la domanda di materie riciclate, attraverso incentivi economici e l'elaborazione di criteri per smettere di produrre rifiuti;
- riesaminare gli obiettivi esistenti in materia di prevenzione, riuso, riciclaggio, recupero e di alternative alla discarica per progredire verso un'economia basata sul riuso e il riciclaggio, con l'eliminazione quasi completa dei rifiuti residui;
- valutare l'introduzione di quote minime di materie riciclate, di criteri di durabilità e riutilizzabilità ed estendendo la responsabilità del produttore per i prodotti principali;
- continuare a lavorare in seno all'UE e con i partner internazionali per eliminare le spedizioni illegali di rifiuti, in particolare dei rifiuti pericolosi;
- garantire che il finanziamento pubblico, proveniente del bilancio dell'Unione europea, dia priorità alle attività che si collocano ai livelli più alti

della gerarchia dei rifiuti (per esempio, ad impianti di riciclaggio);

- agevolare lo scambio delle migliori pratiche in materia di raccolta e trattamento dei rifiuti tra gli Stati membri e elaborare misure per combattere più efficacemente le violazioni della normativa UE sui rifiuti.

3. Il Settimo Programma d'Azione per l'ambiente

La Commissione europea ha varato il 29 novembre 2012 la proposta legislativa per il Settimo Programma d'Azione per l'Ambiente "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta". Il 7°PAA è stato adottato formalmente dal Consiglio Ue il 15 novembre 2013 e pubblicato con decisione n. 1386/2013 del 28/12/2013. Il nuovo Programma sostituisce il sesto (scaduto a luglio 2012) e definisce un quadro generale delle azioni per la politica ambientale fino al 2020 con una visione fino al 2050. Le linee di intervento tracciate si basano su un'integrazione delle azioni ambientali con le iniziative politiche della strategia "Europa 2020", varata dalla Commissione nel 2010, il cui scopo prioritario è quello di raggiungere una crescita intelligente (attraverso lo sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione), sostenibile (basata su un'economia più verde, più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva) e inclusiva (volta a promuovere l'occupazione, la coesione sociale e territoriale). In questa ottica le misure, le azioni e gli obiettivi previsti nel 7°PPA sono proposti e realizzati secondo i principi della "regolamentazione intelligente" e, ove opportuno, sottoposti ad una valutazione d'impatto generale. Tutte le misure e gli obiettivi proposti rappresentano una solida base per una svolta verso la green economy.

Gli obiettivi prioritari, indicati all'articolo 2 della decisione n. 1386/2013, da raggiungere entro il 2020 sono nove:

1. proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione;
2. trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva;
3. proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni e rischi d'ordine ambientale per la salute e il benessere;
4. sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'Unione in materia di ambiente migliorandone l'applicazione;
5. migliorare le basi cognitive e scientifiche della politica ambientale dell'Unione;
6. garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima e tener conto delle esternalità ambientali;
7. migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche;
8. migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione;
9. aumentare l'efficacia dell'azione unionale nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello internazionale.

Per realizzare i nove obiettivi si punta soprattutto ad un'applicazione più severa delle leggi europee, alla messa in sicurezza degli investimenti a sostegno delle politiche green e della lotta al cambiamento climatico, così

come ad un'assunzione delle problematiche ambientali più ampia, visto che dovranno essere considerate in tutte le altre azioni UE.

Gli Stati membri devono rispettare in maniera più rigorosa il diritto ambientale europeo. Anche in materia di rifiuti si dichiara che non risulta opportuno introdurre nuove disposizioni legislative ma è necessario far sì che la legislazione in essere venga effettivamente implementata e che vengano migliorate le basi di conoscenza e le basi scientifiche per monitorarne la reale applicazione.

Le misure, le azioni e gli obiettivi della politica di gestione dei rifiuti sono tutte elencate negli obiettivi 2 e 5 . Secondo quanto dichiarato vi è un grande potenziale di miglioramento della prevenzione e della gestione dei rifiuti nell'Unione per giungere a un miglior utilizzo delle risorse, aprire nuovi mercati, creare nuovi posti di lavoro e ridurre la dipendenza dalle importazioni di materie prime, consentendo di ridurre gli impatti ambientali. Ogni anno nell'Unione si generano 2,7 miliardi di tonnellate di rifiuti, di cui 98 milioni di tonnellate (il 4 %) sono rifiuti pericolosi. Nel 2011 la produzione pro capite di rifiuti urbani in tutta l'Unione è stata in media di 503 kg, mentre per quanto riguarda i singoli Stati membri è compresa fra 298 e 718 kg. In media solo il 40 % dei rifiuti solidi è preparato per il riutilizzo o riciclato, mentre alcuni Stati membri raggiungono un tasso del 70 %, dimostrando così che è possibile utilizzare i rifiuti come una risorsa fondamentale nell'Unione. Al contempo in molti Stati membri il 75 % dei rifiuti urbani è destinato alle discariche.

Trasformare i rifiuti in una risorsa, come invocato nel quadro della tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, richiede una piena applicazione della legislazione sui rifiuti in tutta l'Unione, basata su un'applicazione rigorosa della gerarchia dei rifiuti e che disciplini i diversi tipi di rifiuti. Sono pertanto necessari ulteriori sforzi per ridurre la produzione pro capite e la produzione di rifiuti in termini assoluti.

Per raggiungere gli obiettivi di efficienza nell'uso delle risorse, è altresì necessario limitare il recupero energetico di materiali non riciclabili, dismettere le discariche di rifiuti riciclabili o recuperabili, garantire un riciclaggio di elevata qualità laddove l'uso del materiale riciclato non presenti complessivamente impatti negativi sull'ambiente e la salute umana e sviluppare i mercati per materie prime secondarie. Per raggiungere tale proposito è auspicabile che in tutta l'Unione si ricorra in maniera più sistematica a strumenti di mercato e ad altre misure che favoriscano la prevenzione, il riciclaggio e il riutilizzo, compresa la responsabilità estesa del produttore. I rifiuti pericolosi dovranno essere gestiti in modo tale da minimizzare gli effetti dannosi per la salute umana e l'ambiente, così come concordato in occasione di Rio + 20. È opportuno rimuovere gli ostacoli alle attività di riciclaggio nel mercato interno dell'Unione e riesaminare gli obiettivi esistenti in materia di prevenzione, riutilizzo, riciclaggio, recupero e di alternative alla discarica per pro-

gredire verso un'economia «circolare» basata sul ciclo di vita, con un uso senza soluzione di continuità delle risorse e rifiuti residui che sia quasi inesistente.

Importante, come evidenziato, è anche migliorare le basi di conoscenza e le basi scientifiche in generale della politica ambientale dell'Unione e realizzare progressi in materia di disponibilità e armonizzazione dei dati statistici, anche per quanto riguarda i rifiuti. Gli Stati membri dovrebbero rendere più accessibili al pubblico le informazioni raccolte (ad esempio tramite valutazioni ambientali strategiche o valutazioni di impatto ambientale) per la valutazione degli impatti di piani, programmi e progetti.



## Focus sullo svolgimento dell'indagine web per la selezione del terzo argomento della sessione

*Renata Montesanti, Attilio Castellucci, Cristina Pacciani*

La nostra missione, in termini di comunicazione come anche di informazione, è di parlare ai decisori politici, alle istituzioni, agli stakeholders e anche al cittadino comune: egli deve poter comprendere in che stato versa l'ambiente, in che modo le varie istituzioni agiscono per il superamento delle questioni ambientali e deve inoltre essere sensibilizzato verso comportamenti più corretti. Su tale base nasce l'idea del sondaggio, inizialmente proposto dalla Direzione ISPRA e immediatamente accolto dal Consiglio Federale durante le riunioni preparatorie della XII Conferenza del Sistema Nazionale di Protezione dell'Ambiente. L'intento è stato quello di fornire uno strumento di comunicazione alla Conferenza per coinvolgere i cittadini sulle tematiche ambientali di loro interesse ed evitare l'auto-referenzialità

Inizialmente creato per scegliere il terzo argomento della Sessione pomeridiana del primo giorno della Conferenza, il sondaggio è stato trasformato, dagli esperti comunicatori di ISPRA e delle ARPA, in uno strumento utile per "tastare il polso" all'opinione pubblica, tentando un approfondimento dei temi cari agli operatori del settore.

Il risultato è stato di aver pubblicato, dal 1 febbraio al 15 marzo 2014, sul sito web dell'Istituto e della maggior parte delle Agenzie regionali e provinciali, un sondaggio che, oltre a far esprimere il pubblico su quale fosse il tema di maggior interesse in ambito di protezione ambientale, ricavasse il grado di conoscenza del pubblico sugli argomenti proposti:

- Rifiuti, riuso,riciclo, e green economy;
- Accessibilità e divulgazione delle informazioni ambientali;
- Geologia, georisorse e impatti correlati;
- Biodiversità e contabilità ambientale;
- Clima e meteorologia;
- Mare, usi e stato di qualità

Per ognuno di questi argomenti, illustrati da alcune righe di spiegazione, era possibile cliccare "SI", "NO" su alcune semplici domande.

Si è avuto così il duplice risultato di indicare agli organizzatori il terzo tema da discutere in conferenza e capire il livello di interesse e le opinioni di un piccolo campione di italiani.

L'accesso al sondaggio è stato soddisfacente (quasi 4000 accessi), un po' meno la quantità di utenti che hanno votato (41%), segno questo che l'interesse per l'ambiente c'è, che il Sistema è riuscito a comunicare ai cittadini l'esistenza di un prodotto che li poteva coinvolgere, ma che il sondaggio poi, a livello di contenuti, perdeva il suo appeal.

Emerge chiaramente, in questo caso, la necessità di colmare il gap tra la semplicità delle domande e le spiegazioni fornite sui vari argomenti, ovvero

la necessità di adeguare il linguaggio scientifico e tecnico al cittadino meno esperto, pur tenendo in considerazione che lo strumento della comunicazione web è estremamente veloce e vede il calo dell'attenzione dopo poco tempo di connessione da parte dell'utente.

#### Conclusioni.

Il sondaggio, a nostro avviso, deve essere considerato un esperimento volto a migliorare la capacità comunicativa in grado di coinvolgere il pubblico direttamente, senza filtri e con quel ritorno informativo utile anche a chi, poi, deve impostare le strategie divulgative e comunicative delle Agenzie, dell'ISPRA e del Sistema tutto.

Se si fallisce questa missione potremmo correre il rischio di perdere credibilità ed autorevolezza, fondamentali per essere punto di riferimento tecnico-scientifico nelle diverse questioni ambientali.

## La costruzione della conoscenza (misure e reti) Da dove siamo partiti e dove siamo oggi?

*Marco Cappio Borlino, Bruno Bove, Paolo Rocca*

Per rispondere alla prima domanda e rimanere fedeli al contesto di queste giornate, è utile andare a rileggere gli interventi pubblicati negli atti della prima conferenza delle Agenzie tenutasi a Torino nel 1997.

Non ostante all'epoca il sistema fosse formato solo da 5 ARPA e 2 APPA oltre all'ANPA, in quella conferenza fu presentato un gran numero di interventi tecnici ma soprattutto di taglio organizzativo da cui emergevano entusiasmi legati alle ottimistiche aspettative di sviluppo dello studio delle tematiche ambientali a cui l'enucleazione da quelle sanitarie dava una valenza autonoma e specifica riscattandole da una condizione di argomento cadetto.

Interessanti le riflessioni di Mario Signorini, presidente di ANPA, che elencava tra le priorità del nascente sistema delle Agenzie il rilancio del SINA per la raccolta dei dati ambientali, l'individuazione di centri di eccellenza interni al sistema e lo sviluppo di normativa tecnica. Egli concludeva, infine dicendo: "Fino ad oggi non abbiamo incontrato molto interesse in Parlamento, anzi!"

Dalle presentazioni nel loro insieme emerge un'effervescenza di iniziative tecnico-organizzative di studio e raccolta di informazioni da parte di enti pubblici, centri di ricerca, università che si occupano già delle diverse tematiche ambientali.

Questa effervescenza stava portando alla produzione di grandi quantità di dati, ma frammentati perché frutto o di iniziative comuni all'intero territorio nazionale ma definite su scala regionale e attuate secondo criteri e metodi discendenti da norme locali, o di progetti di ricerca isolati. Certo, queste iniziative avevano permesso la formazione di reti locali curate da personale che si era specializzato e che, in alcuni casi, è, poi, confluito nelle Agenzie per l'ambiente.

Proprio nell'obiettivo di raccogliere i dati e renderli disponibili a livello nazionale, prima, europeo, poi, alla fine degli anni '80 fu istituito e adeguatamente finanziato il Sistema Informativo Nazionale Ambientale. Tale esigenza rispondeva, e continua a farlo, da una parte alle iniziative di reportistica verso il pubblico dall'altra alla disponibilità di elementi di decisione quantificabili che possano orientare le valutazioni delle amministrazioni nel rilascio di pareri ed autorizzazioni e, su scala più ampia, indirizzare il decisore politico nell'elaborazione di piani a medio o lungo termine.

Questo era lo stato dell'arte della rete ambientale nazionale, quando, nel 1994, con la legge 61 di istituzione delle Agenzie ambientali, essa fu posta in capo alla nascente ANPA era nelle condizioni di rilanciare il SINA pun-



tando sulla crescita di un modo di operare e di raccogliere informazioni comune e coordinato sull'intera nazione. Ispirandosi al modello europeo degli European Topic Center e ricalcando l'approccio che aveva prodotto la rete dei CRR, ANPA diede vita (1998) ai Centri Tematici Nazionali, compagini di esperti provenienti prevalentemente dall'ambito del sistema agenziale, ma anche dalle Istituzioni Principali di Riferimento. (Aut. Bacino, Aut. Parco, ENEA, CNR, ISS, UNIOCAMERE,...).

L'obiettivo di questi gruppi era, dapprima, fare il punto, per ogni tema, sul livello conoscitivo e delineare un quadro sullo stato ambientale desumibile da queste conoscenze, in seguito, a partire da questo primo risultato, proporre un piano integrativo delle informazioni.

Le attività di sviluppo del SINA, e della sua rete SINAnet, furono finanziate e non gravarono, quindi, sugli enti di provenienza degli esperti partecipanti ai lavori

La stagione dei CTN viene ricordata a distanza di 15 anni come ricca di fermenti e di iniziative coordinate e produttive, ma una grossa mancanza emerge all'evidenza: la diffusione territoriale dei partecipanti e, in particolare, delle Agenzie non è per nulla omogenea. Le Agenzie delle Regioni del sud sono le ultime ad essere istituite, e, a volte, l'istituzione è solo formale: resta molto debole la dotazione di personale e strumentale.

Lo strumento normativo per affrontare questo elemento critico è l'art.2 della legge 93 del 2001 "Disposizioni in campo ambientale" che prevede significativi finanziamenti all'ANPA – APAT per assicurare uno standard minimo omogeneo di controlli sull'ambiente, finanziare lo sviluppo delle agenzie regionali, adeguare e qualificare la rete e la strumentazione dei laboratori per i controlli ambientali, realizzare il coordinamento del sistema informativo ambientale.

APAT, per raggiungere le finalità della legge 93/01 promuove linee progettuali inerenti allo sviluppo e sperimentazione degli strumenti organizzativi e di gestione delle attività di controllo, alla realizzazione del sistema a rete per il monitoraggio delle componenti ambientali e all'avvio di una rete di laboratori di riferimento.

Esaurito il ruolo dei CTN di promozione della creazione della conoscenza, si trattava di consolidare il modus operandi all'interno del sistema tra le Agenzie, che nel frattempo erano state istituite nella loro quasi totalità, ed ampliare lo spettro delle tematiche toccate. A tal fine ISPRA istituì e finanziò tra il 2005 e il 2008 i Tavoli Tecnici Interagenziali che affrontarono un ampio spettro di tematiche ambientali.

Anche i lavori dei tavoli tecnici hanno portato ad intense e produttive colla-

borazioni tra le Agenzie, allo sviluppo di metodi comuni e alla messa a punto di reti condivise.

Abbiamo finora citato iniziative che avevano la finalità di avviare e perfezionare la capacità di tutte le agenzie di produrre uniformemente informazione ambientale; esse sono state, tutte, iniziative ad hoc non attività ordinarie del sistema delle Agenzie: il passo avanti dalla gestione straordinaria dell'agire comune alla sua formalizzazione come attività istituzionale di sistema si è compiuto nel 2009 con la costituzione di una sede tecnica dedicata agli impegni interagenziali, il Comitato Tecnico Permanente (CTP), organo che riunisce i direttori tecnico-scientifici delle Agenzie con i referenti di ISPRA. Al CTP sono affidate funzioni di istruttoria, sul piano tecnico-operativo, per la programmazione, l'attuazione e il controllo delle attività di Sistema da sottoporre a valutazione e approvazione del Consiglio federale.

Il percorso fin qui descritto ha portato ad un notevole sviluppo delle competenze tecniche interne ad ogni Agenzia ad un buon grado di sintonia collaborativa tra di esse, più evidente sui temi ambientali nuovi in cui l'operatività andava costruita dal nulla.

Il passaggio dalla fase delle iniziative straordinarie di avvio del sistema a quella a regime, ha comportato la fine dei finanziamenti specifici e la necessità di finanziare le attività nel bilancio ordinario delle Agenzie. Tenuto conto che ciò è avvenuto in coincidenza con la crisi economica e i frequenti e drastici tagli alla spesa pubblica, ne risulta una scarsità di risorse, di personale ed economiche dedicata alle attività interagenziali, ora forti dell'esperienza maturata e delle tante capacità acquisite, ma meno ricche dell'entusiasmo tipico dei primi anni.

Abbiamo evidenziato, così, una delle criticità riscontrabile al momento attuale nel percorso di costruzione della conoscenza, quella economica. Essa non è, però, l'unica e, forse, neanche la principale.

Che cosa ci resta da fare?

La domanda è ottimistica perché presuppone che si possa definire un obiettivo finale definito da raggiungere con l'attuazione di un progetto esecutivo e stilare dei rapporti di avanzamento lavori. In realtà la costruzione della conoscenza è un processo di continuo miglioramento in cui l'obiettivo si fa sempre più ambizioso a mano a mano che si fanno passi avanti: ora, abbiamo un elevato grado di competenza e professionalità, ma questo non ci consente di dirci arrivati. L'esempio, forse, più chiaro è il processo di valutazione dell'inquinamento da polveri dell'aria. Negli anni, l'attenzione del monitoraggio si è spostata dalle polveri totali al PM10, al PM2.5 e ora si punta ad identificare i composti o gli elementi microinquinanti contenuti nel

particolato. Ciò comporta da un lato la necessità di rendere sempre più evoluti (e costosi) i metodi analitici al fine di rilevare concentrazioni infinitesime (pensiamo ai femtogrammi al m<sup>3</sup> delle diossine in aria), dall'altro la valutazione degli effetti tossicologici ed epidemiologici delle sostanze. E qui apriamo un nuovo fronte.

Se, da una parte, portare la protezione dell'ambiente fuori dal mondo della sanità è stato, nei primi anni '90, un successo, perché le ha dato una propria connotazione specifica, ora il rischio è che si crei un territorio di nessuno tra tutela dell'ambiente e tutela della salute.

Le esperienze degli anni successivi hanno dimostrato in effetti che ad un importante potenziamento delle attività di controllo ambientale non è seguito un analogo potenziamento di sinergie con il sistema sanitario, soprattutto per quanto riguarda le attività integrate di tutela della popolazione dai rischi ambientali.

Oggi nel nostro Paese questa attività è divisa tra un Sistema Sanitario che spesso non guarda con la dovuta attenzione agli impatti o ai rischi sanitari di origine ambientale, e le Agenzie Ambientali che non hanno un forte presidio sulle tematiche di epidemiologia ambientale, con il risultato di un vuoto di competenze e di forme strutturate di coordinamento e collaborazione sul tema della tutela della salute dai rischi ambientali, in termini sia di prevenzione che di controllo.

Ma è proprio di questa sinergia che c'è necessità, nelle attività a rischio di incidente rilevante, negli gli episodi di emergenza ambientale, nell'affrontare fenomeni di contaminazioni delle falde e dei terreni (evenienza sempre più frequente da diventare la norma) da parte di composti chimici multipli con profili di rischio complessi, spesso potenzialmente cancerogeni.

Risulta pertanto evidente la necessità di una collaborazione tra SSN e Sistema Agenziale su diverse tematiche, mirata ad integrare sul piano operativo le competenze che il Referendum sull'ambiente del 1993 ha correttamente separato sul piano funzionale/amministrativo. Solo allora l'importante lavoro di costruzione di conoscenze ambientali, portato avanti dalle Agenzie, permetterà di trovare risposta alle domande che quotidianamente ci poniamo e ci vengono poste: Quali sostanze che ritroviamo anche solo in tracce possono essere tossiche? A quali concentrazioni? Come comportarsi in assenza di riferimenti sanitari su cui fissare limiti normativi? Come quantificare il rischio?

Non dimentichiamo, poi, che le norme di legge, così come quelle tecniche, sono soggette ad invecchiamento e andrebbero pertanto sottoposte a re-

visione. Vi sono ambiti in cui saremmo tecnicamente in grado di produrre dati migliori, ma non possiamo farlo perché vincolati da norme di legge non più in linea con i tempi o elaborate senza il coinvolgimento del Sistema.

Dicevamo che produrre informazione e costruire reti significa anche andare verso nuove frontiere. Una nuova frontiera è anche quella della comunicazione in tempo reale che Internet consente o impone: fare rete tra Agenzie significa anche saper rispondere in modo omogeneo al desiderio, a volte all'ansia, di sapere dei cittadini che, troppo spesso, ottengono risposte da organizzazioni che, utilizzando i dati prodotti dal sistema agenziale, sono più rapide ed efficaci di noi nel cogliere le istanze di conoscenza ed elaborare risposte su scala nazionale.

Tornando all'apertura di queste riflessioni, dopo 16 anni anche noi possiamo dire: "Fino ad oggi non abbiamo incontrato molto interesse in Parlamento, anzi!".

Indubbiamente, non ostante i passi avanti tecnici percorsi in questi anni, le Agenzie regionali, provinciali e l'ISPRA non sono ancora un sistema formalizzato e non lo saranno in mancanza di una legge che stabilisca relazioni, modo di operare, livelli essenziali omogenei da garantire, ecc.

Ad oggi, il sistema si è dato una sua organizzazione per affrontare gli impegni interagenziali in modo strutturato, ma si tratta pur sempre di un sistema su base volontaria. Le decisioni assunte dal Consiglio Federale sulle procedure interne al sistema o sull'adozione di linee guida per lo svolgimento di attività di misura, campionamento e analisi, non hanno una valenza formale, non sono vincolanti e non possono, pertanto, essere riconosciute come un riferimento fintantoché non viene istituzionalizzato il sistema: questo accade a detrimento non solo nostro ma anche di chi fruisce del nostro operare, cioè la collettività.

Quali percorsi seguire nei prossimi anni?

La risposta è duplice: da una parte dobbiamo continuare nell'opera collegiale di mettere a punto regole comuni negli ambiti tecnici su cui ancora siamo scoperti e aggiornare quelle esistenti, dall'altra dobbiamo affrontare i punti critici citati nel paragrafo precedente.

Sul primo ambito, operano i gruppi di lavoro avviati dal Comitato Tecnico Permanente. I tecnici delle nostre agenzie segnalano frequentemente temi in cui si avverte la necessità di risposte comuni all'intero sistema agenziale. Al CTP spetta rispondere a queste istanze: una riflessione legata alla tempestività di decisione del CTP e alla sua articolazione è dovuta, alla luce dell'esperienza dei primi anni di funzionamento del sistema.

Ma veniamo al secondo ambito, la risposta a punti critici elencati. Il più rilevante è sicuramente il riconoscimento formale del Sistema. Questo facili-

terebbe la messa in comune delle esperienze, la creazione di una rete di laboratori altamente specializzati, la condivisione di sistemi informativi e di supporto alla decisione, la definizione di norme tecniche vincolanti. Tutto questo porterebbe ad un rafforzamento del nostro operare, darebbe maggiore credibilità alle nostre posizioni nei confronti dei cittadini, la cui fiducia nelle istituzioni pubbliche è scarsa e, anche, maggior tutela nei confronti di azioni legali in cui vengono contestati i metodi di raccolta dati o analisi applicati.

Per concludere, il quadro dei 20 anni trascorsi è nell'insieme positivo, vi è stata una evoluzione comune molto significativa. Ma l'obiettivo è in movimento, e, come in molti videogiochi, concluso il primo livello si passa a quello successivo in cui le difficoltà aumentano e il bersaglio da centrare si fa sempre più impegnativo, perciò l'esigenza di inseguirlo in modo coordinato si rafforza e non si può dire di aver concluso portato a compimento la missione.

## Verifica dell'ottemperanza alle norme: i controlli

*Andrea Poggi, Gianni Corvatta, Paolo Rocca, Alberto Ricchiuti, Alfredo Pini*

### 1- IL PERCORSO FATTO

#### Introduzione

Dopo la costituzione delle Agenzie la normativa, soprattutto a partire dalla fine degli anni 90, ha progressivamente esteso i nostri compiti di controllo, ampliando gli ambiti di intervento e dettagliando sempre più la necessità di verifiche anche quantitative.

Dal confronto dei dati del terzo rapporto di benchmarking delle agenzie del 2006, con l'ultima indagine del 2013, è evidente una crescita in termini quantitativi del nostro personale di ruolo.

Ma siamo cresciuti abbastanza per tener conto della sempre maggiore richiesta di "controllo"?

E' necessario dunque porsi forti interrogativi sul modo in cui mirare l'attività di controllo.

In molti casi all'interno delle singole Agenzie è stato avviato un importante lavoro di omogeneizzazione nelle procedure e di affinamento dei contenuti tecnici delle attività di controllo, che ha portato dei buoni risultati. La sfida che ci attende per i prossimi anni è quella di garantire una buona efficacia dei controlli a fronte delle minori risorse. Ciò potrebbe essere possibile diversificando la tipologia di interventi, ed orientando le priorità.

#### Armonizzazione dell'attività di controllo

Nei 20 anni trascorsi dalla nascita delle Agenzie per la protezione ambientale ad oggi la struttura federale del sistema agenziale ha dimostrato di avere la potenzialità per essere un valore aggiunto nella implementazione di un sistema di controllo ambientale efficace. Questo è avvenuto in particolare soprattutto in alcune ambiti specifici:

- l'applicazione della direttiva "Seveso";
- la normativa sul controllo dei Campi elettromagnetici;
- L'applicazione della Direttiva IPPC.

Nella relazione sono descritti in dettaglio gli approcci e le soluzioni trovati in quegli ambiti.

Se guardiamo al confronto interno al sistema sulla organizzazione e gestione delle risorse in tema dei controlli in generale troviamo poche iniziative specifiche.

Significativo invece delle potenzialità ancora inesprese dal Sistema nazionale per la protezione ambientale è la quantità (14) di documenti di sistema dedicati alla omogeneizzazione delle attività di monitoraggio approvati dal Consiglio Federale messi a confronto con il numero limitato di linee guida dedicate ai controlli (una linea guida sui controlli Seveso ed un unico documento, ancora in gestazione, relativo alle attività di controllo sulle aziende AIA).

Mentre per il monitoraggio è evidente, dunque, lo sforzo continuo già fatto dal sistema, essenziale per trovare uniformità di metodi e produrre risultati

confrontabili, altrettanto evidente è la carenza di analoghe iniziative in tema di controllo:

- cosa conosciamo dei metodi con cui le diverse Agenzie svolgono lo stesso controllo?
- cosa sappiamo degli esiti del controllo svolto dalle altre Agenzie in uno specifico comparto?

È come se finora, fatte salve alcune iniziative (ad es. il monitoraggio effettuato da ISPRA delle criticità riscontrate in 300 stabilimenti che hanno subito più verifiche ispettive Seveso), avessimo rinunciato, a considerare il risultato dell'insieme dei controlli come una informazione significativa per la nostra attività e per la politica ambientale del nostro paese, limitandoci a considerare ciascun controllo solo come un episodio a sé stante, indipendente da tutti gli altri.

In particolare, è ancora sostanzialmente assente dal dibattito una riflessione generale intorno all'efficacia del controllo: i rapporti sulle attività complessive svolte dal sistema agenziale quantificano, sia pure con indicatori ancora incerti, la quantità dei controlli svolti ma niente dicono riguardo ai risultati che l'azione di controllo riesce a ottenere.

Ci manca, in sostanza, una metrica della conformità alla norma, che possa servire sia per misurare i progressi fatti a seguito delle nostre azioni sia per indirizzare gli sforzi dell'azione di controllo o per scegliere le modalità più opportune con cui svolgerlo.

A questo proposito risulta utile prendere a riferimento i tre contesti prima citati nei quali più che in altri il sistema agenziale è stato attore efficace nella implementazione di una prassi e di una normativa sui controlli progressivamente più precisa e dettagliata, uniforme, efficace per estendere quelle prassi alla tematica generale ed agli altri ambiti specifici, e, obiettivo ambizioso, da prassi farne sistema.

## 2 - PROBLEMI APERTI E RISORSE

La pianificazione dei controlli

Dal confronto fatto tra le agenzie emerge il fatto che tutte sono dotate di un programma annuale dei controlli. Tuttavia sappiamo bene che sono ancora sommersi, incerti e non condivisi i criteri con cui elaborarlo.

Ad esempio i controlli delle aziende in AIA, sia statali che regionali, vengono programmati ed effettuati sulla base di quanto contenuto nel PMC di ogni singolo atto autorizzativo. I PMC delle AIA statali prevedono ispezioni annuali o tutt'al più biennali mentre per le AIA regionali abbastanza frequentemente sono previste ispezioni ogni 2-5 anni, senza che vi siano né per le AIA statali né per quelle regionali criteri stabiliti per decidere la frequenza delle ve-

rifiche ispettive nel momento di definizione del PMC durante l'iter istruttorio.

Analogamente per la normativa "Seveso" le verifiche ispettive disposte dal MATTM, non rispettano la frequenza annuale prevista dalla norma, e sono disposte senza criteri esplicitamente connessi al rischio per l'uomo e per l'ambiente associato allo stabilimento sottoposto a controllo, salvo il caso di accadimento di un incidente. Per quanto riguarda le aziende per le quali le verifiche ispettive Seveso sono a carico delle regioni si trovano più frequentemente criteri, almeno descrittivi, che guidano la scelta delle aziende da sottoporre prioritariamente a controllo, anche se non sempre applicati in maniera formale e sistematica.

Significativo delle potenzialità che abbiamo in questo ambito, ma anche della distanza da percorrere, è l'esempio del progetto IRAM di IMPEL.

IMPEL (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) nasce nel 1992 come rete informale delle autorità dei paesi europei implicate a vario titolo nell'attuazione e applicazione del diritto ambientale comunitario.

ARPA Lombardia ha partecipato per l'Italia al progetto IRAM (Integrated Risk Assessment Method) che, in applicazione dell'art 23 della direttiva IED, vuole definire un indice di rischio "globale" per un sito identificando i diversi fattori di rischio, pesandoli tra di loro, per poterli gestire al fine di:

- massimizzare l'efficacia dei controlli
- essere proporzionali rispetto al potenziale di rischio,
- ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili .

Il fatto che a questa rete e a questo progetto per l'Italia non abbia partecipato una struttura governativa statale ma un'Agenzia regionale è un indice delle difficoltà in cui operiamo e, al tempo stesso, una conferma delle peculiari potenzialità che il sistema agenziale ha in questo ambito del nostro paese.

Il coordinamento dei controlli

Il tema del coordinamento dei controlli (DL 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con L. 35 del 2012; vedi anche art. 14 con Linee guida sui controlli) ripropone di fatto una necessità già implicita nella Raccomandazione europea del 2001: la banca dati dei controlli.

La normativa richiede ai diversi enti che svolgono attività di controllo di condividere gli esiti e coordinare gli accessi alle attività sottoposte le ispezioni. È evidente che un simile scambio di informazioni non è possibile se non si definisce una banca dati universale delle attività soggette al controllo: di fatto un insieme dei diversi "catasti" che la normativa, in più occasioni, si è proposta di istituire senza però sortire effetti concreti.

E' chiaro che trovare soluzioni in tempi rapidi dipende molto anche dalla capacità del sistema di proporre ed adottarle. Non è un caso che il Consi-



glio federale abbia individuato questo tema come uno dei pochi su cui istituire gruppi di lavoro urgenti in anticipo rispetto al varo del programma di attività del prossimo triennio.

Trasparenza e pubblicità dell'attività di controllo

Una sfida da affrontare, conseguente a quella del coordinamento, è la richiesta di trasparenza e pubblicità dell'attività di controllo.

La questione è stata posta già dalla Raccomandazione europea 2001/331 sui "criteri minimi per le ispezioni ambientali", qualche anno più tardi il tema si ripropone nella normativa sull'AIA (Dlgs 59/2005) e oggi, per alcuni aspetti, ritorna con le norme sul coordinamento dei controlli. Ma, soprattutto, l'origine di questa esigenza discende da una lettura non riduttiva della direttiva 2003/4/CE sul diritto all'informazione ambientale e, infine, probabilmente rappresenterà anche uno dei presidi applicativi della recente normativa anticorruzione.

Nonostante ciò, gli esiti della stragrande maggioranza delle nostre attività ispettive non sono pubblici: pare poco diffusa la consapevolezza dell'incremento di efficacia che si potrebbe trarre dalla pubblicità degli esiti dei controlli. Si sottolinea infatti il rischio di ledere i diritti dell'azienda controllata mentre sfugge il problema della negazione, a tutte le aziende, del diritto a conoscere le modalità con cui il controllo si svolge e i criteri con cui la norma è verificata (con alcune significative eccezioni: ad es. le procedure predisposte da ISPRA o ARPA per i controlli Seveso sono pubblicate sul sito del MATTM ovvero rese pubbliche con provvedimenti regionali).

In questa fase di immaturità della riflessione sul tema si assiste a comportamenti estremi: da un lato il prevalente, totale, oscuramento dell'attività di controllo; dall'altro la pubblicazione integrale dei verbali di ispezione. È evidente che lo sviluppo di un'analisi su questi temi dovrà portare a comportamenti più omogenei e a forme di pubblicità degli atti più controllate, rigorose e chiaramente leggibili.

La qualità del controllo nel sistema agenziale: una mission condivisa

È evidentemente un nostro punto di forza, il fatto che vi sia tra noi una unanime condivisione su quale debba essere l'identità istituzionale del Sistema nazionale per la protezione ambientale: strutture che riescono ad affrontare con una elevata competenza tecnica le problematiche dell'ambiente, legando tra loro le attività tecniche per la verifica dello stato dell'ambiente, il rilascio delle autorizzazioni ambientali, il controllo del rispetto di caratterizzazioni e della normativa ambientale in genere.

E la peculiarità delle Agenzie e dell'ISPRA rispetto ad altri corpi che svolgono attività di controllo ambientale sta proprio nella capacità di legare questi tre aspetti con valutazioni tecnico scientifiche approfondite. Solo il SNPA, infatti, è in grado di:

- utilizzare l'esperienza acquisita con le attività di controllo nelle istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni;
- valutare lo stato dell'ambiente e le sue fragilità per tenerne conto nella definizione degli obiettivi e dei limiti imposti con le autorizzazioni ambientali;
- tener conto degli esiti del monitoraggio ambientale per orientare l'attività di controllo.

Il fatto che all'interno del Consiglio federale vi sia una forte convergenza su questa visione del nostro ruolo è certamente un punto di forza che consente di lavorare al meglio per le prospettive future.

### 3 - Prospettive

Sulla base dell'analisi fatta vogliamo tratteggiare sinteticamente le proposte di piste su cui lavorare nel prossimo futuro per migliorare l'efficacia del controllo ambientale in Italia e consolidare il nostro ruolo in questo settore. Lo faremo in sei punti.

Il finanziamento dell'attività di controllo

La certezza delle risorse per svolgere un'adeguata attività di controllo ambientale può venire da una rigorosa attuazione del principio "chi inquina paga". Ad oggi, il principio ha trovato applicazione solo nell'ambito dei controlli AIA e non senza difficoltà (per il livello regionale). Un'analoga previsione normativa è prevista da molti anni per quanto riguarda i controlli Seveso, ma non ha trovato finora applicazione per i ritardi nell'emanazione delle norme attuative. Il sospetto che questi ritardi non siano casuali non deve farci desistere da lavorare per promuovere una progressiva estensione del finanziamento dei controlli con costi a carico dei soggetti da controllare.

Documenti di sistema sul controllo

Dobbiamo certamente sviluppare di più il lavoro di armonizzazione dell'attività di controllo condividendo lo sviluppo di strumenti come check list, metodi di analisi, linee guida. In questo senso si sta già lavorando nella definizione del prossimo piano triennale di attività che, auspichiamo, dovrà avere un occhio di riguardo a queste tematiche.

Formazione, addestramento, verifiche

In questo caso è richiesto un salto di qualità del lavoro del SNPA : condividere non più solo i documenti ma anche i servizi. È già stato proposto che la scuola permanente in discipline ambientali, prevista dallo statuto di ISPRA, avvii le sue attività con corsi di formazione o perfezionamento per

ispettori ambientali, valorizzando le esperienze già maturate per gli ispettori Seveso (circa 160 ispettori ISPRA/ARPA/APPA formati ed addestrati negli ultimi 10 anni in corsi nazionali e locali promossi dal SNPA) ed AIA. Il lavoro di confronto e condivisione si può sviluppare anche con un sistema di AUDIT incrociati.

Potenziare l'efficacia e l'affidabilità degli autocontrolli

L'imposizione di autocontrolli da parte della normativa o degli atti autorizzativi è uno dei modi più diretti di applicare il principio chi inquina paga e al tempo stesso la strategia più efficace per consentire l'intensificazione delle garanzie di tutela dell'ambiente, senza gravare con costi insostenibili sulla pubblica amministrazione. Tuttavia, finora una gran parte degli autocontrolli prescritti si traduce in adempimenti che non offrono nessuna concreta garanzia di effettiva conformità normativa. Così, quello che poteva diventare un efficiente risparmio di risorse per la pubblica amministrazione si riduce ad essere un inutile costo per le imprese. Il problema dipende certamente dalla debolezza della deterrenza fondata sul reato di falso, concretamente molto difficile da contestare anche nei casi in cui sia evidente l'inattendibilità delle attestazioni rilasciate nel corso degli autocontrolli. Scontiamo però anche una debolezza complessiva, se non la totale assenza, della nostra elaborazione metodologica sul problema del controllo dell'autocontrollo. Un lavoro di riflessione approfondita su questo tema potrebbe consentire di:

- sviluppare metodologie specifiche di verifica degli autocontrolli e di testarne l'efficacia;
- definire prescrizioni e procedure per lo svolgimento degli autocontrolli da inserire negli atti autorizzativi al fine di renderli più attendibili e meglio verificabili;
- individuare i miglioramenti normativi che possono consentire di aumentare la deterrenza nei confronti della falsificazione o dell'aggiornamento delle verifiche svolte mediante autocontrolli.

Lo sviluppo di indicatori di efficacia del controllo e di pianificazione

C'è la necessità di colmare la lacuna metodologica che non ci consente, oggi, di misurare in maniera adeguata l'efficacia del controllo svolto, il tasso di conformità normativa ottenuto. Questo lavoro si combina con quello, già avviato col progetto IMPEL sulla pianificazione, per quantificare le risorse necessarie e orientare le priorità. Servono sia un potenziamento dell'approccio teorico al problema che la concreta sperimentazione sul campo di metodologie di valutazione. Il SNPA può essere luogo sia dello scambio di esperienze che della elaborazione di progetti condivisi.

I rapporto annuale del SNPA sugli esiti del controllo

Proponiamo l'istituzione di un rapporto di Sistema che dall'esperienza di uno o più anni di controlli tragga delle indicazioni per l'azione di governo, ai vari livelli, sugli impatti ambientali del nostro sistema produttivo e sociale. In particolare il rapporto potrebbe contenere almeno i seguenti elementi:

- l'indicazione degli ambiti nei quali si ritiene necessario una intensificazione dell'attività di controllo;
- l'indicazione degli ambiti nei quali vi è un eccesso di domanda normativa di controllo e/o di autocontrollo;
- l'indicazione degli ambiti nei quali la normativa si dimostra scarsamente efficace, con le relative proposte di correttivi;
- l'indicazione delle possibili semplificazioni normative a vantaggio della riduzione dei costi del controllo o della sua efficacia.

Sarebbe auspicabile, anche in assenza di una previsione normativa, farne una iniziativa autonoma del nostro sistema, da rendere via via più sistematica e stabile.

## Valutazione delle implicazioni ambientali e livelli di sostenibilità (pareri tecnici e tecnico scientifici)

*Fulvio Daris, Massimo Blonda, Leonardo Arru, Clara Roni*

Tra le competenze caratterizzanti il Sistema Agenziale, un ruolo di indubbia rilevanza e significato è riservato alla formulazione dei pareri, che devono presentare, quale requisito caratterizzante, solidità tecnico-scientifica di tutela ecologico-ambientale nell'ambito del sistema unico della prevenzione ambientale e igienico-sanitaria.

Senza entrare nel dettaglio normativo, non si possono non ricordare i vari settori ambientali nei confronti dei quali il Sistema delle Agenzie viene oggi chiamato a operare e ad esprimere pareri: la difesa del suolo e l'utilizzo delle acque, la tutela delle acque dall'inquinamento, il controllo e la tutela dell'ambiente marino-costiero, la gestione dei rifiuti, la bonifica dei siti inquinati, la Valutazione di Impatto Ambientale, la Valutazione Ambientale Strategica, la Valutazione di Incidenza, l'inquinamento atmosferico, acustico, elettromagnetico e luminoso, le radiazioni ionizzanti, l'IPPC, le attività a rischio di incidente rilevante, l'amianto, le attività estrattive, il settore energetico, le pianificazioni urbanistiche.

Pur considerando che i pareri formulati dal Sistema Agenziale rivestono un ruolo consultivo e non vincolante, occorre rilevare che nella prassi corrente tutti gli atti autorizzativi si basano anche, se non soprattutto, sulle posizioni espresse dagli organi tecnici. Questo aspetto, che indubbiamente riserva un ruolo strategico di straordinaria importanza al Sistema ISPRA-ARPA-APPA, deve imporre particolare attenzione e valutazione in fase di formulazione del parere, in quanto esso deve risultare equilibrato sia sul fronte delle normative ambientali, sia nel considerare il contesto nel quale la proposta di insediamento oggetto di istruttoria dovrà collocarsi.

Qualsiasi analisi di una problematica ambientale deve tener altresì conto dell'ordinamento giuridico europeo, alla luce del riparto delle competenze tra Unione Europea (UE) e Stati membri. A fonte di un corpus di norme europee e nazionali in continuo e costante aggiornamento, emerge in maniera evidente la sostanziale e radicale evoluzione che nell'ultimo periodo ha subito la tematica dei pareri tecnici e tecnico-scientifici.

Alle storiche figure professionali dei Presidi Multizonali di Prevenzione - PMP - (strutture dalle quali le Agenzie sono nate), quali medici, chimici e biologi, si sono via via aggiunte, e in misura sempre più rilevante, professionalità differenziate (fisici, naturalisti, geologi, informatici, etc.) che costituiscono ormai una dotazione organica imprescindibile per questa tipologia di attività. Né sarebbe ipotizzabile altrimenti. Infatti, il Sistema Agenziale, che annovera tra i suoi compiti istituzionali anche il supporto tecnico-scientifico, è chiamato a confrontarsi con proponenti professionalmente preparati e tecnologicamente aggiornati, e deve quindi dotarsi di professionalità mul-

tidisciplinari e tecnicamente adeguate. Il passaggio dai PMP alle ARPA non rappresenta soltanto un'operazione di ristrutturazione e riorganizzazione dei servizi ambientali, ma identifica un sostanziale e profondo mutamento culturale.

Da tali considerazioni generali, occorre fare riferimento al quadro normativo nazionale nel quale le ARPA sono chiamate, in maniera non omogenea sul territorio nazionale, a dare il proprio supporto tecnico in materia ambientale alle Amministrazioni Pubbliche, con un articolato di competenze di notevole complessità.

Sulla base della eterogeneità delle matrici oggetto di valutazione, nonché del frastagliato quadro normativo, emerge in maniera evidente come la formulazione di un parere non possa e non debba essere l'esito di un singolo, ma debba necessariamente prevedere il contributo di più professionalità tecniche in grado di poter motivatamente e tecnicamente valutare le diverse progettualità, costituendo in tal modo un sistema complesso di competenze.

Relativamente a tale problematica, una possibile soluzione potrebbe individuarsi in una diversa organizzazione del lavoro che preveda la costituzione di strutture multidisciplinari inter-agenziali, valorizzando e integrando competenze e professionalità rintracciabili all'interno delle diverse componenti il Sistema Agenziale. Ciò dovrebbe partire da un lavoro di ricognizione nazionale di valutazione e di identificazione dei problemi e delle possibili soluzioni a cui connettere, o con cui intersecare, i dati riferiti alle risorse umane disponibili, intese come capitale di conoscenze del Sistema delle Agenzie, strutturando una sorta di "banca" delle competenze.

Questa proposta mette in luce una criticità che potremmo definire storica. Il territorio nazionale risulta oggi amministrativamente suddiviso in distinte realtà regionali, oltre alle due Province Autonome di Trento e di Bolzano, condizione che ha determinato di fatto l'attuale articolazione del Sistema Agenziale formato da 21 Agenzie, oltre a ISPRA. Se questa situazione privilegia la conoscenza delle caratteristiche ambientali del territorio di competenza, non si può tralasciare la concreta ipotesi, per non dire realtà, che ogni singola Agenzia possa formulare pareri non omogenei nei confronti di tematiche analoghe. L'istituzione di un'unica Scuola di Formazione per esperti del Sistema Agenziale, in grado di fornire unicità di approccio e metodologie operative comuni, potrebbe costituire una proposta in grado di dare risposta a tale problema.

Diventa altresì prioritario procedere a una riforma della normativa ambientale attraverso un processo di semplificazione e di riordino della stessa, ri-

forma nella quale il Sistema Agenziale deve essere chiamato a offrire il proprio apporto di professionalità e di esperienze, che discende dal concreto lavoro sul campo e dal confronto reale con la molteplicità delle problematiche ambientali che hanno, e avranno sempre più, stretta interazione con gli aspetti economici e sociali del territorio, ovvero con la dimensione di uno sviluppo che sia sostenibile, fulcro delle politiche europee e degli Stati membri.

Uno degli aspetti caratterizzanti il Sistema delle Agenzie è indubbiamente costituito dall'essere Authority Pubblica, e uno dei momenti nel quale questo ruolo di autorevolezza si esprime è proprio nella formulazione dei pareri, passaggio nel corso del quale non devono sussistere dubbi sulla terzietà del Sistema. È sempre stato oggetto di discussione su come debbano porsi i tecnici delle Agenzie nei confronti dei progettisti, se fossero utili o meno incontri in fase di valutazione della documentazione, se fosse opportuno fornire indicazioni per favorire la stesura degli elaborati tecnici. Fermo restando che il ruolo delle ARPA non è sicuramente quello di progettisti ma di valutatori di progettualità, è altrettanto vero che il confronto può essere utile a entrambi. L'idea di una Authority avulsa dal contesto, enucleata dalla realtà sociale ed economica con la quale, gioco forza ha continue interazioni, è quantomeno anacronistica. La terzietà di una Authority Pubblica consiste nell'essere necessariamente e doverosamente supra partes rispetto ai diversi portatori d'interessi della comunità, ma assolutamente integrata e colloquante con essi. D'altro canto, la teoria del command and control in campo ambientale è ampiamente superata dai processi di partecipazione, diffusamente previsti dalle politiche integrate, e non di settore, dell'Unione Europea.

Una prima risposta a tali quesiti si trova nella recente Legge n. 11 del 19.2.2014 della Regione Lombardia "Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività", che prevede l'affidamento, in una fase antecedente l'avvio dei procedimenti amministrativi previsti dalla normativa ambientale, di una funzione di assistenza tecnica finalizzata all'insediamento produttivo delle imprese, al fine di consentire, da parte del progettista, la stesura di un progetto ambientalmente compatibile e correttamente localizzato sul territorio, e che possa soprattutto consentire una più rapida e semplice conclusione del successivo iter amministrativo.

L'art. 3, c.4 della sopracitata norma, prevede infatti che per agevolare l'insediamento di nuovi impianti produttivi o l'ampliamento di quelli già esistenti, ARPA Lombardia possa effettuare una preventiva valutazione dei relativi progetti di insediamento o di ampliamento, trasformazione urbanistica e riqualificazione di aree degradate, dismesse o sottoutilizzate, ai fini

---

dei successivi procedimenti amministrativi previsti dalla normativa ambientale vigente.

Si tratta di un approccio assolutamente innovativo di natura collaborativa, nel quale viene ribadita, almeno nelle intenzioni, la terzietà del Sistema Agenziale, che si integra peraltro in un processo di semplificazione.

Si ritiene in ogni caso opportuno segnalare che un simile approccio potrebbe risultare non esente dal rischio di un eccesso di coinvolgimento extraprocedimentale delle Agenzie, il che potrebbe confliggere con il richiamato ruolo di terzietà, nonché risultare di difficile controllo preventivo ai sensi delle recenti procedure anticorruzione.

Peraltro l'art. 21 del D.Lgs. 152/06, relativo alla definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale, prevede che il proponente abbia la facoltà di richiedere una fase di consultazione con l'autorità competente in materia ambientale al fine di definire la portata delle informazioni da includere, il relativo livello di dettaglio e la metodologia da adottare.

Lo stesso D.Lgs. 152/06, altresì individua che l'autorità competente, in questo caso l'ARPA, indichi le condizioni per ottenere in sede di presentazione del progetto definitivo i necessari atti di consenso, senza che ciò pregiudichi la definizione del successivo procedimento.

Va peraltro ribadito il concetto che, anche qualora attraverso successive integrazioni del proponente, dalla documentazione presentata risultasse comunque un effetto ambientale negativo non evitabile né compensabile, il parere non potrà che essere non favorevole anche se lo stesso potrebbe venire impugnato e dare l'avvio ad un contenzioso amministrativo.

Per ovviare, almeno in parte, a tale eventuale criticità, una soluzione potrebbe essere l'elaborazione di articolate linee guida nazionali sui criteri adottati dal Sistema Agenziale per esprimere i propri pareri, magari con una accessibilità in rete del pubblico, affinché possano essere prodotti da parte dei proponenti, per la valutazione da parte dell'organo di controllo, progetti e studi che presentino i requisiti di una pre-ammissibilità.

Ulteriore sfida, sicuramente di non facile fattibilità, stante la disomogeneità del Sistema Agenziale, è la progressiva integrazione nella formulazione dei pareri, a seconda delle problematiche oggetto di valutazione, di tematiche quali ad esempio gli aspetti paesaggistici e naturalistici, il consumo di suolo, i cambiamenti climatici, oltre alla Valutazione di Impatto Sanitario, al fine di rendere i pareri formulati più autorevoli e strutturati sotto il profilo tecnico-scientifico. Processo che richiederebbe un confronto in sede negoziale tra Stato e Regioni, ma che costituirebbe anche una straordinaria opportunità di crescita culturale e professionale di tutto il Sistema delle Agenzie,



In chiusura non è da sottostimare, semmai da rilanciare, l'annoso problema della comunicazione, sia dei dati, come da espressa volontà del legislatore nazionale e europeo, sia di valutazioni generali e specifiche su una gamma molto vasta di problematiche ambientali che partendo per l'appunto da una Authority Pubblica esperta e supra-partes, possa essere in grado di fornire una visione competente, pena il generalismo, l'approssimazione, se non l'errore, compiuto frequentemente dai mass media. Anche in questo senso si esplica la funzione di Authority, ovvero di garante della correttezza di quanto viene comunicato, questo prioritariamente a favore dei cittadini e dei loro amministratori.

## Il trasferimento delle informazioni: banche dati e reporting

*Roberto Caracciolo, Giancarlo Marchetti, Giuseppe Sgorbati, Franco Zinoni*

### 1. Le esperienze del Sistema in smateria di costruzione, gestione e diffusione dell'informazione

Tra gli elementi che maggiormente hanno caratterizzato lo sviluppo della nostra società in questi ultimi tempi, un ruolo di rilievo va attribuito al deciso consolidamento della sensibilità alle questioni ambientali e al progressivo affermarsi dell'information society: due elementi che, peraltro, presentano rilevanti sinergie.

La corretta gestione dell'informazione rappresenta, infatti, una delle più importanti funzioni di governo per le attività di protezione dell'ambiente. In particolare, l'informazione, nella sua accezione di elemento di conoscenza, è uno strumento imprescindibile per la pianificazione degli interventi e la successiva verifica dei loro esiti. È fondamentale, inoltre, per tenere costantemente informata la collettività sulle diverse questioni inerenti alla salvaguardia dell'ambiente, e non solo per una pur importante ragione di trasparenza, quanto per favorirne comportamenti più consapevoli e quindi partecipativi, presupposto indispensabile affinché le politiche di sostenibilità possano dare buoni risultati nel tempo.

La consapevolezza del ruolo centrale dell'informazione ambientale, nelle due accezioni sopra ricordate di strumento di conoscenza e di comunicazione, ha portato in particolare al varo di numerose iniziative di carattere programmatico e legislativo nella pianificazione di politiche di sostenibilità, in particolare al livello comunitario, a partire dai programmi di azione ambientale (V e VI PAA).

Il definitivo affermarsi del diritto all'informazione ambientale da parte di tutti i cittadini, ad esempio, ha nella convenzione di Aarhus un riferimento di carattere globale.

Quando all'ISPRA (già ANPA) e al sistema di agenzie ARPA-APPA, viene attribuita (anche se sulla carta e in maniera parziale), la centrale missione relativa alla gestione e alla diffusione delle informazioni ambientali, il contesto conoscitivo nel nostro Paese era ben diverso da quello attuale, presentandosi con significativi deficit di dati e informazioni rispetto agli standard di tanti partner occidentali e, in particolare, europei.

Oggi un significativo cambiamento si avverte e si può affermare che, anche se c'è ancora molto da fare, la situazione si presenta con notevoli caratteri di miglioramento. Così come non sembra improprio affermare che a questa positiva evoluzione il Sistema ISPRA-ARPA-APPA abbia contribuito non poco.

Quando il Sistema ha avviato la sua attività, infatti, si è posto come compito prioritario lo sviluppo della capacità conoscitiva in campo ambientale del sistema pubblico.

A tal fine furono fissati tre obiettivi principali: regole condivise per la formazione del dato, interoperabilità tra i sistemi di gestione dei dati, trasforma-

zione dei dati in informazione e loro più ampia diffusione.

Su queste premesse fu avviato l'impegnativo progetto di dotare il Paese di un moderno sistema informativo in campo ambientale, avendo come riferimento quanto realizzato nel contesto europeo con la rete di osservazione e informazione EIONET.

Fu così disegnato il sistema SINANet, in una logica di rete distribuita- regole condivise e responsabilità e titolarità dei contenuti a livello di singolo polo della rete- così come si veniva sviluppando il sistema ISPRA-ARPA-APPA. All'interno del programma per la realizzazione di SINANet, fu varato il progetto CTN.

Molto in sintesi, con l'obiettivo di armonizzare, in tutti i contesti territoriali, le modalità di costruzione dell'informazione e di produzione dei report sullo stato dell'ambiente, l'intera materia da regolamentare fu suddivisa in sei aree tematiche: biodiversità, qualità dell'aria e clima, agenti fisici, rifiuti, acque interne e mare, suolo e territorio.

Anche sul piano operativo si operò in una logica europea, costituendo un consorzio per ciascuna delle tematiche individuate. A tali strutture consortili, denominate Centri Tematici Nazionali (CTN), furono chiamati a partecipare, oltre alle agenzie territoriali già operative, quei soggetti che vantavano elevate competenze ed esperienze nelle tematiche di interesse del progetto: le Istituzioni Principali di Riferimento (IPR), per l'appunto.

Le attività del SNPA in questo ambito sono proseguite con una struttura organica fino al completamento del secondo ciclo triennale (2002-2004) del progetto CTN. C'è stato poi un periodo in cui le iniziative non erano inquadrare all'interno di un piano strutturato. Infine, a partire dalla fine del 2009, con il varo del primo piano triennale di attività interagenziali, si è ripreso ad operare in una logica di sistema, portando a consolidamento quanto già realizzato in precedenza e avviando nuove linee di sviluppo.

## 2. Gli esiti dell'attività di Sistema

Come è stato già accennato, quando il SNPA ha cominciato a muovere i primi passi, sul versante della gestione dell'informazione ambientale l'Italia certamente presentava notevoli gap rispetto alla media dei paesi europei. Molto spesso nei documenti contenenti dati e valutazioni sulle principali tematiche ambientali, i valori relativi al nostro Paese erano riportati con l'acronimo N.A. (not available).

Oggi la situazione è nettamente migliorata sia in termini di disponibilità di informazioni di base, sia in termini di approccio metodologico. Gli score per nazione, elaborati dall'Agenda europea, vedono l'Italia passare da valori inferiori al 30% alla fine degli anni '90 a valori più che raddoppiati di recente.

Così come non è un caso che la base informativa dell'annuario, come qua-

lità, quantità e organizzazione dei contenuti, venga utilizzata come riferimento per la realizzazione dello Relazione sullo Stato dell'Ambiente in Italia e della pubblicazione State of Environmental Report (SOER) dell'Agenzia europea per l'ambiente (AEA).

Se ciò rappresenta un macro indicatore dei progressi compiuti sul piano sovranazionale, molti altri elementi testimoniano i benefici indotti dalle attività di sistema alla complessiva capacità del Paese di produrre e disseminare dati e informazioni.

La realizzazione della rete SINANet da una parte, anche se ancora sono presenti non poche criticità sia sul piano istituzionale sia su quello tecnico operativo, e lo sviluppo di regole condivise per la produzione e la diffusione delle informazioni, dall'altra hanno contribuito non poco a migliorare l'interoperabilità tra tutti i componenti di sistema e non solo.

L'utilizzo dello stesso modello logico, il DPSIR, e di core set di indicatori analoghi ha favorito, ad esempio, una più ampia e diffusa capacità di produrre report sullo stato dell'ambiente a tutti i livelli territoriali e con regolarità.

Anche in questo caso, fattori oggettivi, come la crescita del numero complessivo di report generali e tematici, sono una chiara testimonianza dell'affermazione su riportata.

Un altro importante risultato dell'attività di questi anni è la produzione di report di sistema.

Il Rapporto annuale sull'ambiente nelle aree urbane, ormai in produzione da un decennio (è in preparazione la X edizione) è uno degli esempi più significativi di questa collaborazione tra tutti i componenti del SNPA. Ma altre tipologie di report sono in fase di progettazione.

### 3. Le criticità

Se i prodotti delle attività del Sistema sono senza dubbio una chiara testimonianza dei benefici apportati al contesto nazionale in materia di produzione e diffusione delle informazioni, non pochi elementi di criticità hanno impedito di cogliere appieno tutte le potenziali sinergie e i conseguenti benefici dall'essersi dotato il nostro Paese di un siffatto sistema.

Innanzitutto, sembra opportuno citare la mancata attribuzione alle agenzie territoriali, ope legis, della funzione di Punto Focale Regionale (PFR) della rete SINANet. L'Intesa Stato-Regioni, che formalizzò la nuova struttura del SINA, predisposta dall'ANPA ai sensi del decreto di trasferimento dello stesso SINA all'Agenzia, attribuì tale funzione alle regioni, diversamente da quanto proposto dall'Agenzia nazionale. Successivamente, in alcuni casi le regioni trasferirono la competenza alla propria ARPA, in altri casi all'ARPA fu attribuita la gestione operativa del PFR, in altri ancora funzione e gestione sono rimaste in capo alla regione.

La mancata attribuzione delle funzioni di gestione dell'informazione ambientale si è avuta anche in materia di sistemi informativi regionali per l'ambiente (SIRA), dove addirittura nella quasi totalità dei casi la funzione è di competenza dell'ente amministrativo.

Di fatto si è venuto a determinare un contesto disomogeneo e frammentario che non ha certo favorito il pieni decollo della rete informativa in campo ambientale nel nostro Paese.

Rivolgendo poi l'attenzione alla fase di costruzione, elaborazione e diffusione dell'informazione, in questi anni ci si è imbattuti in criticità forse ancora maggiori, a dispetto di quelle che, a nostro avviso, erano le finalità attribuite dal legislatore alla legge di riforma dei controlli ambientali.

Molto si è lavorato in questi anni in ambito SNPA, come anticipato, sulla capacità di rilevazione del dato ambientale e sulla elaborazione conseguente per trasformare i dati in informazione ambientale, ovvero sulla capacità di rendere fruibile ai nostri stakeholder, cittadini compresi, il significato di quanto rilevato.

Mentre però ci viene riconosciuta la capacità e la responsabilità di rilevare e di elaborare i dati, è sempre mancata una reale formale attribuzione del compito di rendere pubblica l'informazione ambientale che ne deriva, il ruolo di Authority cioè, inteso come il soggetto pubblico che ha la titolarità, con il dovere di rappresentarla all'esterno, dell'informazione ambientale, processo finale della catena della "Conoscenza" (rilevazione dei dati, elaborazione, sistematizzazione e trasformazione degli stessi in informazione), così come viene definita in ambito europeo.

Questa mancata attribuzione ha generato e genera a volte confusione sulla qualità dell'informazione in quanto rilevazioni ed elaborazioni del SNPA vengono spesso trattate e rese pubbliche da altri soggetti, sia pubblici che privati che, a volte anche inconsapevolmente, nella fase di disseminazione le accompagnano con valutazioni e interpretazioni non sempre o non del tutto aderenti alla oggettiva situazione ambientale. Interpretazione e valutazione che solo chi ha prodotto gli elementi di conoscenza, attraverso un'accurata analisi dei processi, può rendere senza rischio di disorientarne il destinatario fino al punto di determinare vere e proprie situazioni di disinformazione che, ad esempio, non contribuiscono certo a favorire una consapevole partecipazione della collettività alle iniziative di sostenibilità ambientale.

Quelle sin qui descritte rappresentano alcune delle principali criticità riscontrate in questi anni determinate da fattori esterni al Sistema, ovvero indipendenti dalla volontà o dalla capacità di vertici e operatori del SNPA e che si auspica possano essere risolte, almeno in parte dalla definitiva approvazione della PdL sulla istituzione formale del Sistema stesso, che è in avanzata fase di discussione in Parlamento.

Altre criticità incontrate in questi venti anni di attività sono invece state determinate da fattori interni al Sistema.

Sul piano generale, il sistema non è del tutto compiuto, nel senso che ancora si riscontra una eccessiva disomogeneità operativa tra i diversi componenti.

Tale disomogeneità ad esempio attiene alla tempistica, ovvero alla capacità di avere dati elaborati da parte di ogni singola realtà regionale a determinate scadenze, che spesso impedisce una organica programmazione di prodotti di reporting di Sistema con cadenze prefissate nel corso dell'anno. Sussistono ancora differenze nella programmazione delle attività a carattere regionale che rendono difficile avere informazioni e dati di sintesi utilizzabili a livello nazionale con tempi adeguati rispetto alle scadenze prefissate, tali da consentire idonee valutazioni, elaborazioni e rappresentazioni del quadro delle conoscenze.

Peraltro queste criticità più di recente, soprattutto a causa della perdurante situazione di crisi economica e dei conseguenti tagli ai finanziamenti delle agenzie, piuttosto che ridursi si stanno amplificando.

#### 4. Le prospettive

Tra le sfide che attendono il Sistema agenziale un ruolo di rilievo spetta certamente a quelle che attengono al ciclo di vita dell'informazione ambientale nel suo complesso.

A partire, ad esempio, dalle attività per rendere disponibili gli elementi base della conoscenza, un riferimento sempre più costante delle iniziative deve essere l'Open Data, secondo il quale le informazioni e i dati vengono resi pubblici (principalmente su piattaforme online), concedendo espressamente la libertà a chiunque di riutilizzarli e ridistribuirli.

Questo approccio comporta che il Sistema debba confermare e rafforzare la "robustezza" e la "credibilità" dei propri prodotti.

Passando alla fase di produzione e analisi delle informazioni, il Sistema agenziale deve diventare elemento di riferimento per tutti i soggetti che in Italia si occupano di qualità dell'ambiente.

Ciò, in particolare, significa che, all'interno del programma di lavoro del Sistema, il reporting deve divenire elemento chiave e la coerenza e la completezza dell'informazione rappresentare componenti imprescindibili di credibilità.

A partire dagli aspetti prettamente metodologici per la realizzazione dei report, con particolare riferimento alla costruzione, al popolamento e all'elaborazione degli indicatori ambientali, sarà fondamentale tentare di superare le differenze esistenti tra il livello locale e quello nazionale, ma anche fra i singoli componenti dello stesso livello locale. Da sottolineare la particolare criticità legata a specifici tematismi quali ad esempio quello dei rifiuti, dove anche la perdurante mancanza di una normativa chiara e univoca a livello nazionale (ad esempio sui criteri di assimilazione dei rifiuti, tanto per citare

un esempio) rende di fatto poco “robusta” la reciproca confrontabilità del dato.

Oltre alle evidenti esigenze di armonizzazione, presupposto per la stessa essenza di sistema, occorre poi sottolineare la necessità di aggiornamento degli strumenti, sia sul piano della costruzione e della valutazione dell'informazione, sia su quello mediale per raggiungere l'utente finale.

Per quanto concerne il primo aspetto, se si può ritenere di essere sufficientemente al passo su un'organica produzione di indicatori descrittivi (stato, pressione, impatto, ecc.), un ulteriore e significativo impulso deve essere conferito allo sviluppo e all'impiego nei prodotti di reporting di altre categorie di indicatori più idonei a misurare le prestazioni e l'efficacia delle politiche ambientali. Un esempio utile di tali strumenti possono essere gli indicatori di disaccoppiamento (decoupling indicator), così come gli indicatori delle performance delle risposte.

La sfida da affrontare poi sul piano degli strumenti mediali per raggiungere gli utenti finali deve far conseguire due obiettivi altrettanto importanti per il Sistema: da una parte rendere sempre più immediato e semplice l'accesso all'informazione, dall'altro favorirne la bidirezionalità di accesso, nel senso che gli utenti possano divenire a loro volta fornitori di dati.

Lo sviluppo e la diffusione delle nuove tecnologie, con accesso alla rete Internet sempre più diffuso, veloce e con strumenti ogni giorno più innovativi (ad es. tablet e smartphone), vengono certamente incontro a queste esigenze.

Ad esemplificazione di questa affermazione, si cita il recente sviluppo di un'applicazione su mobile (smartphone) nell'ambito delle attività per il monitoraggio e reporting di consumo di suolo in Italia. Con tale strumento si consente a ogni singolo cittadino di accedere alle informazioni rese disponibili dal Sistema, ma al tempo stesso si mette lo stesso cittadino nelle condizioni di fornire utili elementi per arricchire, a valle delle necessarie azioni di verifica, la base conoscitiva dello stesso Sistema.