

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'Agenzia 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.