

Sviluppo del Sistema nazionale delle Agenzie ambientali: nuovo assetto organizzativo del Consiglio federale e programmazione delle attività interagenziali

L'art.2 del Regolamento di ISPRA, approvato con decreto n.123 del 21 maggio 2010, ha confermato al nuovo Istituto (in cui sono confluiti ai sensi dell'art.28 della legge n.133/2008 l'APAT, l'ICRAM e l'INFS) il compito di coordinare sul piano tecnico-scientifico le agenzie per la protezione dell'ambiente regionali (ARPA) e delle province autonome di Trento e Bolzano (APPA), anche al fine di garantirne modalità operative omogenee sull'intero territorio nazionale.

Rispetto alle precedenti disposizioni istituzionali di ANPA e APAT (antesignane di ISPRA per queste questioni specifiche), il citato DM n.123 del maggio 2010, inoltre, formalizza per la prima volta il termine *Sistema nazionale delle Agenzie* (e dei controlli in materia ambientale), che pure era comunemente utilizzato già prima, ma senza tale valenza legislativa, per riferirsi alla rete di agenzie APAT/ARPA/APPA, nate a seguito della riforma dei controlli ambientali con la legge n. 61/94.

Infatti quest'ultima legge, nel recepire l'esito di un referendum popolare che chiedeva di separare le competenze ambientali da quelle sanitarie, istituiva direttamente l'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA) e dava mandato alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano di istituire, con proprie leggi, analoghe strutture a livello territoriali (ARPA/APPA).

Di fatto con tale legge sono state poste le premesse per la costituzione di un vero e proprio sistema a rete di stampo federalista, costituito da una struttura centrale, con compiti di coordinamento tecnico scientifico, e ventuno territoriali con compiti di natura più operativa sul territorio.

Nell'affidare le funzioni di coordinamento ad ANPA, però, la legge non ne esplicita né modalità, né strumenti normativo-procedurali per il loro effettivo esercizio. Ciononostante, sin dall'avvio della sua operatività l'ANPA si è fortemente impegnata sulla concreta costruzione e sullo sviluppo del Sistema delle Agenzie ambientali. Ciò è avvenuto sia attraverso la promozione presso le regioni e le province autonome della istituzione delle rispettive agenzie, sia prestando assistenza alle agenzie stesse nella loro fase di avvio operativo.

Attraverso un serrato e motivato confronto con le prime agenzie istituite, è stato definito il quadro entro detto sistema poteva operare, nel rispetto nel dettato della legge e delle competenze di ciascuna delle parti.

La funzione di coordinamento dell'ANPA è stata sin da quella fase impostata come un coordinamento tra autonomie (si è spesso parlato di *sistema a legami deboli*) e, come strumento fondamentale e funzionale a quella impostazione, è stato costituito, per unanime volontà dell'ANPA e delle ARPA e APPA allora esistenti, il Consiglio Nazionale delle Agenzie ambientali, presieduto dal Presidente dell'ANPA e composto dal Direttore della stessa ANPA e dai Rappresentanti legali delle ARPA-APPA, che, dopo i primi, si sono andati aggiungendo a mano a mano che le agenzie venivano istituite dalle singole regioni.

Tale sede di coordinamento, pur se costituita su base volontaria, trovava comunque la sua motivazione nella stessa legge n.61/94, laddove (art.1 comma 3) prevedeva la stipula di convenzioni tra l'ANPA e le regioni e le province autonome, per la specializzazione di “... *talune strutture tecniche delle Agenzie (regionali e provinciali) , al fine di assicurare sull'intero territorio nazionale il più efficace espletamento delle sue funzioni.*”, con conseguenti ovvie necessità di un organo di coordinamento.

E' solo a seguito dell'istituzione dell'APAT che tale organismo assume rilevanza istituzionale. Infatti, ai sensi dell'art.13 del DPR n.201/2002 (Statuto APAT), viene istituito il Consiglio Federale, presieduto dal Direttore dell'APAT (a quel tempo, ai sensi del D. L.gs. 300/1999, organo

monocratico) e composto dai legali rappresentanti delle ARPA/APPAs. Altri articoli dello stesso DPR esplicitano le funzioni di tale organismo che, essenzialmente, sono orientate a favorire l'armonizzazione delle metodologie tecnico-operative per l'esercizio delle attività delle ARPA-APPAs.

Fino alla costituzione dell'ISPRA, il coordinamento e la collaborazione inter-agenziale, sebbene fortemente motivati a ricercare le sinergie insite in un siffatto sistema e pur avendo prodotto risultati apprezzabili, sono stati caratterizzati da una scarsa capacità di indirizzo strategico e di programmazione, cosa che ha impedito, ovvero non ha favorito, quell'auspicabile consolidamento del *Sistema* che solo iniziative programmatiche organiche e finalizzate potevano assicurare.

Certamente, però, si deve attribuire, ad alcune delle iniziative adottate in precedenza, il merito di aver avviato quel necessario processo di aggregazione di risorse e di sviluppo di capacità progettuali indispensabili a favorire la formazione del sistema. Tra queste, una menzione particolare merita il progetto dei Centri tematici Nazionali (CTN), che hanno i loro analoghi di livello europeo negli ETC (European Topic Centre). Tali strutture formate, con organizzazione consortile, da agenzie ARPA/APPAs e altre strutture tecniche nazionali, operavano ciascuna su una specifica matrice o tematica ambientale (acque, clima, biodiversità) e avevano come obiettivo prioritario la costruzione delle basi conoscitive in campo ambientale nell'ambito del più ampio progetto di realizzazione del Sistema Informativo Nazionale per l'Ambiente (SINA).

Successivamente, esaurita quella iniziale carica propulsiva, motivata dalla comune volontà di fare sistema, e in assenza di una organica azione di indirizzo e programmazione da parte del Consiglio Nazionale (ANPA) prima, e del Consiglio federale (APAT) poi, sono state avviate numerose iniziative, con la conseguente costituzione di numerosi gruppi di lavoro che, pur impegnando non trascurabili risorse, erano nella maggior parte dei casi scollegate l'una dall'altra e non v'era una finalità ben definita, né in termini di prodotti da realizzare, né di scadenze temporali in cui conseguirle.

Questa impostazione, insieme al *turn-over*, relativamente rapido, che ha caratterizzato i vertici delle diverse componenti del sistema, ha determinato una parziale perdita di controllo da parte di questi ultimi rispetto alla partecipazione di propri collaboratori alle attività interagenziali.

Per far fronte a questa criticità, ma soprattutto per avviare una fase nuova nella costruzione e consolidamento del Sistema Agenziale, con il nuovo assetto istituzionale determinato dalla riforma che ha stabilito la nascita di ISPRA, il Consiglio federale ha deciso di dotarsi di strumenti più efficienti per perseguire la propria missione prioritaria di sede di indirizzo e coordinamento del Sistema Agenziale.

A tal fine, ancor prima dell'entrata in vigore del Regolamento del nuovo istituto, è stato avviato un complesso processo di riorganizzazione delle attività interagenziali che, prendendo le sue mosse da una organica ricognizione delle iniziative in corso e dalla identificazione delle priorità strategiche, ha avuto, tra i suoi elementi cardine, la predisposizione e l'approvazione di un Programma triennale di attività interagenziali e la contestuale definizione di criteri e modalità di attuazione e controllo.

Proprio per affrontare nel modo più efficiente possibile questo nuovo corso, il Consiglio federale si è dotato di una sede tecnica con il compito di istruire tutte le fasi di programmazione e controllo e portare gli esiti di tale attività in sede di riunione del Consiglio stesso, sollevando quest'ultimo da oneri di valutazione tecnica delle iniziative.

Per svolgere questa funzione di supporto, è stato istituito il Comitato Tecnico Permanente (CTP), costituito dai Direttori Tecnici delle ARPA/APPAs e da una rappresentanza dei vertici tecnici dell'ISPRA.

In sede di predisposizione del primo programma triennale, anche sulla base di precisi indirizzi del Consiglio federale, le attività sono state orientate prioritariamente ad assicurare lo sviluppo e

l'armonizzazione delle capacità operative del Sistema Agenziale a partire, ovviamente, da quelle di natura conoscitiva: monitoraggio, controlli e gestione dell'informazione.

La programmazione 2010-2012 vede le attività inter-agenziali distribuite in quattro ambiti omogenei, corrispondenti alle seguenti Aree di Attività:

- A. Armonizzazione metodi di analisi, campionamento e misura - Metrologia Ambientale;
- B. Monitoraggio e controlli ambientali;
- C. Elaborazione – gestione – diffusione delle informazioni ambientali;
- D. Attività integrate di sistema.

L'impegnativo lavoro di riassetto, oltre a tradursi in un programma organico, comprendente finalità di linea, obiettivi specifici e conseguenti prodotti in tempi definiti, ha anche consentito di ridurre drasticamente le risorse umane da impegnare nell'attuazione delle iniziative.

Questo articolato sistema, che vede oggi impegnati in un comune lavoro tecnico circa 30 Gruppi di Lavoro (in precedenza ve n'erano oltre 100) con circa 200 partecipanti, appare in grado di assicurare nel breve periodo la costituzione di una più efficace e produttiva rete tra l'ISPRA e le Agenzie, grazie alla condivisione delle modalità e delle regole operative, che rappresentano il principale prodotto del programma di attività.

Quest'approccio, se da una parte, consente a ISPRA di perseguire uno dei suoi obiettivi principali, favorendo l'armonizzazione delle modalità operative delle ARPA/APPAs, dall'altra consente a queste ultime di conseguire notevoli economie di sistema, attraverso tra l'altro la semplificazione dell'interscambio di risorse umane e strumentali e il potenziamento delle possibilità di azioni di sussidiarietà interagenziale.

Un primo bilancio di questo nuovo approccio per la costruzione, il consolidamento e il coordinamento del Sistema Agenziale si è avuto nel settembre di quest'anno quando in sede di Consiglio federale è stato presentato lo stato di attuazione del Programma triennale 2010-2012.

Gli esiti di tale bilancio sono da considerarsi senz'altro positivi, visto che le attività svolte nel primo anno (2010) hanno consentito di conseguire la maggior parte degli obiettivi fissati.

Nello specifico il Consiglio federale ha approvato con propri atti (delibere e raccomandazioni) nove documenti contenenti norme operative (procedure analitiche, linee guida, rapporti tecnici) predisposti da altrettanti Gruppi di Lavoro e validati, dal CTP, sia per gli aspetti di solidità tecnico-scientifica che per la loro praticabilità presso le diverse agenzie.

Per quanto concerne la seconda fase di attuazione del programma, entro l'anno 2011 saranno realizzati trenta nuovi prodotti. Per ulteriori trenta prodotti è stata avviata la realizzazione e se ne prevede l'adozione da parte del Consiglio federale entro il 2012.