

## Un processo lungo e difficile per arrivare a un sistema integrato di salvaguardia dell'ambiente

*Il sistema delle Agenzie ambientali (la prima in Italia fu Arpa Toscana nel 1995) è stato costruito progressivamente affrontando molteplici novità e confrontandosi con numerose problematiche, che in parte ancora permangono.*

Il sistema appare ancora debole. Mancano ancora tante leggi regionali di adeguamento alla stessa legge 132/16 e quelle uscite sono tiepide. Si riaprono differenze nella prestazione di servizi forniti "omogenei". Il miglioramento ambientale riporta comunque a galla la "macchia di leopardo". L'Italia sta diventando più verde come da rapporto Istat 2019, ma non riusciamo a risolvere il dramma dei rifiuti urbani, né a fermare il consumo di suolo, né a migliorare la qualità dell'aria o a proteggerci in modo adeguato dai cambiamenti climatici, al Nord come al Sud. Ma facciamo un salto indietro nel tempo. Nel 1995, prima in Italia, nasce l'Arpa Toscana che, nel gennaio 1996, con il trasferimento del personale, scarso, dal "pianeta sanità", diventa operativa. E poi l'Arpa Emilia-Romagna, Piemonte, Lombardia e via via le altre. Rimangono in forte ritardo, differenziato, il Mezzogiorno e le isole, fino alla Sardegna nel 2004. La prima consapevolezza è stata, pertanto, con la spinta dell'Anpa nazionale, guidata con lucidità da Mario Signorino, il "campione" del referendum, di promuovere e favorire la presenza delle 20 Agenzie su tutto il territorio, fare squadra nel paese intero. Con il Consiglio nazionale dei direttori e l'operazione "gemellaggi", le Agenzie delle aree forti intervengono nelle regioni in ritardo, "deboli", con iniziative culturali, politiche e istituzionali; e il quadro, in cinque-sei anni si compone, per cui si può parlare, intorno all'anno 2000, di un sistema di protezione ambientale in tutto il paese.

L'altra attenzione di sistema è stata di trasferire il *know-how* delle Agenzie più forti, lavorando in sinergia nei Centri tematici nazionali e nei singoli progetti interagenziali "sistema" (finanziati con L. 93/2001). L'Arpa Toscana è stata, ad esempio, leader del Ctn Acque interne e marino-costiere, forte anche dell'esperienza sul mare acquisita con il primo battello oceanografico di proprietà dell'Agenzia fin dal 1997, il Poseidon. In sostanza, su tutti i temi di lavoro grandi aperture e trasferimento ordinato, altamente professionale, delle conoscenze; e così anche sul tema della sicurezza in rapporto alla nuova complessa normativa della legge 626/1994 (che recepi la

direttiva europea su Salute e sicurezza del lavoro).

In questo quadro di costruzione progressiva delle singole Agenzie e di dinamica del Sistema nazionale (partendo dal mosaico differenziato secondo le esperienze maturate con i Presidi multizonali di prevenzione), si è lavorato con tutte le risorse disponibili, ai temi più urgenti o "nuovi" dell'inquinamento ambientale, spinti anche da una felice stagione di attenzione politica e ministeriale seguita al referendum, con Spini prima e soprattutto Ronchi poi. Le Agenzie, scese subito in campo, si sono fatte le ossa, in prevenzione, monitoraggio, controllo e risanamento con le normative di grande riforma per la protezione ambientale che hanno interessato da subito il "nuovo" tema dell'inquinamento acustico, prima trattato soltanto negli ambienti di lavoro e, poi, in connessione con l'esplosione esasperata della telefonia cellulare, i delicatissimi temi delle onde elettromagnetiche e delle vibrazioni, purtroppo con una presenza esigua di personale specializzato, i fisici. E qui si passa dal rilevamento, dal monitoraggio, dal controllo al supporto e alla pianificazione per gli interventi di protezione e risanamento (grandi aree metropolitane, corridoi autostradali e ferroviari) con un confronto continuo con i cittadini e i comitati. Poi, in connessione con la riforma, la prima organica, dei rifiuti e delle bonifiche in rapporto anche con le concomitanti direttive europee. Determinante il ruolo delle Agenzie sulle emergenze, sia in sede di controllo che di risanamento, per la riduzione e poi eliminazione progressiva delle discariche "incontrollate" in rapporto con la Pa e i settori produttivi (carta, cuoio ecc.), ma anche per una nuova spinta di educazione ambientale diffusa alla riduzione, al recupero e al riciclaggio. E così con le acque e la depurazione. E ancora l'inquinamento atmosferico e le polveri sottili. E la Seveso, sulla quale importante è stato il ruolo delle Agenzie in sede di redazione della normativa. Il 1993-94 aveva segnato una profonda cesura con il passato: l'ambiente di vita, la salvaguardia dell'ambiente e l'igiene ambientale erano stati liberati, con il referendum, dal magma *ospedalecentrico* verso una autonomia

politica, istituzionale, strumentale, iniziata timidamente con l'istituzione del ministero dell'Ambiente nel 1986. Il referendum e il grande plebiscitario risultato che ratifica il bisogno di ambiente è frutto dell'associazionismo più che dei partiti (Amici della Terra, Wwf, Legambiente, Ambiente Lavoro), ma anche e soprattutto della normativa europea.

La consapevolezza e la sensibilità rispetto ai rischi e alle esigenze di salvaguardia ambientale e di sostenibilità era patrimonio dell'associazionismo, di frange intellettuali (come Aurelio Peccei e il Club di Roma) e della produzione all'avanguardia: la politica dei partiti, al di là del "sostegno" e della adesione, sostanzialmente viene dopo; e insieme alla politica, le masse, ma con tante ritrosie e resistenze ai "vincoli". In questo scenario tumultuoso nasce e cresce, come abbiamo detto, il sistema agenziale. L'autonomia e l'indipendenza nel fare, seppure secondo schemi normativi non tutti eguali, è più forte nella legislatura regionale 1996/2000 e viene sostenuta più convintamente nella diatriba perdurante con il sistema sanità, che è un po' il fenomeno di ogni separazione. Poi il nuovo soggetto, cresciuto e solido, viene vigilato con benevolenza, ma si rimane alle origini di "organismo strumentale". Ad esempio, la rivendicazione di intervento più pregnante nel processo autorizzatorio e per i sequestri e il potere di prescrizione, a supporto della Magistratura, non solo poteri ispettivi, fa una breve apparizione nel dibattito, ma senza seguito. Comunque tutte le attività di controllo a supporto tecnico delle funzioni amministrative vengono orientate progressivamente, secondo i più avanzati principi comunitari, del *controllo-conoscenza* e della *prevenzione integrata dell'inquinamento* (connessione delle politiche ambientali con le politiche settoriali di sviluppo). Crescono velocemente i sistemi informativi e si consolidano le banche dati (aria, acqua, rifiuti, ambiente di vita e di lavoro) con innovative attività di *reporting*, necessaria base per la crescita del cittadino informato e consapevole del VI Programma di azione ambientale europeo (comunicazione, editoria, convegni, seminari, sito web, numero verde, Urp centrali e territoriali). È la fase impegnativa, complessa, di omogeneizzazione dei servizi e, al contempo, di percezione da parte del cittadino e dell'economia del ruolo del nuovo soggetto agenziale.



FOTO: ARPA/ER

## La nascita di Arpa Emilia-Romagna, una storia di entusiasmo e valorizzazione delle competenze

*Il contesto territoriale, sociale e politico dell'Emilia-Romagna ha favorito nel 1996 la nascita dell'Agenzia ambientale regionale. Tra gli elementi qualificanti dell'esperienza, l'attenzione al modello organizzativo da adottare, la collaborazione a livello nazionale, il contrasto allo squilibrio di genere.*

Eppure le risorse umane transitate erano scarse e disomogenee: ingegneria, biologia, irriskorie; geologia del tutto assente, contro una sovrabbondanza di dirigenza di chimici. Il processo di aggiornamento continuo, di riqualificazione e riequilibrio numerico e qualitativo non è stato dunque semplice, dentro uno schema contrattuale tutto sanitario, fino a oggi. Eppure l'operazione Qualità iniziata a fine anni Novanta è riuscita, arrivando in un decennio a un notevole sistema integrato sicurezza/qualità/ambiente.

Il tutto nonostante le risorse finanziarie, nel primo periodo, inferiori ai fabbisogni, poi ancorate dopo il 2000 all'1% del Fondo sanitario regionale accresciuto al tasso di inflazione programmato. Ben poco rispetto alle necessità, per l'adeguamento delle risorse strumentali (come per tutto il sistema di prevenzione) e ben lontano tutt'oggi dal principio di fiscalità ambientale e di "chi inquina paga" (compartecipazione a tariffe di servizi pubblici). Risorse marginali sono emerse da Dlgs 92/99 (Ipc) e tariffe radiobase.

Oggi grazie alla costituzione formale (15/20 anni dopo) del Sistema nazionale per la protezione ambientale (Ispra e le Agenzie), si rafforzano i poteri di indirizzo tecnico centrali e compaiono i livelli essenziali di prestazioni tecniche ambientali (Lepta); ma il problema del finanziamento non si affronta in maniera strutturale e il sistema manca di garanzia statale. Le stesse entrate da sanzioni pecuniarie per reati ambientali non sono state destinate al finanziamento delle Agenzie neppure in parte e l'onerosità delle attività delegate dalla Magistratura restano con tariffario da fissare.

**Alessandro Lippi**

Ex direttore generale Arpa Toscana

Cominciamo dalle persone. Un amore a prima vista. Questo è l'inizio del racconto della nascita sotto i migliori auspici di un'istituzione che conta ormai quasi un quarto di secolo. Un referendum popolare che coglieva la necessità di separare i controlli ambientali dai presidi sanitari, non perché non siano connessi, ma per garantirli con più autonomia e quindi con più specificità e responsabilità professionali. La nascita di un nuovo paradigma culturale, si disse allora, ancor prima che politico e scientifico. Un processo che in Emilia-Romagna era stato sollecitato da tempo con molte persone, associazioni e istituzioni che nella pratica sociale e politica, ma anche di governo, avevano anticipato i contenuti del nuovo paradigma che si realizzava con le leggi nazionali e regionali post referendarie.

Sarebbe impossibile in questa sede ricordare gli entusiasmi e le esperienze che erano tanto diffuse su tutto il territorio regionale e che andavano nella direzione del progetto Arpa: tante persone, tante eccellenze tecniche, scientifiche, politiche. Una sottolineatura particolare merita tuttavia la madre che ha allevato nel suo grembo la nuova istituzione, e cioè la Regione, e per essa, l'assessore regionale al tempo del progetto e dell'avvio di una delle prime Agenzie regionali ambientali: Renato Cocchi. Me ne sono accorto strada facendo, di quanto fosse facilitata la nostra avventura da una legge istitutiva dell'Agenzia che si autoapplicava, senza bisogno di ulteriori norme regolamentari, frutto di una mirabile sintonia di intenti fra gli assessorati Ambiente, Politiche per la salute, Bilancio e Affari istituzionali. "L'unico" compito regionale consisteva nella scelta di un direttore fra le tante persone idonee, tutte con le competenze e i titoli del caso, perché gli anni di dibattiti e iniziative sui temi ambiente e salute, con i successi già visibili sui controlli ambientali, avevano forgiato una classe dirigente di primo ordine, pronta a fare decollare la tanto agognata Agenzia. Come succede in queste situazioni, spesso gode un terzo, che essendo al di fuori delle tante realtà tecnico-specialistiche in campo, ha il vantaggio di essere, mi sia permessa una licenza personale, *super*

*partes*. Credo che la scelta di un direttore con esperienze manageriali e istituzionali sia stata una mossa azzeccata da parte della Regione.

Scelta che fu favorita anche da una strategia formidabile che fece confluire Idroser, ente pubblico economico con competenze di ingegneria ambientale (di cui ero allora direttore), in Arpa, dotandola di consolidate competenze direzionali e gestionali. Solo in questo modo si può spiegare la partenza dal 1° (o meglio, il 2) maggio 1996 senza pagare lo scotto di quello che io chiamo *attrito di primo distacco*. Sono supponente a ritroso se sono convinto che tutti noi sapevamo cosa fare sin dal primo giorno di lavoro in Arpa? Un obiettivo cercato da tutte le istituzioni e dal personale coinvolto nel passaggio da Usl principalmente, ma anche da strutture di Regione, Comuni, Province e altri enti. Un piccolo miracolo collettivo, se pensiamo alla partenza di altre riforme e gli esempi possono essere tanti. La peggiore, mi sia consentito una sola nota polemica, è stata la riforma nazionale senza capo né coda delle Province, costrette a vivere una precarietà continua. Ma in un contesto così favorevole, con l'autonomia di governo e gestione incardinata nella Direzione generale, nel rispetto delle politiche pubbliche della Regione e delle autonomie locali, qual è stato il valore aggiunto del gruppo dirigente e di tutto il personale nella partenza di Arpa? Il clima di fiducia che abbiamo sviluppato nelle relazioni interne ed esterne.

Una parola per tutte raccoglie i pensieri organizzativi di partenza: *empowerment*, ovvero un processo di crescita sia individuale che collettivo, con un sistema organizzativo a rete, orizzontale, con tutto il personale protagonista. Affrontando di petto alcuni nodi iniziali evidenti: uno squilibrio di genere, soprattutto ai più alti livelli dirigenziali, che cercammo di colmare non con "quote rosa", ma valorizzando le competenze tecniche di tante dirigenti donne, che nel modello organizzativo a catena decisionale cortissima di Arpa hanno potuto trovare il contesto migliore per esprimere le loro qualità manageriali, portando le specificità dell'universo femminile.