

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 m³ 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.