



APAT
Agenzia per la protezione dell'ambiente
e per i servizi tecnici

Le Conferenze Nazionali delle Agenzie Ambientali



Un viaggio lungo dieci anni:
possibile chiave di lettura
per capire la nascita,
la crescita e l'evoluzione
della cultura ambientale in Italia



A CURA DEL SERVIZIO STAMPA ED EDITORIA

IDEAZIONE

Giorgio Cesari

COORDINAMENTO EDITORIALE

Renata Montesanti

AUTORI

Giorgio Cesari, Francesca Kropp, Alessandra Lasco, Alessandro Morici, Anna Rita Pescetelli

COLLABORATORI

Roberto Caracciolo, Lorena Cecchini, Maria Dalla Costa, Lucia Fattori, Pietro Maria Testai

REVISIONE TESTI

Mila Verboschi, Cristina Pacciani

COORDINAMENTO TIPOGRAFICO E DISTRIBUZIONE

Olimpia Girolamo

PROGETTO GRAFICO

Elena Porrazzo

SI RINGRAZIANO

Claudio Campobasso, Stefano Corsini per aver fornito il materiale sul Dipartimento dei Servizi Tecnici Nazionali. Si ringrazia inoltre Ornella Notargiacomo e Luisa Sisti per aver fornito gli Atti delle conferenze e le informazioni relative allo svolgimento delle stesse.

REALIZZAZIONE E IMPAGINAZIONE

I.G.E.R. srl

Viale C. T. Odiscalchi, 67/A - 00147 Roma

Finito di stampe nel febbraio 2006

PRINCIPALI TESTI DI RIFERIMENTO

Atti delle Conferenze, rassegna stampa, documentazione del Sistema Agenziale, Carte internazionali, testimonianze e riflessioni



INTRODUZIONE di Altero Matteoli	5
DALL'AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE di Jacqueline McGlade	7
PREFAZIONE di Giorgio Cesari	9
<i>Premessa</i>	
L'EVOLUZIONE DEI CONTROLLI AMBIENTALI IN ITALIA	13
Il contesto	15
La nascita del Ministero dell'Ambiente	19
Il Dipartimento dei Servizi Tecnici Nazionali	20
Il dibattito europeo sull'ambiente	23
Le tappe che portano alla legge 61/94	25
Le prime realtà agenziali regionali e provinciali	31
Il finanziamento delle Agenzie ed il loro coordinamento	32
<i>Capitolo Primo</i>	
I PRIMI PASSI DEL SISTEMA AGENZIALE: IL DIALOGO INTERNO	35
La rete ambientale, atto primo	37
Le aspettative dopo la Prima Conferenza ed il secondo appuntamento di Firenze	44
Lo scenario di Bagnoli per la Terza Conferenza	51
Torino, Firenze e Napoli: tre Conferenze per conoscersi meglio	56
<i>Capitolo Secondo</i>	
LA MATURITÀ	57
Una rete operativa a favore del cittadino	59
Il fascino euro-mediterraneo della Conferenza di Palermo	66
Una Conferenza impegnativa: Milano	75
<i>Capitolo Secondo</i>	
IL CONFRONTO VERSO L'ESTERNO DELLE PIÙ RECENTI CONFERENZE	85
Un palcoscenico culturale per l'Ottava Conferenza	87
Una Conferenza in movimento	96
<i>Capitolo Quarto</i>	
LE PROSPETTIVE PER IL FUTURO	105
L'apertura di nuove sfide per il Sistema Agenziale	107
Una storia ancora tutta da scrivere	114
CONCLUSIONI di Giorgio Cesari	117
ALLEGATO 1	121
NOTE	127
PRINCIPALI TESTI DI RIFERIMENTO	135



Introduzione

Un volume molto interessante che ricostruisce i passi, le dinamiche, gli sforzi compiuti in Italia sul fronte della tutela ambientale attraverso le esperienze e le testimonianze delle conferenze annuali delle Agenzie ambientali.

Il rapporto, in realtà, non intende ripercorrere le tappe della politica ambientale, ma piuttosto rielabora ciò che è avvenuto a valle, ricomponendo i molteplici modi e pratiche di attuazione degli indirizzi politici affidati al Sistema agenziale. In tal senso esso descrive il travagliato passaggio storico dalla fase coercitiva del "comando-controllo" a quella della programmazione preventiva, del monitoraggio secondo regole uniformi, dell'elaborazione sistematica dei dati ambientali, del supporto tecnico-scientifico alle misure di salvaguardia, del coordinamento di un sistema federativo con strutture decentrate a livello regionale ed operante in rete.

Il volume, nel presentare i programmi ed i risultati delle singole conferenze, illustra ed esamina, con adeguata chiarezza e semplicità di linguaggio, il processo del difficile attuarsi in Italia della nozione di "sviluppo sostenibile", a suo tempo lanciato in sede O.N.U. ed inteso come progetto per mantenere gli equilibri dell'ecosistema, riducendo pressioni ed impatti sulle diverse matrici ambientali attraverso l'utilizzo dei mezzi tecnologici più avanzati e innovativi.

Il nostro Paese, dopo l'istituzione del Ministero dell'Ambiente e sulla scia di scelte strategiche avviate in ambito europeo, ha varato con una certa lentezza burocratica un sistema di Agenzie di protezione dell'ambiente, che potesse operare in modo coordinato e sistematico sull'intero territorio italiano.

Nel corso degli anni il Sistema si è andato gradualmente consolidando, prendendo l'impegno di presentarsi al Paese sotto i riflettori di una conferenza annuale. È stato un appuntamento dal duplice scopo: da un lato una sorta di bilancio e di verifica di efficienza delle attività svolte, che di volta in volta si arricchivano di nuove tematiche, d'altro canto l'attenzione su questioni critiche, quali per esempio il danno ambientale, che, pur rientrando nelle sfere di competenza specifica, meritavano spunti di riflessione ed incontri di approfondimento attraverso momenti di discussione allargata a interlocutori esterni. In tale contesto va anche sottolineato il tocco di crescente internazionalizzazione conferito alle più recenti conferenze, nell'ottica di un maggior dialogo in Europa e di confronto con realtà esterne, particolarmente dell'area mediterranea.

Nella veste di Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ho avuto l'opportunità di chiudere i lavori di parecchie conferenze nazionali delle Agenzie ambientali, constatando quanta volontà c'è stata nell'approfondire di volta in volta specifiche tematiche tecniche, sovente di estrema attualità, attraverso agende dei lavori molto articolate, fitte di interventi, organizzate secondo strette logiche sequenziali, caratterizzate da presenze sinergiche di rappresentanti di enti centrali e locali. In altre parole da questi importanti appuntamenti annuali ho personalmente percepito chiari segni di maturità culturale del Sistema, sempre più orientato al confronto costruttivo ed aperto con tutti i soggetti esterni di interfaccia.



Questo volume traccia con corretta obiettività la parabola storica di questo processo evolutivo, che vede protagonista l'APAT e l'insieme delle Agenzie regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, sistema solido e affidabile, sia come supporto tecnico-scientifico al Dicastero che ho l'onore di presiedere, sia come valido presidio nell'opera di crescita della sensibilità ambientale nel nostro Paese.

Altero Matteoli
Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio



Dall'Agencia Europea dell'Ambiente

Trasformare le diversità in ricchezza: questo è uno dei principi fondamentali dell'azione dell'Agencia Europea dell'Ambiente, chiamata a coordinare trentuno Paesi membri per assicurare ai cittadini una continua e tempestiva informazione sulle tematiche ambientali.

L'AEA procura ai propri Paesi membri gli strumenti necessari a raccogliere ed elaborare i dati ambientali. Un obiettivo dell'AEA è anche quello di dare ad ogni cittadino europeo la possibilità di accedere all'informazione ambientale, offrendogli i necessari mezzi di conoscenza anche su argomenti molto specifici.

L'AEA rende disponibili una varietà di strumenti e dati per la creazione di un sistema informativo integrato garantendo ad ogni Stato la possibilità di impostare politiche ambientali più efficaci e di avviare concreti programmi di sviluppo sostenibile.

Per raggiungere questi importanti risultati, l'AEA chiede la collaborazione di un gran numero di varie Istituzioni, gruppi di cittadini, esperti ed Agenzie ambientali di ogni Paese. L'Agencia italiana, in particolare, rappresenta il nostro riferimento istituzionale per una molteplicità di tematiche. Infatti l'Agencia italiana, attraverso l'adozione del nostro modello DPSIR ha messo in relazione diverse classi di indicatori, fornendo una rappresentazione semplificata delle relazioni tra sistemi sociali ed ambientali. La scelta dell'APAT è quindi fondamentale alla costruzione della rete europea d'informazione ed osservazione in materia ambientale.

L'Agencia italiana può ormai contare su la solidità di un sistema nazionale a rete, costituito in poco più di dieci anni, che può essere letto come una versione in scala ridotta della struttura ambientale in Europa. È necessario che le potenzialità finora espresse a livello nazionale trovino sempre più manifestazione in ambito europeo, contribuendo al rafforzamento dei programmi di cooperazione tra Paesi per un dialogo costante e proficuo.

L'aver ripercorso in questo libro le principali tappe delle Agenzie ambientali in Italia, attraverso le dieci Conferenze Nazionali, rappresenta un contributo che merita attenzione perché permette di comprendere come si sia realizzata l'integrazione del sistema, importante motore delle strategie ambientali del Paese.

Jacqueline McGlade
Direttore Esecutivo dell'Agencia Europea dell'Ambiente





Prefazione

Questo volume non è il risultato di una ricerca inedita, poiché la maggior parte degli argomenti trattati è già stata accuratamente ed ampiamente studiata in precedenti opere e, in particolare, negli Atti delle Conferenze Nazionali delle Agenzie di Protezione dell'Ambiente. La ricerca sulle fonti principali è stata agevolata dall'abbondanza di testi, eppure il volume assume un carattere d'originalità consistente nella selezione, nella riorganizzazione e nella presentazione trasversale dei contenuti.

Il principale intento è stato quello di delineare una sorta di coordinate spazio-temporali per la storia delle Agenzie ed il testo, introducendo un'efficace gamma di argomenti coevi e/o correlati, ha inteso dare un'idea del tutto, per quanto possibile, così da abbracciare l'evoluzione del concetto d'ambiente che si è andata configurando negli ultimi venti anni, l'ultima metà dei quali ha visto come protagonista il Sistema delle Agenzie di Protezione dell'Ambiente.

L'apparato più squisitamente accademico del volume è stato ridotto al minimo, limitando, innanzi tutto, cenni ed annotazioni a fatti, nonché affermazioni che si possano ritrovare in altre più conosciute ed affermate opere di consultazione. Anche le note bibliografiche sono state fornite solo quando si è inteso offrire citazioni meno familiari e fonti di informazione non contenute nei manuali più comuni, anche perché il testo è soprattutto frutto di quel coacervo di iniziative, finanche pionieristiche, e dell'elevata professionalità, che ha caratterizzato lo stretto legame da una parte, tra la moderna coscienza e conoscenza ambientale e, dall'altra, l'operatività delle Agenzie. Per questo motivo non si è voluto personalizzare la storia così acerba del Sistema con l'annotazione delle persone fisiche che hanno contribuito a comporre questi ultimi dieci anni della presenza del Sistema, preferendo inserire nell'appendice, in maniera oggettiva ed acritica, i responsabili delle Agenzie. Parimenti, non si deve pensare che gli autori del testo siano necessariamente d'accordo con le affermazioni dei testi ed autori citati, ma questi sono stati riportati a corredo di un'evoluzione, appunto storico culturale, non sempre portata alla dovuta conoscenza del pubblico.

Il progetto di questo volume merita, dunque, alcune spiegazioni.

Il testo è stato costruito su molti e differenti livelli. I capitoli narrativi danno - anzi pretendono di dare - una visione panoramica dell'idea di "ambiente" e della contemporanea evoluzione del Sistema delle Agenzie, dalla legge istitutiva ad oggi, con riferimenti e relazioni trasversali ai principali eventi nazionali ed internazionali. Ogni capitolo contiene anche una selezione di "box" di approfondimento, scelti con il teleobiettivo e che illustrano temi più ristretti, che tagliano trasversalmente il flusso cronologico; come, del resto, operano nel contesto generale i riferimenti sia Summit internazionali sia altri eventi che più hanno inciso sulla politica ambientale, ai soggetti specificamente scelti per l'informazione ambientale che sono, appunto, le Agenzie.



Ogni capitolo vuole dare, con un'istantanea, il panorama dell'intero svolgimento delle dieci prime conferenze nazionali. L'effetto finale può essere simile ad un album storico-fotografico, in cui le scene panoramiche sono inframmezzate da una collezione di immagini dettagliate, anche se concise, e di primi piani. Il grado di precisione, raggiungibile nei diversi livelli ed argomenti, varia in modo significativo, poiché se un lavoro di sintesi non può avere gli stessi standard di una monografia scientifica, così un'opera di riflessione – come è l'obiettivo di questo volume – non vuole essere né esaustiva né limitativa nei contenuti e negli spunti di approfondimento.

I capitoli si susseguono secondo lo schema tradizionale della cronaca degli avvenimenti. Forniscono una griglia cronologica e geografica di base dentro la quale sono stati collocati tutti gli altri argomenti. Si concentrano sulla lettura dei fatti: sui principali nodi, sui movimenti culturali, sui trend socio-economici che hanno permesso di dividere la massa di informazioni in unità gestibili. In ogni momento si è tentato (e ci auguriamo di aver conseguito lo scopo) di contrastare la naturale propensione verso l'eccessiva semplificazione, tanto meno, verso l'autoreferenzialità.

Se l'ampiezza "geografica e storica" delle sedi delle Conferenze ha permesso di dare un'equa copertura alla realtà nazionale, non è stato possibile allargare la narrazione al resto dell'Europa e del mondo se non per i riferimenti, appunto internazionali, che sono stati visti come fonte di alimentazione del dibattito in seno alle Agenzie. Le componenti non di stretto riferimento alle Agenzie sono state trattate non per confinare la loro portata alla cronaca degli eventi agenziali bensì per meglio comprendere l'esposizione degli argomenti trattati. Non sono stati dimenticati i soggetti esterni, anche se riportati per le finalità sopra dette e, quindi, senza la pretesa di completezza del loro pensiero e del loro operato.

Le priorità politiche, così come le esternalità in genere, non sono state seguite né contestate, ma parimenti sintetizzate come atti consecutivi di un'unica storia, senza preferenze ed autocelebrazioni. I "box" svolgono compiti molto contenuti, focalizzando l'attenzione su un'ampia varietà di temi, che altrimenti o non troverebbero posto nelle generalizzazioni e nelle semplificazioni che il lavoro ha richiesto, o, pur se non sempre oggetto delle sessioni delle Conferenze, meritavano la citazione per quell'indagine ragionata che è stata alla base dell'attenzione da parte degli autori per organizzare i lavori. Gli argomenti trattati nelle Conferenze sono invece stati osservati non come capricci dei responsabili del momento, ma come espressione di una corrente di pensiero e, soprattutto, di azione che gli autori di altre opere spesso hanno trascurato. Sono stati poi selezionati, fra quelli trattati, alcuni argomenti in grado di dare il più possibile un'idea dei nuovi metodi, delle nuove discipline e dei nuovi campi di studio del Sistema Agenziale, cercando di abbracciare la più gran varietà possibile di tempi, luoghi e temi.

Per ragioni che dipendono dal carattere divulgativo dell'opera, dalle forze degli autori e dall'auspicata pazienza dei lettori, il numero dei temi illustrati è stato ridotto rispetto a quello effettivamente trattato; ciò nonostante si spera di aver fornito, complessivamente, un quadro che riesca a dare un'impressione efficace, anche se con un numero contenuto di pennellate. Ogni



argomento è ancorato al testo in un punto specifico, sia nel tempo sia nel quadro di ogni specifica Conferenza, ed è contrassegnato per i "box" da un titolo che ne caratterizza il contenuto, mentre a margine del testo, lungo i capitoli, un breve enunciato intende richiamare l'attenzione sullo specifico tema trattato.

La premessa, non collegata cronologicamente al susseguirsi delle Conferenze, vuole dare una panoramica che porti ad un corretto inquadramento e che abbracci la storia dei primi dieci anni delle Conferenze e delle Agenzie da un capo all'altro degli avvenimenti di riferimento. Congela, al pari degli spunti utilizzati nel corso del testo, il tempo della narrazione cronologica ed impone un breve ma significativo momento di arresto alla marcia descrittiva delle Conferenze. Tutto il volume, peraltro, non solo consente di dare spazio alla riflessione da parte del lettore, ma fornisce anche una stima delle numerose trasformazioni avvenute su più aspetti e su più fronti dell'ambiente negli ultimi anni. Pur avendo volutamente evitato qualsiasi spunto di faziosità, mettendo insieme eventi spunti e riflessioni che testimoniamo lo scorrere degli avvenimenti, alcune considerazioni possono apparire troppo limitate o al di là di una stretta analisi degli eventi e di un'argomentazione che non voleva però essere ristretta nei confini accademici. Si è invece inteso focalizzare l'attenzione non solo sulla ricca varietà delle Conferenze e dei temi trattati, ma anche sulla ricca molteplicità di punti di vista attraverso cui può essere letto il volume.

Questo testo è stato scritto grazie al lavoro meticoloso di tutti coloro che hanno predisposto, curato e pubblicato l'edizione degli Atti delle Conferenze: a loro ed alla qualità del loro servizio va il ringraziamento di coloro che, sulla base del materiale bibliografico, degli appunti, delle memorie storiche e di una viva capacità di sintesi hanno provveduto a collegare fatti, testi, punti di vista sotto i continui, talora ossessionanti, incitamenti della Direzione Generale. Ma un aiuto è venuto anche da chi ha messo a disposizione le proprie competenze ed il libro ha acquistato il suo colore finale anche grazie ad una sorta di integrazioni che hanno concesso di mettere in ordine spunti e riflessioni.

La stesura del volume, oltre ad essere frutto di una sistematica attività di ricerca e redazione, ha anche beneficiato di momenti di particolare ispirazione in qualche modo non riferibili al solo ambito lavorativo.

Ci sono forti ragioni per credere che la storia delle Agenzie, attraverso la cronaca delle Conferenze nazionali, sia fondata non solo sugli eventi coevi ma anche su altri episodi tali da influenzare lo svolgimento delle azioni e dell'operatività del Sistema Agenziale in un panorama che deve fare riferimento ad eventi accaduti anche ben oltre agli angusti confini temporali e tematici delle Conferenze medesime.

Il passato ed il presente dell'ambiente non può essere recuperato solo attraverso occhiate fugaci, tematiche parziali ed esplorazioni selettive, come sono e sono state per necessità le Conferenze Nazionali delle Agenzie di Protezione dell'Ambiente. Se non è stato possibile recuperare il discorso

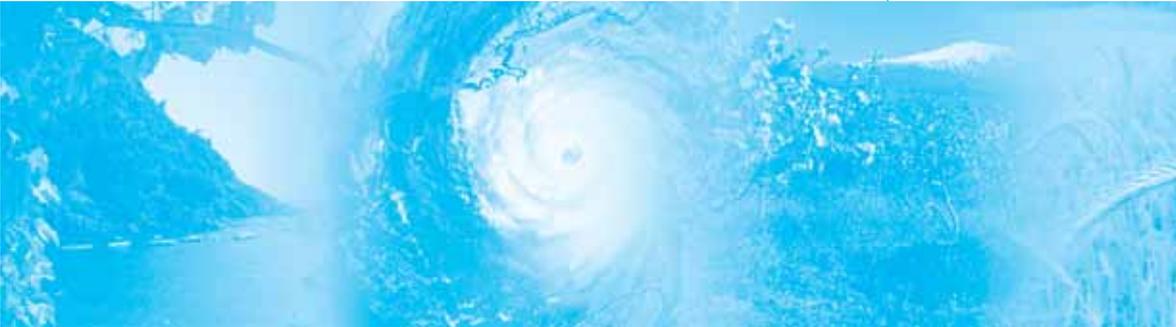


nella sua interezza, questo volume potrebbe anche solo apparire come una versione del pressoché inesauribile numero delle storie e delle cronache degli eventi di forte impatto ambientale. Però ha un pregio che si può garantire a tutti: il volume è una visione da parte di un “sistema” di autori dotati di un paio di occhi attenti, filtrati da un cervello libero da condizionamenti e confortati da una penna che ha profuso il suo meglio, senza particolari sostegni se non quello di una forte volontà e di una inesauribile pazienza per realizzare un progetto unico nel suo genere.

Giorgio Cesari
Direttore Generale APAT

Premessa

L'EVOLUZIONE DEI CONTROLLI
AMBIENTALI IN ITALIA





L'evoluzione dei controlli ambientali in Italia

1. Il contesto

A quasi vent'anni dalla nascita del Ministero dell'Ambiente, l'interesse per la protezione dell'ambiente nel nostro Paese, in Europa ed a livello globale ha raggiunto una maturità di intenti, di studi, di partecipazione e di referenti. Ormai l'Italia si muove in un quadro europeo ed internazionale che ha posto i problemi ambientali in cima alle priorità, per il benessere dell'uomo e per la preservazione del pianeta. Il cammino è stato lungo ed è proiettato nel futuro verso obiettivi precisi per il nuovo millennio.

È opinione comune che l'Italia sia partita in ritardo rispetto agli altri Paesi europei nell'introdurre nel proprio bagaglio legislativo, culturale e sociale la dovuta attenzione per le tematiche di difesa dell'ambiente. L'Agenzia Nazionale, le Agenzie Regionali e delle Province Autonome per la protezione ambientale nascono negli anni Novanta in un contesto profondamente segnato da un'eccessiva frammentarietà delle competenze. Precedentemente a quella data, non esisteva un sistema in grado di garantire la necessaria efficienza ed un ulteriore elemento di scarso rendimento era prodotto dalla confusa sovrapposizione delle attività ambientali con quelle relative ai problemi sanitari.

L'attenzione alla difesa dell'ambiente nasce in Italia a cavallo degli anni Sessanta e Settanta con l'avvento dell'associazionismo e dei movimenti ecologisti a tutela della natura e del paesaggio. Tuttavia esiste un vuoto istituzionale in materia e una frammentarietà di competenze fra numerosi soggetti. A metà degli anni Ottanta la carenza di un referente a livello di governo è colmata dalla nascita del Ministero dell'Ambiente nel 1986. Prima di allora da un punto di vista normativo esistevano alcune leggi che risalgono agli anni Venti e Trenta. Tra le più datate si ricordano i regi decreti del 1922-23 che istituiscono quelli che oggi sono definiti i parchi nazionali "storici", come il Parco Nazionale del Gran Paradiso, il capostipite italiano, o il Parco Nazionale d'Abruzzo; ma c'è anche la legge 29 giugno 1939, che, agli albori del secondo conflitto mondiale, salvaguardava la protezione delle bellezze naturali del nostro territorio. Dagli anni Sessanta si è proceduto ad un sostanziale ampliamento della legislazione ambientale.

Un importante nodo da sciogliere è rappresentato dal quadro interpretativo in cui si colloca il termine "ambiente". Oggi significa una complessità di aspetti, dal suolo all'aria, dal *reporting* alle aree urbane, dalle ispezioni alle valutazioni di impatto ambientale. Negli anni Settanta e Ottanta significava natura e, al massimo, urbanistica. Per questo motivo il tema dell'ambiente non appare sempre vasto e complesso quale esso è. Prima di arrivare alla legge 349/86 istitutiva del Ministero dell'Ambiente le competenze in materia ambientale sono frammentate fra diversi ministeri. Quello dei Lavori Pubblici, fra le sue molteplici attività, si occupava di pianificazione urbana, opere idrauliche e inquinamento delle acque interne. Il dicastero dell'Agricoltura e delle foreste era

Le prime leggi sull'ambiente

Il significato del termine "ambiente" nel tempo



competente sulle opere di sistemazione dei territori montani, di parchi e riserve. Il Ministero della Sanità si occupava di igiene del suolo, inquinamento atmosferico, controlli sulle acque.

Gli anni Ottanta rappresentano un passaggio di forte evoluzione su più fronti, dal politico-sociale a quello internazionale. È un periodo di transizione col superamento di tanti pregiudizi, di maturazione, di nuovi stili di vita, di acquisizione di nuovi modelli culturali all'insegna della globalizzazione.

Il fondamentale passaggio degli anni Ottanta

In ambito sociale, si assiste ad un crescente e pressante ruolo dei media nel comunicare dati ed informazioni su aspetti di degrado ambientale. Nascono le prime trasmissioni televisive dedicate all'ambiente, soprattutto si enfatizzano gli eventi incidentali che possono creare danni irreversibili (Chernobyl, Farmoplant, ACNA di Cengio, "navi dei veleni" nelle acque del Tirreno, sversamenti in mare, alghe nell'Alto Adriatico ecc.). Questo provoca una conseguente presa di coscienza da parte della gente nei vari strati sociali. Il processo culturale però non è lineare, perché l'attenzione è rivolta alle situazioni di crisi in corso incidentale, piuttosto che a fenomeni cronici di inquinamento progressivo di aria, suolo, acqua: sarà necessaria una lenta fase di maturazione nell'aggregare al concetto di "globalizzazione" alle problematiche connesse alla tutela dell'ambiente; fino a comprendere che "l'ambiente siamo noi".

Un cambiamento sociale rilevante si registra con l'istituzione di una struttura di Protezione Civile, prima come Ministero, successivamente come Dipartimento alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si affrontano le situazioni di emergenza, caso per caso, anche se si comincia timidamente a parlare di "prevenzione". In questo contesto, c'è inoltre da registrare la promozione del volontariato e dell'associazionismo.

In questo periodo, lo Stato si avvale di istituti di riferimento come: l'ISS (Istituto Superiore di Sanità), l'ISPESL (Istituto Superiore Prevenzione e Sicurezza sul Lavoro), l'ENEA-DISP (Direzione per la Sicurezza Nucleare e la Protezione Sanitaria), il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, i centri tecnici dell'allora Ministero dell'Industria, del Ministero dell'Agricoltura e del Ministero dei Lavori Pubblici; i Servizi Tecnici della Presidenza del Consiglio dei Ministri; l'ENEA e il CNR per gli aspetti di innovazione tecnologica e di base.

Molti di questi istituti hanno compiti operativi. In particolare, l'ENEA-DISP, oltre ad essere Autorità di controllo in materia di energia nucleare, ha sviluppato al suo interno competenze diffuse di "cultura della sicurezza", promosse in ambito ONU, che antepongono il concetto di "prevenzione" e di approccio multidisciplinare alla base della gestione degli impianti industriali (compresi quelli di produzione energetica), delle attività connesse ai trasporti, delle aree urbane, costiere e delle aree naturali protette.

Si assiste poi all'evoluzione del movimento ambientalista, che nel mondo occidentale nasce sotto l'egida di appelli accorati del tipo *Save our planet* ed agli inizi è accusato di catastrofismo, ma che ha il grande merito di aver scosso l'opinione pubblica, governi, mondo imprenditoriale a ricercare rimedi e soluzioni ai processi di crescente degrado delle varie matrici ambientali. Molte forme di associazionismo e di organizzazioni di volontariato non governative hanno carattere internazionale e progressivamente contribuiscono alla co-



struzione di indirizzi razionali, basati su adeguate conoscenze tecnico-scientifiche, fino all'affermazione del concetto di sostenibilità che coniuga globalmente sviluppo economico, equità e progresso sociale, tutela dell'ambiente. In ambito politico-istituzionale, bisogna considerare la nascita dei partiti politici "verdi" che pongono come priorità all'azione di Governo la salvaguardia dell'ambiente e la migliore qualità della vita. In realtà, questi due ultimi proponimenti, assieme al *welfare*, sono gradualmente inseriti nei programmi di tutti gli altri attori politici, quali elementi di attenzione nei riguardi dell'elettorato.

Un altro attore coinvolto nel generale cambiamento degli anni Ottanta è sicuramente il mondo industriale, con la sensibilizzazione del mondo imprenditoriale a fornire risposte adeguate alle crescenti esigenze e regole di legge, che superino interessi prettamente commerciali. Se migliorano i processi industriali al tempo stesso si aprono nuove fette di mercato negli ambiti dell'innovazione tecnologica, dell'impiantistica, delle energie pulite, della ricerca farmacologia. I grandi gruppi industriali adottano strategie di collaborazione in contesti internazionali e nei Paesi industrializzati, trasferendo però talvolta cicli produttivi ad alto rischio in Paesi in via di sviluppo.

In ambito internazionale, numerosi organismi come l'ONU, l'OCSE, la CEE, la *Association of South-East Asian Nations* sono impegnati per la promozione di misure integrate di protezione nei riguardi di fattori di pressione (dai cambiamenti climatici alle disparità sociali e alla povertà), attraverso studi, l'organizzazione di *summit*, emissione di convenzioni, protocolli, direttive e regolamenti, accordi e programmi di interventi economici. Pilastro basilare di quest'azione *super partes* è la diffusione di una cultura finalizzata ad ottenere un'adeguata sicurezza ed una dignitosa qualità della vita, a fornire garanzie alle generazioni future, a stimolare una *governance* efficiente degli ecosistemi e dei comportamenti umani in contesti globali, nazionali e locali di sviluppo sostenibile. Sviluppo sostenibile come ricerca di equilibri tra molteplici fattori, che deve coinvolgere responsabilmente tutte le fasce della comunità.

La convinzione comune di tutti gli organismi internazionali è che il Pianeta si debba considerare "un organismo vivente. L'uomo e tutti gli altri esseri viventi sono tra loro interconnessi, pur svolgendo funzioni diverse. Siamo l'uno al servizio dell'altro e tutti al servizio del tutto."

Vale la pena di fare un breve excursus sull'articolazione delle strutture che in Italia si occupavano di controlli prima del 1978, anno in cui si delinea un netto cambiamento della politica ambientale in Italia attraverso la riforma sanitaria prevista dalla legge n. 833. Con essa si istituivano all'interno del Servizio Sanitario Nazionale i Presidi Multizonali di Prevenzione (PMP), organi provinciali che nascevano con l'obiettivo di svolgere attività tecnico-scientifiche per la conduzione dei controlli in ambito ambientale.

Prima di tale data, in base al Testo Unico delle Leggi sanitarie emanato nel 1934, erano le province ad avere in carico i Laboratori di Igiene e Profilassi, attraverso i quali si esercitavano le azioni di vigilanza e controllo in base alle indicazioni fornite dai medici provinciali. Con il passare degli anni e con il crescere di esigenze legate a questioni ambientali, tali amministrazioni avevano assunto via via compiti aggiuntivi in materia di conservazione e tutela dell'eco-

**I controlli
ambientali prima
del 1978**



**I Presidi
Multizonali di
Prevenzione ed il
legame con il
settore sanitario**

sistema, ampliando così le proprie competenze dalla sola tutela della salute a quella dell'ambiente in generale.

Con la riforma sanitaria del 1978 si puntò a costruire un sistema organico in grado di seguire interamente le questioni di tipo sanitario, dalla prevenzione alla riabilitazione, passando attraverso la terapia. Ma il nodo centrale è la prevenzione, affidata al coinvolgimento di personale quasi esclusivamente medico che opera nelle strutture sanitarie. La legge delegava, quindi, le attività relative alla prevenzione ambientale al settore sanitario, secondo il presupposto che tutela della salute e protezione dell'ambiente sono due elementi complementari e fondamentali nella vita dell'uomo.

I Presidi Multizonali di Prevenzione erano compresi nelle Unità Sanitarie Locali e dal punto di vista meramente operativo riunivano le competenze di strutture già esistenti, come gli storici Laboratori di Igiene e Profilassi – LIP (fondati inizialmente alle dipendenze del Ministero dell'Interno per vigilare sulle problematiche di tipo alimentare e delle bevande), l'Ente Nazionale per la Prevenzione degli Infortuni e l'Associazione Nazionale per il Controllo della Combustione. I PMP acquisiscono, quindi, le competenze affidate dal Ministero della Sanità ai soggetti sopraccitati e le ampliano grazie all'attribuzione di ambiti sempre più diversificati: rumore, onde elettromagnetiche, inquinamento delle acque, del suolo e dell'aria¹.

Come si accennava, le attività dei PMP sono coordinate e gestite da medici del servizio sanitario. Ed è già in questo passaggio la prima difficoltà per un'efficace gestione dei controlli ambientali: la conduzione di ricerche e la raccolta dei dati su argomenti quali il monitoraggio dell'inquinamento dell'aria o delle acque era affidato alla supervisione di professionalità di estrazione sanitaria, non provenienti da una formazione specifica in campo ambientale.

Il forte legame che la legge n. 833/78 prevedeva tra controlli ambientali e competenze sanitarie genera una serie di distorsioni alle quali, a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, si cerca di porre rimedio. Le strutture del tempo non erano in grado di garantire lo svolgimento efficace delle funzioni necessarie alla protezione dell'ambiente, soprattutto perché questo sistema soffriva di troppe lacune, sia professionali sia operative.

Inizia in Parlamento un dibattito sulla questione dei controlli ambientali e sono presentate alcune proposte di legge per il riordino del settore. Un esempio era il disegno di legge del Ministro dell'Ecologia Valerio Zanone, presentato l'11 giugno del 1986, nel quale si elencavano le misure necessarie alla razionalizzazione e al rafforzamento delle attività di controllo sul territorio e si analizzano criticamente gli esiti della riforma sanitaria, fino a prospettare la restituzione degli enti confluiti nei Presidi alle Province. Nello stesso anno, alcuni deputati socialisti presentarono una proposta di legge per la costituzione di Agenzie regionali di prevenzione sanitaria e ambientale, idea ripresa poi nel 1987 dal Governo con un disegno di legge per il riassetto del Servizio Sanitario Nazionale. In esso si prevede che questi potenziali organi regionali si articolino in "uffici provinciali di igiene e prevenzione" che vadano ad incorporare laboratori ed attrezzature tecniche dei Presidi Multizonali di Prevenzione². Anche se queste proposte non trovarono una reale rispondenza in un provvedimento di legge, certamente segnalano che era in atto un cambiamento



ideologico sulla reale efficacia di un sistema ambientale sovrapposto a quello sanitario. Una riflessione che conduceva verso la separazione tra i due ambiti, per una maggiore indipendenza sia politica sia operativa, che permettesse l'integrazione di professionalità tecnico-scientifiche provenienti dalle specifiche discipline ambientali.

È giudizio unanime che l'affidamento dei compiti in materia ambientale alle Unità Sanitarie Locali per il tramite dei PMP non fosse soddisfacente³. In base alla relazione della Commissione Affari sociali della Camera⁴ del 1989, relativa all'indagine conoscitiva sulla rete di prevenzione dei rischi produttivi, lavorativi e ambientali, emergeva un inadeguato funzionamento degli uffici del Servizio Sanitario. Il Ministero dell'Ambiente, già attivo da almeno tre anni, affidava le analisi ambientali al settore sanitario; tuttavia i laboratori delle USL, gravati da molti altri impegni, non svolgevano in modo efficace i controlli e le attività richieste, rendendo estremamente difficile agire in un'ottica diversa da quella dell'emergenza. All'inizio degli anni Novanta appariva necessario un cambiamento istituzionale che portasse alla creazione di organi preposti esclusivamente alla protezione ambientale, che agissero non solo in modo ispettivo e sanzionatorio delle azioni a danno dell'ambiente, ma soprattutto in un'ottica di prevenzione, di conoscenza e di informazione. In base a questo complesso di considerazioni, la Commissione della Camera reputava prioritario creare un organo *ad hoc* dotato di un alto profilo tecnico-scientifico, che fosse una sorta di "ponte" fra l'attività del Ministero e gli ambiti territoriali sanitari, dal punto di vista dei modelli operativi di analisi e della riorganizzazione dei presidi stessi. Nell'ambito di un orientamento più generalizzato del Governo nel creare strutture *ad hoc* per lo svolgimento dei compiti più propriamente tecnici, anche in ambito ambientale si avvertiva l'esigenza di istituire un'Agenzia che fungesse da *trait d'union* fra l'ambito governativo del dicastero dell'ambiente e i Presidi.

2. La nascita del Ministero dell'Ambiente

La coscienza che fosse necessario creare un'autorità organica responsabile in materia ambientale, che potesse programmare gli interventi e pianificare le azioni e gli indirizzi, si fa sempre più chiara. Si fece più forte anche alla luce di gravi episodi nazionali ed internazionali che ponevano l'attenzione della popolazione sulle priorità della protezione e salvaguardia ambientale.

Nel 1976 una nube tossica contenente grandi quantità di diossina si sprigionò a Seveso in provincia di Milano provocando gravi danni alla salute degli abitanti della zona, la cui entità è ancora allo studio. Nello stesso anno in cui si istituiva il Ministero dell'Ambiente l'esplosione di un reattore nucleare della centrale ucraina di Chernobyl provocò l'innalzamento di una nube radioattiva e furono gravissime le conseguenze sulla salute di centinaia di migliaia di abitanti anche nei paesi limitrofi.

Sulla scia del grave episodio di Chernobyl in Italia si votò nel 1987 per tre referendum sul tema del nucleare, nei quali si chiedeva ai cittadini italiani di esprimersi in merito all'abrogazione di alcune disposizioni di legge sugli insediamenti di centrali. L'opinione pubblica votò a larga maggioranza per l'abro-

Nasce il Ministero dell'Ambiente



gazione e questo risultato sancì, di fatto, l'abbandono del nucleare da parte dell'Italia come forma di approvvigionamento energetico. Da quel momento furono progressivamente abbandonati i progetti relativi alla costruzione delle centrali nucleari e si avviarono processi di smantellamento e messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi.

Nel frattempo, sotto l'influenza delle vicende di cronaca e dall'emergere a livello sociale e politico dell'esigenza di una struttura di governo specifica per la tutela ambientale, fu istituito nel 1986, con la legge n. 349, il Ministero dell'Ambiente. Questo cambiamento crea un riferimento istituzionale unitario al quale si possono rivolgere tutti i soggetti sensibili alle tematiche ambientali, ponendosi come necessario coordinamento tra Stato e Regioni, Province e Comuni.

La legge istitutiva del Ministero, pur indicando un cambiamento governativo nei confronti della questione ambientale, tuttavia non prevedeva l'adeguamento delle strutture operative e, di fatto, non permetteva di modificare il sistema delineato anni prima dalla riforma sanitaria.

Aver creato un dicastero apposito per le questioni ambientali non aveva necessariamente semplificato le attribuzioni e i compiti, che difatti rimanevano ancora lacunosi e ramificati, ma sicuramente riaffermava la preminenza dello Stato in materia ambientale e creava un centro di riferimento degli interessi pubblici.

Nel quadro di una struttura istituzionale in grado di governare al meglio l'ambiente esisteva, però, una grave carenza strutturale: quella di un organo tecnico-scientifico di supporto all'amministrazione. Mentre la legislazione ambientale diventava sempre più consistente, l'operatività nel campo dei controlli e della prevenzione è rallentata e quasi bloccata, un fatto che va ad inficiare le leggi stesse.

3. Il Dipartimento dei Servizi Tecnici Nazionali

Un problema stringente da affrontare per il nascente Ministero è il proliferare di leggi e decreti di fatto emessi per fronteggiare le situazioni contingenti di emergenza, i quali necessitano senza dubbio di una maggiore integrazione.

In questo quadro, non si possono trascurare i compiti già svolti dal Dipartimento dei Servizi Tecnici Nazionali, istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In particolare, il dibattito sulla difesa del suolo, sviluppatosi a seguito delle calamità naturali che nel dopoguerra hanno colpito il Paese (Polesine 1955, Firenze 1966, Valtellina 1987 per citarne alcune) ha condotto anche con le risultanze di apposite commissioni governative (per esempio la Commissione "De Marchi" istituita nel 1967) alla riforma organica del settore (legge 18 maggio 1989 n. 183).

Quest'ultima legge, denominata "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo", ha previsto, tra le altre, due importanti innovazioni: la pianificazione degli interventi della difesa del suolo a livello di bacino idrografico attraverso le Autorità di bacino, organismi di pianificazione e coor-

La riforma del
1989



dinamento Stato-Regioni ed il potenziamento dell'attività conoscitiva del territorio, svolta dai Servizi Tecnici nazionali, appositamente istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia in maniera diretta sia attraverso la raccolta dei dati rilevati da altri Enti pubblici (standardizzata e coordinata attraverso la costituzione del Sistema Informativo Unico-SIU e la rete nazionale di rilevamento e sorveglianza).

La legge 183/89 ha voluto rendere i Servizi autonomi rispetto alle amministrazioni di settore, costituendoli in "sistema coordinato e unitario" presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ai sensi dell'articolo 9, si attribuisce loro autonomia scientifica, tecnica, organizzativa e operativa.

La scelta della loro collocazione è stata operata per tenere conto sia delle loro qualità di strutture poste al servizio di più Ministeri, sia della loro qualità di organi di coordinamento nelle materie di competenza (la funzione di coordinamento dei Servizi nei confronti delle strutture regionali e degli altri Enti è ribadita più volte dalla legge specialmente in connessione con la costituzione del SIU).

Servizio Geologico Nazionale

Il Servizio Geologico Nazionale svolgeva numerose attività riguardanti le Scienze della Terra di particolare importanza per la conoscenza e la salvaguardia del territorio nazionale, tra le quali si possono ricordare: il rilevamento della Carta Geologica d'Italia alla scala 1:50.000; il Sottosistema informativo Geologico nazionale; la consulenza per le pubbliche amministrazioni; la previsione e prevenzione dei fenomeni franosi a grande rischio ed infine, la Carta inventario dei movimenti franosi d'Italia.

La legge ha previsto che il nucleo originario dei Servizi tecnici nazionali sia costituito dalle strutture tecniche già esistenti presso il Ministero dei Lavori Pubblici (Servizio Idrografico e Mareografico, Servizio Dighe e Servizio Sismico) e dell'Ambiente (Servizio Geologico), che all'atto della sua approvazione versavano in condizioni difficili in termini di organici e di capacità operative.

Ai sensi di quanto evidenziato nel comma 3 del sopraccitato articolo 9, si possono avvalere dei Servizi Tecnici Nazionali: le Autorità di Bacino; il Servizio VIA e il Servizio Prevenzione Inquinamenti del Ministero dell'Ambiente; il Dipartimento per il Mezzogiorno; la Direzione Generale della Difesa del Suolo del Ministero dei Lavori Pubblici ed infine, il Comitato Nazionale per la Difesa del Suolo.

La riorganizzazione ed il potenziamento dei Servizi sono dalla legge rinviati ad appositi regolamenti da approvarsi con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio dei Ministri. Un primo regolamento è approvato con D.P.R. 24 gennaio 1991, n. 85. Successivamente, in considerazione dei modesti risultati ottenuti è stato approvato un secondo regolamento (D.P.R. 5 aprile 1993, n. 106) che ha previsto la costituzione di un apposito Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il 12 agosto 1993 è stato emanato un decreto legge, reiterato ben sei volte e da ultimo convertito con legge 21 ottobre n. 584, che ha dettato misure urgenti in materia di dighe, nonché ulteriori disposizioni in materia di personale dei Servizi tecnici nazionali.



L'11 giugno 1998 è stato emanato il decreto legge n. 180 recante "Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrologico e a favore delle zone colpite dai disastri franosi nella Regione Campania" convertito con modificazioni della legge 3 agosto 1998 n. 267, la quale all'articolo 2 dispone di provvedere alla rimodulazione organica del DSTN e di coprire i posti vacanti tramite procedure indicate dalla medesima norma.

Servizio Idrogeografico e Mareografico Nazionale

I compiti e le attività del Servizio Idrografico e Mareografico Nazionale traevano origine dal Servizio Idrografico e dalla Servizio Mareografico operanti presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, funzionanti fin dai primi decenni del secolo scorso. In particolare, la caratteristica del Servizio Idrografico è stata quella di operare sul territorio nazionale tramite Uffici compartimentali coincidenti con le principali aree idrografiche del Paese. Con la legge n. 183/89 sulla difesa del suolo, il Servizio è stato costituito presso il Dipartimento per i Servizi Tecnici Nazionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mantenendo l'organizzazione strutturale periferica del tradizionale Servizio del Ministero dei Lavori Pubblici.

Le attività del DSTN

Le competenze del Dipartimento per i Servizi Tecnici Nazionali sono individuate in via principale dalla citata legge 18 maggio 1989 n. 183 e comprendono: lo svolgimento dell'attività conoscitiva attinente la difesa del suolo; l'accertamento, la sperimentazione, la ricerca e lo studio degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio; la formazione e l'aggiornamento delle carte tematiche del territorio; la valutazione e lo studio degli effetti conseguenti alla esecuzione dei piani, dei programmi e dei progetti di opere; la realizzazione e gestione del Sistema Informativo Unico e della rete nazionale di rilevamento e sorveglianza, cui raccordare i sistemi informativi regionali e delle Province Autonome ed infine la fornitura di dati, pareri e consulenze ad amministrazioni ed enti pubblici o privati, nelle materie di competenza.

Il Dipartimento, inoltre, ai sensi della legge 225/92, è struttura operativa del servizio nazionale della Protezione civile ed il Dipartimento per la Protezione civile se ne avvale ai fini della predisposizione dei programmi nazionali di previsione e prevenzione dei rischi e dei programmi nazionali di soccorso; svolge le funzioni di Segreteria tecnica del Comitato dei Ministri per i Servizi tecnici nazionale e per gli interventi nel settore della difesa del suolo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed infine, fornisce supporto al Ministero dell'Ambiente nell'attuazione del programma triennale di tutela ambientale.

Non appena costituito il Dipartimento, si compie un notevole sforzo organizzativo per potenziare la struttura sia a livello logistico, con la creazione di sedi a livello centrale e periferico, sia a livello di dotazione organica.

Un importante momento di svolta è segnato dall'approvazione della legge 15 marzo 1997 n. 59 che ha fissato i capisaldi per un accentuato trasferimento alle Regioni ed agli Enti locali delle principali funzioni amministrative attualmente esercitate da organi centrali dello Stato. Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 ha avviato il processo di riforma dei Servizi Tecnici Nazionali, con la soppressione del Servizio Nazionale Dighe, trasformandolo in Registro Ita-



liano Dighe e ha disposto il trasferimento degli Uffici Compartimentali e relative sezioni staccate dal Servizio Idrografico e Mareografico Nazionale alle Regioni. Questa normativa è alla base del successivo decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e successive modificazioni, concernente la riforma dell'organizzazione del Governo con il quale, oltre il trasferimento al Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Servizio sismico nazionale e del SIU, ha previsto la costituzione dell'Agenzia Nazionale per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (art. 38 e segg.), nella quale confluiscono l'ANPA ed il Servizi Idrografico, Mareografico e Geologico, nonché gli Uffici Biblioteca e Documentazione del SIU facenti capo al Dipartimento per i Servizi Tecnici Nazionali.

L'effettiva integrazione avviene qualche anno dopo, nel 2002 con l'emanazione dello Statuto dell'APAT, approvato con il D.P.R. dell'8 agosto 2002.

La confluenza in
APAT

La fusione della biblioteca del DSTN e dell'ANPA

La Biblioteca del DSTN era specializzata in Scienze della Terra ed includeva nella sua ricca consistenza l'intero patrimonio del Servizio Geologico, costituito a partire dal 1867 e che è andato di anno in anno ampliandosi con l'acquisizione di testi e documenti provenienti da tutto il mondo.

La Biblioteca ANPA, invece, era una biblioteca qualificata in due tematiche principali: la radioprotezione e l'ambiente, dato che buona parte del suo materiale proviene dall'ex ENEA-DISP.

Con la nascita dell'APAT, le due precedenti strutture confluiscono in un'unica biblioteca scientifica specializzata in materie ambientali, che continua ad ampliarsi grazie alle attività di collegamento intraprese con numerosi istituti, sia italiani sia esteri.

La nascita dell'APAT ha avuto un riflesso non trascurabile sull'organizzazione delle attività del sistema agenziale di cui fanno parte le ARPA e le APPA provinciali, che hanno a loro volta iniziato ad assumere compiti non soltanto rivolti all'analisi della qualità ambientale ma anche compiti indirizzati a temi della difesa del suolo, dell'idrologia e dello stato del mare.

4. Il dibattito europeo sull'ambiente

Altri fondamentali spunti per un sostanziale cambiamento della politica ambientale in Italia, che rafforzano l'idea che sia necessario promuovere a livello nazionale la nascita di un'Agenzia Nazionale di protezione ambientale sono emersi anche dal dibattito europeo per la creazione di una rete comunitaria per la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati ambientali.

In particolare, l'Atto unico europeo del 1987 individuava espressamente nell'ambiente una delle aree che sarebbero dovute essere oggetto di una politica europea e nel dicembre del 1988 il Consiglio europeo chiede ai responsabili delle politiche europee un maggiore impegno in campo ambientale, appello energeticamente sostenuto dal Parlamento europeo. L'allora Presidente della Commissione europea, Jacques Delors, rispondeva all'appello impe-



L'Agenzia Europea dell'Ambiente

grandosi ad istituire una rete europea di monitoraggio e controllo dell'ambiente; il 7 giugno del 1990, il Consiglio delle Comunità europee adotta il Regolamento n.1210 che costituisce la base giuridica della futura Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA) con sede nella capitale danese, Copenaghen.

Dopo la decisione di istituire l'AEA nel 1990, si insediò presso la Direzione generale dell'Ambiente della Commissione Europea una *task force* con il compito di porre le basi dell'attività dell'Agenzia per i successivi quattro anni, la quale inoltre proseguì l'opera di raccolta di CORINE (Coordination of information on the environment), programma europeo lanciato nel 1985 avente lo scopo di raccolta, coordinamento ed uniformazione delle informazioni sullo stato dell'ambiente e delle risorse naturali della Comunità.

L'esigenza primaria cui rispondeva la nuova struttura era raccogliere informazioni qualificate, attendibili e comparabili a livello europeo, per essere la principale fonte per coloro che sviluppano e valutano le politiche ambientali, nonché per i cittadini in generale. Il suo compito principale era quindi raccogliere dati in forma razionalizzata e garantirne la massima diffusione.

L'Agenzia nasceva con l'adesione dei Paesi appartenenti all'allora Comunità Economica Europea con un obiettivo informativo di vasta portata, per raggiungere il quale si sarebbe avvalsa di analoghi referenti istituzionali nazionali dei paesi europei.

Nel frattempo un'importante trasformazione metteva la protezione ambientale tra le priorità delle politiche del vecchio continente: la trasformazione della CEE in Unione Europea nel 1993 in base al Trattato di Maastricht. Già nei principi introduttivi della nuova carta si stabilisce che la Comunità deve mirare ad una crescita sostenibile e rispettosa dell'ambiente.

La nascita della AEA avveniva in concomitanza con quella di omologhe Agenzie europee e di oltreoceano. Alcune erano di lunga data, come l'Agenzia svedese per la protezione dell'ambiente creata nel 1967, la prima al mondo ad avere una responsabilità generale su tutte le questioni ambientali ancor prima dell'istituzione del Ministero Svedese; oppure l'Agenzia tedesca, l'*Umweltbundesamt* del 1974, un'istituzione federale indipendente; negli Stati Uniti l'*Environmental Protection Agency* era stata fondata nel 1970 dall'amministrazione Nixon come organo indipendente che riuniva in un'unica Agenzia diverse attività federali.

Sono invece degli anni '90 strutture analoghe come l'ADEME in Francia (*Agence de l'environnement et de la maitrese de l'énergie*, con decreto del 1991), o Agenzie in Belgio (1991), Irlanda (1993), Danimarca (1994), Scozia (1995), Inghilterra e Galles (creata nel 1995 ed operativa nel 1996).

In Italia esisteva da lungo tempo un dibattito sulla necessità di introdurre nelle istituzioni pubbliche la struttura dell'"agenzia"⁵. Quali erano le ragioni che rendevano necessario l'inserimento nel sistema di governo italiano di un modello organizzativo tipicamente anglosassone e per questo fortemente atipico per l'Italia? In *primis* per la necessità di affiancare alle strutture burocratiche, spesso carenti di competenze specialistiche, organi che possedessero capacità tecnico-scientifiche di alto profilo. In secondo luogo, perché la forma dell'agenzia presentava il vantaggio di una maggiore flessibilità e tempestività

La situazione nel resto d'Europa



nelle azioni, essendo più libera da vincoli burocratici. Per ultimo aspetto, non sempre attribuibile a tutte le tipologie di agenzia e non vincolante alla costituzione della stessa, la caratteristica dell'autonomia: nel caso in cui l'agenzia assumeva il ruolo di mediazione tecnica fra interessi divergenti era importante che garantisse una certa autonomia decisionale; quando, invece, l'agenzia si poneva come referente tecnico di supporto alle scelte politiche del governo, doveva rispondere a finalità di base fissate dall'autorità di riferimento, ma anche individuare obiettivi particolari di propria competenza ed ambiti di autonomia. Queste considerazioni erano ancora più vere nel caso della protezione dell'ambiente, dove l'Agenzia è chiamata a svolgere compiti che richiedono un alto livello tecnico-scientifico, che non possono appesantire l'organizzazione interna delle istituzioni di governo⁶.

Anche in ambito europeo era stato avviato un dibattito sulle attribuzioni che ricevevano le nuove agenzie e l'Italia si inseriva nel quadro di ricerca di nuovi assetti per la miglior tutela dell'ambiente.

5. Le tappe che portano alla legge 61/94

La prima proposta di creazione di un'Agenzia Nazionale per la protezione ambientale (ANPA) è datata 1989. Nello stesso anno il Dicastero, nella nota programmatica aggiuntiva alla "Relazione sullo stato dell'ambiente" prefigurava un ambizioso progetto di riassetto degli strumenti di governo. Innanzitutto occorre istituire un Servizio Nazionale per la protezione dell'ambiente, composto da un'Agenzia centrale di controllo e organi regionali, che agisse come supporto tecnico-scientifico per le amministrazioni pubbliche. Il progetto conteneva anche dei suggerimenti riguardo l'informazione ambientale ovvero una Fondazione specializzata nell'informazione ambientale e lo sviluppo del sistema di informazione e monitoraggio ambientale, il SINA⁷.

La nota dell'allora Ministro Giorgio Ruffolo era stata redatta sulla base del "Rapporto al Ministro sulle linee di politica ambientale a medio e lungo termine" realizzato in circa un anno di lavoro da un "gruppo di riflessione" esterno al Ministero composto da studiosi ed esperti del settore⁸. Il gruppo aveva elaborato alcune proposte riguardanti lo sviluppo della politica ambientale in Italia. Nella parte dedicata agli strumenti, la ricerca metteva in evidenza una difficoltà all'interno del Ministero, ma comune alla Pubblica Amministrazione, nel controllo della fase che va dall'elaborazione di un progetto alla sua esecuzione e gestione. L'Amministrazione spesso non era in grado di seguire in modo adeguato le società private che eseguivano il lavoro e si lasciava a queste una delega eccessiva nello svolgimento dei compiti assegnati. Occorreva, invece, un gruppo di persone di elevata capacità professionale che gestisse i programmi in stretto contatto con il Ministero: Agenzie operative ad hoc, con durata a breve o a lungo termine, indirizzate a lavorare su programmi nazionali specifici⁹.

Nel 1990 una bozza di un disegno di legge per la riorganizzazione del Ministero dell'Ambiente riprendeva alcuni punti elaborati l'anno prima ed identificava l'Agenzia quale strumento tecnico-operativo "principale" del dicastero. Si attribuivano numerosi compiti al nascente organo, prefigurando una stretta di-

Le proposte per la
formazione
dell'ANPA



L'iter del
referendum
abrogativo del
1993

pendenza dal Ministero ed un organico costituito dalle strutture ambientali dell'ENEA e dei PMP, di parte dell'ISPESL (Istituto Superiore Prevenzione e Sicurezza sul Lavoro) e dell'ISS (Istituto Superiore di Sanità). Il modello di Agenzia proposto in questa bozza si ritrova un anno dopo in un'ulteriore proposta di legge-delega del Ministero, ma in entrambi i casi non si procedette alla promulgazione di una legge istitutiva dell'Agenzia Nazionale, non essendo ancora maturo il dibattito per la concreta realizzazione di tale istituzione.

Ma esistevano ulteriori proposte di legge presentate alla Camera. È dello stesso anno quella riguardante la creazione di un'Agenzia quale organo con "autonomia contabile ed amministrativa, dipendente dal Ministero dell'Ambiente"¹⁰. Il mese successivo fu presentata un'altra proposta per l'istituzione dell'ANAP (Agenzia Nazionale per l'ambiente e la prevenzione primaria collettiva), alle dipendenze del Presidente del Consiglio e divisa in due parti, una per ambiente ed ecologia, l'altra per le attività di prevenzione; annesse all'ANAP sarebbero sorte agenzie regionali¹¹. Ultima, la proposta di istituire presso al Presidenza del Consiglio dei Ministri un Comitato nazionale per i controlli ambientali ed un Servizio tecnico per l'informazione e la documentazione sulle cause di inquinamento¹². Al Senato erano stati, invece, presentati due disegni di legge che attribuivano alle Province la centralità dei controlli e in un solo caso era prevista l'istituzione di un'Agenzia con un solo compito di coordinamento e di assistenza tecnica¹³.

Di fronte ad una situazione di sostanziale immobilità a livello statale, si iniziò, così, a creare un fronte sempre più compatto per un'innovazione forte del sistema, decisamente convinto che un Paese come l'Italia necessitasse di servizi locali di protezione ambientale diffusi su scala nazionale, coordinati da un Ente centrale. Tali richieste politiche si coalizzarono intorno all'iniziativa del 1991 dell'Associazione "Amici della Terra" per un referendum abrogativo di parte della legislazione vigente in materia di controlli e prevenzione ambientali, che risaliva alla riforma del 1978.

Il referendum avrebbe avuto come obiettivo l'abrogazione di una parte della legislazione vigente in materia di controlli e prevenzione ambientale, in modo particolare delle competenze del Servizio sanitario e delle USL.

Mettere al centro della proposta di referendum¹⁴ i controlli non voleva dire identificare la tutela dell'ambiente con il *solo* lavoro di repressione delle violazioni delle leggi. I controlli ambientali non erano una mera attività di vigilanza, ma erano un mezzo soprattutto di *prevenzione*: attraverso le azioni di controllo è possibile raccogliere dati e con questi sviluppare un tessuto di conoscenze e monitoraggio sull'ambiente che consentano di delineare indirizzi di azione e politica.

I dati raccolti attraverso i controlli avrebbero permesso, per esempio, di costruire mappe del territorio, di individuare i processi di degrado ambientale e intervenire tempestivamente; ma sono anche un sostegno informativo per le politiche pubbliche in campo ambientale nell'ottica della programmazione e, infine, l'essenziale supporto all'effettiva attuazione degli indirizzi politici dettati a livello governativo.



Dai cambiamenti, che sarebbero scaturiti dal referendum, ci si aspettava una migliore conoscenza dei problemi dell'ambiente per la promulgazione di leggi maggiormente attente alle reali esigenze territoriali. Ciò significava agire non solo in caso di emergenze, ma con lo scopo di programmare le azioni di prevenzione ambientale.

La campagna di raccolta delle firme iniziò nell'ottobre del 1991, subendo numerose contrapposizioni, legate anche alla naturale resistenza dell'ambiente medico che sarebbe stato privato dalle funzioni ambientali ed alle caratteristiche proprie dello strumento referendario.

L'insorgere di un sentimento diffuso a favore di interventi che ponessero rimedio alle carenze della politica ambientale italiana e l'esempio proveniente dalle positive esperienze delle Agenzie ambientali dei maggiori paesi industrializzati favorirono il successo dell'iniziativa, come dimostra la sentenza della Corte Costituzionale del 4 febbraio 1993, che dichiarava l'ammissibilità del quesito referendario e stabiliva la data del voto per il 18 e il 19 aprile dello stesso anno. I risultati del voto dimostrarono lo schieramento compatto dell'opinione pubblica, l'82,58% pari a 28.415.407 di voti, a favore dell'abrogazione della legislazione allora vigente in materia di controlli ambientali.

Ricevuta la conferma popolare dal risultato del referendum, si procedette con maggiore concretezza all'istituzione dell'Agenzia Nazionale, grazie anche alla fine di alcune divisioni tra le associazioni ambientaliste verso una posizione comune e l'inizio di un confronto parlamentare. Si inseriscono nel dibattito le voci provenienti dal mondo universitario, dai sindacati, dalle Regioni e Province, dalla Confindustria, portatori di notevoli contributi sul futuro ruolo dell'Agenzia.

Il 6 maggio 1993, il neopresidente del Consiglio dei Ministri, Carlo Azeglio Ciampi esprimeva il suo assenso nei confronti dell'istituzione dell'Agenzia Nazionale di Protezione Ambientale, dichiarando: *"I compiti di salvaguardia e di igiene dell'ambiente saranno attribuiti ad un'apposita Agenzia, che opererà in sede periferica sotto il controllo regionale. L'Agenzia farà parte del Ministero dell'Ambiente e contribuirà alla trasformazione della tutela dell'ambiente da elemento marginale e aggiuntivo a interesse primario e diffuso della collettività"*.

Un primo documento programmatico sulla riforma dei controlli ambientali fu approvato l'11 giugno dello stesso anno; il testo conteneva gli intendimenti operativi del Governo a breve, medio e lungo termine. Il progetto per l'Agenzia rientrava nei piani a medio termine; pur seguendo le linee tracciate dai promotori del referendum, poteva subire degli impedimenti legati alla situazione di crisi del Governo in quel momento.

Il 4 agosto del 1993 fu emanato un decreto legge che istituiva l'ANPA, l'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente. Il decreto, però, presentava vistose carenze quanto ai finanziamenti ed alla struttura amministrativa della futura Agenzia, lasciando generiche le sue funzioni ed attribuendo alle Province il compito di provvedere ai controlli ambientali¹⁵.

Il passaggio del decreto in Parlamento, per la sua conversione in legge, dava luogo alla costituzione di due schieramenti contrapposti: da una parte, chi so-

Un dibattito
allargato

I compiti della
nascente Agenzia



steneva l'idea di una struttura "snella", una sorta di nuova direzione generale del Ministero e, dall'altra, chi era a favore della nascita di un organismo centrale tecnico più "forte", che colmasse le lacune nell'attuazione delle politiche ambientali. Durante il dibattito parlamentare, le competenti commissioni della Camera e del Senato si impegnarono a far rispettare gli indirizzi fondamentali che emergevano dall'esito del referendum. La legge prevedeva che, entro 180 giorni dall'entrata in vigore, le Regioni e le Province provvedessero a costituire Agenzie Regionali e provinciali dotate delle funzioni, del personale, delle attrezzature e della dotazione finanziaria dei PMP e delle USL. Si procedette, quindi, ad una completa revisione dell'iniziale decreto, fino all'emanazione di quello del 4 dicembre 1993, convertito in legge il 21 gennaio del 1994.

Si diede così avvio concreto all'istituzione dell'ANPA, che doveva svolgere specifici compiti di servizio come: le attività tecnico-scientifiche, elencate dettagliatamente nel testo di legge, di rilievo nazionale finalizzate alla protezione dell'ambiente¹⁶; le attività di indirizzo e coordinamento tra le Agenzie Regionali per rendere omogenee le metodologie operative utilizzate nell'esercizio delle loro attribuzioni¹⁷; le attività di consulenza e supporto tecnico-scientifico del Ministero dell'Ambiente e delle Amministrazioni centrali che stipulano apposite convenzioni. Secondo la legge, si garantisce l'autonomia scientifica e gestionale dell'Agenzia, la cui vigilanza è attribuita al Ministero dell'Ambiente, mentre il controllo è affidato alla Corte dei Conti.

Un sistema federativo

Una forte innovazione introdotta dalla legge è l'inserimento dell'indirizzo federale in campo ambientale, impostando un sistema tecnico-scientifico fondato sul principio di sussidiarietà con organi regionali e provinciali, le ARPA/APPA, pienamente autonomi che svolgono funzioni integrate dal coordinamento e dall'indirizzo dettati dall'Agenzia Nazionale, la quale ha nel Governo il principale riferimento istituzionale. Questo sistema è il primo esempio federativo presente nella normativa italiana, che può coniugare la conoscenza diretta del territorio e dei problemi territoriali locali con le politiche e le strategie nazionali di prevenzione e protezione dell'ambiente¹⁸.

Nello sviluppo progressivo della funzione di consulenza e servizio tecnico nei confronti del Ministero dell'Ambiente, l'ANPA deve sia cercare la collaborazione attiva con gli enti scientifici nazionali sia sviluppare le sinergie con le altre Agenzie di protezione ambientali di altri Paesi e in particolare con l'Agenzia Europea.

Il giudizio sulla legge 61/94 è sostanzialmente positivo: si è portato a compimento un lungo percorso di riforma della politica ambientale, rispondendo all'esigenza nazionale di una struttura specifica per la protezione ambientale, in grado di operare non solo in modo punitivo. Rimanevano tuttavia aperte molte questioni: il nascente sistema dell'Agenzia nazionale e delle agenzie Regionali e provinciali avrebbe fatto fronte in modo esaustivo ai numerosi compiti loro affidati? Avrebbe trovato un modo di cooperare efficacemente senza al contrario essere oggetto di conflitti¹⁹?

L'attuazione della legge, inoltre, ha trovato diversi ostacoli sulla propria strada, soprattutto per le difficoltà poste nel superamento delle prassi inadeguate che avevano fortemente condizionato la gestione dell'ambiente fino a quel



momento. La sospensione dei provvedimenti attuativi della legge sottolinea come a lungo sia stata osteggiata l'effettiva operatività dell'ANPA, rischiando di comprometterne l'esistenza per lungo tempo²⁰.

Dopo la breve gestione commissariale che iniziò nell'ottobre del 1994, il primo Consiglio d'Amministrazione si insediò il 20 febbraio. L'avvio operativo fu reso difficile da una serie di fatti che non dipendevano da volontà interne all'Agenzia. In tal senso, si ricorda che mancavano strumenti normativi fondamentali per l'organizzazione come il Regolamento e lo Statuto.

In questa situazione assai critica, iniziò il trasferimento del personale e delle strutture dall'ex ENEA-DISP, Direzione dell'ENEA che si occupava delle attività di controllo relative alla sicurezza nucleare e di radioprotezione.

In sintesi, quali possono essere le motivazioni delle difficoltà incontrate nell'attuazione della legge n.61/94? Prima di tutto, c'è da considerare che la legge fu emanata per volontà politica. Le istituzioni di interfaccia con il costituendo Sistema Agenziale (*in primis*, il Ministero dell'Ambiente, gli Assessorati regionali e gli Enti che dovevano cedere il personale) si trovavano impreparati nel confrontarsi (e quindi nell'accettare la presenza) di questo "corpo estraneo" che si sarebbe interposto nei propri campi di attività: si trattava in pratica di un'attestazione del tipico conflitto di competenze, nell'ambito di amministrazioni fortemente burocratizzate in un periodo storico in cui si avviava con difficoltà il processo di ammodernamento dell'amministrazione pubblica, secondo principi di efficienza/efficacia.

Un altro nodo riguarda il fatto che le strutture del Ministero dell'Ambiente preferivano appoggiarsi ad Enti pubblici di ricerca, quali l'ENEA e gli istituti del CNR, i quali instauravano, di norma, rapporti molto flessibili. Con la neonata ANPA si sarebbero dovuti individuare strumenti di collaborazione molto impegnativi (difficoltà nell'interpretazione del concetto di "autonomia" dell'Agenzia e dell'intero Sistema Agenziale, che soltanto molti anni dopo, con l'APAT, sarebbero maturati con la sottoscrizione di una "Convenzione triennale", articolata in modo sistematico, attraverso capitoli di campi di operatività ben definiti e con scadenze predeterminate). In altre parole, venne meno un rapporto programmatico, di supporto tecnico, impostato su basi progettuali, analiticamente delineato e specificato.

La legge istitutiva, inoltre, attribuiva al nuovo organismo un elenco di attività che spaziavano su un vastissimo spettro di campi connessi alla tutela dell'ambiente. Tale compito veniva *tout court* affidato all'ENEA-DISP, quale primo nucleo di riferimento individuato dalla stessa legge.

Mentre presso l'ENEA operava il numeroso Dipartimento Ambiente, strutturato in uffici specialistici e quindi già considerato modello di supporto tecnico consolidato ed accreditato presso il Ministero dell'Ambiente, l'ENEA-DISP, autorità di controllo in campo nucleare, pur dotata di una vocazione di prevenzione e di cultura in materia di sicurezza e di radioprotezione, non possedeva sufficienti risorse e competenze specialistiche in discipline importanti e cruciali, quali i rifiuti, i cambiamenti climatici, l'inquinamento urbano, la tutela delle acque, la metodologia di monitoraggio e misura, le tecnologie di siti contaminati, la biodiversità. Anche numerose attività amministrative e di gestione del personale erano demandate all'ENEA e sottoposte ad approva-

Le difficoltà
d'attuazione della
legge 61/94

Dall'ENEA-DISP
all'ANPA



zione da parte del suo Consiglio d'Amministrazione. Di fatto, il personale dell'ENEA-DISP, quello dotato di competenze sia tecniche sia amministrative, fu chiamato ad effettuare una sostanziale riconversione di ulteriori mansioni e di nuove capacità professionali, che richiedeva peraltro un forte impegno organizzativo e tempi adeguati. Un aspetto non indifferente consisteva inoltre nel mutato contesto di interfaccia, sia con organismi internazionali sia con istituzioni ed enti centrali e periferici, che comportava l'instaurazione di insolite ed innovative relazioni di equilibrio.

Dal punto di vista del rapporto di lavoro del personale della neonata ANPA, si aprì un lungo ed articolato dibattito sulla negoziazione del tipo di contratto di lavoro tra i tanti comparti previsti per la pubblica amministrazione, fino alla definizione del comparto della ricerca, concordato con il Ministero della Funzione Pubblica, dopo parecchi anni.

Se a livello regionale e delle Province Autonome, le Agenzie incontravano contrasti amministrativo-gestionali, malgrado fosse ben chiaro il loro compito (i controlli ambientali a livello territoriale), d'altro canto l'ANPA non colse tempestivamente il significato della propria vocazione di Agenzia Nazionale, cioè di organismo di "intermediazione" e di "comunicazione" con intrinseche prerogative di apertura verso l'esterno. La scelta di un orientamento teso a creare un sistema chiuso, autoreferenziale, conduceva ad uno stato di isolamento, staccato dalle esigenze reali del Paese, che a sua volta si avviava gradualmente ad affrontare le problematiche ambientali in modo razionale, scientificamente convalidato. In altre parole, si era trascurata l'opportunità di organizzare presso l'Agenzia Tavoli di confronto tecnico e di analisi metodologica, aperti al mondo imprenditoriale, agli enti di studio e di ricerca, alle associazioni ambientaliste, alle Istituzioni centrali e locali, anche ai fini di impostare adeguate e certificate strategie di comunicazione di dati sullo stato dell'ambiente alle diverse fasce sociali.

Durante i primi tre anni di attività dell'ANPA, si cercò di supplire alle difficoltà, attraverso la priorità attribuita sia agli obiettivi di attuazione della legge istituita sia al superamento delle carenze gestionali e organizzative. Un passaggio fondamentale in questo processo si ebbe con l'emanazione di una prima struttura provvisoria dell'Agenzia, risalente al febbraio del 1997 che portò al Regolamento del giugno dello stesso anno, che permetteva un più efficace svolgimento delle attività di propria competenza.

Fino a quel momento, un nucleo dell'ex ENEA-DISP continuò ad occuparsi di radioprotezione, mentre i tecnici impegnati in altre materie ambientali formarono gruppi di lavoro, anche con il contributo di professionalità esterne alla struttura originaria. Con il Regolamento, si iniziò a rendere maggiormente omogeneo l'intero Ente, coordinando le attività dei gruppi in modo più integrato.

Nel 1998 specifiche direttive trasmesse dal Ministero dell'Ambiente diedero all'ANPA reale impulso all'acquisizione di nuove risorse e alle iniziative di cooperazione con gli altri enti scientifici. Ed è questa sicurezza acquisita con il riconoscimento e l'appoggio istituzionale che permise di elaborare il primo piano triennale dell'Agenzia, documento programmatico che sottolineava la

Dalla struttura
provvisoria al
Regolamento



volontà di scandire le proprie attività ed individuare competenze e dipartimenti responsabili. L'Agenzia affrontava in quel momento difficoltà anche di immagine, puntualmente chiamata "associazione": l'opinione pubblica ancora non era matura sul concetto di supporto tecnico al Ministero, considerandola un Ente non collegato né al Dicastero né alla realtà del Paese.

6. Le prime realtà agenziali regionali e provinciali

La legge n. 61/94 prevedeva che le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano istituissero le Agenzie Regionali e delle Province Autonome, dotate di autonomia tecnico-giuridica e amministrativa, poste sotto la vigilanza del Presidente della Giunta. Le Regioni e le Province Autonome si impegnavano a garantirne l'autonomia scientifica e gestionale e la capacità di auto-programmazione, in armonia con l'ordinamento dell'Agenzia centrale²¹.

La riforma dei controlli ambientali pose le premesse per la nascita di nodi regionali, dotati di grande autonomia, coordinati in una rete centro-periferia che permetteva di adattare i principi e gli obiettivi definiti a livello statale alle esigenze locali. L'istituzione delle Agenzie Regionali e delle Province Autonome, quali sedi periferiche della rete coordinata dall'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, si collegava sia al modello delle Agenzie in campo europeo, sia all'esigenza interna di organizzare i controlli e le attività.

In scala ridotta rispetto alle difficoltà attraversate nei primi anni di attività dall'ANPA, anche a livello regionale le Agenzie di protezione ambientale si trovarono a dover superare numerosi ostacoli. In attesa della promulgazione di leggi regionali, secondo il comma 3 dell'articolo 2 della legge 61/94, erano attribuite momentaneamente alle Province le funzioni amministrative non chiaramente definite in materia di autorizzazione e controllo per la salvaguardia dell'igiene e dell'ambiente. Questa norma, di fatto, stabiliva che, fino all'adeguamento delle Regioni, i controlli ambientali continuassero ad essere esercitati dai PMP e dalle USL. Nonostante il limite di sei mesi stabilito dalla legge per l'istituzione delle Agenzie, non tutte le Regioni provvidero entro la scadenza prevista, costringendo all'allungamento dei termini per le inadempienti.

I problemi maggiori riguardavano l'individuazione del modello amministrativo da seguire: era assente, infatti, una predefinita e le Agenzie, distinte dall'organizzazione dei dicasteri e delle amministrazioni regionali e locali, non si ispiravano ancora a nuove modalità operative. La principale minaccia era quella di creare organi regionali da inquadrare nell'ambito degli enti strumentali, cioè enti diretti a svolgere, con margini ristretti di autonomia e sotto la diretta vigilanza delle istituzioni di amministrazione attiva, attività tecnico-gestionali e operative che l'apparato organizzativo ordinario non era in grado di soddisfare direttamente.

L'autonomia decisionale nell'esercizio delle proprie funzioni e l'avvio concreto dell'esperienza delle Agenzie si potevano raggiungere attraverso scelte di impostazioni più ampie sul piano organizzativo ovvero nuove relazioni tra il livello politico (Ministero dell'Ambiente, Regioni, Province e Comuni), il livello tecnico-scientifico (affidato all'Agenzia Nazionale) e il livello tecnico-operativo (affidato alle Agenzie Regionali e delle Province Autonome).

Ostacoli e possibilità per le Agenzie Regionali e delle Province Autonome



Lo Stato continuava a fissare il minimo comune denominatore valido su tutto il territorio nazionale per la tutela dell'ambiente, determinando gli *standard* di qualità ambientale ed i valori limite di emissione di sostanze inquinanti; le Regioni potevano fissare limiti più restrittivi, compatibilmente con le regole previste dalla programmazione dello Stato. A tal fine si rese necessario implementare la presenza di strutture tecniche in grado di fornire le informazioni, le elaborazioni ed i controlli indispensabili²², a livello sia centrale sia regionale.

Le perplessità poste dalla legge sul modello organizzativo da seguire per istituire le ARPA e le APPA, non impedirono ad alcune regioni, come la Toscana, il Piemonte, l'Emilia Romagna, la Liguria, la Valle d'Aosta, il Veneto e le due Province Autonome di Trento e Bolzano a provvedere rapidamente all'attuazione delle definizioni della legge n. 61/94 di loro competenza.

La relativa tempestività con la quale queste Regioni e le due Province Autonome approvarono le leggi per la riforma del sistema dei controlli ambientali era collegata a diversi fattori: efficienza degli apparati; migliore capacità di proposta degli organismi preesistenti; raggiunta maturità culturale verso le tematiche di protezione dell'ambiente, probabilmente dovuta alla presenza di forti realtà industriali e di eccellenti centri di ricerca scientifica. Il ritardo delle altre Regioni si può spiegare soprattutto con la difficoltà a modificare e scindere forti strutture organizzative già dirette a svolgere i servizi di tutela della salute.

Le prime leggi approvate per l'istituzione delle ARPA e delle APPA evidenziano un sistema abbastanza omogeneo ed uniforme di modello organizzativo. Emergeva positivamente la volontà delle prime Agenzie di impostare le proprie attività secondo il principio della multireferenzialità, con la dichiarazione dell'impegno di rivolgersi costantemente alle Province ed ai Comuni della Regione di appartenenza, nel contesto di un più ampio coordinamento con l'Agenzia Nazionale e quella Europea dell'Ambiente. Inoltre, elencavano i meccanismi di collegamento tra le attività svolte dalle Agenzie e le attività svolte dalle USL, data la stretta interconnessione tra controlli ambientali e controlli sanitari che caratterizzava le funzioni dei precedenti Presidi Multizonali di Prevenzione.

L'autonomia gestionale dell'Agenzia era, secondo le leggi regionali, condizionata dai forti poteri di vigilanza e di indirizzo della Regione. Questa esercitava le sue prerogative attraverso l'approvazione dei bilanci e di conseguenza dell'intera struttura organizzativa, l'approvazione dei programmi e l'elaborazione di puntuali indirizzi. Anche i direttori erano scelti dalla Regione, la cui carica durava quanto quella dell'amministrazione che li aveva nominati, ma la loro operatività era garantita sia dall'incompatibilità con altre cariche, sia dall'individuazione in capo al Direttore di tutte le responsabilità per l'esercizio delle funzioni e delle attività dell'Agenzia.

7. Il finanziamento delle Agenzie ed il loro coordinamento

Nodo centrale per il buon funzionamento delle Agenzie era ed è tuttora



quello del finanziamento, legato ai gravi oneri di spese correnti. La legge n.61/94 prevedeva l'attribuzione della dotazione finanziaria dei Presidi Multifunzionali di Prevenzione e dei servizi delle USL predisposti per le attività di controllo ambientale trasferite alle Agenzie. Questa previsione si rivelò, però, insufficiente e durante la Prima Conferenza di Torino del 1997 delle Agenzie Ambientali si discusse su quali potessero essere le soluzioni che avrebbero garantito lo svolgimento delle funzioni attraverso maggiori possibilità finanziarie, traducibili in nuove professionalità e nuove competenze tecniche. In questo contesto, si propose di attribuire alle Agenzie fondi da parte degli enti locali minori, in particolare dalle Province, che si avvalevano dei loro servizi. Le maggiori difficoltà di finanziamento erano legate alla gestione dei fondi affidata fino a quel momento agli assessorati della sanità. Un'altra proposta fu quella di imporre il pagamento di ecotasse, prevedendo imposizioni fiscali a carico degli operatori le cui attività incidessero sulle risorse ambientali.

Il finanziamento è un tema delicato, soprattutto alla luce dell'importante processo di decentramento amministrativo iniziato in Italia negli anni Novanta che riguardava l'impostazione nuova dei rapporti tra Stato e Regioni nella direzione del federalismo amministrativo.

I primi risultati di questa elaborazione portano all'istituzione di una sede di confronto fisso su queste problematiche rappresentato da un Osservatorio specifico, che all'inizio si occupa esclusivamente di problemi legate alle risorse umane e successivamente allarga il proprio ambito di interesse alla gestione e all'organizzazione complessiva di ogni singola Agenzia. L'ONOG (Osservatorio Nazionale sull'Organizzazione e la Gestione) trova validi spunti per una riforma del sistema di finanziamento nell'ambito sanitario, applicando in campo ambientale, gli strumenti utilizzati per la definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza.

L'introduzione di un modello rispondente al reale fabbisogno finanziario delle Agenzie ambientali, oltre a garantire la copertura delle spese per le attività, poteva dare un contributo notevole al miglioramento del livello e della qualità delle informazioni sullo stato e sulle risposte a tutela dell'ambiente²³.

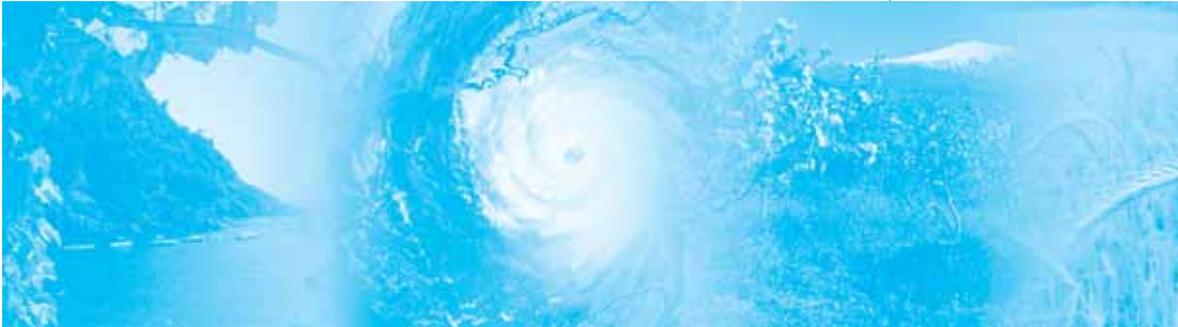
Al di là dei problemi organizzativi, amministrativi e finanziari attraversati, le prime Agenzie Regionali e delle Province Autonome per la protezione dell'ambiente rivelarono ben presto la loro forte vocazione al collegamento ed al coordinamento, sia in modo esplicito, attraverso la chiara definizione di questa volontà in alcune leggi regionali, sia in modo implicito, con l'adesione a progetti, gruppi di lavoro e convenzioni che prevedevano la partecipazione congiunta.

La rete informativa, che le Agenzie ambientali si proponevano di creare, poteva garantire un'autonoma sede di elaborazione delle conoscenze e delle informazioni tecniche indispensabili alla costruzione della politica ambientale. Un ulteriore risultato a cui il coordinamento portava era la diffusione della cultura ambientale, che fosse stimolo al coinvolgimento consapevole di tutti gli attori sociali per una protezione ambientale intesa come risorsa e non come vincolo, come opportunità e non come ostacolo allo sviluppo.

Una difficile
ripartizione

Capitolo Primo

I PRIMI PASSI DEL SISTEMA AGENZIALE:
IL DIALOGO INTERNO





I primi passi del Sistema Agenziale: il dialogo interno

1. La rete ambientale, atto primo

Una corretta individuazione delle politiche ambientali comuni, da svolgere attraverso reciproche sinergie, era la strada da percorrere per creare una rete ambientale nazionale che garantisse il rispetto dei principi di tutela ambientale ed un passo importante fatto in questa direzione fu l'organizzazione della Prima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali.

A tre anni dall'approvazione della legge sulla riorganizzazione dei controlli ambientali, l'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, guidata da un Consiglio d'Amministrazione dal 1994 dopo l'iniziale fase di commissariamento, le prime cinque Agenzie regionali (Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Toscana e Valle d'Aosta) e le due delle Province Autonome costituite (Bolzano e Trento) promossero la Prima Conferenza Nazionale delle Agenzie ambientali, che si svolse nel capoluogo piemontese, con il patrocinio del Ministero dell'Ambiente e della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome. Il Lingotto Conference Center, uno dei primi esempi italiani di architettura industriale in acciaio e calcestruzzo, già stabilimento della Fiat dal 1927, ospitò l'evento, a cui parteciparono più di 1.200 persone tra operatori, ricercatori e tecnici del settore.

Oltre ad offrire l'occasione per fare il punto sulla riforma dei controlli ambientali ed esaminare gli obiettivi programmatici della politica ambientale, si trattò di un momento di stimolo per la costituzione delle Agenzie ambientali regionali mancanti all'appello.

Il primo appuntamento torinese metteva in luce la necessità di un coordinamento fra organismi, l'ANPA e le ARPA/APPA, che, pur collocati in realtà geografiche e sociali diverse, si muovevano nella stessa direzione di tutela dell'ambiente. Una forma di confronto e soprattutto di coordinamento appariva necessaria, sia sul piano operativo sia su quello istituzionale. Nonostante le esitazioni iniziali, dovute alla poca conoscenza reciproca, le Agenzie Ambientali avevano intrapreso una serie di iniziative informali, definibili come una sorta di "coordinamento a legami deboli"¹.

Sulla strada che aveva condotto a questo primo appuntamento interagenzia-ale è importante ricordare l'incontro tenutosi ad Amalfi nella primavera del 1996, organizzato dall'ANPA, che vide la partecipazione di rappresentanti delle Agenzie, enti, associazioni ed organizzazioni ambientaliste. Si trattava di un'occasione di confronto a livello informale, il cui tema principale era il sistema di relazioni fra Agenzie regionali e delle Province Autonome insieme all'ANPA, per delinearne la situazione del momento e le opportunità future. Il seminario destò vivo interesse nel contesto di un sistema di tutela dell'ambiente a livello nazionale che si stava lentamente formando². Il 1996 fu un anno importante per la formazione del sistema agenziale. Dopo l'incontro di Amalfi, nel mese di luglio fu firmato un documento nel quale il Sistema riconosceva i valori di sussidiarietà e cooperazione fra le Agenzie e l'ANPA. Nel set-

La Conferenza di Torino



tembre dello stesso anno fu istituito ufficialmente il Consiglio Nazionale delle Agenzie, attraverso un protocollo d'intesa firmato con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e costituito dai Direttori, che suscitò perplessità ed interrogativi, ma aveva valore di coordinamento e non di sovrintendenza³.

La prima Conferenza di Torino presenta un modello organizzativo che rimarrà pressoché costante nel tempo e al quale saranno aggiunte nel corso degli anni delle novità, soprattutto a partire dall'appuntamento di Palermo. La Conferenza che si svolse nel capoluogo siciliano nel 2002 segnò una forte apertura verso l'esterno e soprattutto uno sguardo al panorama internazionale. Già nel titolo emergeva questo aspetto, "Italia, Europa, Mediterraneo. Esperienze organizzative e percorsi di cooperazione", ed i seminari registrarono la presenza di numerosi relatori provenienti da Paesi delle due sponde del Mediterraneo e dell'Europa.

Tornando alla tre giorni piemontese del 1997, la Conferenza era articolata in seminari tecnici di approfondimento su delle materie, che rappresentano i principali campi di azione di tutela ambientale. Alcuni di questi, per la loro costante rilevanza, saranno sempre presenti nei successivi appuntamenti annuali: difesa del suolo e tutela delle acque, dati ed indicatori ambientali, EMAS ed Ecolabel, normativa tecnica e aspetti del sistema agenziale. Altri tavoli si andranno aggiungendo negli anni in relazione anche alle vicende ambientali italiane ed internazionali.

Questo primo appuntamento agenziale fu caratterizzato da numerose sessioni parallele, che evidenziavano l'impegno e la volontà di fare il punto "zero" sulla situazione dell'ambiente in Italia.

Le Istituzioni erano concordi nel salutare positivamente le Agenzie ambientali, come esempio di una proficua collaborazione tra Stato ed Enti locali. Per il Presidente della Commissione Ambiente del Senato, Fausto Giovanelli, la Conferenza permetteva di fare il punto sullo stato di attuazione della legge 61/94, che aveva sofferto di troppi ostacoli e diffidenze e che, quindi, necessitava di un più rilevante impegno del Governo.

Il parere delle associazioni

La Conferenza di Torino fu occasione per le associazioni ambientaliste e le istituzioni di esprimere il proprio parere sulle Agenzie ambientali, attraverso l'organizzazione di una Tavola Rotonda nella sessione plenaria di apertura. Questo momento di confronto fece emergere l'opinione favorevole di Legambiente nei confronti dell'avvenuto passaggio istituzionale, fautore di una politica ambientale attenta e capillarmente diffusa sul territorio, che dimostrasse il forte impegno preso dallo Stato per colmare le lacune del passato.

Anche il WWF si associava favorevolmente nel riconoscimento di un ruolo maggiore delle Regioni, sottolineando l'importanza dell'unitarietà del sistema ambientale nazionale. L'indirizzo tecnico e politico doveva provenire dal Ministero dell'Ambiente, il quale iniziava a riconoscere il ruolo di interlocutori privilegiati delle Agenzie ambientali nella fase decisionale e nell'elaborazione del programma politico, per poter superare definitivamente l'ormai inefficace sistema del



command and control. Strutture di conoscenza e ricerca sui problemi ambientali come le Agenzie erano, secondo l'associazione Amici della Terra, il primo passo che aveva dimostrato la volontà politica di oltrepassare quel sistema e raggiungere una maggiore responsabilizzazione di tutti gli attori coinvolti nella tutela ambientale.

1.1 La costruzione del Sistema agenziale

La sessione di apertura della Conferenza permise di discutere sulla costruzione del sistema delle Agenzie, individuando i principali nodi politici e programmatici, argomenti poi ripresi nella sessione conclusiva. Emergeva che l'impegno delle Agenzie per instaurare rapporti informali, con il trasferimento delle conoscenze adeguate, da ottenere attraverso il coordinamento interorganizzativo ed interistituzionale non imperativo, poteva essere il modo efficace per costruire la rete ambientale nazionale. L'assenza di relazioni gerarchiche avrebbe permesso di dare vita ad un modello di Pubblica Amministrazione profondamente diverso, fondato su una complessità organizzata di Enti, che collaborano al fine di valorizzare le proprie competenze ed attività autonome, riconosciute come essenziali nello svolgimento efficiente dei compiti istituzionali. Questa dimensione amministrativa innovativa, introdotta dalla legge n. 61/94, assumeva un rilievo maggiore se si considerano le potenzialità conoscitive assicurate nel campo della protezione ambientale. Una struttura verticistica avrebbe potuto bloccare le iniziative autonome nei meccanismi burocratici, mentre la trasversalità della rete delle Agenzie era la premessa per collegamenti snelli tra le strutture tecniche, il trasferimento veloce delle informazioni e la collaborazione spontanea in ricerche ambientali di comune interesse. Il coordinamento istituzionale dell'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente assumeva, nel sistema delineato, il ruolo di produrre regole comuni e fissare standard per il controllo e la valutazione da trasmettere alle realtà agenziali locali, attività di intermediazione che aveva come centro naturale di riferimento il Ministero dell'Ambiente.

La rete ANPA/ARPA/APPA nasceva così sotto l'auspicio di essere un insieme coeso di conoscenze tecnico-scientifiche facilmente trasferibili da Regione a Regione, che raggiungeva un livello di autorevolezza tale da presentarsi come il principale presidio dell'ambiente a livello nazionale.

1.2 Gli impegni di Rio De Janeiro e il quadro generale del Ministro

L'Italia aveva sottoscritto un impegno a livello internazionale con Agenda 21, Piano d'Azione dell'ONU per lo sviluppo sostenibile di riferimento per il ventunesimo secolo, definito dalla Conferenza ONU Sviluppo e Ambiente di Rio de Janeiro nel 1992 e sottoscritto da 180 governi. Questo documento parte dalla premessa che le società umane non possono continuare nella strada finora percorsa, avendo causato il continuo deterioramento degli ecosistemi e la possibile compromissione della vita sul Pianeta. Era, quindi, necessario impostare nuovi standard di riferimento da promuovere a livello locale

**Il Piano d'Azione
ONU**



per garantire una maggiore attenzione alla salvaguardia dell'ambiente. Nella Prima Conferenza si fece il punto sull'attuazione del Piano ONU in Italia: l'attenzione del governo era ancora insufficiente per una programmazione politica indirizzata allo sviluppo sostenibile del Paese. A Torino si fece un quadro delle difficoltà italiane e si tracciarono le linee di massima per dare l'avvio concreto ad Agenda 21⁴. Anche il Ministro dell'Ambiente Edo Ronchi, chiamato a concludere la sessione di apertura della Prima Conferenza, espresse l'urgenza di proseguire sulla strada dello sviluppo sostenibile per il superamento della ormai inefficace fase del *command* e *control*, che tanto aveva rallentato la nascita di una politica ambientale in Italia, basata sulla prevenzione. Un primo passo era il riordino della normativa con la promulgazione di testi unici. Si dovevano, poi, promuovere politiche favorevoli all'innovazione tecnologica, di processo e di prodotto in ambito di trasporti ed infrastrutture, mirate ad una riduzione delle emissioni di inquinanti. Inoltre, problemi ambientali di notevole portata erano legati alla particolarità del territorio italiano, di fronte ai quali la strumentazione tecnica era spesso inadeguata ed è per questo che il Ministero insistette sia sulla necessità di implementare la ricerca, sia su un più deciso impegno istituzionale per una maggiore operatività delle Agenzie ambientali.

L'effettiva presenza di strutture periferiche come le ARPA su tutto il territorio nazionale era l'obiettivo sul quale concentrare gli sforzi, affinché si concludesse rapidamente la costruzione della rete ambientale per lo scambio di conoscenze e competenze tecnico-scientifiche, segno della volontà italiana di non rimanere indietro rispetto alle iniziative già intraprese nei maggiori Paesi industrializzati. Per il raggiungimento di questo scopo era necessario che a livello governativo si proponesse di commissariare quelle Regioni dove non si erano ancora istituite le Agenzie di protezione ambientale.

L'energia ed il nucleare

Una parte della Conferenza era dedicata al tema dell'energia e in particolare alle applicazioni della energia nucleare e su questo anche il Dipartimento Ambiente dell'ENEA aveva avuto un ruolo importante nell'organizzazione dell'appuntamento torinese. Un ambito internazionale che vedeva anche il coinvolgimento dell'ANPA era quello relativo alla cooperazione con i Paesi dell'Europa orientale in materia di radioprotezione e sicurezza nucleare. La caduta del Muro di Berlino nel 1989 aveva accelerato la stipula di accordi fra le organizzazioni dell'ex-URSS e le omologhe occidentali, per studiare l'incidente di Chernobyl e acquisire elementi sul sistema organizzativo dei paesi dell'Est e sulla tecnologia degli impianti in essi installati. Fino al 1990 la chiusura dell'area sovietica all'occidente non aveva permesso lo scambio di notizie sulla sicurezza nucleare; la difficile situazione politica ed economica dell'inizio degli anni '90 nella regione esponeva l'Europa al rischio di un altro incidenti rilevante, poiché non sembravano esserci le condizioni per cui i Paesi dell'Est potessero autonomamente mettere in atto processi di ammodernamento o di messa in sicurezza degli impianti nucleari.

Per questo nel luglio del 1992 la riunione del G7 a Monaco aveva definito un pro-



gramma urgente di azioni per migliorare la sicurezza di esercizio delle centrali e rafforzare le competenze tecniche delle Autorità di controllo.

I progetti erano riconducibili a programmi della Comunità Europea, come PHARE (Pologne Hongrie Aide pour la Réconstruction Economique) relativo ai Paesi del Centro-Est Europeo o TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States), relativo ai Paesi dell'ex-Unione Sovietica. L'ANPA partecipava alle attività di assistenza per le Autorità di Controllo dei Paesi Beneficiari di tali programmi e per le Organizzazioni tecniche di sicurezza, così da acquisire una conoscenza utile anche per valutare potenziali rischi in Italia¹.

Con la partecipazione a questi programmi internazionali, l'ANPA ha sin dalla sua nascita intessuto una rete di collegamenti, avvalendosi dell'utile contributo di organizzazioni nazionali come l'Ansaldo, l'ENEA e le Università.

1.3 L'informazione ambientale e i dati

La Prima Conferenza fu un'utile occasione per fare il punto sull'informazione ambientale e sulla necessità di creare un centro unico di raccolta dei dati, utile al coordinamento delle competenze dei numerosi attori che operavano in questo settore.

Ad un'esigenza avvertita a livello sia sociale sia istituzionale di conoscere maggiormente l'ambiente in cui si vive, si era cercato di rispondere, prima della nascita delle Agenzie, con la costruzione di banche dati che, però, risultavano soffrire di numerose carenze⁵. Un problema fondamentale era costituito dall'assenza di modelli interpretativi, che limitava fortemente le potenzialità d'uso dei dati. Mancavano anche protocolli standardizzati per la rilevazione e per la validazione delle informazioni, che impedivano la costruzione di una banca dati ambientale nazionale, strumento essenziale per il necessario coordinamento interdisciplinare tra gli operatori. Questo passaggio avrebbe fatto emergere i nessi che esistevano fra le risorse naturali, i fenomeni socio-economici, le reti di monitoraggio ed i sistemi informativi, alimentando un circolo virtuoso, in grado di supportare la pianificazione ambientale e permettendo di raggiungere stadi di controllo ambientale sempre più avanzati.

Il quadro dei dati ambientali in Italia nel 1997 si presentava suddiviso fra diversi attori: le reti di monitoraggio e le strutture di rilevamento delle amministrazioni locali e regionali o di grandi strutture produttive; i Servizi Tecnici Nazionali della Presidenza del Consiglio, attivi in campo geologico, sismico, idrografico e mareografico; la rete nazionale di controllo della radioattività, costituita dall'ANPA e dalle ARPA/APPA; l'Istituto Nazionale di Geofisica; gli Istituti di Ricerca del CNR; l'ISTAT; le ARPA/APPA, che raccoglievano le attività prima svolte dai Presidi Multizonali di Prevenzione. Questa frammentazione spiegava il motivo per cui i dati risultavano disseminati in una miriade di uffici, archivi e rapporti scientifici che non seguivano un criterio omogeneo di classificazione.

Si avvertiva l'urgenza di affrontare il problema del recupero, della validazione oggettiva e della possibilità di utilizzazione dei dati storici. La rete delle Agenzie ambientali poteva apportare all'intero sistema importanti potenzialità di riforma in tal senso.

Centro Unico di raccolta dati

La frammentazione del quadro dei dati ambientali



Il buco nell'ozono

Dopo la scoperta nel 1985 di una forte diminuzione dello strato di ozono stratosferico sull'Antartide, grazie ad immagini satellitari, la comunità scientifica lanciò l'allarme. Tale modificazione provocava effetti sul clima globale, ma soprattutto esponeva le popolazioni ad un rischio sanitario dovuto all'aumento delle radiazioni ultraviolette. Le ricerche condotte misero in luce l'importanza di cause legate all'attività umana e in particolare dovute all'emissione dei Cfc (clorofluorocarburi). Prima con la Convenzione di Vienna nel 1985 e, due anni dopo, con il Protocollo di Montreal, la comunità internazionale manifestò la propria volontà di ridurre drasticamente le emissioni pericolose: la ratifica del documento impegnava i paesi firmatari ad adottare un calendario di riduzione e messa al bando dei Cfc e dei composti alogenati potenzialmente nocivi per la fascia di ozono stratosferico. Nel 1995 il Ministero dell'Ambiente aveva diramato un bollettino di informazione sui rischi derivanti dall'esposizione a radiazioni ultraviolette, soprattutto nei mesi estivi e nelle ore più calde della giornata².

Durante i lavori della Conferenza anche l'ozonosfera fu oggetto di un tavolo tecnico, al quale portarono il loro contributo l'ANPA, le ARPA/APPA e l'ENEA, illustrando in modo particolare la parte legislativa e alcuni progetti per il monitoraggio dell'ozono.

La riforma
introdotta dalla
nascita delle
Agenzie

Un riconoscimento importante del ruolo di queste istituzioni è il passaggio del Sistema Informativo Nazionale Ambientale all'ANPA, sancito con la legge n. 61 del 1994. Come si legge nel testo di legge, furono trasferite all'Agenzia Nazionale "le iniziative adottate in attuazione dell'articolo 18, comma 1, lettera e) della legge 11 marzo 1988 n. 67, relative al sistema informativo e di monitoraggio ambientale (SINA) e le relative dotazioni tecniche", secondo le modalità definite dal Regolamento, approvato dalla Conferenza Stato-Regioni. All'ANPA era attribuito il compito di esercitare il ruolo di riferimento unitario per collegare il patrimonio esistente in campo informativo-ambientale, elaborato dai diversi soggetti presenti sul territorio nazionale. Si ponevano le basi per il consolidamento di una rete di conoscenze a vantaggio del Paese, per un reale sviluppo sostenibile, per la prevenzione e la tutela ambientale.

Le certificazioni ambientali/1: EMAS

Oltre che ad essere chiamate ad importanti compiti nella raccolta di dati ambientali, le Agenzie erano investite di notevoli responsabilità anche nello svolgimento di attività relative al Regolamento dell'Unione Europea 1836/93 EMAS, strumento di politica ambientale che ha l'obiettivo di promuovere l'efficienza ambientale delle imprese, attraverso uno schema che prevede l'adozione di politiche, programmi e sistemi di gestione ambientale; successivamente, la valutazione sistematica e oggettiva dell'efficacia dei provvedimenti adottati e l'informazione al pubblico. Così come EMAS, anche ECOLABEL era uno strumento utilissimo per avviare in Italia un processo di politica ambientale orientato alla qualità della produzione delle imprese, per instaurare un dialogo di sostenibilità tra economia e ambiente.



In particolare, l'ANPA aveva iniziato una serie di attività per favorire un rapido avvio del sistema, come ad esempio gli accordi stipulati con altri Enti per elaborare linee guida di supporto tecnico all'applicazione del Regolamento e per predisporre una proposta di schema di accreditamento dei Verificatori Ambientali¹, figure cardine di EMAS, perché garanti della veridicità e dell'attendibilità della Dichiarazione ambientale.

L'ANPA aveva il compito, inoltre, di supportare le imprese nel notevole sforzo di carattere culturale, finanziario, organizzativo e tecnico attraverso iniziative quali l'incentivazione, l'assistenza, la circolazione di informazioni su esperienze di successo già realizzate, la formazione e l'aggiornamento del personale, l'armonizzazione degli strumenti di prevenzione e d'intervento per la protezione dell'ambiente.

Un esempio di rapidità con cui aveva provveduto ad iniziare attività per la certificazione EMAS era quello dell'APPA Bolzano, che, subito dopo la sua istituzione, aveva intrapreso iniziative per la sperimentazione e il supporto in azienda, per la formazione e l'informazione.

Le Agenzie regionali e delle Province Autonome costituivano la struttura di confronto, con la quale verificare la correttezza della politica e delle finalità perseguite dalle aziende. La partecipazione ad EMAS costituiva un momento di verifica tra le normative vigenti e le azioni reali da intraprendere per migliorare l'efficienza ambientale. EMAS porta ad un superamento delle norme formali per indirizzare le aziende verso iniziative e azioni reali a salvaguardia del territorio e per la sicurezza del personale, che permettano il definitivo superamento della fase del comando e controllo per mezzo di un confronto produttivo tra le azioni e le conoscenze, tra il privato e la Pubblica Amministrazione.

La costruzione del Sistema Agenziale in atto in Italia era un'occasione importante per comporre il quadro di insieme delle esigenze, del patrimonio informativo esistente e della possibilità di correlare insieme di conoscenze settoriali. Quello dell'Agenzia Nazionale era un grande impegno, soprattutto nell'impostare rapporti istituzionali con gli altri Enti e garantire una reale integrazione e collaborazione. Dare vita ad un patrimonio condiviso e comune di informazioni ambientali avrebbe costituito, inoltre, il supporto metodologico per le iniziative a livello regionale⁶.

Un contributo essenziale all'architettura definitiva del SINA, dopo il suo passaggio all'ANPA, era rappresentato dalle tecnologie informatiche, che riuscivano a fornire sistemi informatizzati integrabili con algoritmi capaci di elaborazioni complesse, distribuiti in rete sul territorio, in tempi contenuti e con costi accessibili.

Prima di dare seguito all'informatizzazione del SINA, per le Agenzie ambientali si prefigura innanzitutto un lavoro di individuazione dei molti dati ambientali raccolti nel passato in Italia e poi riuscire a integrare i dati gestiti con sistemi più avanzati. Dopo ciò, si sarebbe proceduto all'implementazione di un catalogo delle base-dati ambientali in grado di collegare i nodi di eccellenza e di integrarsi con gli altri sistemi internazionali. La costruzione del SINA doveva comunque avvenire in collaborazione con le iniziative a livello locale da parte delle ARPA.

**La costruzione di
un patrimonio
condiviso**



Le certificazioni ambientali/2: Ecolabel

Un altro Regolamento, il n. 880/92, aveva dotato l'Unione Europea di un altro strumento di gestione ambientale: Ecolabel, Etichetta Ecologica per i beni di largo consumo. Questo provvedimento incentiva la presenza sul mercato di prodotti a ridotto impatto ambientale e opera per riordinare il mercato internazionale, perché, al momento dell'emanazione del Regolamento, risultava sovraccarico di etichette. Istituita da un Regolamento che non necessitava di essere recepito dalla normativa italiana, l'Etichetta Ecologica richiedeva un unico atto, ovvero la nomina, in ciascuno Stato membro dell'Unione, di un'istituzione chiamata Organismo Competente. In Italia con Decreto Interministeriale n.413 del 2 agosto 1995, era stato costituito da un Comitato di dodici membri nominati dal Ministero dell'Ambiente e altri dicasteri². Per lo svolgimento delle sue attività, il Comitato si avvaleva del supporto tecnico dell'ANPA e dell'Ispettorato Tecnico del Ministero dell'Industria. L'ANPA era chiamata a svolgere: l'istruttoria delle domande di assegnazione Ecolabel; l'istituzione e la gestione dei registri; l'informazione al pubblico e alle promozioni e, infine, la promozione di studi e ricerche.

Durante la Conferenza di Torino, emerse il mancato coinvolgimento delle Agenzie regionali sulle attività riguardanti Ecolabel, non avendo trovato uno specifico ruolo istituzionale. Le ARPA si dichiararono in questa occasione pronte a fornire il loro supporto di riferimento all'Agenzia Nazionale nell'ambito del processo istruttorio ed interessate ad offrire aiuto per le aziende che intendessero affrontare il processo di etichettatura ecologica.

2. Le aspettative dopo la Prima Conferenza ed il secondo appuntamento di Firenze

Da Torino a Firenze

Il primo appuntamento, che aveva visto riunite le Agenzie Ambientali al Lingotto di Torino, aveva fatto emergere numerosi nodi irrisolti dall'approvazione della legge n. 61/94 al 1997. Queste realtà agenziali si trovavano, soprattutto, ad affrontare le difficoltà connesse all'assenza di istituzioni simili nel nostro Paese, dovendo, quindi, definire ruoli e competenze in modo sperimentale ed innovativo.

Il campo aperto a soluzioni amministrative nuove non era, però, solo uno svantaggio, soprattutto per le riforme istituzionali che si profilavano per l'Italia nell'ultimo periodo degli anni Novanta con le leggi Bassanini: si trattava di un importante processo di modernizzazione dell'intero sistema burocratico, attraverso la semplificazione delle procedure ed il passaggio di numerose funzioni dal governo centrale a quello regionale.

La Conferenza di Torino aveva permesso di fare il punto sulle iniziative e sulle attività delle Agenzie intraprese in ambiti come l'informazione ambientale, gli strumenti di certificazione e i rapporti instaurati con l'esterno. Inoltre, ampio spazio era stato dedicato ai seminari sui compiti tecnici delle Agenzie, come ad esempio: le ricerche sulle radiazioni ionizzanti; i progetti promossi per la difesa del mare e per contrastare il rischio idrogeologico di alcune zone del territorio.



Una complessità di argomenti molto vasta, quindi, che faceva emergere l'importanza di eventi agenziali di questo tipo, soprattutto in un periodo nel quale si cominciava ad intravedere un maggior decentramento tra Stato e Regioni in direzione di procedure più snelle ed efficienti. Le Agenzie, nate in un momento di trasformazione amministrativa, erano quasi enti sperimentali, sui quali testare l'efficacia dei nuovi provvedimenti e quindi oggetto da più parti, di numerose aspettative. Come ricordato a conclusione dell'appuntamento di Torino dal Sottosegretario all'Ambiente Valerio Calzolaio, la Conferenza aveva avuto il merito di porre all'attenzione dei cittadini le questioni dell'ambiente ed in questo senso era importante l'istituzione delle 14 Agenzie che ancora mancavano all'appello per il completamento del Sistema agenziale.

Con queste premesse, le Agenzie si apprestarono alla programmazione della Seconda Conferenza nazionale.

Dopo la novità del primo appuntamento torinese, la Conferenza di Firenze si caratterizzava soprattutto per essere un momento di riflessione "interna" al panorama delle agenzie. Nel marzo del 1998 l'istituzione degli organi regionali e delle Province Autonome di protezione dell'ambiente era a metà del cammino, poiché le Agenzie già costituite e presenti nel capoluogo toscano erano dieci, assieme naturalmente all'ANPA, nella quale si era da pochi giorni insediato un nuovo Consiglio d'Amministrazione. Il problema non era solo arrivare a completare il quadro del sistema nazionale delle Agenzie, ma occorreva che quelle già costituite individuassero con chiarezza e organicità le proprie competenze, e studiassero quali opportunità poteva offrire loro la nuova forma istituzionale - l'Agenzia - scelta per garantire un adeguato livello di tutela ambientale.

Il carattere sperimentale di queste organizzazioni faceva emergere il bisogno di proseguire nell'approfondimento di quali fossero le linee ispiratrici per completare il quadro agenziale in Italia, dibattito iniziato durante la Prima Conferenza e che rappresentava un ponte di collegamento con il secondo appuntamento di Firenze.

La sessione di apertura era espressione di tutto ciò, incentrata su relazioni che offrono un quadro generale sulle Agenzie, sia partendo dai modelli che caratterizzavano il sistema di prevenzione ambientale dei Paesi industrializzati, sia presentando uno studio sul quadro italiano di politica ambientale a livello delle singole regioni, dove era già stata costituita l'Agenzia o dove non era stato ancora fatto questo passo. Dopo oltre anni dalla legge n. 61/94 era importante avere un quadro preciso e aggiornato della situazione e capire i problemi che impedivano l'attuazione della nuova normativa.

La prima impressione che si aveva dallo studio del panorama istituzionale - governativo in campo ambientale era di "frammentazione caotica", frutto di una crescita spontanea e sordinata delle strutture, abbinata agli effetti del referendum del 1993, che aveva indotto il legislatore ad istituire realtà quali le ARPA/APPa e l'ANPA, i cui profili operativi di interfaccia con le altre Istituzioni non erano ancora delineati⁷. In questo senso era fondamentale guardare alle esperienze estere ed avviare una riflessione per il quadro italiano. Quali erano le attività e le funzioni delle agenzie ambientali in Europa o negli USA?

La Seconda
Conferenza di
Firenze 24-25
marzo 1998



Quale l'organizzazione operativa e di coordinamento tipicamente di pertinenza delle Agenzie? E quali attività dovevano avere la precedenza e quali potevano essere considerate subordinate o complementari? Questi erano alcuni dei nodi che i costituendi organi istituzionali preposti all'ambiente dovevano affrontare e sciogliere.

A delineare questo carattere di "riflessione interna" dell'incontro di Firenze, intervenne la scelta di articolare su tre precise tematiche i seminari di approfondimento: gli strumenti di conoscenza dell'ambiente per le politiche di sostenibilità; la semplificazione amministrativa e qualificazione delle politiche pubbliche ambientali; lo sviluppo e la valorizzazione delle risorse umane.

Un primo punto di discussione era la necessità di raggiungere l'operatività completa in modo rapido che, però, era in contrasto con i tempi lunghi del trasferimento delle competenze e delle strutture dai Presidi Multizonali di Prevenzione e con la definizione non facile di quali fossero i confini tra le attività delle Agenzie regionali e delle Province Autonome, quelli degli Assessorati locali rispetto a quelle del governo centrale.

L'azione delle realtà agenziali doveva avere come momento essenziale quello dell'informazione e della partecipazione dei cittadini all'individuazione dei problemi e delle direzioni da prendere, accentuando le caratteristiche di competenza tecnica, con un'apertura alla formazione e al dialogo con la comunità scientifica, da un lato, ed un ampliamento dell'autonomia sul piano organizzativo, dall'altro⁸.

2.1 Guardando alle esperienze estere

Il confronto con l'estero

Spunti interessanti venivano dal confronto con le analoghe istituzioni europee e statunitensi, dove le Agenzie di protezione ambientale erano un modello amministrativo differenziato dalle autorità indipendenti, diretto a svolgere e organizzare funzioni di coordinamento, informazione e controllo, in modo neutrale dagli indirizzi politici degli organi di amministrazione attiva. Elemento essenziale delle analoghe realtà occidentali, fondamentale per essere esportato anche in Italia, era la multireferenzialità rispetto ad altri attori sociali e istituzionali, rispondendo in modo adeguato alle loro esigenze, grazie all'impegno assunto nel migliorare costantemente le proprie capacità relazionali.

Nel complesso, l'analisi dei casi esteri, i cui risultati furono presentati nel corso della Seconda Conferenza di Firenze, fece emergere la necessità per le Agenzie ambientali italiane di porre maggiore accento sulla prevenzione dell'inquinamento, su un approccio integrato, sull'applicazione di modelli istituzionali partecipativi, sulla cooperazione con i diversi interlocutori e sul ricorso ad un mix di strumenti⁹.

Era, quindi, centrale il momento della prevenzione, più efficiente rispetto alle strategie che intervengono alla fine del processo produttivo e capace di ridurre i rischi di danni ambientali. L'implementazione di una strategia di questo tipo richiedeva un forte *know-how* scientifico e tecnico, insieme ad una rilevante capacità di diffusione delle informazioni sul territorio.

La complessità, inoltre, rendeva i problemi ambientali difficilmente circoscrivi-



bili in un solo ambito ed il processo di negoziazione doveva evitare il pericolo di rimanere intrappolato nei molteplici conflitti di interesse, favorendo al contrario l'integrazione flessibile ed aperta ai soggetti istituzionali interessati. Le problematiche ambientali avevano assunto un ruolo centrale nella percezione collettiva e questo cambiamento si era riflesso anche nella graduale riforma della politica ambientale: la nascita del Ministero dell'Ambiente, delle Autorità di bacino, delle Agenzie ambientali e altri organi di controllo. In un contesto così formato, diventava di primaria importanza l'uso dello strumento della pianificazione strategica, per poter definire la propria missione istituzionale.

Un valido contributo nella riflessione arrivava dalle dieci raccomandazioni indicate dallo "Science Advisory Board" dell'EPA per guidare lo sviluppo dell'Agenzia statunitense: anche qui il momento della prevenzione era cruciale, elemento che faceva mettere al primo posto nelle priorità di un'Agenzia lo sforzo di eliminare le riduzioni di rischio; a seguire, migliorare le metodologie di raccolta dei dati che supportano la valutazione, il confronto e la prevenzione; attribuire uguale importanza alla riduzione del rischio per gli ecosistemi e per la salute umana; far riflettere sui processi di pianificazione strategica dell'Agenzia e sulle priorità dei rischi da valutare; enfatizzare la prevenzione dell'inquinamento; aumentare l'impegno per integrare gli aspetti ambientali con gli aspetti più generali di *public policy* con particolare riferimento agli aspetti economici; aiutare i cittadini nella comprensione della responsabilità individuale nei confronti dell'ambiente e, infine, sviluppare i migliori metodi analitici per contabilizzare le risorse naturali e per valutare gli effetti ambientali di lungo termine nell'analisi economica.

2.2 La partecipazione dell'Agenzia Europea dell'Ambiente

La partecipazione di rappresentanti di rango dell'Agenzia Europea per l'Ambiente (AEA) conferì prestigio alla Conferenza di Firenze, con l'intervento del suo Direttore Generale Domingo Jimenez Beltran¹⁰. L'Agenzia Europea di Copenaghen era il motore propulsore di un sistema di informazione e monitoraggio ambientale che fosse intelligibile a tutti e in grado di rendere omogenei i dati disponibili, in vista di un modello informativo unico, accessibile e strutturato.

Dalla sua istituzione, questo organismo aveva compiuto grandi progressi sotto il profilo operativo nelle tre principali componenti che possono considerarsi i fondamenti delle sue azioni: l'attività in rete, avente lo scopo di creare strumenti interconnessi per la raccolta e l'elaborazione di dati ambientali a livello paneuropeo, soprattutto attraverso la nascita e lo sviluppo della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (EIONET); il monitoraggio nazionale per la redazione di relazioni sull'ambiente a livello europeo ed infine, il suo essere il centro di riferimento europeo per le informazioni sull'ambiente.

Troppo spesso, secondo Beltran, il pubblico risultava essere non informato sulle tematiche ambientali e compito essenziale delle Agenzie ambientali era

Lo Science
Advisory Board
dell'EPA

Per migliorare
costantemente la
qualità
dell'informazione
ambientale



quello di fornire le informazioni tecniche e scientifiche per la costruzione delle decisioni politiche. Su quest'ultimo punto il Direttore Generale dell'AEA poneva particolare accento per il lavoro delle agenzie italiane: il problema non era solo legittimare un sistema integrato di informazione, punto sul quale evidentemente esistevano molte preoccupazioni nel nostro Paese, ma anche coinvolgere le strutture pubbliche. Molto spesso sull'ambiente si creava un "difetto di democrazia informativa"¹¹ che faceva credere ai cittadini che l'informazione fornita dalle organizzazioni non governative fosse più attendibile di quella dell'organismo pubblico. Di fronte a tali problematiche, compito dell'AEA ed orientamento di lavoro per le corrispondenti Agenzie italiane era aumentare la qualità dell'informazione, per fornire ai politici dati da utilizzare per le riforme ambientali.

Concludendo, Beltran indicava alcuni progetti per il futuro dell'AEA: ampliamento verso altri Paesi oltre i confini dell'Unione Europea e nuove regole per accedere alle informazioni, rendendole più fruibili e migliorando la qualità dell'intero sistema.

2.3 Il confronto interno

Oltre ad aver favorito il confronto con le realtà ambientali estere, la Conferenza di Firenze è stata occasione per proporre chiavi di lettura trasversali e comparate dei processi e dei disegni organizzativi con riferimento ai casi regionali. L'obiettivo era quello di offrire modelli e strumenti di analisi che consentissero di mettere in luce fattori di diversità e di tendenza relativi alla nascita e allo sviluppo delle ARPA/APPA, attraverso una riflessione generale sulle dinamiche di istituzione e di consolidamento delle Agenzie e la distinzione tra fattori pregressi e fattori di sviluppo¹².

L'universo ambientale italiano risultava composto dal Ministero dell'Ambiente, dall'ANPA, le ARPA/APPA, dalle Regioni, dalle Province e dai Municipi. Da un'iniziale analisi, sembrava, quindi, che la protezione ambientale fosse un coacervo confuso di parti sconnesse, ma la rete ambientale deve essere un sistema multiorganizzativo composto da componenti interdipendenti, che collaborano al fine di supplire le eventuali mancanze degli attori che ne fanno parte. La legge n. 61/94 aveva posto le premesse di una struttura complessiva, dove la coesione non era di tipo gerarchico. Il potenziale di innovazione delle Agenzie era legato anche al carattere altamente scientifico e tecnologico dei compiti tecnologici da loro assolti in un'ottica di scambio e di collaborazione: esempio di ciò era stata la Conferenza di Torino del 1997 e l'istituzione del Consiglio ANPA/ARPA/APPA che si riuniva con cadenza regolare. Era auspicabile uno scenario istituzionale che si muovesse nel senso di uno sviluppo del sistema ANPA/ARPA/APPA come insieme di informazioni condivise, rapidamente e agevolmente trasferibili da regione a regione. Un sistema a rete delle Agenzie, coeso di conoscenze e metodologie, ben inserito nel *network* delle consorelle internazionali, poteva acquisire quel livello di autorevolezza che può raggiungere massa critica e porsi come principale presidio tecnico dell'ambiente a livello nazionale.



2.4 Similarità e differenze tra le Agenzie

Nonostante il panorama delle Agenzie ambientali non si potesse considerare completo, l'appuntamento di Firenze offriva l'opportunità di confrontare le esperienze delle realtà già formate e di riflettere su come istituirle nelle Regioni che mancavano all'appello.

Alcune Agenzie erano nate in uno spirito di apertura, di consenso generale e attraverso il coinvolgimento dei diversi attori interessati, mentre in altre situazioni, si erano scontrate con un atteggiamento di chiusura. Altro elemento di discussione era il modo con cui si erano integrati ambiente e sanità: in alcuni ambiti si erano attivati trasferimenti integrali delle strutture dai PMP, in altri si erano separate identità e competenze.

Nella dotazione delle risorse, alcune ARPA avevano visto aggiungere strutture in più rispetto a quelle degli ex Presidi, andando quindi oltre rispetto alla semplice riorganizzazione di un organo già esistente. Quanto più l'Agenzia acquisiva la dotazione delle competenze, delle risorse e delle strumentazioni tecnico-scientifiche per la tutela ambientale, tanto più essa si proponeva forte istituzionalmente. Laddove nasceva solo con le risorse dei PMP, senza l'acquisizione dall'esterno di nuove competenze pertinenti all'esercizio delle sue attività, essa si proponeva istituzionalmente debole.

La riflessione sulle novità introdotte dal referendum e dalla legge n. 61/94 ebbe ampio spazio nell'appuntamento di Firenze e l'esito rilevava il successo della riforma ambientale, nonostante le diffidenze espresse da più parti per le resistenze della prima fase di attuazione, la mancanza di risorse certe e definite ed infine la costituzione di una realtà organizzativa nuova.

Le cause di questo risultato erano da ricercare nell'introduzione di criteri di flessibilità, multireferenzialità, decentramento amministrativo e coordinamento, caratteristiche di un processo che aveva dimostrato di possedere potenzialità insperate, gettando le basi per il formarsi di un caso paradigmatico in un più vasto processo di riforma e riordino della tutela ambientale.

Si segnalava, inoltre, un cambiamento di coscienza che aveva consolidato nel patrimonio culturale l'idea dell'ambiente come bene pubblico indivisibile, la cui protezione poteva essere garantita attraverso una giusta combinazione tra l'indirizzo delle autorità centrali e l'operatività delle Agenzie regionali nelle competenze e realtà più strettamente locali. Questo presupponeva che gli attori ambientali si assumessero ampie responsabilità sia nei confronti dello Stato sia nei confronti dei cittadini, che avvicinasero il loro agire con quello di gestione di un'azienda privata.

Durante la Seconda Conferenza, maturò la convinzione che se si fossero valorizzati gli elementi positivi e si fossero corretti i difetti, si sarebbe potuta affermare a livello nazionale l'autorevolezza delle Agenzie ambientali come principali referenti tecnico-scientifici, semplificando i rapporti all'interno della Pubblica Amministrazione. Per potersi migliorare in modo costante, un efficace sistema poteva essere quello di promuovere i casi eccellenti, incentivando la loro diffusione in tutta la rete agenziale attraverso il coordinamento dettato dall'Agenzia nazionale. Fondamentale era l'apertura verso le altre strutture che si occupavano di materie affini, nell'ottica di favorire la collaborazione

La promozione dei casi d'eccellenza



e lo scambio. In tal senso assumeva un posto centrale l'ANPA nella gestione dei flussi informativi in materia di protezione ambientale.

2.5 Il paradosso del Mezzogiorno e della Lombardia

Purtroppo, dal dibattito nato a Firenze emergono numerosi punti critici relativi all'assenza sul territorio nazionale di uno scenario completo di Agenzie, soprattutto nelle Regioni meridionali a cui si aggiungeva il ritardo anche della Lombardia.

L'irregolarità per quanto riguardava il Sud non si riferiva solo alla mancata applicazione della Legge 61/94 di quattro anni prima, ma aveva un pregresso nella non-istituzione in Sicilia e Campania dei Presidi Multizonali di Prevenzione, secondo la L.833/78¹³. La disapplicazione di quest'ultima legge aveva portato effetti negativi sulla prevenzione sanitaria ed ambientale nelle Regioni in questione, ma un'eventuale disattenzione sulla 61/94 avrebbe causato disagi e ripercussioni anche sulla costruzione di un sistema a livello nazionale. Una soluzione poteva arrivare dalla creazione di un Osservatorio che aiutasse l'avvio degli organi mancanti all'appello. L'istituzione delle Agenzie era, infatti, un ben preciso ordine di legge ed era obbligatorio provvedere all'inadeguatezza delle dotazioni strumentali e professionali in rilevanti aree del Paese.

I ritardi del Sud nel costituire le Agenzie avevano ragioni "buone" e "cattive": buone, nel senso che le risorse, che provenivano dal settore sanitario, spesso non erano sufficienti; cattive, perché in alcuni casi erano già altri enti ad avere in mano controlli e prevenzione; la nascita di un referente unico ed accreditato incontrava le resistenze di molti.

Uno dei principi guida era l'impostazione di rapporti non gerarchici con gli attori regionali nell'esercizio delle funzioni di coordinamento e di indirizzo, seguendo la priorità di avvantaggiare la messa in comune delle migliori esperienze e competenze. Un altro aspetto importante era favorire programmi di formazione, che aiutassero a migliorare le professionalità a disposizione, rispondendo anche alle aspettative del sistema produttivo italiano.

La strategia dell'Agenzia Nazionale comprendeva la formazione, l'educazione e l'informazione ambientale, aspetti che possono permettere di assicurare l'accesso democratico dei cittadini ai dati ambientali e loro partecipazione attiva alle iniziative di tutela del territorio. Il senso di apertura si esprime anche nella volontà di collaborazione interistituzionale con attori come l'ISTAT, l'Istituto Superiore di Sanità, il CNR, l'ENEA, l'ICRAM, le Università ed altri, nella consapevolezza che la strada giusta è quella di creare sinergie e momenti di scambio. In tal senso, la tematica della formazione acquistava una particolare importanza strategica.

Lo sviluppo sostenibile: da utopia a realtà

Passato il momento in cui lo sviluppo sostenibile risultava essere un'idea marginale ed elitaria, in Italia iniziava il percorso per affrontare la sfida che nel futuro avrebbe fatto coniugare gli obiettivi economici e sociali con il rispetto dell'ambiente, per allinearsi con gli altri Paesi europei. Se la Conferenza di Stoccolma ave-



va rappresentato il momento cruciale di presa di coscienza dei problemi ambientali a livello globale, negli anni '80 si faceva strada l'esigenza di conciliare crescita economica ed un'equa distribuzione delle risorse in un nuovo modello di sviluppo, uno sviluppo "sostenibile", appunto. Nel famoso Rapporto presentato nel 1987 da Gro Harlem Brundtland dal titolo "Our Common Future", redatto su incarico delle Nazioni Unite, si pone come obiettivo quello di pensare uno sviluppo che "sia in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri". L'attenzione alle generazioni future, affinché abbiano pari opportunità di accesso alle risorse del Pianeta, e la possibilità che le popolazioni più povere abbiano le stesse opportunità, è la priorità principale dello sviluppo sostenibile. L'obiettivo poteva essere raggiunto con uno spirito cooperativo tra nazioni e, perché ciò fosse vero, i governi necessitavano della collaborazione di strutture tecnico-scientifiche *ad hoc*, quali le Agenzie pronte a fornire informazioni tempestive e affidabili. Di fronte a tante emergenze in campo ambientale, l'Italia doveva rispondere al ritardo strutturale, legato a motivazioni storiche profonde, che aveva portato a produzioni normative stratificate, le quali necessitavano di essere snellite e maggiormente influenzate da dati tecnici, sull'esempio di alcune elaborazioni europee aggiornate annualmente. Uno dei difetti da correggere era la frammentarietà delle iniziative, saltuarie e occasionali: occorreva dare continuità alle azioni e una speranza in tal senso era la prosecuzione del percorso intrapreso dalle Agenzie ambientali³.

3. Lo scenario di Bagnoli per la Terza Conferenza. Napoli, 4-5 ottobre 1999

Il terzo incontro tra le Agenzie ambientali si svolse in un luogo fortemente simbolico: il complesso siderurgico ex ILVA di Bagnoli (NA). Il significato simbolico della scelta del luogo era conferito dall'opera di riqualificazione che era stata avviata per dare nuova vita ad una zona che aveva subito nel tempo notevoli pressioni ambientali. Il primo passo per rilanciare l'area di Bagnoli era stata la creazione della Città della Scienza della Fondazione Idis, una struttura che offre al pubblico la possibilità di intraprendere un viaggio interattivo nel mondo della scienza e della tecnologia, grazie anche a laboratori didattici per le scuole, aree espositive e planetario.

Situato in un'area molto vasta, circa 65.000 mq di cui 45.000 al coperto, sottoposta a bonifica e a ripristino ambientale nel 1989 dopo la fine dell'attività industriale, il complesso nasce agli inizi del Novecento allo scopo di produrre in Italia acciaio e ghisa, portando occupazione alla popolazione di una zona depressa. L'impianto fu costruito sul mare per la vicinanza con il porto, dal quale proveniva il materiale ferroso da lavorare; tale ubicazione rovinò, però, un paesaggio incantevole e creò problemi di inquinamento atmosferico per le polveri finissime e nocive che si disperdevano nell'aria. Nel 1993 si decise la chiusura definitiva dell'attività industriale della fabbrica dei materiali siderurgici, a causa della concorrenza dei prezzi del Sud Est asiatico.

La riqualificazione
di Bagnoli



Già durante i lavori della precedente Conferenza di Firenze, si era pensato a Napoli come sede del successivo appuntamento agenziale. La scelta del capoluogo campano aveva soprattutto la valenza di denunciare la grave carenza di strutture per il controllo ambientale che gravava sul Mezzogiorno. Eppure, dopo un anno e mezzo le Agenzie avevano compiuto passi da gigante. Quando alla fine della Conferenza di Firenze si era pensato di organizzare la successiva a Napoli, solo la Basilicata aveva istituito la sua ARPA. Invece, al momento dell'apertura dei lavori nel capoluogo campano, erano state emanate in quasi in tutte le regioni le leggi costitutive delle ARPA: era stato colmato il vuoto istituzionale della Lombardia e mancavano all'appuntamento solo Molise, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna¹⁴.

3.1 Un passaggio di grande cambiamento nell'organizzazione dello Stato

Riforma dello Stato, Meridione, Europa e pari opportunità: questi i temi principali sui quali ruotò l'incontro delle Agenzie a Napoli. Le tavole rotonde furono animate da una piccola novità: fu introdotta la figura del "rapporteur", per promuovere e suscitare spunti di riflessione nelle due giornate partenopee. La seconda giornata della Conferenza era dedicata a due argomenti principali: il Mezzogiorno e lo sviluppo sostenibile, la riforma dello Stato e il Sistema Agenziale. Quest'ultimo argomento fu trattato nella seconda sessione e la discussione fu guidata da Franco Bassanini, allora Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, artefice delle leggi di riforma dello Stato.

Tra queste, la legge n.59 del 1997, che prevedeva la riforma e l'ammodernamento del sistema amministrativo, con l'attribuzione di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali così come previsto dalla Carta costituzionale del 1947. Inoltre, con il Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 si riformava in via definitiva l'organizzazione della pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (la cosiddetta legge Bassanini). Il Decreto prevedeva norme per la razionalizzazione, il riordino, la soppressione e la fusione di ministeri, l'istituzione di agenzie ed il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato. Il dicastero per l'ambiente diveniva Ministero dell'Ambiente e del Territorio. Con lo stesso decreto si sanciva la nascita ufficiale delle agenzie, non solo quelle ambientali, un soggetto nuovo che, secondo il decreto, "svolge attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale e opera a servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali". Queste strutture hanno piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge e sono sottoposte ai poteri di indirizzo e di vigilanza del ministero competente. Tra queste, nascono l'Agenzia delle Entrate e l'Agenzia delle Dogane e l'ANPA otteneva da questa riforma le linee guida necessarie alla sua futura trasformazione in Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e i Servizi Tecnici.

Le Agenzie per l'ambiente avevano fatto da apripista di questa nuova organizzazione dello Stato. Per alcuni versi il Sistema Agenziale aveva anticipato la riforma Bassanini, in quanto era riuscito ad evitare separazioni e sovrintendenze tipiche del tradizionale modello di relazione gerarchica, per avviarsi, al contrario, verso lo sviluppo di un percorso di sussidiarietà e cooperazione paritaria ANPA-ARPA/APPA¹⁵.



3.2 La questione nodale del finanziamento

Ma le domande che nascevano attorno a queste nuove strutture, quali erano le Agenzie, apparivano molteplici. Come organizzarle? Quale il loro funzionamento? Quali gli strumenti gestionali?

Una delle tematiche su cui ruotò la Conferenza di Napoli fu proprio la situazione delle agenzie e le prospettive per una loro crescita futura. Una scelta che destò molto successo fra i partecipanti. Fino a quel momento non esisteva giurisprudenza sui compiti e sulle funzioni delle Agenzie, quindi i Direttori dei vari organi regionali e provinciali scelsero di aprire un tavolo di confronto, per mettere in relazione le problematiche degli uni e degli altri. Non si trattava solo di applicare direttive, ma di gestire nuove realtà che fossero in grado di affrontare le numerosi questioni ambientali a livello locale. I direttori delle Agenzie si muovevano in una direzione comune, che spingeva ad un accordo volontario per coordinare e confrontare le differenti esperienze.

Su incarico dell'ANPA, fu condotta una ricerca sul tema del finanziamento delle Agenzie ambientali, presentata durante il seminario ANPA/ARPA/APPA a Camogli nel marzo 1999. Al centro il cruciale problema delle risorse, sulle quali basare le iniziative di tutela di un bene così importante come l'ambiente. Innanzitutto esisteva una questione di natura giuridica ed amministrativa legata al modello dell'"agenzia". Con la legge 61/94 era stata scelta dal Parlamento per la salvaguardia dell'ambiente una forma innovativa per l'Italia, quella dell'agenzia. Al momento della loro creazione le Agenzie per l'ambiente erano un soggetto istituzionale particolare per il nostro Paese, la cui natura non era definita a priori, ma delle quali esistevano all'estero esempi consolidati. Nel contesto europeo le Agenzie nazionali e regionali per l'ambiente avevano realtà organizzative abbastanza differenti le une dalle altre.

La ricerca aveva come obiettivo lo studio dei meccanismi di finanziamento. Al momento della creazione delle Agenzie regionali la dotazione finanziaria e le strutture organizzative erano state mutate dai PMP, senza che fosse stata avviata una reale valutazione sulle necessità e la funzionalità delle risorse acquisite. Anche al personale erano richieste nuove competenze, che non solo erano diverse rispetto al passato, ma anche aumentate nel numero.

Tutte le leggi regionali istitutive delle ARPA/APPA prevedevano che, tra le fonti di finanziamento, la parte prevalente provenisse dal fondo del Servizio Sanitario, in quanto le Agenzie avevano assorbito il trasferimento delle risorse finanziarie dei PMP, le loro strumentazioni e i macchinari.

Ma vi erano altri tipi di questioni da affrontare. Innanzitutto quantificare l'entità dei finanziamenti necessari alle Agenzie. Quali competenze erano da attribuire ai nuovi soggetti per la protezione dell'ambiente e quali alla sanità? Come coniugare un livello nazionale di protezione alle singole esigenze locali? Il nodo del finanziamento delle Agenzie era connesso a molteplici aspetti e per questo il finanziamento assumeva forme complesse: l'individuazione di standard di tutela ambientale, la necessità di garantire un livello minimo essenziale di protezione ambientale su tutto il territorio nazionale, senza tralasciare tuttavia le specificità regionali e locali. Un corretto funzionamento dell'Agenzia ap-

L'apertura di un tavolo di confronto



pariva legato all'autonomia finanziaria.

La ricerca formulava alcune proposte per l'assetto finanziario futuro delle Agenzie: possibili strumenti di finanziamento per le agenzie erano rappresentati dalle tasse ambientali, trasferimenti, compartecipazioni e tariffe. Si forniva, insomma, un quadro complessivo delle problematiche comuni alle Agenzie sorte fino a quel momento, si individuavano i principali nodi critici e si cercava di offrire qualche risposta ai problemi irrisolti o che sarebbero nati a breve termine.

Nel 1999 le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente istituirono l'AssoArpa, un'Associazione formata dai direttori del personale e dell'amministrazione dei costituendi organi, con la funzione di affrontare i problema relativi agli istituti contrattuali della sanità, che si dimostravano difficilmente applicabili a quelli dell'ambiente. L'AssoArpa nasceva con l'intento di aiutare le agenzie nell'applicare il contratto di lavoro della sanità¹⁶.

Nel contempo si istituiva anche l'Osservatorio sul Personale e sull'Organizzazione del sistema ANPA-ARPA, divenuto negli anni successivi l'ONOG (Osservatorio Nazionale sull'Organizzazione e sulla Gestione delle ARPA-APPA), per individuare un'azione uniforme nelle prestazioni del sistema delle agenzie e con lo scopo di sviluppare studi, ricerche ed attività di consulenza per il sistema agenziale su numerosi temi. Nel 1999 si firmò il primo accordo organizzativo dell'Osservatorio, che aveva durata triennale.

Pari opportunità

Un'interessante sessione della Terza Conferenza vide al centro della discussione il problema delle pari opportunità all'interno del Sistema agenziale, soprattutto per la presenza del Ministro. Il problema della presenza femminile nei posti dirigenziali delle strutture pubbliche e private è ancora oggi di grande attualità. La prevalenza era maschile, anche se apparivano evidenti, in Italia, i passi avanti nella direzione di dare maggiori possibilità alle donne, alla luce dell'affermazione della professionalità nel pubblico impiego, a fronte di un più moderno assetto premiante della pubblica amministrazione. Il dettato dell'Agenda 21 sottoscritto a Rio nel 1992 inseriva la donna come uno degli attori delle politiche ambientali. E in questo senso il sistema agenziale poté avvalersi a Napoli della testimonianza di una donna che aveva raggiunto il più alto grado di responsabilità all'interno dell'Agenzia Regionale dell'Umbria. Il Ministro sottolineò come le cose in Italia stavano assumendo un trend positivo quanto a coinvolgimento delle donne negli alti livelli dirigenziali, pur fra molte disomogeneità fra un'amministrazione e un'altra. Valorizzare le competenze femminili poteva apportare elementi di innovazione nei differenti ambiti lavorativi.

3.3 Le Agenzie e la necessità di integrarsi con il resto d'Europa

Sin dalle prime battute, fu chiaro il passaggio cruciale che le Agenzie stavano affrontando, per la presa di coscienza della propria importanza nella tutela ambientale del territorio nazionale e nel processo di integrazione europea. Infatti, dopo le difficoltà che soprattutto l'ANPA aveva affrontato per una concreta istituzione, che coprisse i vari campi di attività attraverso le risorse interne, ora



bisognava affermarsi all'esterno con maggiore convinzione e definire meglio i rapporti con gli organi del governo centrale.

Come a Firenze, anche a Bagnoli si continuò il discorso sulla necessità di integrazione europea, attraverso la partecipazione della Direzione generale dell'Ambiente della Commissione Europea, la quale ricordò l'inizio della fase di programmazione dei nuovi fondi strutturali nel periodo 2000/2006 e aggiornò i partecipanti alla Conferenza degli ultimi eventi. La Commissione analizzava il documento per il negoziato del Quadro Comunitario di Sostegno per le aree dell'Obiettivo 1 e verificava la conformità rispetto ai regolamenti europei. Questo rapporto era il punto di partenza per impostare lo sviluppo della politica ambientale in una prospettiva comunitaria.

La Commissione Europea espresse a Napoli, inoltre, un parere positivo su come l'Italia stava utilizzando i fondi già stanziati in materia ambientale, ma ancora molta strada bisognava fare, affinché si uscisse dalla esclusiva gestione delle emergenze e si impostasse un approccio più strategico e coerente basato sulla prevenzione. Un segnale molto positivo era dato da come i finanziamenti erano stati utilizzati nei confronti del Mezzogiorno con adeguati programmi di sviluppo che avevano permesso di impostare i gemellaggi tra le ARPA del Nord e del Sud, realtà che nel complesso erano giudicate positivamente dall'Europa per il loro essere molto vicine alle esigenze del cittadino, rispondendo al criterio fondamentale della sussidiarietà.

**Il parere europeo
sull'operato delle
Agenzie italiane**

3.4 Uno strumento di crescita: i gemellaggi

A livello regionale, il bilancio rispetto alla Conferenza precedente fu estremamente positivo per l'intenso lavoro di collaborazione che le ARPA del Nord avevano attivato rispetto a quelle del Sud, grazie ai gemellaggi istituiti e finanziati dall'ANPA che avevano permesso il trasferimento delle conoscenze e delle pratiche migliori. Il sistema nel suo complesso si rileva fortemente rinforzato, anche se permangono numerosi dubbi su come impostare le modalità di finanziamento, legati soprattutto agli ostacoli posti dal perdurare di sovrapposizioni con le competenze della sanità.

La scelta di Napoli metteva in luce le particolarità del caso Campania, gravata da molte emergenze ambientali e da zone di forte degrado soprattutto sulle coste della regione. Nonostante l'Agenzia fosse nata per legge nel 1998, era realmente operativa da soli 5 mesi. Durante la sessione di apertura della Conferenza, espresse l'auspicio che le altre ARPA contribuissero alla formazione di quella campana, favorendo il trasferimento del *know-how* tecnico e scientifico accumulato con l'esperienza.

3.5 La nascita dei Centri Tematici Nazionali

A distanza di più di un anno dall'appuntamento di Torino lo scenario si presentava cambiato: il numero delle Agenzie regionali era aumentato ed auspicato che entro il 2000 fossero varate le leggi istitutive in tutto il territorio nazionale.

cMaggiore centralità sembra assumere il Sistema informativo regionale e na-



zionale, che unendo soggetti operanti in ambiti diversi, modelli di rappresentazione dell'ambiente, procedure informative e flussi informativi, ha come finalità principale quella di costruire una base conoscitiva sullo stato dell'ambiente, secondo modelli codificati in ambito europeo, come supporto informativo della politica ambientale.

L'accresciuta importanza del Sistema era dimostrata dalla nascita, nei mesi precedenti alla Conferenza, dei Centri Tematici Nazionali (CTN), i quali erano stati istituiti per svilupparne le regole di funzionamento, come la costruzione degli indicatori e per qualificare i dati raccolti, secondo le proprie regole, da altri organi locali, i Punti Focali Regionali (PFR). I Centri istituiti nel primo anno di attività erano suddivisi in matrici di argomenti, nei quali confluiscono le singole ARPA, a seconda delle competenze maggiormente sviluppate. I progetti iniziali facevano ben sperare sul futuro.

Il modello italiano si ispirava a quello dell'Agenzia Europea dell'Ambiente: prevedeva una struttura articolata su centri di raccolta e di elaborazione dati per i diversi settori ambientali, gli European Topic Centre (ETC), costituiti dai maggiori centri esperti degli Stati membri dell'Unione Europea a cui affluiscono le informazioni dai punti di raccolta dati nazionali, i *National Focal Point*. L'ANPA aveva adottato lo stesso schema, dovendo garantire uniformità tra strutture comunitarie e nazionali.

4. Torino, Firenze e Napoli: tre Conferenze per conoscersi meglio

Quello che sostanzialmente hanno permesso le prime tre Conferenze delle Agenzie ambientali, è stato un processo reciproco di identificazione delle proprie potenzialità a livello sia nazionale sia locale. Nonostante la mancata omogeneità territoriale, con alcune Regioni che tardarono all'adempimento delle disposizioni contenute nella legge n. 61/94, segnali positivi per il futuro sono emersi da questi incontri, soprattutto per la volontà di collaborazione espressa da ogni realtà agenziale. Importante è anche il fatto che le Agenzie già costituite hanno più volte ribadito nel corso dei primi tre incontri di essere pronte ad assistere quelle di nuova formazione affinché non progrediscano, acquisendo velocemente le competenze necessarie allo svolgimento delle proprie attività. Si iniziano, così, ad intravedere le potenzialità permesse dalla creazione di una struttura ambientale a rete, che ha tra i principi basilari quello della cooperazione.

Oltre a costituire un momento fondamentale di conoscenza, questi primi tre eventi agenziali, attraverso l'attenzione espressa nei confronti delle tematiche relative all'educazione ambientale ed alla promozione dei sistemi di certificazione presso le aziende, dimostrano anche la volontà di allargare il proprio ambito d'interesse verso l'esterno per i prossimi appuntamenti.

Cinque anni, quindi, dalla data che ha segnato l'inizio della riforma ambientale in Italia, che, anche con il successo e la partecipazione alle Conferenze nazionali delle Agenzie, segnalano un'attenzione crescente, espressione di una più attenta sensibilità ed un cambiamento più generale verso le tematiche dell'ambiente.

Capitolo Secondo

LA MATURITÀ





La maturità

1. Una rete operativa a favore del cittadino

Nel 2000 la compagine agenziale è quasi ultimata. Anche se non ancora completo, il Sistema rappresenta il primo esempio di struttura federativa presente in Italia in grado di coniugare conoscenza diretta del territorio e dei problemi ad esso connessi con l'azione di supporto alle politiche nazionali di tutela ambientale.

Mancano all'appello per completare il quadro delle Agenzie regionali solo Sicilia, Puglia e Sardegna e, seppur con diversi gradi di operatività, le diciannove Agenzie esistenti costituiscono già una rete informativa centro-periferia in costante collegamento al suo interno. I ritardi erano dovuti a molteplici fattori e la strada per arrivare a costituire l'Agenzia regionale per alcuni era stata più complicata, in quanto non si trattava solo di trasferire strutture già esistenti, ma di impiantare tutto *ex-novo*. In molti durante i lavori della Conferenza formularono l'auspicio che le regioni non ancora operative lo diventassero in tempi brevi per porre fine a lunghe situazioni di incuria.

La splendida cornice dell'isola di San Giorgio a Venezia, all'interno della Fondazione Cini, è stata lo sfondo per fare il punto sulla situazione e sugli orientamenti prioritari da assumere. Non risultava, infatti, casuale la scelta del capoluogo veneto: Venezia rappresentava il posto in cui, in riferimento alle grandi concentrazioni ed aree industriali, l'ipotesi di uno sviluppo sostenibile è legata a progetti di bonifica e di recupero estremamente complessi e collegati, per la loro attuazione, ad accordi tra mondo industriale, forze politiche, sindacali e territoriali. L'evento istituzionale si inseriva, dunque, in una zona "calda", come era l'area del Petrolchimico di Marghera.

I lavori di un'intera sessione furono dedicati ai progetti sul territorio e sulle grandi aree industriali. Si parlò naturalmente di Porto Marghera, ma anche di Piombino e Ravenna.

Lo scenario di
Venezia 3-4 aprile
2000

Verso il Terzo millennio

Il 2000 era un anno importante, un momento cruciale per le grandi sfide del nuovo Millennio. La Conferenza si svolgeva all'indomani del grande incontro di Seattle del World Trade Organization, dove 130 Paesi si erano riuniti per stabilire l'agenda dell'economia globale per gli anni a venire. Da quel momento il nome di Seattle ha acquisito un significato importante, che rimanda alle ingiustizie sociali provocate dalla globalizzazione.

Quale strumento importante per la sostenibilità, le Agenzie dovevano interrogarsi a fondo per comprendere gli orientamenti da seguire, davanti alla competizione a volte spietata che il mercato impone. Occorreva un'adesione convinta da parte di tutti gli operatori ai dettami delle carte internazionali firmate dall'Italia, senza tralasciare, tuttavia, le implicazioni etiche delle proprie scelte in materia di ambiente. Specialmente nell'anno dedicato al Giubileo, in cui era



stata richiesta con forza l'abolizione del debito dei Paesi in Via di Sviluppo¹. Fu una conferenza ricca di argomenti e partecipanti. Quasi 2.000 persone delle quali il 40% circa operatori esterni al Sistema: esponenti delle università, del mondo della ricerca, delle imprese, associazioni ambientaliste e delle istituzioni. Testimonianza questa che l'industria italiana e non solo, iniziava ad accettare la sfida della qualità ambientale comprendendo come essa fosse parte integrante della capacità competitiva di un Paese come l'Italia.

Le Agenzie italiane per l'ambiente hanno sempre scelto di inquadrare i lavori delle Conferenze in un più vasto contesto europeo e mondiale. L'appuntamento di Venezia fu caratterizzato dalla presenza oramai costante dell'Agenzia Europa, ma anche del Ministro della Pianificazione del Paraguay, Luis Alberto Meyer Jou, e di Onelia Carrettini, responsabile per l'ambiente dell'Amministrazione ONU in Kosovo. Dopo gli anni di guerriglia iniziata nel 1996, l'Amministrazione Temporanea aveva il difficile compito di gestire la situazione di emergenza e contemporaneamente costruire le basi per la ricostruzione istituzionale e materiale. La situazione ambientale nel Kosovo era disastrosa, risentiva dei danni della guerra e di oltre 10 anni di assenza di investimenti e di manutenzione alle infrastrutture².

1.1 Il linguaggio comune si evidenzia a Venezia e a Bologna

Al momento della Quarta Conferenza, sia l'ANPA sia le ARPA/APPA attraversavano un importante momento di transizione e riorganizzazione. Inoltre, i cambiamenti che si delineavano con il Decreto Legge n.300 del 1999 erano importanti per l'acquisizione della futura fisionomia dell'Agenzia nazionale, al cui interno confluivano i Servizi Tecnici Nazionali con l'approvazione dello Statuto del 2002.

La rete agenziale si presentava, agli albori del nuovo millennio, come un sistema operativo organizzato in base al principio di sussidiarietà e multireferenzialità. Il Sistema rappresentava un raro esempio di struttura federalista a rete sul territorio, governata da un accordo volontario fra i Direttori e coordinata dal Consiglio. Un Sistema che si era guadagnato la fiducia del Parlamento e del Governo, che proprio in questi anni raddoppiava il contributo nella Finanziaria del 2000, consentendo così alle Agenzie di intervenire non solo con funzioni ispettive, ma anche in un'ottica di conoscenza, informazione e prevenzione. Grazie alle informazioni ed alla conoscenza dei differenti contesti ambientali di un determinato ambito territoriale era possibile intervenire al meglio per sanare situazioni o risalire alla fonte dell'inquinamento, piuttosto che dal mero esercizio a carattere sanzionatorio effettuato dai Presidi Multizonali di Prevenzione, ai quali erano affidati i controlli ambientali prima della riforma del 1994.

In questi momenti di intensi cambiamenti istituzionali si decise di ripetere anche a Venezia l'iniziativa lanciata alla Conferenza di Napoli, ovvero dedicare un'intera sessione della tre giorni allo stato dell'arte sull'assetto del sistema agenziale. Si operò una rassegna critica delle differenti strutture organizzative regionali e provinciali. Ma si parlò anche di Agenzie e sistemi di qualità sotto



molteplici punti di vista: qualità dei laboratori pubblici che operavano nelle ARPA/APPA, qualità del servizio offerto dalle Agenzie ai cosiddetti “clienti” ovvero i cittadini che usufruiscono dei servizi prestati dal Sistema; qualità delle reti per il monitoraggio ambientale.

La Quarta Conferenza di Venezia si proponeva come obiettivi principali anzitutto di rendere visibile il completamento del Sistema dal punto di vista della diffusione territoriale ed in secondo luogo di dimostrare la capacità agenziale di approfondire nodi di elevato spessore scientifico, nell'ambito dei propri campi di interesse sia per l'esigenza del sistema stesso di aggiornarsi continuamente ed acquisire autorevolezza, sia per rendere l'incontro delle Agenzie ambientali attraente anche per il mondo della ricerca.

In effetti, molti passi avanti erano stati fatti per diffondere il concetto di cultura ambientale non solo tra le imprese, ma anche tra i cittadini: in ottemperanza ad Agenda 21, Piano d'Azione per il ventunesimo secolo firmato da numerosi Paesi durante la Conferenza su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro del 1992, l'ANPA aveva elaborato un “Manuale delle buone pratiche per la raccolta differenziata dei rifiuti” indirizzato ai Sindaci di tutti i comuni d'Italia ed aveva fornito alle pubbliche Amministrazioni uno strumento operativo proprio per le applicazioni di Agenda 21 locali, intese come processo sociale, economico e culturale per la crescita di modelli di sviluppo sostenibile.

Altro obiettivo dell'incontro era far sì che il Paese si togliesse definitivamente di dosso “la maglia nera” europea in materia ambientale. Per troppi anni l'Italia era stata assente dall'Europa nel settore ambiente, ma ora non era più così.

A dimostrazione di ciò si sottopose all'attenzione del pubblico il primo “Rapporto ambientale”, predisposto dall'Agenzia nazionale. Lo stato dei controlli e del monitoraggio era esaminato alla luce dell'applicazione del nuovo percorso offerto dall'indicatore DPSIR (Determinanti – Pressioni – Stato – Impatti – Risposte) messo a punto e diffuso dall'Agenzia europea per l'Ambiente. Si trattava di un nuovo modello che permetteva di analizzare lo stato dell'ambiente attraverso nuovi determinanti. Il modello DPSIR era concepito secondo i Determinanti, a “monte” dell'intero processo, che possono essere identificati con le attività e i processi antropici che causano le Pressioni; a “valle” delle pressioni sta invece lo stato della natura, che subisce modificazioni in seguito alle sollecitazioni umane. Ciò comporta Impatti sul sistema antropico, cui la società reagisce con apposite Risposte, finalizzate a rimuovere sia gli Impatti sia a modificare i Determinanti. Gli indicatori misurano in quantità fisiche gli elementi di questo ciclo di interazioni tra uomo e natura. Offrono informazioni utili per la definizione di politiche e per la valutazione della loro efficacia. Confrontati con indicatori dei costi, forniscono informazioni sull'efficienza delle politiche stesse. La Commissione europea ha individuato una linea di azione denominata ESEPI (European System of Environmental Pressure Indices), per fornire una descrizione sintetica in termini fisici dei fenomeni causati dalle attività umane che sono all'origine dei problemi ambientali. Si tratta di determinare statisticamente tali pressioni per ogni tema ambientale.

La prima sintesi del “Monitoraggio dell'ambiente in Italia”, elaborato proprio sulla base di questi nuovi indicatori, rappresentava il primo documento di infor-

**Il nuovo percorso
del DPSIR**



mazione ambientale, realizzato con tecniche di *reporting* dal sapore europeo. Esso non costituiva più una fotografia statica, ma una ricognizione puntuale accompagnata dall'indicazione del percorso evolutivo dello stato dell'ambiente italiano.

Il modello DPSIR

In conformità al modello DPSIR, l'informazione ambientale è acquisita attraverso: i Determinanti, che identificano i fattori sottesi e connessi al trend di sviluppo e che influenzano le condizioni ambientali; le Pressioni, che individuano le variabili direttamente responsabili del degrado ambientale; lo Stato, i cui indicatori delineano le condizioni in cui versa l'ambiente all'istante considerato e servono per valutare il grado di compromissione dell'ambiente; gli Impatti, la cui funzione principale è quella di rendere esplicite le relazioni causa-effetto tra pressioni e stato; le Risposte, indicatori che manifestano gli sforzi operativi compiuti dalla società (politici, decisori, pianificatori, etc.) per migliorare la qualità di vita, dell'ambiente e dello sviluppo.

Il quinto
appuntamento di
Bologna 17-19
dicembre 2001

1.2 Un panorama (quasi) completo

Nel capoluogo emiliano si svolse il Quinto appuntamento interagenziale, il primo veramente rappresentativo dell'intero Paese: l'unica agenzia che mancava all'appello era quella della Sardegna, la quale, tuttavia, stava procedendo alla formazione e alcuni rappresentanti della nascente struttura erano presenti all'incontro di Bologna. La Conferenza si svolge in un periodo di forte consolidamento istituzionale e di accresciuta maturità sul piano operativo del sistema ANPA/ARPA/APPA, che stava ormai sviluppando competenza ed esperienza in vari settori fondamentali della tutela dell'ambiente.

La Conferenza di Bologna appariva come un momento istituzionale molto importante, un passaggio cruciale per affermare in Italia il ruolo prominente delle Agenzie. Era un punto di arrivo di un percorso iniziato nel 1997 a Torino. In Piemonte, infatti, il primo appuntamento interagenziale era un iniziale passo per verificare la nascita delle Agenzie dopo il referendum del 1993 e stimolare la creazione delle mancanti. Il secondo passaggio di questo itinerario era stato la seconda Conferenza di Firenze, dove si era affermato per la prima volta il concetto di "Sistema delle Agenzie" ed erano stati messi a fuoco i principali problemi di gestione e di strutturazione che la nuova rete agenziale presentava. La scelta di ubicare la Terza Conferenza a Napoli nel 1999 era legata all'idea di mettere al centro i problemi del Mezzogiorno. Il penultimo appuntamento annuale di confronto fra le Agenzie, con sede a Venezia, aveva significato un quasi completo consolidamento del Sistema e, quindi, la possibilità di aprirsi e confrontarsi non solo su problematiche per così dire "interne", ma su una molteplicità di argomenti di vasto interesse e di pubblica utilità per i cittadini, le istituzioni e le imprese.

Il quinto incontro nazionale presentava un Sistema Agenziale pressoché completo e oramai maturo, che aveva recepito la complessità del problema ambientale. La Conferenza di Bologna diede l'occasione di esprimersi al nuovo Commissario dell'ANPA, nominato nel 2001 dopo il terzo Consiglio d'Ammi-

Un intreccio di
piani



nistrazione, che sottolineò le azioni intraprese in merito alla rivalutazione e riqualificazione delle capacità scientifiche oltre che tecnico-operative¹.

Lo stesso titolo della Conferenza "Ambiente Salute Territorio" metteva in evidenza questo intrecciarsi di piani, in cui non esisteva più una divisione netta fra prevenzione e protezione, fra funzioni dell'uno e compiti dell'altro. Le Agenzie, quindi, non lavoravano più *entro* i confini, ma erano "enti multireferenziali di servizio", a favore di altri: comuni, province, regioni, realtà pubbliche e private. La rete agenziale trova il motivo della sua esistenza nella domanda che proviene dalla società per la messa a punto di metodologie, di guide tecniche, di dati organizzativi ecc. diventando un complesso di Enti che lavorano per gli altri, per chi, grazie alle proprie valutazioni e conoscenze, è messo nella situazione di poter prendere decisioni. Ed è per questo che a Bologna le Agenzie ambientali sono definite come attori che lavorano per "il successo degli altri", rispondendo a quelle aspettative per le quali lo sviluppo sostenibile rappresenta "il successo di tutti".

Fermenti istituzionali

Nel 2001 intervengono alcune novità a livello costituzionale in direzione del federalismo, che ha favorito il processo di riforma delle autonomie regionali e locali. Fu approvata con la Legge 18 ottobre 2001, n.3, la riforma del Titolo V della Costituzione, che è stata definita una delle modifiche costituzionali più importanti dalla redazione della Carta. Pur inquadrandosi in un contesto di ampia delega regionale, tuttavia, la modifica dell'art. 117 prevedeva che la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" rimanesse insieme ad altre materie prerogativa dello Stato. Assieme a queste modifiche, ulteriori cambiamenti all'assetto istituzionale erano stati apportati dal pacchetto di leggi Bassanini.

Sia le ARPA/APPA sia l'ANPA erano impegnate in un passaggio istituzionale di grande rilevanza. Mentre le Agenzie regionali dovevano affrontare le complesse relazioni fra i vari livelli di governo locale (modificati con la Riforma del titolo V) e le attribuzioni delle Agenzie stesse in materia ambientale, l'ANPA viveva un momento di transizione di gestione commissariale. L'intero Sistema si ristrutturava: con l'acquisizione dei Servizi Tecnici nazionali l'ANPA avrebbe assunto nuove competenze in campo idrografico e geologico; le Agenzie regionali e provinciali erano chiamate a lavorare in maniera complementare con l'ANPA, dato il loro ruolo di *problem solving* a livello locale e data la rilevanza che le questioni sul campo potevano rivestire in un più ampio contesto nazionale.

1.3 Il primo tema: la conoscenza, i dati ambientali e i criteri di rilevamento

Introdotta e conclusa da due sessioni plenarie, la Conferenza di Bologna si articolava in quattro sessioni tematiche, che ripropongono i quattro tipici pilastri dell'operatività del Sistema Agenziale: conoscenza, valutazione, risanamento e prevenzione. Un argomento di particolare importanza quello della conoscenza, che va dall'acquisizione del dato alla comunicazione. Su questa tema bisogna dare atto al Sistema che aveva già da tempo ritenuto di investire prioritariamente sulla conoscenza, prima ancora di ricevere un mandato ufficiale dai referenti istituzionali.

**Un investimento
conoscitivo**

Una delle più importanti *mission* del Sistema Agenziale era garantire dati conoscitivi sull'ambiente, assicurando un flusso continuo di informazioni che servissero da supporto tecnico a molteplici referenti. Accade spesso che sul problema dei dati si creino conflittualità diffuse, basate su mancanza d'informazioni certe o su problemi di interpretazione. Ma è interesse di tutti coloro che sono coinvolti nella protezione dell'ambiente fornire informazioni utili e rendere i cittadini consapevoli. Del resto la Pubblica Amministrazione da qualche anno aveva acquisito una mentalità per così dire "imprenditoriale", che tendeva ad avere in considerazione la qualità del prodotto offerto, in termini di intervento, normativa o opera prestata, unitamente e al livello di servizio offerto. Un sistema, insomma, più attento alla *customer satisfaction* del cittadino, dell'istituzione, dell'azienda coinvolta².

Per questo motivo il Sistema Agenziale stava assumendo con sempre maggior impegno attività ed iniziative in materia di acquisizione, elaborazione e diffusione delle informazioni ambientali. Crescita questa, testimoniata anche dal lavoro che si stava svolgendo per la prima pubblicazione dell'"Annuario dei dati ambientali", frutto della collaborazione di tutte le Agenzie presenti sul territorio nazionale e di numerosi attori esterni al Sistema. La pubblicazione si inquadra nel più ampio panorama delineato dal "*Programma di sviluppo del sistema nazionale di osservazione ed informazione ambientale*" predisposto dall'ANPA con decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio n.32976 del 29/10/98 ed approvato nel 2001 dalla Conferenza Stato-Regioni e Province autonome.

Tale decreto segnava la nascita della rete Sina costituita dai PFR (Punti Focali Regionali), dai CTN (Centri Tematici Nazionali) e dalle IPR (Istituzioni Principali di Riferimento), ovvero i centri di raccolta dati che confluivano, tra l'altro, nell'Annuario dei dati ambientali. Il Sistema Agenziale in tali organi aveva trovato il punto di raccolta delle informazioni ambientali e la funzione di coordinamento della rete informativa aveva svolto un ruolo di rilievo come responsabile della gestione dei CTN e garante della realizzazione delle attività programmate.

Bologna rappresentava la fase di passaggio intermedia tra l'evoluzione dei criteri omogenei e la standardizzazione effettiva: le Agenzie avevano determinato, per far fronte alla sempre più crescente domanda di conoscenza da parte dei cittadini e delle Amministrazioni, 250 indicatori ambientali prioritari tra i 5.550 proposti (dalla qualità dell'aria a quella dell'acqua o del suolo nei suoi diversi aspetti), scegliendone tra questi, 95 "popolati", cioè dai quali era possibile ottenere informazioni valide, omogenee e confrontabili. Restavano comunque diverse difficoltà da affrontare: risultavano ancora carenti, ad esempio, gli strumenti e le risorse finanziarie per la bonifica dei siti e solo dieci Regioni su venti avevano legiferato in materia di siti contaminati. Altro punto carente riguardava gli strumenti tecnici relativi alla geosfera ed alle acque sotterranee.

In tutte le sue parti la Conferenza era un'occasione per tutte le Agenzie di conoscere le attività svolte dal Sistema e permettere la circolazione delle informazioni: la sessione dedicata alla valutazione affrontò i temi caldi delle



emergenze e delle valutazioni di impatto ambientale, come anche i punti di forza e di debolezza del Sistema in tema di rischi naturali. Da Bologna emergeva un quadro delle attività del Sistema Agenziale nel campo della valutazione dei rischi naturali, antropici e della sostenibilità dei piani e dei programmi di sviluppo. Del resto il progresso e lo sviluppo industriale, non solo italiano ma internazionale, avevano visto un grave aumento degli incidenti industriali a rischio rilevante.

La riorganizzazione dell'ANPA e la fusione con il Servizio Geologico e Idrografico avrebbero poco dopo significato un maggior coinvolgimento dell'Agenzia Nazionale nelle questioni legate ai rischi naturali. Di contro, in attuazione della Legge 59/97 e del D.L. 112/98, funzioni, risorse umane e finanziarie del settore ideologico erano state trasferite alle regioni: elemento questo che poteva rappresentare un'opportunità per le ARPA/APPA³.

Altro campo di azione, di fondamentale rilievo per il futuro delle agenzie, è quello della prevenzione. A tal riguardo, la Quinta Conferenza sottolinea il collegamento tra il concetto della prevenzione e quello della protezione dell'ambiente, poiché proteggere non può che significare prevedere e quindi prevenire le possibili forme di degrado e di inquinamento. Le Agenzie comprendono che su tale questione possono senz'altro fornire un contributo fondamentale ed a volte anche determinante alla promozione della salute delle popolazioni.

Il dibattito della Quinta Conferenza era incentrato anche sul tema della salute, analizzato in termini sia di prevenzione sia di controlli. In occasione del precedente incontro di Venezia si era rimarcata la necessità di un maggiore impegno sul tema ambiente e salute, in generale, e nel Sistema Agenziale, in particolare, definendo obiettivi e proposte operative. Le relazioni, che allora si erano succedute, avevano riportato l'impegno delle istituzioni e degli operatori nel raccogliere la sfida a distanza di sei anni dalla separazione dei controlli ambientali dalle USL e la creazione delle Agenzie.

Se quello di Venezia aveva rappresentato un timido approccio sul tema, attraverso il quale si era cominciato a parlare al Sistema Agenziale di salute in una piega specialistica del problema, l'evento di Bologna ha rappresentato il momento ideale per affrontare l'argomento in maniera molto più approfondita ed organica, ma sempre su chiare e rigorose chiavi scientifiche ed organizzative. La quinta Conferenza ha avuto il merito di promuovere i necessari confronti metodologici, gli indispensabili arricchimenti reciproci tra ambiente e salute, la definizione di comuni strategie di formazione e di addestramento degli operatori affinché il già prezioso, ma tuttora alquanto disomogeneo patrimonio di conoscenze e competenze in materia, già in possesso di questa o quella parte del Sistema Agenziale, divenga valido ed esteso patrimonio di tutto quanto il sistema medesimo⁴.

L'approfondimento di Bologna su ambiente e salute

Ambiente e salute

La prima sessione della Conferenza ebbe come argomento il rapporto fra ambiente e salute. Se sul piano operativo i problemi legati alla salute si divaricava-



no in due filoni, quello sanitario e quello ambientale, su quello concettuale sono strettamente legati. In un breve arco di tempo si era sviluppata una importante modifica dell'assetto istituzionale, che aveva coinvolto Asl e Agenzie per l'ambiente. Era necessario lavorare in sinergia da parte delle due Istituzioni per dare risposte univoche a dei problemi, di cui era chiara la multidimensionalità e per i quali ci si aspettavano soluzioni integrate: qualità dell'area, danni ambientali, traffico, aree ad alto rischio erano solo alcune delle sfide che le settore sanitario e settore ambientale dovevano affrontare per il bene dei cittadini.

Nelle riflessioni sul rapporto tra ambiente e salute non si possono trascurare i risultati scaturiti dal dibattito europeo che sottolineano la necessità di approfondire i nessi tra i due ambiti. Questo percorso porta nel 2003 a formulare la strategia SCALE, iniziativa che ha lo scopo di impostare una visione a lungo termine destinata a ridurre nei paesi europei, le patologie causate da fattori ambientali e ad individuare le nuove minacce per la salute dei cittadini. L'acronimo SCALE integra i cinque elementi fondamentali dell'iniziativa: si basa sulla scienza (*Science*) che fornirà le prove per elaborare un quadro politico valido; è incentrato sulla salute dei bambini (*Children*); sensibilizza (*Awareness*) per aiutare a risolvere i problemi di salute connessi con l'ambiente; utilizza gli strumenti giuridici (*Legislation*) comunitari in aggiunta ai provvedimenti nazionali; comprende una valutazione (*Evaluation*) per garantire l'efficacia della strategia.

1.4 Un nuovo inizio

La Conferenza di Bologna si chiudeva in una fase di passaggio per il sistema ambientale del nostro Paese: stava per avvenire la fusione di una parte consistente del Dipartimento dei Servizi Tecnici Nazionali con l'ANPA. Questo prossimo decollo della nuova Agenzia a livello nazionale fu salutato nella Sessione di Chiusura con ottimismo, nella convinzione di poter accrescere la propria efficacia grazie all'acquisizione di competenze provenienti da realtà tecnico-scientifiche e di monitoraggio ambientale. La speranza era quella di poter dare al Sistema una sempre maggiore coesione, attraverso la condivisione degli indirizzi e delle scelte operative. Era quanto mai auspicabile in questo momento la definizione di un ruolo omogeneo per l'intero Sistema Agenziale, per ciò che riguardava le attività da svolgere, le professionalità, i compiti da svolgere, i compiti istituzionali e funzionali delle Agenzie, le diverse forme di collegamento e di orientamento, infine, degli uffici della Pubblica Amministrazione nella trattazione dell'ambiente, della salute e del territorio.

La volontà espressa in numerose circostanze a livello governativo, induceva a ritenere prossimo un momento di finalizzazione strategica delle Agenzie ambientali in una sempre maggiore identità di fini d'indirizzi tra il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, le Regioni e le Province Autonome⁵.

2. Il fascino euro-mediterraneo della Sesta Conferenza di Palermo

L'incontro tra le Agenzie ambientali del 2002, che si svolse nel capoluogo siciliano dall'11 al 13 novembre, avveniva in un momento organizzativo partico-



lare: solo due mesi prima, si era chiuso il periodo di riassetto organizzativo del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio; era stata istituita l'APAT, l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, con la confluenza nel medesimo organismo delle competenze dell'ANPA e di una parte considerevole del Dipartimento Servizi Tecnici della Presidenza del Consiglio; era giunto a completamento sul territorio nazionale il Sistema delle Agenzie ambientali regionali e provinciali, che garantiva un supporto tecnico-scientifico sempre più completo e valido al Ministero dell'Ambiente ed al tempo stesso dava un maggiore vigore nell'apertura al confronto con le altre agenzie internazionali.

La precedente Conferenza di Bologna aveva posto inizio ad un cambiamento di rotta degli appuntamenti agenziali. Mentre i primi incontri annuali si incentravano su alcuni argomenti particolari, dall'incontro bolognese ed in parte da quello del 2000 a Venezia, le Conferenze iniziavano a mostrare la vastità di argomenti che il Sistema toccava in tutte le sue sfere di competenza. Dai dati ambientali alle valutazioni, dalle emergenze ai rifiuti, dalle varie tipologie di inquinamento agli strumenti di adesione volontaria. Il quadro delle Agenzie ambientali era stato ormai completato e la presenza di tanti operatori testimoniava questo punto di arrivo.

Durante la sessione di apertura, i rappresentanti delle istituzioni siciliane sottolinearono l'opportunità offerta alla Regione di dimostrare la propria attenzione al rispetto dell'ambiente e l'impegno a seguire questi temi fondamentali per il futuro. Anche l'ARPA Sicilia, in qualità di Agenzia da poco istituita, vedeva in questo evento l'opportunità di dimostrare dinamismo e volontà di allinearsi alle Agenzie che avevano alle spalle maggiore esperienza. Inoltre, si prendeva l'impegno a fornire dati ambientali tali da potersi inserire nel Sistema Informativo Nazionale, consapevoli dell'importanza della conoscenza e dell'informazione.

"Il network ambientale è ormai una realtà", constatò il Senatore Gino Moncada della Commissione Territorio, ambiente e beni ambientali del Senato. L'obiettivo attualizzare i principi dello sviluppo sostenibile era il segno della volontà delle Agenzie ambientali di operare per il benessere della popolazione. Il Sistema, secondo il Senatore Moncada, cercava l'integrazione con tutti gli altri settori vitali del Paese ponendo al centro dei propri programmi la ricerca e l'informazione, un obiettivo che grazie alle Agenzie per l'ambiente aveva ottime potenzialità di non rimanere una vuota promessa.

2.1 Dall'ANPA all'APAT

Ampio spazio della sessione di apertura fu dedicato ai cambiamenti che avevano portato alla nascita dell'APAT con la presentazione delle finalità previste dallo statuto, tra le quali: funzioni tecnico-scientifiche concernenti la protezione dell'ambiente ed a carattere operativo o di controllo; il riassetto organizzativo della difesa del suolo e delle acque ed ogni altro compito a supporto dello Stato per le funzioni di rilievo nazionale; coordinamento tecnico nei confronti delle Agenzie regionali, delle Province Autonome di Trento e Bolza-

L'APAT e la Sesta Conferenza di Palermo 11- 13 novembre 2002

Un cambiamento fondamentale nella storia del Sistema Agenziale



no e degli altri soggetti che si occupavano di compiti analoghi e attribuzioni già di competenza dell'ANPA e del Dipartimento per i Servizi tecnici nazionali, ormai confluiti nella medesima struttura⁶. Questo ampliamento delle funzioni, realizzabile tramite apposite convenzioni, allargava i settori di intervento, permettendo, inoltre, di rafforzare il ruolo delle Agenzie come punto di riferimento per le altre Pubbliche Amministrazioni. A livello organizzativo, l'APAT non era guidata da un Consiglio d'Amministrazione o da un Commissario, ma dal Direttore Generale.

Una cultura ambientale ben radicata era fondamentale per garantire una proficua azione comune tra le Agenzie ed è per questo che il dialogo costituiva uno dei principali motivi ispiratori dell'intero Sistema. Emergeva la necessità di rendersi maggiormente riconoscibili all'esterno, poiché spesso il pubblico non era adeguatamente informato sulle attività svolte dalle Agenzie. L'APAT aveva intrapreso un processo che armonizzava le competenze della vecchia struttura con i nuovi servizi; nel contempo andava impostato un rapporto proficuo con le altre realtà regionali e con tutti gli altri attori sociali. I passi già fatti per la creazione di un sistema informativo ambientale unico avevano portato ad ottimi risultati e per il futuro ci si proponeva lo stesso obiettivo con le Agenzie. La formazione di una rete ambientale sempre più stretta, in cui la collaborazione fosse un preminente principio di ispirazione, rappresentava il principio ispiratore dell'organizzazione interna di tutte le Agenzie.

Il Consiglio Federale

Come si legge dallo Statuto dell'APAT: "al fine di promuovere lo sviluppo coordinato del sistema nazionale dei controlli in materia ambientale, e' istituito presso l'Agenzia un Consiglio federale, presieduto dal Direttore generale dell'Agenzia, composto dai legali rappresentanti delle Agenzie per la protezione dell'ambiente, istituite dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61." Il Consiglio Federale svolge funzioni consultive nei confronti del Direttore Generale e del Comitato Direttivo e si riunisce almeno tre volte.

In particolare, è sentito in occasione dell'assunzione di alcuni atti, come le Convenzioni stipulate con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, soprattutto in materia di assegnazione dei finanziamenti delle ARPA e dei relativi controlli sull'uso delle risorse. Inoltre, il Consiglio Federale si esprime in merito alle metodologie tecnico-operative per l'esercizio delle attività delle Agenzie regionali e sulle funzioni di coordinamento dell'APAT all'interno del Sistema.

Alle riunioni partecipa anche un rappresentante delle Regioni, senza diritto di voto, eletto dalla Conferenza dei Presidenti in relazione alle materie trattate.

2.2 Uno sguardo internazionale. Dalla Finlandia alla Tunisia

La Sesta Conferenza ebbe un forte elemento di caratterizzazione nell'apertura al panorama internazionale ed in particolare verso i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, avvalendosi dei contributi giunti da esponenti autorevoli



quali l'Agenzia Europea dell'Ambiente, il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente, la Commissione Europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale, nonché da istituzioni ambientali di Paesi del Nord Africa. Il particolare taglio internazionale dell'evento palermitano era il frutto del percorso intrapreso a livello governativo dal Ministero dell'Ambiente e supportato tecnicamente dall'APAT. Gli accordi si muovevano in diverse direzioni, dalla Cina all'Europa orientale, ma soprattutto con i paesi dell'area mediterranea. La città di Palermo si presentava come il luogo ideale per veicolare questo tipo di messaggi, per la sua vocazione storica di crocevia tra culture, e per un tessuto urbano, architettonico ed umano segnato profondamente dalla commistione di tradizioni differenti, dall'araba alla middle-europea. Il Sistema Agenziale si inseriva in questo quadro internazionale, soprattutto per la consapevolezza, ormai evidente nel 2002, che le questioni ambientali non possono più essere vissute solo a livello nazionale.

A livello internazionale la presa di coscienza sulla necessità di affrontare i temi ambientali era emersa nel 1972 con la Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano organizzata dalla Nazioni Unite. L'incontro segnò un punto di svolta nell'acquisizione di una coscienza globale sul rapporto ambiente sociale e la difesa dell'ambiente fisico. Il presupposto su cui si poggiava la Conferenza di Stoccolma era riuscire a bloccare il degrado ambientale attraverso una serie di accordi e trattati internazionali, nei quali gli Stati si impegnavano a intraprendere politiche attente alla salvaguardia degli ecosistemi. I problemi ambientali travalicavano i confini del territorio nazionale, interessando i paesi confinanti, ed andavano affrontati al di là dei confini spaziali delle singole nazioni. Stoccolma introdusse il concetto di *"global commons"* ovvero beni che sono comuni a tutti gli essere umani e la cui salvaguardia spetta al mondo intero.

Ad arricchire la seconda Sessione della Conferenza di Palermo le presentazioni fatte dall'Agenzia Europea dell'Ambiente e dalle Agenzie di Regno Unito, Francia, Austria e Finlandia; oltre a quelle rappresentative della sponda sud del Mediterraneo, quali Tunisia, Algeria ed Egitto. Queste ultime in particolare rappresentavano la prospettiva del Mediterraneo, verso la quale era proiettata prioritariamente la Conferenza.

Sia per la vicinanza geografica sia per le affinità culturali il Mediterraneo è uno spazio *vicino* all'Italia. È anche un'area sulla quale sono state sperimentate forme di collaborazione internazionale innovative in campo ambientale, che si può dire abbiano rappresentato la matrice ed il modello per successivi accordi multilaterali a livello regionale e globale⁷. In virtù del legame particolare che unisce gli Stati del cosiddetto "cerchio di gesso"⁸, per la prima volta nel 1975 un gruppo di Paesi appartenenti ad una stessa regione geografica si unì per studiare i possibili sviluppi sociali ed economici dell'area mediterranea. Prese così avvio nel quadro dell'UNEP il MAP, Mediterranean Action Plan, uno strumento per analizzare il quadro ambientale comune, che comprendeva sia quello marino-costiero sia i possibili piani di azione rivolti allo sviluppo sostenibile. Strumento giuridico del MAP è la Convenzione di Barcellona, firmata nel 1976 da 16 governi mediterranei e dalla Comunità Europea, un accordo che aveva come scopo la protezione del mar Mediterraneo dall'inqui-

Lo sfondo euro-mediterraneo ed internazionale

Il Mediterranean Action Plan



namento attraverso l'attuazione di diversi Protocolli. La Convenzione di Barcellona è ancora attiva e ad oggi le Parti contraenti sono ventidue, ovvero la Comunità Europea e ventuno paesi del bacino mediterraneo.

A sua volta l'Unione Europea rilanciò le relazioni dell'area mediterranea promovendo il Partenariato Euro-Mediterraneo, in seno alla Conferenza di Barcellona del 1995. Gli Stati membri della UE ed i Paesi del bacino del Mediterraneo (Algeria, Turchia, Israele, Egitto, Autorità Palestinese, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia) diedero dato vita ad un vero e proprio "Spazio Euro-mediterraneo" focalizzato su tre assi principali: politico e di sicurezza, creando un'area comune di pace e stabilità; economico e finanziario, promovendo la nascita di una zona di libero scambio (Euro-Med); culturale, sociale ed umano, favorendo l'incontro tra le diverse culture ed i diversi popoli, in modo da promuovere l'integrazione.

L'APAT, le ARPA e APPA erano pienamente coinvolte in questo processo di cooperazione euro-mediterraneo. L'APAT forniva al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio supporto tecnico in numerosi negoziati internazionali quali i cambiamenti climatici, lo sviluppo sostenibile, la Convenzione di Aarhus; ma lavorava anche a Regolamenti e Direttive nel settore della tutela delle acque, dei rifiuti, della qualità dell'aria e delle certificazioni ambientali. Il Sistema Agenziale era coinvolto a vari livelli attraverso collaborazioni congiunte APAT/Agenzie regionali oppure con esperienze specifiche portate avanti dalle ARPA/APPA in qualità di *project leader* o *partner*. Questo emergeva durante la Conferenza di Palermo nelle relazioni dei Direttori Generali, su una vastità di argomenti e programmi: il monitoraggio delle acque marine dell'Alto Adriatico⁹, la desertificazione¹⁰, proposte di possibili attività di controllo delle acque di balneazione¹¹, studi per uno sviluppo sostenibile nello spazio alpino¹² e molte altre iniziative nei principali settori di tutela ambientale. La sponda sud del Mediterraneo si trovava, inoltre, ad affrontare con particolare preoccupazione problemi ambientali legati soprattutto al trattamento delle acque, allo smaltimento dei rifiuti e alle aree urbane¹³.

Si era da pochi mesi concluso il vertice di Johannesburg (26 agosto- 4 settembre 2002), il più grande meeting mondiale dopo quello di Rio De Janeiro del 1992. Johannesburg aveva messo al centro i problemi di degrado ambientale del pianeta ed il divario sempre più accentuato fra paesi ricchi e paesi poveri, un sistema che metteva a rischio la crescita sostenibile a livello globale. Forte era stato lo scontro fra paesi del nord e del sud del mondo in sede di vertice, in modo particolare sul tema dello sviluppo e dell'energia¹⁴. Ma si era cercato di individuare alcuni obiettivi concreti quali, per esempio, la necessità di dimezzare entro 2015 il numero di persone senza accesso all'acqua potabile. L'Italia, dal canto suo, si era fatta promotrice di alcune iniziative a Johannesburg: nel Mediterraneo, per la promozione e diffusione delle fonti rinnovabili; con la Cina, presentata ufficialmente nella capitale sudafricana, riguardante tutti i principali settori della protezione ambientale.

In quali direzioni si doveva muovere l'Italia? Per il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio non era possibile parlare di sviluppo sostenibile se si considerava solo a livello locale o nazionale. Era importante inquadrare la sostenibilità ambientale anche su scala regionale. Per esempio, il Dicastero ave-

Il Vertice di Johannesburg



va indicato come priorità di azioni l'Europa dell'Est, un'area con molte criticità e segnata da mezzo secolo di economia pianificata; in questa direzione si era iniziato a lavorare in collaborazione con l'APAT ed alcune Agenzie regionali¹⁵.

Il coordinamento con altri settori

Un altro importante passaggio dello Statuto è quello che disciplina le convenzioni stipulate dall'APAT per coordinare le proprie attività con quelle di altri settori in materie di comune interesse ed in particolare con: l'Istituto Geografico Militare, l'Istituto Idrografico della Marina, il Servizio Meteorologico dell'Aeronautica militare, il Corpo Forestale dello Stato, l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia ed il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. Con tutti questi soggetti sono state stipulate convenzioni per la migliore sinergia delle rispettive attività.

Inoltre, l'APAT, in base al D.Lgs.300/1999, è una Componente del Servizio nazionale della Protezione civile ed è una Struttura operativa che pertanto partecipa direttamente alla redazione dei Programmi nazionali di previsione e prevenzione in relazione alle varie ipotesi di rischio. Una Convenzione è in atto tra le due Istituzioni.

L'APAT fa parte del Comitato operativo della Protezione civile, che assicura la direzione unitaria e il coordinamento delle attività di emergenza (art.5 comma 3-ter della L. 401/2001), ed ha le competenze tecnico-scientifico, autorizzative e di supporto alle Autorità preposte, nel campo del rischio industriale (D.Lgs. 334/99-Seveso II), del rischio nucleare (DPR 230/94), della protezione ambientale (L. 61/94) e della riduzione del rischio idrogeologico (D.L. 180/98).

2.3 Non solo questioni interne: il punto sulle attività verso l'esterno

La prima sessione della Conferenza intendeva delineare il tipo di percorso che era stato intrapreso dal Sistema APAT/ARPA/APPA, parlando di conoscenza, prevenzione e risanamento, uscendo dallo schema usuale dei precedenti appuntamenti, durante i quali i principali argomenti riguardavano soprattutto le criticità ed i rapporti instaurati sia all'interno sia nei confronti di altre analoghe Istituzioni.

L'uniformità dell'informazione sullo stato dell'ambiente e la sua diffusione assumevano un grande valore strategico e le Agenzie esprimevano il loro impegno nel fornire dati oggettivi e corretti. Inoltre, nello svolgere il compito fondamentale di fornire idonei strumenti di conoscenza, il Sistema Agenziale si conformava su modelli omogenei, che riuscissero a superare gli eventuali dubbi e le ambiguità nel confronto dei dati sulle medesime tematiche.

Altro momento chiave dell'azione delle Agenzie era la predisposizione delle attività di prevenzione, che servivano ad identificare le priorità e gli strumenti in modo coordinato e che potessero eliminare le fonti di rischio ambientale, con un approccio multidisciplinare che coinvolgesse attori pubblici, privati, centrali e periferici.

La coscienza di dover rimediare ad azioni che avevano duramente compromesso lo stato dell'ambiente guidava le azioni delle Agenzie ambientali. La bontà



di tale ispirazione si esprime anche nel saluto del Segretario Generale della Presidenza della Repubblica Gaetano Gifuni, affermando che *“la VI Conferenza Nazionale sottolinea il costante impegno delle Agenzie Ambientali nella difesa del nostro patrimonio naturale”*.

Un progetto per il Mezzogiorno

La centralità del tema del confronto emerse anche nella terza sessione della Conferenza, durante la quale si discusse sui risultati dei gemellaggi con il primo bilancio triennale dopo l'inizio del progetto speciale denominato “Sistema Agenziale nel Mezzogiorno”, avviato nel 1998 con il fine di favorire l'integrazione e l'aiuto tra Agenzie, promuovendo lo scambio di informazioni e metodologie. Con questo programma si intendeva impostare le relazioni tra le Agenzie su basi di aiuto reciproco, attraverso lo scambio e la collaborazione continua, nella consapevolezza che l'ambiente come principio non poteva dipendere dalle caratteristiche territoriali.

Il gemellaggio era diventato una sorta di cinghia di trasmissione, uno strumento trainante, che portava sull'intero territorio nazionale un Sistema Agenziale strategico in cui l'esperienza, la professionalità e le “migliori pratiche” presenti erano diffuse, interscambiate e quindi, utilizzate proficuamente. Nel confrontarsi con altre realtà, contraddistinte da una maggiore consapevolezza e maturità operativa, le ARPA di recente istituzione potevano accelerare i tempi di intervento, acquisire informazioni ed esperienze utili per proseguire il loro percorso. Ma anche le Agenzie più “evolute” operativamente, cimentandosi con quelle di più recente costituzione, avevano saputo arricchirsi in tale processo osmotico. I gemellaggi erano fondamentali perché raggiungere livelli elevati di ecoefficienza era possibile solo con la comparecipazione e l'abitudine al dialogo reciproco¹⁶.

Il Semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea

Per l'undicesima volta dal 1957, l'Italia ha avuto il compito di presiedere il Consiglio dell'Unione Europea dal 1 luglio al 31 dicembre del 2003.

Il Consiglio è la principale istituzione dell'Unione e ha poteri decisionali: l'Italia, quindi, è chiamata ad un compito importante nell'organizzazione dei lavori dell'istituzione, dando un impulso al processo decisionale legislativo e politico. A presiedere il Consiglio, sono chiamati a turno da ciascuno Stato membro dell'Unione per un periodo di sei mesi, secondo un ordine prestabilito. La Presidenza è incaricata di fissare l'agenda del Consiglio, presiederne tutte le riunioni e soprattutto di elaborare compromessi atti a risolvere i problemi che via via si presentano.

In particolare, il programma “ambiente” della Presidenza italiana è stato individuato nelle linee generali elaborate nel 2002 ed è stato successivamente precisato sulla base delle conclusioni del Vertice di Johannesburg ed in relazione allo stato di avanzamento dei lavori del Consiglio dei Ministri dell'Ambiente durante le Presidenze della Danimarca e della Grecia. Il contenuto del programma si colloca nel contesto di un intenso momento di attività internazionali, caratterizzato dalla sfida culturale e politica per una svolta europea dalla cultura del “comando e controllo” a quella dell'ambiente come “motore di sviluppo”.



2.4 I quattro pilastri del Sistema: la conoscenza dell'ambiente, la prevenzione, la valutazione e il risanamento

Durante la prima sessione della Conferenza di Palermo, si presentarono i risultati delle analisi intraprese dai gruppi di lavoro, formati da rappresentanti delle Agenzie regionali, che traducevano in pratica le attività dei quattro pilastri: conoscenza, prevenzione, valutazione e risanamento.

Il primo argomento di discussione riguardava lo stato dell'arte sulla gestione della conoscenza ambientale, definita come la sintesi delle azioni che costituiscono la catena MDIAR: Monitoraggio/Controllo, Dati, Informazione, Analisi/Valutazione, Reporting. In questa accezione le prevalenti attività istituzionali, come la gestione delle reti di monitoraggio, l'effettuazione dei controlli, lo sviluppo e gestione dei sistemi informativi ambientali, la comunicazione e la produzione di rapporti periodici, erano comprese in un'unica ottica integrata.

L'estrema importanza attribuita alla conoscenza ambientale rifletteva i principi guida di incontri internazionali fondamentali, come ad esempio la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992, confermati poi dal Piano di Attuazione approvato dal Vertice Mondiale di Johannesburg. In quest'ultimo vertice si puntava l'attenzione su alcuni aspetti, in modo speciale sulla rilevanza dell'informazione al pubblico quale primo gradino per una partecipazione più diffusa ai processi decisionali.

Il passaggio dall'ANPA all'APAT avrebbe condotto ad un cambiamento trasversale di tutte le tematiche di conoscenza ambientale e ad accrescere il valore aggiunto riconosciuto a questo settore, anche grazie alle opportunità finanziarie concesse dalla legge di riforma n. 93/2001.

Un ambito che sicuramente avrebbe giovato del cambiamento era il *reporting* ambientale. Una delle novità più rilevanti era stata la pubblicazione del volume: "Verso l'Annuario dei dati ambientali, primo popolamento degli indicatori SINAnet", predisposto dall'Agenzia nazionale con il contributo dell'intero Sistema. Con esso era iniziato un processo per il trasferimento di informazioni oggettive, organizzate in modo da fornire un quadro delle condizioni ambientali del Paese in modo completo, attendibile ed organico. Il volume forniva novantasei indicatori, selezionati tenendo anche conto dei criteri utilizzati dall'Unione Europea, al fine di favorire il confronto con le realtà europee. Questo prototipo di raccogliatore di dati ambientali fu poi ampliato con il primo "Annuario dei dati ambientali" edizione 2002, presentato durante la Conferenza di Palermo, occasione utile per testimoniare l'impegno di ogni Agenzia sulla comunicazione ambientale. L'Annuario traduceva nei fatti lo slogan, coniato a Rio de Janeiro nel 1992, secondo il quale per pervenire ad uno sviluppo sostenibile era necessario: *"pensare globalmente e agire localmente"*.

Il secondo argomento di discussione era centrato sul tema della prevenzione, le cui analisi furono presentate durante la Sesta Conferenza. Esso si articolava in quattro filoni di ricerca: rapporto ambiente-salute, strumenti per lo sviluppo sostenibile, EMAS ed Ecolabel, formazione ed educazione ambientale. In generale si registrò un sensibile aumento dell'impegno agenziale nell'ambi-

La conoscenza

La prevenzione



to delle politiche di prevenzione, attraverso un miglioramento delle metodologie, degli strumenti e delle strategie operative. Il Sistema Agenziale aveva raggiunto un livello di conoscenza approfondita per poter agire efficacemente in questo ambito.

La valutazione

Il terzo pilastro del Sistema APAT/ARPA/APPA era la valutazione, elemento essenziale per continuare nel miglioramento dell'approccio preventivo, che doveva coinvolgere le Pubbliche Amministrazioni, gli operatori privati e vari portatori di interesse per semplificare le procedure ed i rapporti dei soggetti coinvolti. Valutare correttamente permetteva di cambiare la struttura direttiva delle politiche di azione basata sul comando-controllo per orientarla verso quella basata sul binomio conoscenza-comunicazione. Alla luce di queste considerazioni, assumeva grande rilevanza l'applicazione di strumenti quali la Valutazione degli effetti di determinanti piani e programmi sull'ambiente (VAS, Valutazione Ambientale Strategica); la Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA); la Prevenzione e il Controllo Integrato dell'inquinamento ambientale (IPCC – *Integrated Pollution Prevention and Control*) per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (a.i.a.).

Il risanamento

Ultimo passaggio, il risanamento, altro elemento fondamentale tra i compiti delle Agenzie. Anche in questo settore si registravano cambiamenti. Da una parte, legati ad una contrazione delle attività produttive e conseguentemente delle emissioni, dall'altra alla progressiva adozione di dispositivi o di modalità di gestione delle attività e dei rifiuti prodotti, che consentivano un graduale avvicinamento agli obiettivi di risanamento previsti dalla normativa vigente.

In tale contesto, un importante elemento di confronto in campo ambientale si incentrava sul dialogo tra pubblico e privato: le testimonianze di attori come la Confagricoltura e la Confindustria riportavano l'evoluzione del concetto di ambiente da vincolo ad opportunità. Questo risultato era stato raggiunto anche grazie alla dimensione soprannazionale assunta da certe tematiche, fin dopo l'adesione dell'Italia all'Unione Europea. Le imprese avevano capito i vantaggi che potevano derivare dalle certificazioni ambientali come EMAS, ai fini di una maggiore competitività, attraverso un reciproco vantaggio sia per l'ambiente, sia per il sistema industriale nel suo complesso.

Il network dei Capi delle Agenzie Ambientali Europee

Il Network è un gruppo di lavoro informale, lanciato nel Novembre 2003, che riunisce i capi delle Agenzie Ambientali ed organismi analoghi di tutti i paesi europei e dell'Agenzia Europea per l'Ambiente per lo scambio di punti di vista ed esperienze su temi di interesse comune per le organizzazioni impegnate nell'attuazione quotidiana della politica ambientale nei rispettivi paesi.

Si articola in gruppi di interesse su temi quali il miglioramento della regolamentazione ambientale e la competitività, l'uso sostenibile delle risorse naturali, i cambiamenti climatici, ambiente ed agricoltura. Ha recentemente prodotto il "Prague Statement", ovvero un documento comune in cui sono esaminati i



legami tra regolamentazione ambientale e competitività evidenziando con prove significative che una valida normativa non ostacola la capacità delle imprese di competere nei mercati ma anzi favorisce l'innovazione segnalando eventuali inefficienze nell'uso delle risorse e nuove opportunità.

L'Italia vi partecipa, ai sensi dello Statuto, con il Direttore Generale dell'APAT.

3. Una Conferenza impegnativa: Milano

L'appuntamento interagenziale del 2003 di Milano, che si tenne tra il 24 ed il 26 novembre, fu una Conferenza molto ricca. In tanti salutarono il nuovo incontro del Sistema APAT/ARPA/APPA sottolineando il ruolo ormai affermato di referente nazionale per le complesse tematiche ambientali. Il Sistema Agenziale costituiva per i cittadini e per il nostro Paese un riferimento di eccellenza per le capacità tecnico-scientifiche che aveva dimostrato, non solo da un punto di vista meramente operativo, ma anche nell'aver indirizzato l'opinione pubblica su argomenti di importanza assoluta ed aver suscitato comportamenti virtuosi da parte dei cittadini e delle imprese. Emergeva a Milano anche l'importanza della rete delle Agenzie nel loro essere state capaci di "fare sistema" attorno all'ambiente, insieme ad altri enti nazionali ed internazionali di ricerca; si erano dimostrate attori in grado di agire in modo omogeneo ed affidabile per l'Italia in tanti campi di azione¹⁷.

La rilevanza scientifica dei temi trattati, l'interesse che tali argomenti rivestivano per la Pubblica Amministrazione, le numerose sessioni tematiche ed i circa 200 contributi presentati alla Conferenza testimoniavano il contributo offerto dalle Agenzie per la protezione dell'ambiente in Italia. Il raggiungimento di questa autorevolezza era legato anche alle direttive europee recepite con leggi nazionali ed alla partecipazione del Paese ad importanti appuntamenti internazionali, elemento centrale del dibattito della precedente Conferenza.

Filo conduttore della Conferenza fu il tema dell'innovazione, nella convinzione che il miglioramento nel governo dell'ambiente fosse legato all'importanza attribuita alle nuove tecnologie e all'aggiornamento tecnico-scientifico del personale. Il *fil rouge* dell'innovazione attraversò i principali argomenti della Conferenza, ma fu particolarmente focalizzato sulle recenti evoluzioni del telerilevamento, applicato alle reti di monitoraggio ambientale. L'introduzione di questo nuovo sistema di monitoraggio del territorio contribuiva ad aumentare la qualità e la quantità di informazioni sull'ambiente.

Un sistema globale di informazioni e il telerilevamento

Il Sistema Agenziale italiano era stato coinvolto nei piani dell'Unione Europea principalmente orientati allo sviluppo delle conoscenze per la costituzione di un insieme globale di informazioni utili a tutti i soggetti che si occupano di ambiente e non. Il principale prodotto del progetto era un portale ambientale, costituito da dati su base geografica e dati statistici consolidati a livello nazionale, messi in relazione da fonti di informazione sull'ambiente locale elaborate a livello nazionale. Ai Paesi coinvolti era richiesto un notevole impegno, che i risul-

La Settima
Conferenza di
Milano 24-26
novembre 2003



tati avrebbero compensato, grazie alla costruzione della conoscenza delle tematiche ambientali di utile aiuto per le decisioni da prendere a livello nazionale, regionale e locale³. La conoscenza, quindi, come elemento fondamentale in grado di influenzare l'impostazione delle attività delle Agenzie.

Il riconoscimento della qualità dei materiali informativi prodotti fino a questo momento fu testimoniata dalla gratitudine che Regioni, Province e Comuni espressero a Milano nei confronti delle Agenzie durante la Prima Sessione della Conferenza, per essere riuscite a valorizzare l'ambiente come parametro trasversale di sviluppo, frutto di una collaborazione aperta e solidale.

I lavori della Conferenza di Milano lasciarono ampio spazio alla tematica del *te-lerilevamento*, insieme di tecnologie e metodi di analisi che permettono di acquisire informazioni quantitative della superficie terrestre da sensori posti a distanza da essa ed in un intervallo dello spettro elettromagnetico molto più ampio rispetto a quello consentito dall'occhio umano. Questa materia si caratterizza per il forte contenuto tecnologico, che ha avuto ancora un utilizzo limitato in Italia e necessita di una volontà di sviluppo congiunta da parte del mondo della ricerca, dell'industria e dell'amministrazione pubblica. L'obiettivo di introdurre tale argomento nel contesto della Conferenza di Milano era legato alla necessità di potenziare la cooperazione tra i suddetti attori con il coinvolgimento attivo delle Agenzie ambientali.

Gli obiettivi del Protocollo di Kyoto

Non era casuale che la Conferenza delle Agenzie si svolgesse nel capoluogo lombardo. Nel 2003 fu crocevia di altri eventi ambientali di rilevanza internazionale, come la Nona Conferenza delle Parti per la ratifica del Protocollo di Kyoto (COP9), riunitasi pochi mesi dopo l'incontro agenziale. Erano passati alcuni anni dalla Conferenza di Kyoto del 1997, che impegnava i Paesi industrializzati e quelli ad economia in transizione (dell'Est europeo) a ridurre le emissioni del 5,2% nel periodo 2008-2012, rispetto ai livelli del 1990. Il Protocollo riguardava, in particolare, le principali emissioni antropogeniche di gas capaci di alterare l'effetto serra naturale del nostro Pianeta. Per il raggiungimento di questi obiettivi, i Paesi firmatari potevano servirsi di diversi strumenti capaci di intervenire sui livelli di emissioni di gas a livello locale-nazionale oppure transazionale. La Conferenza delle Parti era l'incontro annuale fra i Paesi che fanno parte della Convenzione, durante il quale si prendono decisioni intergovernative per combattere gli effetti dei cambiamenti climatici.

La Conferenza di Milano fu una tre giorni di lavori particolarmente intensi, sia per la vastità del programma, sia per la complessità delle tematiche affrontate. Fra i temi centrali va citata la cooperazione tra le Agenzie ed il lavoro dei Centri Tematici Nazionali.

Ultimo, ma non per importanza, il tema dell'acqua, di speciale rilievo nell'anno dedicato dalle Nazioni Unite a questa risorsa fondamentale per l'uomo, con la volontà da parte della comunità internazionale di accrescere le proprie conoscenze su di essa, promuovere le pratiche giuste, mobilitare gli strumenti per gestire le risorse idriche in modo sostenibile e garantire la distribuzione di acqua potabile a tutti. Alcuni mesi prima della Conferenza di Milano, dal 16 al 23 marzo, si era svolto in Giappone (Kyoto, Shiga e Osaka) il Terzo Forum Mondiale sull'Acqua.



L'epidemiologia ambientale

La parte della Settima Conferenza dedicata alle priorità tematiche, l'organizzazione e la cooperazione del Sistema delle Agenzie proseguiva con la presentazione delle principali attività in campo di epidemiologia ambientale, tema che considerava la strettissima connessione esistente tra ambiente e salute.

Delle interconnessioni fra salute e degrado ambientale, le Agenzie avevano iniziato a parlare alla Conferenza di Bologna due anni prima. I più recenti indirizzi europei e nazionali in materia di tutela dell'ambiente e della salute pubblica avevano delineato percorsi operativi tesi ad un'analisi qualificata, alla fruibilità applicativa degli strumenti conoscitivi e al monitoraggio dell'efficienza delle *policy* applicate. In tale contesto, l'APAT aveva dato l'avvio ad un articolato progetto in materia di ambiente e salute che aveva alcune priorità: impostare diversi scenari di "lavoro" per le Agenzie ambientali, attraverso un loro maggiore coinvolgimento nello sviluppo di nuovi sistemi informativi; supportare le politiche ambientali collegate alla prevenzione delle malattie da inquinamento; infine, integrare le conoscenze della comunità scientifica.

3.1 Il consolidamento del Sistema delle Agenzie per la protezione dell'ambiente e il rilancio dell'ONOG

Lo sviluppo organizzativo del Sistema APAT/ARPA/APPA era oramai concluso, anche se restavano da risolvere alcuni nodi relativi al finanziamento, per conseguire la stabilità economico-finanziaria e consentire lo svolgimento delle attività istituzionali. I gemellaggi erano stati per molti anni uno strumento fondamentale per sostenere lo sviluppo delle Agenzie. Nel 2003 anche le Agenzie di più recente istituzione si erano fatte portatrici di numerose iniziative e trasferivano le loro capacità operative alle altre, in un quadro di rilevante e progressiva pari dignità. Il problema nodale non era più il completamento del quadro nazionale per la protezione dell'ambiente, ma si poneva la sfida di "omogeneizzare" le procedure e raggiungere un eguale livello di operatività sul territorio da parte di tutte le ARPA/APPA.

Con la precedente Conferenza di Palermo era stata raggiunta la maturità e la completezza del quadro ambientale. Così consolidato, il Sistema agenziale ritenne opportuno fare ripartire uno strumento che aveva iniziato a muovere i primi passi nel 1999 e che nel marzo del 2003 era stato rinnovato con la firma di un nuovo accordo triennale: l'Osservatorio Nazionale sull'Organizzazione e sulla Gestione delle ARPA/APPA (ONOG). Con la trasformazione dell'ANPA in APAT - nel quadro di una nuova struttura più funzionale e di un nuovo mandato - l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici e le ARPA/APPA decisero di investire nuovamente in attività di ricerca e supporto al Sistema Agenziale. Nella sua nuova veste l'Osservatorio si proponeva come strumento di sviluppo di *know-how* e conoscenza di carattere organizzativo-gestionale, in linea con le necessità espresse dalle Agenzie ambientali.

Quando nel 1999 era nato il primo Osservatorio le Agenzie iniziavano a riflettere sui problemi gestionali ed organizzativi da affrontare, ma nel 2003 alcune di



Il "Progetto Benchmarking"

esse avevano già diversi anni di vita. Il nuovo ONOG non aveva il compito di formulare teorie o proposte, bensì di determinare soluzioni, a partire da un confronto aperto e volontaristico fra le differenti realtà del Sistema. Ogni Agenzia aveva per così dire "scattato" una fotografia della propria situazione ed organizzazione; attraverso un processo di confronto e comparazione le Agenzie aprirono un tavolo comune, mettendo in discussione il proprio operato e la bontà delle soluzioni operative scelte dagli altri.

Un'azione importante in questa direzione era stato l'avvio del "Progetto Benchmarking", che aveva ricevuto l'ampio consenso e la partecipazione delle Agenzie. L'obiettivo principale era confrontare attraverso dati, esperienze e prassi operative il lavoro delle diverse Agenzie, per avviare un meccanismo di miglioramento continuo. Lo strumento del benchmarking, infatti, faceva emergere buone pratiche ed elementi di criticità nei modelli organizzativi e gestionali, consentendo, in questo senso, di ridefinire gli assetti e le procedure interne. Frutto di questo lavoro fu il "Rapporto Benchmarking", un documento annuale che forniva informazioni sulla struttura e sull'andamento del Sistema nella sua totalità¹⁸. Le attività dell'Osservatorio erano strettamente collegate ed inerenti alle necessità delle Agenzie, con la duplice finalità di contribuire alla più forte legittimazione del Sistema e di favorire un assetto organizzativo il più possibile omogeneo.

Non esisteva più per le Agenzie un problema di legittimazione del proprio ruolo e di riconoscimento del lavoro svolto per la tutela dell'ambiente. Nel momento in cui era stato riconosciuto il mandato nel quadro di un Sistema nazionale era importante definire gli strumenti per svolgere i compiti assegnati. Un punto importante per tutte le realtà del Sistema Agenziale era raggiungere una stabilità economico finanziaria per poter svolgere le attività di competenza. Si fece quindi riferimento ad un modello di comparazione. Nell'ambito della sanità pubblica la Sanità, era compito dello Stato fissare livelli di omogeneità nei livelli sanitari di assistenza, in modo da evitare sperequazioni dovute alla maggiore o minore ricchezza delle diverse Regioni. Per ovviare a ciò nel settore sanitario erano stati fissati livelli minimi di tutela essenziale e tale sistema poteva essere mutuato anche per l'ambiente. Poiché con la riforma del Titolo V della Costituzione, lo Stato si assumeva la prerogativa della tutela dell'ecosistema, era necessario che fosse fissato un livello di tutela minimo dell'ambiente, pur tenendo conto delle differenze di territorio fra nord e sud, e far sì che quel livello fosse mantenuto. Ciò avrebbe consentito l'individuazione delle risorse necessarie ai rami che componevano l'albero del Sistema agenziale.

A Milano destò vivo interesse il tema dell'Agenzia come "impresa pubblica" che produce dati, controlli e ispezioni e, pur non perseguendo l'obiettivo del profitto, tuttavia lavorava cercando di seguire, allo stesso modo delle imprese, il criterio dell'efficienza. Si stavano affermando alcuni principi di qualità dell'azione, che incontravano la soddisfazione dei fruitori, in una percezione che riusciva ad accomunare alcune caratteristiche delle imprese private con quelle delle Agenzie ambientali, in una visione globale orientata al principio ispiratore di corretto *management*. Con il tempo si era assistito ad un complessivo miglioramento del livello di affidabilità del Sistema ed il primo passo da com-



piere era analizzare la quantità e la qualità dei risultati raggiunti. Fino a qualche anno prima il concetto di Agenzia e quello di impresa apparivano antagonisti, in base all'idea che sviluppo ed ambiente erano elementi fra loro inconciliabili. Ma la storica dicotomia aveva ormai ceduto il passo ai principi, le regole, le strategie attrattive dello sviluppo ecocompatibile e le Agenzie, nel loro essere imprese, partecipavano a questo processo¹⁹.

Le ispezioni ed il danno ambientale

Altro interessante spunto era offerto dalla presentazione del ruolo del Sistema Agenziale nelle ispezioni, nella valutazione dei danni ambientali e delle proprie competenze in materia di prevenzione. La legislazione italiana a tutela dell'ambiente si ispirava sempre più al principio comunitario del "chi inquina, paga". I prodromi di tale impostazione risalivano al contenuto dell'art. 18 della legge n. 349/86, che, oltre ad istituire il Ministero dell'Ambiente, aveva formalizzato e disciplinato il danno ambientale, stabilendo che: *"qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base alla legge che comprometta l'ambiente ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore al risarcimento nei confronti dello Stato"*. Una maggiore caratterizzazione del principio secondo il quale l'ambiente è un bene di rilievo pubblico, la cui lesione danneggia l'intera collettività e provoca un obbligo di risarcimento, era stata elaborata dal Legislatore con l'emanazione delle successive norme specifiche a tutela dei beni ambientali, risalenti al 1997 (d. lgs. 22/97 in materia di rifiuti) e al 1999 (d. lgs. 152/99). La tutela sanzionatoria, però, non aveva avuto gli esiti sperati, per l'influenza che numerose criticità avevano sulla sua reale efficacia, e appare di sicuro rilievo l'ipotesi di riconoscere, con apposite norme, la titolarità ad agire per il risarcimento del danno ambientale verificatosi nel territorio di competenza⁴, potenziando il ruolo del Sistema Agenziale in materia di controlli. Quest'ultima competenza era stata valorizzata quale strumento attivo di strategia di prevenzione e conoscenza del territorio, grazie all'influenza sulle norme nazionali e regionali dell'evoluzione delle politiche ambientali comunitarie. Il controllo era ora inteso nel senso di processo, ovvero un insieme di attività fra loro interrelate, orientate alla qualità, alla certificazione e alla specializzazione.

3.2 I risultati dei CTN

La Conferenza di Milano fu l'occasione ideale per tornare a discutere sui Centri Tematici Nazionali, dato che il secondo piano triennale era appena iniziato e si stavano predisponendo le attività future. I CTN rappresentavano il principale strumento di supporto operativo all'APAT per lo svolgimento delle attività nazionali di coordinamento generale della base conoscitiva, possedendo la capacità di sviluppare approfondimenti tecnici ed interpretativi della normativa nazionale sul monitoraggio e sui controlli. Una delle principali funzioni dei CTN era quella di essere una sorta di cerniera fra le istanze locali e quelle nazionali nell'individuazione e interpretazione delle esigenze periferiche, coinvolgendo l'APAT e tutte le altre realtà regionali.

Il primo dei CTN del quale si illustrarono i risultati ed i progetti futuri era



quello relativo alla "Atmosfera, clima ed emissioni in aria". Questo Centro stava sfruttando le opportunità offerte dalla fase fortemente evolutiva della normativa nazionale, influenzata dall'impostazione delle Direttive dell'UE recepite con leggi nazionali e che aveva permesso l'affermazione di efficaci modelli di qualità dell'aria.

Altro settore che stava vivendo un notevole aggiornamento era quello degli "Agenti fisici" che includeva le tematiche delle radiazioni ionizzanti, non ionizzanti e del rumore, per le quali erano state approvate nuove disposizioni a livello nazionale. Come per gli altri Centri Tematici, anche quello degli Agenti Fisici coinvolgeva tutte le Agenzie e questo rappresentava un'importante occasione di contatto e collaborazione fra i diversi soggetti, favorendo l'avvicinamento fra Agenzie "storiche" e quelle di più recente istituzione. L'incontro periodico permetteva anche di favorire un equilibrato sviluppo delle conoscenze e delle competenze tecnico-gestionali, evitando eccessive specializzazioni su singoli temi.

Il monitoraggio sul ciclo idrologico, invece, era condotto attraverso la raccolta dei dati sui parametri fisici e chimici che descrivevano il processo, utilizzando reti di strumenti di misura dislocati sul territorio: questa attività rappresentava il cuore del Centro Tematico sulle "Acque interne e marino-costiere". La disponibilità di potenti strumenti informatici e telematici consentiva l'evoluzione delle metodologie operative per la costruzione di database tematici, in particolare sulla qualità dei corpi idrici.

In un territorio come quello italiano ricco di specie diverse di flora e fauna, grande rilevanza assumeva l'impegno per la conservazione della natura, che trovava espressione nel CTN "Natura e Biodiversità". L'obiettivo era quello di riuscire ad ottimizzare tutte le risorse disponibili in materia ed elaborare in maniera unitaria studi e ricerche, per la raccolta, la gestione e la valutazione dei dati sulla biodiversità e sulle altre componenti del patrimonio naturale.

L'APAT disponeva del necessario supporto per l'attuazione dei compiti che la legge istitutiva le affidava in materia di raccolta e gestione dei dati e delle informazioni ambientali, oltre che di controllo sui rifiuti e sui flussi di materiali grazie all'apposito CTN, che si occupava dell'armonizzazione dei risultati, di fornire *trend* e possibili scenari sulla quantità dei rifiuti e contribuire alla diffusione verso l'esterno dei risultati conseguiti.

I maggiori aspetti di degrado ambientale erano riconducibili al suolo ed in gran parte imputabili alle attività antropiche. Per la conservazione del suolo era fondamentale la conoscenza di tale risorsa, disponendo di banche dati georeferenziate di opportuno dettaglio, le quali rappresentavano l'obiettivo principale del CTN "Territorio e Suolo".

Un collegamento di tutti i dati provenienti dai CTN avvenne nella stesura dell'"Annuario dei dati ambientali", pubblicazione che mostrava un quadro sempre più dettagliato della situazione ambientale del Paese e che, grazie alla sua periodicità, forniva un confronto diacronico dell'andamento degli indicatori di cui era costituito. Obiettivo dei Centri Tematici Nazionali era, quindi, offrire descrizioni dettagliate su temi ambientali fondamentali ed ogni singola Agenzia era chiamata a questo impegno con il coinvolgimento delle proprie risorse e competenze.



La Sessione Plenaria sui CTN fece emergere un generale consenso sui risultati raggiunti, presentando un quadro sostanzialmente positivo, anche per la visibilità acquistata all'esterno dai risultati prodotti dai Centri Tematici.

Una risorsa fondamentale

Attenzione particolare fu, poi, rivolta al tema dell'acqua, nell'anno ad essa dedicato dalle Nazioni Unite. Una risorsa particolarmente delicata: ancora nel 2006 si calcola che 1 miliardo e 300.000 persone non hanno un accesso sicuro all'acqua potabile, 2,5 miliardi non possiedono sufficienti servizi igienici e 5 milioni di persone, principalmente donne e bambini, muoiono ogni anno per malattie relative alla qualità dell'acqua.

Il Sistema APAT/ARPA/APPA, grazie alle tecnologie disponibili, poteva fornire un apporto alla corretta gestione delle risorse idriche, soprattutto nel quadro del 6° Programma d'Azione per l'ambiente dell'Unione Europea che ne conferma il ruolo strategico. I piani adottati dalle regioni italiane testimoniavano l'impegno a tutelarle sia qualitativamente sia quantitativamente. Per le Regioni del Sud, come per esempio la Sicilia, la disponibilità di risorse idriche era un problema cruciale⁵. In ambito internazionale, è soprattutto in aree come quella mediorientale che la questione assume una rilevanza politica⁶. In termini strategico-militari è un problema di lunga data, ma all'alba del nuovo millennio si somma all'aggravante della scarsità delle risorse l'incremento della domanda che riduce l'acqua a bene economico. Garantirne l'accesso a tutti è impegno non solo di coloro che sono preposti alla sua tutela, ma deve rientrare in modo permanente nell'agenda della società civile⁷.

4. Verso Genova, capitale europea della cultura 2004

In linea con l'impostazione della prossima Conferenza delle Agenzie ambientali di Genova, la sessione di chiusura del settimo appuntamento di Milano volle essere l'ideale raccordo tra i due eventi, affrontando il tema della cultura ambientale. L'informazione sull'ambiente, intesa come conoscenza dettagliata delle caratteristiche e delle problematiche, se largamente diffusa e comunicata in forma adeguata, può divenire strumento di cultura²⁰. Questo processo coinvolge direttamente le Agenzie ambientali, che hanno tra gli elementi fondamentali del proprio mandato il compito di contribuire alla diffusione della cultura dell'ambiente e tale missione assume tanto più valore se si inserisce nel panorama più vasto di una società ormai "mediatica".

L'APAT, le ARPA e le APPA sono chiamate ad un aggiornamento continuo sui nuovi mezzi di comunicazione di massa, attraverso un'attenzione particolare alle nuove possibilità offerte dai prodotti multimediali. Il Sistema Agenziale dimostra i suoi progressi, ad esempio, con lo sfruttamento delle potenzialità della Rete o con le versioni informatiche dell'Annuario dei dati ambientali²¹.

Una delle azioni principali delle Agenzie per la diffusione della cultura ambientale è la promozione di attività di educazione, già esemplificata all'interno della legge istitutiva dell'ANPA. Tra queste attività rientrano: i programmi di divulgazione e formazione; l'incentivazione degli strumenti Ecoaudit ed Ecolabel; l'elaborazione e la diffusione di modelli di comunicazione del rischio alla po-

L'attenzione ai prodotti multimediali



polazione con la collaborazione degli altri organismi competenti; la definizione ed infine, la gestione di progetti territoriali in sinergia con enti locali, provveditorati, Università e soggetti come le fondazioni che operano nella materia.

Il Sistema delle Agenzie per la protezione dell'ambiente, quindi, rappresenta il soggetto istituzionale e tecnico-scientifico deputato a produrre la conoscenza dello stato dell'ambiente del nostro Paese, attraverso l'esercizio delle attività di controllo, ricerca, informazione e comunicazione.

La centralità di questi principi ha influenzato la nascita di un Gruppo di lavoro interagenziale, inizialmente rivolto in modo specifico al settore dell'educazione ambientale ma successivamente esteso anche alle attività di comunicazione e di informazione, da cui il suo acronimo C.I.F.E., e nato dalle riflessioni svolte nel corso delle precedenti Conferenze.

Le Agenzie italiane si dimostrano, così, sensibili alla riflessione del IV Programma di azione ambientale dell'Unione Europea, dove si afferma chiaramente che l'educazione e l'informazione ambientale, mediante indicatori e campagne di sensibilizzazione, sono elementi essenziali in ogni attività finalizzata al miglioramento della qualità dell'ambiente²².

Il Comitato Direttivo

Con il compito principale di coadiuvare il Direttore Generale nell'esercizio delle proprie funzioni, l'art. 6 dello Statuto dell'APAT, approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 8 agosto 2002 n. 207, ha disciplinato l'istituzione del Comitato Direttivo⁸.

Tematiche di primario interesse per lo svolgimento delle attività dell'Agenzia sono al centro delle riunioni di questo organismo consultivo, il cui insediamento è avvenuto il 9 luglio del 2003 alla presenza del Direttore Generale, dopo la nomina del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. In particolare il Comitato è sentito in materia di: bilanci e rendiconti, atti di programmazione, decreti relativi al funzionamento dell'Agenzia, atti convenzionali e su qualsiasi altra questione che il Direttore Generale intenda sottoporre alle sue valutazioni. Inoltre, sono oggetto di discussione tutti gli atti che coinvolgono le Regioni e le Agenzie ambientali regionali e provinciali.

I passaggi finali della Conferenza sottolineano i risultati del Sistema Agenziale nell'aver provveduto ad una trasformazione della mentalità dalla logica del comando e controllo a quella della condivisione che permette di inquadrare l'ambiente non più nell'ottica esclusiva di vincolo, ma ne accresce l'importanza di elemento fondante della cultura del Paese. Il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio conclude i lavori della Settima Conferenza, esprimendo il suo apprezzamento per la realtà agenziale del nostro Paese e propone una similitudine di stampo calcistico: *"in questi anni si è passati dalla squadra giovanile in cerca di affiatamento, pur determinata nella voglia di affermazione, a una squadra di professionisti in grado di preparare incontri impegnativi, quali la Conferenza annuale, mirati al raggiungimento di risultati positivi ed efficaci"*.

Dopo la chiusura della Settima Conferenza, in Italia si continua a parlare



d'ambiente: a distanza di un solo giorno, si apre infatti a Baveno (VB), località sul Lago Maggiore, il quarto Forum del GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*), programma internazionale, nato nel 1998 proprio a Baveno per volontà della Commissione Europea, dell'Agenzia Spaziale Europea (ESA) ed un gruppo di agenzie spaziali di numerosi Paesi europei, tra cui l'Italia, che si è prefissato lo scopo di creare una capacità europea di monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza, integrando informazioni provenienti da reti di rilevamento, da satellite e da piattaforme terrestri ed aeree. Si intende, così, fornire un supporto agli obiettivi comunitari riguardo lo sviluppo sostenibile e il governo globale, facilitando il flusso di dati di qualità, informazioni e conoscenza. In cinque anni, il GMES si è trasformato in una struttura molto coesa, che riesce ad inglobare gli utenti, i fornitori ed i beneficiari politici e l'appuntamento di Baveno vuole fare il punto della fase iniziale del Piano Operativo, precisando, poi, le azioni che si intraprenderanno nel successivo triennio per estendere il campo di azione del GMES, fino a raggiungere una operatività globale.

Baveno fu anche il palcoscenico di un altro evento che si svolge in contemporanea al primo, il secondo meeting di GEO (*Group on Earth Observation*), progetto che unisce 33 Paesi e l'Unione Europea per sviluppare sistemi congiunti di osservazione della Terra, con l'obiettivo di rispondere alle forti esigenze di informazione e di dati che aiutino a prendere decisioni sul piano globale. Questa iniziativa di stampo internazionale ha avuto inizio nel luglio del 2003 a Washington, durante il Vertice sull'Osservazione della Terra e l'incontro che si svolge sul Lago Maggiore è necessario ad implementare le decisioni avviate in quella sede.

Questi due incontri si inseriscono nelle attività programmate durante il semestre italiano alla Presidenza dell'Unione Europea e sottolineano, quindi, la volontà di inserire l'ambiente come tema prioritario tra quelli comunitari.

Gli incontri di
Baveno

Capitolo Terzo

IL CONFRONTO VERSO L'ESTERNO
DELLE PIÙ RECENTI CONFERENZE





Il confronto verso l'esterno delle più recenti Conferenze

1. Un palcoscenico culturale per l'Ottava Conferenza

L'ottavo incontro tra le Agenzie ambientali si inserisce in un contesto di notevole prestigio: nel 2004 è offerta all'Italia un'opportunità di incredibile visibilità a livello internazionale, con Genova designata "Capitale europea della cultura".

Questa importante iniziativa nasce nel 1985 su proposta dell'allora ministro ellenico della cultura, Melina Mercouri, per permettere ad una città europea, scelta da un'apposita commissione intergovernativa, di mostrare il proprio sviluppo e la vita culturale. La città prescelta riceve le risorse per migliorare le strutture ed effettuare adeguamenti a livello urbanistico, così da essere preparata per organizzare gli eventi e le mostre previste. Negli anni questa iniziativa ha registrato un successo crescente, riuscendo a diventare anche un'opportunità turistica ed economica di grande rilevanza.

La scelta di Genova, selezionata nel 1998 tra la rosa delle città candidate, acquisisce una maggiore importanza in considerazione del fatto che la successiva data utile per la scelta di una città italiana sarà il 2019, poiché le procedure di selezione dell'Unione Europea prevedono che tutti i Paesi membri abbiano la possibilità di ospitare a turno l'iniziativa.

Dopo l'assegnazione, la "città Superba" per antonomasia (così come è stata definita dal Petrarca), predispone un calendario di eventi e manifestazioni che valorizzano le prospettive future per lo sviluppo e la ricerca in tutti i campi, sia per Genova sia per l'intero Paese. Le manifestazioni di *Genova 2004* si articolano principalmente lungo tre linee guida: città d'arte, capitale del mare, città contemporanea, filoni che mettono in primo piano temi importanti ed attuali come la scienza, la tecnologia ed il lavoro.

L'APAT e l'Agenzia ligure per la protezione dell'ambiente, per sfruttare le elevate potenzialità offerte dall'iniziativa europea, promuovono l'organizzazione della "Settimana della cultura ambientale", con l'idea di creare un momento di dibattito sul ruolo dell'ambiente come elemento strategico per lo sviluppo socio-economico. L'evento si svolge presso i Magazzini del Cotone del Porto Antico dal 5 al 9 luglio, con il patrocinio delle più importanti autorità istituzionali del Paese e dell'Unione Europea.

Principale obiettivo dell'evento è mobilitare tutte le competenze e le energie del Paese per favorire la più capillare diffusione di una solida e critica cultura ambientale. Inoltre, è necessario stimolare l'apertura di efficaci canali di comunicazione e di scambio, in modo tale da poter coinvolgere tutti, Istituzioni, soggetti pubblici e privati, Università ed Enti di ricerca. Si tratta di un compito di importanza decisiva, non solo perché contribuisce alla crescita culturale della nazione, ma anche perché costituisce uno dei presupposti per il pieno esercizio dei diritti democratici dei cittadini, chiamati spesso a compiere scelte collettive che, per essere davvero autonome e responsabili, devono ri-

L'iniziativa della
"Capitale Europea
della Cultura"

La Settimana della
Cultura Ambientale



L'Ottava
Conferenza di
Genova 5-7 luglio
2004

spondere ad una solida conoscenza di base.

Negli ultimi anni l'appuntamento annuale delle Agenzie ambientali si è trasformato: da un momento di confronto sui problemi interni e comuni alle varie realtà regionali e provinciali ha assunto una valenza sempre più rivolta all'esterno e a tutti coloro che si occupano della protezione dell'ambiente in Italia e nel bacino euro-mediterraneo. In questo contesto la Conferenza di Genova si caratterizza per essere soprattutto un momento "esterno", utile a rilanciare il tema della comunicazione ambientale ed inserirlo in un più ampio panorama culturale.

La settimana dedicata all'ambiente è un evento che offre l'occasione per un confronto internazionale su comunicazione, informazione ed educazione ambientale. Si divide in due appuntamenti di uguale importanza: l'Ottava Conferenza delle Agenzie ambientali articolata in sette sessioni parallele ed il Convegno internazionale sull'ambiente marino e costiero nell'Area Euro-Mediterranea, ai quali si aggiungono numerosi eventi collaterali.

L'attenzione ad un panorama allargato, che tenga conto degli sviluppi in atto e della tradizione comune a tutti i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, è il filo conduttore del Convegno Internazionale sull'Ambiente marino che si svolge nelle due giornate successive alla Conferenza delle Agenzie, offrendo un momento di confronto di altissimo livello a tutti gli operatori. L'attenzione si concentra sulla gestione sostenibile del mare inteso come risorsa fondamentale ed intervengono esperti di fama internazionale durante le quattro sessioni previste dal Convegno.

Le peculiari caratteristiche della Liguria rendono l'argomento dell'ambiente marino molto attuale soprattutto a Genova. Il 75% delle attività della Regione sono concentrate sulla costa e nel lungo periodo di industrializzazione, che aveva interessato la Liguria, non erano state prese in considerazione le conseguenze di uno sviluppo incontrollato. Solo negli ultimi decenni si avvia un ripensamento delle attività produttive ed una riorganizzazione ottimale del territorio costiero¹. Il Convegno è un momento importante anche per parlare di integrazione fra ambiente e politiche dei trasporti marittimi, oltre che di gestione integrata della zona costiera e di responsabilità ambientale d'impresa.

Gli eventi collaterali

Gli appuntamenti collaterali, che riempiono la cornice dentro cui si collocava l'Ottava Conferenza, presentarono numerose tematiche: "Le fonti rinnovabili di energia", organizzato dall'Agenzia Regionale per l'Energia, particolarmente incentrato sulle politiche comunitarie e sugli impianti solari, eolici e a biomassa, che aveva lo scopo di coinvolgere gli attori interessati alla promozione e allo sviluppo dell'energia alternativa; gli sviluppi e le prospettive della tecnica *Life Cycle Assessment (LCA)*, utilizzata per valutare gli aspetti ambientali e i potenziali impatti associati ad un prodotto o un servizio, organizzato dall'Università di Genova in collaborazione con la "Società Italiana per l'Ingegneria Biotecnologica e la Biotecnologia Ambientale".

Si svolse anche una visita guidata presso la vicina località di Cengio (SV), sul sito di interesse nazionale ACNA, già sede della fabbrica chimica dell'Enichem, le



cui attività di bonifica erano state un modello in Italia per la rapidità e la qualità degli interventi effettuati.

In ultimo, un evento di particolare suggestione fu l'esercitazione antinquinamento RAMOGEPOL 2004, che ebbe luogo nelle acque antistanti il promontorio di Portofino, allo scopo di testare la capacità di risposta dell'apparato di fronte ad una emergenza ambientale marittima. L'esercitazione prevedeva la simulazione di un'esplosione a bordo di una motocisterna in arrivo nel porto di Genova, che trasportava 80.000 tonnellate in prodotto "iranian heavy". L'esercitazione avveniva nel quadro del piano internazionale franco-italo-monegasco per la lotta all'inquinamento.

1.1 L'ambiente da conoscere e da condividere

La Settimana della Cultura Ambientale riesce a catturare l'attenzione di un pubblico numeroso, oltre che aver permesso la creazione di rapporti sinergici tra i più autorevoli attori ambientali. Il Presidente del Comitato organizzatore esprime il suo apprezzamento per l'inserimento della Settimana tra gli eventi di "Genova Capitale della Cultura". La cultura non si esprime solo attraverso l'arte, ma piuttosto attraverso la capacità di diffondere notizie in grado di aumentare la consapevolezza dei problemi, soprattutto quando questi rivestono un ruolo determinante nei confronti dell'uomo².

La Regione ligure attribuisce una grande importanza all'ambiente per le proprie peculiarità territoriali. Considerazioni che acquistano un peso in più se riferite alla città di Genova che si trova ad affrontare numerose criticità, pur essendo ricca di notevoli risorse legate alle tante bellezze della fauna marina nelle sue vicinanze (come il Santuario dei Cetacei o la riserva di Portofino). La Conferenza rappresenta un momento fondamentale di riflessione collettiva sull'ambiente, per la ricerca di una partecipazione più attiva dei cittadini ed un coinvolgimento che renda possibile una maggiore coscienza della qualità presente e futura della propria vita. Le Agenzie ambientali si prendono carico di queste nuove esigenze, inserendosi nel più largo progetto di apertura e trasparenza intrapreso dalla Pubblica Amministrazione, affinché si ribalti la percezione di distanza e nebulosità dell'operato delle Istituzioni, che tanto ha segnato l'opinione pubblica.

Nel caso delle realtà agenziali, si tratta di una vera e propria *mission*, dato che una comunicazione in grado di assicurare un'efficace prevenzione non può essere relegata ad una semplice esposizione delle informazioni, ma deve essere collegata alla creazione di una rete di relazioni, intese come rapporti di scambio dinamici, vitali e costruttivi.

Si aggiunge, così, un ulteriore tassello all'ampia riflessione introdotta dalla Conferenza di Milano, durante la quale si è espressa l'idea che i dati a disposizione, raccolti con tecniche sofisticate, devono divenire strumenti di promozione per una cultura ambientale. L'aspetto tecnico del dato si deve coniugare con l'espressione più idonea a raggiungere il pubblico, inteso non solo come l'insieme dei cittadini, ma includendo anche i decisori politici.



Il Convegno Internazionale sull'Ambiente Marino e Costiero nell'Area Euro-Mediterranea

Trasporti marini, gestione delle zone costiere, porti, imprenditoria, innovazione e tecnologia sono stati alcuni dei filoni oggetto di approfondimento del Convegno che si è tenuto a Genova dalla mattina dell'8 al pomeriggio del 9 luglio 2004. Esperti di livello internazionale, che hanno scelto di affrontare i temi attraverso un approccio applicativo, hanno avuto modo di discutere sulla sicurezza della navigazione, lo stato di attuazione e gli sviluppi futuri delle normative internazionali ed europee ed infine sulla gestione integrata delle zone costiere. A conclusione dell'evento, i relatori hanno potuto confrontarsi con la progettazione relativa alle aree portuali, coinvolgendo numerosi soggetti sia pubblici sia privati che spesso sono tenuti ai confini dei dibattiti ambientali, ma che invece possono dare un contributo importante nella programmazione di uno sviluppo durevole.

Il Convegno internazionale è stato un'occasione di confronto tra numerose istituzioni e rappresentanti delle maggiori associazioni economiche e di categoria a livello internazionale, riuscendo a creare un momento di riflessione unitaria sui problemi di un bacino come quello mediterraneo che accomuna realtà molto distanti.

1.2 Uno sguardo sulla normativa ambientale

Con la prima sessione della Conferenza, si intende fare il punto sull'attuazione in Italia delle più recenti normative ambientali comunitarie e nazionali, con particolare riferimento a due aspetti: le implicazioni sulla pianificazione delle attività da parte dei soggetti istituzionali operanti sul territorio con compiti di controllo e monitoraggio, come le Agenzie ambientali, e l'individuazione dei ritardi e delle carenze riscontrate a livello nazionale.

Si passa, dunque, in esame il VI Programma d'azione in campo ambientale dell'Unione Europea, il quale fissa le priorità ed i traguardi per la politica comunitaria fino al 2010 e le linee strategiche in materia di sviluppo sostenibile. Le direttrici del Programma sono tese a migliorare l'attuazione della normativa sulla tutela dell'ambiente negli Stati membri, integrare la dimensione ambientale nelle politiche economiche e sociali e nella gestione del territorio, aumentare la collaborazione e la responsabilità con le imprese e l'informazione dei cittadini sull'ambiente.

Alcune direttive europee hanno, inoltre, allargato i compiti delle Agenzie in materia di valutazione dei progetti per la richiesta del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale da parte degli impianti industriali, essendo dotate delle appropriate capacità tecnico-amministrative, necessarie a garantire uno sviluppo tecnologico adeguato.

Si affrontano, poi, le implicazioni legate alle normative sui controlli ambientali, collegate alla raccomandazione europea sui requisiti minimi per le ispezioni ed alle esperienze organizzative e di pianificazione sul territorio nazionale. In questo settore, nuove possibilità si delineano con la legge n. 93/01, la quale prevedeva finanziamenti per il rafforzamento delle Agenzie e la razionalizzazione delle risorse umane ed economiche del Sistema nel suo complesso.



L'ultima parte della prima sessione della Conferenza analizza il complesso degli strumenti organizzativi per la pianificazione e la prevenzione, attraverso l'esame critico dei nuovi indirizzi in tema di valutazione di impatto.

1.3 Salute, impresa e diritto

Il dibattito della Conferenza continua con l'analisi delle ripercussioni del tema dell'ambiente con altri ad esso strettamente connessi: salute, impresa e diritto.

Molti spunti di riflessione per l'approfondimento degli effetti legati alla prima relazione derivano dalla Conferenza "The Future of Our Children" di Budapest, quarto appuntamento internazionale che vide riuniti i Ministri dell'Ambiente e della Salute di numerosi Paesi. L'evento di Budapest ha fatto emergere la necessità di limitare gli effetti dannosi dell'inquinamento sui soggetti più vulnerabili, come sono i bambini. Un problema al quale era urgente porre rimedio, anche attraverso la promozione di ricerche che permettano di raccogliere dati integrati per una migliore conoscenza e che siano frutto di collaborazioni fra le Istituzioni più autorevoli su questi argomenti, come ad esempio l'OMS.

La sessione prosegue con lo studio delle sinergie tra ambiente ed impresa. L'opinione di attori esterni al Sistema Agenziale è un'opportunità per individuare indicazioni, suggerimenti, punti di vista e sfide da raccogliere per eventualmente modificare le strategie in materia da parte del Sistema stesso. In tale contesto, sono coinvolti parecchi Consorzi di impresa impegnati, da anni, in programmi concreti di sostenibilità ambientale; ma sono anche presenti imprese italiane impregnate in programmi ambientali a vari livelli³.

Nell'ambito di procedimenti giudiziari civili e penali a carico di soggetti che hanno operato contravvenendo a norme poste a tutela dell'ambiente, l'APAT e le ARPA/APPA sono sempre più spesso chiamate a fornire un supporto tecnico e scientifico. Questo rapporto è frutto di un processo iniziato da circa quindici anni e che aveva portato ad un crescente adeguamento dell'ordinamento alle domande di protezione ambientale, anche in risposta alle più recenti direttive europee e agli orientamenti dei programmi d'azione ambientale adottati dalla Commissione di Bruxelles. Si è progressivamente passati da un'identificazione della tutela dell'ambiente con la tutela della salute, all'avvio di una produzione legislativa di settore.

Attraverso fasi alterne, la legislazione ambientale ha assunto un carattere più organico e la progressiva fase di razionalizzazione del quadro normativo porta all'eliminazione degli elementi di disomogeneità e al recupero dei ritardi accumulati nei confronti delle direttive e dei regolamenti dell'Unione europea.

1.4 Il cuore dell'Ottava Conferenza: comunicare l'ambiente

La Conferenza arriva al cuore degli argomenti proposti ovvero la comunicazione e l'educazione ambientale come strumenti di cultura.

"The Future of Our Children"

Il supporto alle azioni di tutela



La Convenzione di Aarhus

Il diritto all'informazione ambientale da parte dei cittadini è individuato come priorità dall'Unione Europea nel 1998 nella cittadina danese di Aarhus, dove si firma la "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale". La Convenzione di Aarhus rappresenta uno strumento internazionale di fondamentale rilevanza per la sensibilizzazione ed il coinvolgimento della società civile sulle tematiche ambientali, oltre che il più importante esempio di democrazia ambientale, in attuazione del Principio 10 della Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo. Vi aderirono 39 Stati membri della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) e l'Unione Europea.

Il nostro Paese è uno dei primi a ratificare la Convenzione con la legge 108 del 16 marzo 2001, per l'esattezza il secondo dell'Unione Europea dopo la Danimarca. Nell'ottobre 2002 l'Italia ospitò a Lucca il I Incontro delle Parti, durante il quale si firma una dichiarazione comune nella quale i partecipanti si impegnano a predisporre un'analisi complessiva dello stato d'attuazione della Convenzione. Il documento di Aarhus è fondamentale perché, come dichiarato dal Segretario ONU Kofi Annan rappresenta un ulteriore passo in avanti nel diritto internazionale ed un successo ambizioso nell'area della "democrazia ambientale". È un accordo che riguarda gli aspetti fondamentali dei diritti umani e della democrazia, che impegna i governi ad uno sforzo di trasparenza e di attenzione alle richieste dei *governati*, attraverso la stretta relazione tra i diritti umani e la protezione ambientale⁴.

A Genova le Agenzie registrano in modo corale la crescita esponenziale nella richiesta di informazioni in campo ambientale, che è andata aumentando negli ultimi anni. Il Sistema ha risposto a questa nuova esigenza con numerose iniziative, intraprese soprattutto in materia di *reporting*, che hanno visto un incremento legato al maggior interesse dimostrato dalla popolazione. Il Sistema agenziale produce molti dati e rapporti sullo stato dell'ambiente, ma lo sforzo che bisogna compiere è farli "parlare". Solo quando richiamano disastri o eventi calamitosi le notizie sull'ambiente divengono di dominio pubblico, mentre è prioritario che l'ambiente sia considerato qualcosa di quotidiano⁵. Come rispondono i soggetti preposti alla protezione dell'ambiente all'esigenza e alla responsabilità di comunicare? La grande quantità di interventi che hanno luogo a Genova su questa tematica mette in luce il valore del lavoro intrapreso dal Sistema agenziale in questa direzione, utilizzando tutti i principali canali di comunicazione istituzionale e non. Dal *reporting* alla rete delle biblioteche, dai siti web ai prodotti multimediali, dagli uffici stampa alle strategie integrate di comunicazione.

Nel campo del *reporting* si ha la necessità di individuare strumenti capaci di rappresentare sinteticamente le matrici ambientali. Tali mezzi sono rappresentati dagli indicatori ambientali, che consentono di ridurre gli sforzi e contenere i costi legati al monitoraggio frequente e simultaneo di un numero enorme di parametri; ma ciò è possibile solo disponendo di una base di dati completa, costantemente aggiornata e di facile accesso.

La definizione di un set di indicatori risulta preziosa al fine di favorire il confronto tra realtà territoriali differenti. Insieme di indicatori possono, quindi, essere elaborati attraverso opportuni modelli, in modo da costruire indici sintetici capa-

Le attività di reporting



ci di rendere conto di realtà complesse⁶. Per rispondere a queste esigenze, il Sistema Agenziale inizia a prendere le prime decisioni riguardanti la necessità di un maggior coordinamento delle iniziative locali che armonizzi le procedure e le metodologie, approfittando dei fondi disponibili con la legge 93/01, contenente disposizioni in campo ambientale e che ha autorizzato una spesa complessiva di 20 milioni di euro per l'elaborazione di progetti di *reporting* a livello territoriale.

Gli indicatori ambientali, inoltre, se codificati in modo semplice ed accessibile, possono diventare elemento utile alla sensibilizzazione dei cittadini sulle questioni ambientali, rispondendo alle mutate esigenze dell'opinione pubblica, che chiedeva una maggiore informazione sullo stato dell'ambiente. Ed è per questo, che tutte le Agenzie si sono attrezzate per fornire adeguate chiavi di conoscenza, che siano quanto più possibile orientate alla creazione di un sistema informativo sull'ambiente omogeneo, trasparente ed aperto. Utile al raggiungimento di questo obiettivo è il processo di potenziamento che negli ultimi dieci anni ha caratterizzato la Rete delle biblioteche ed i centri di documentazione del Sistema Agenziale, tappa necessaria del percorso intrapreso verso la formazione di strutture autonome, ma al tempo stesso ben integrate.

Tra gli strumenti strategici del Sistema APAT/ARPA/APPA, così come sono definiti dalla Carta di Padova, sottoscritta dai referenti delle Agenzie il 21 luglio 2002 in sede di Consiglio Federale, un ruolo rilevante è assunto dall'educazione ambientale, attraverso la predisposizione di attività formative condivise e coordinate dai diversi gruppi di lavoro tematici interagenziali. In questa prospettiva, alcune ARPA/APPA hanno, inoltre, assunto la funzione di coordinamento delle Reti regionali di Educazione ambientale, appartenenti al Sistema Nazionale INFEA (Informazione Nazionale, Formazione, Educazione Ambientale), nato nell'ambito di un accordo tra Ministero dell'Ambiente e Ministero dell'Istruzione per realizzare un programma ampio ed articolato. Le Agenzie affiancano le Amministrazioni regionali e provinciali nelle loro iniziative formative, veicolando così la dimensione culturale della sostenibilità ed espandendo l'abituale connotazione di Enti deputati al controllo ed al monitoraggio ambientale.

La Conferenza continua nell'approfondimento delle iniziative in campo di comunicazione ambientale, facendo il punto sulle nuove tecnologie a disposizione, come Internet o i prodotti multimediali, forme di divulgazione di grande impatto presso l'opinione pubblica e che permettono un coinvolgimento interattivo. L'obiettivo finale è quello di riuscire a stabilire un contatto diretto, con un riscontro sulle impressioni dei cittadini circa l'efficacia delle strategie messe in atto.

Per rispondere all'esigenza di comprendere come l'opinione pubblica percepisce e valuta le attività delle Istituzioni in campo ambientale, il Sistema Agenziale ha predisposto un'indagine conoscitiva su "La rappresentazione delle Istituzioni ambientali da parte dei cittadini e dei giornalisti". Partendo dalla constatazione che i problemi relativi all'ambiente e le loro conseguenze sulla vita quotidiana sono sempre più sentiti dai cittadini si è inteso conoscere le opinioni in materia, cogliendone alcuni aspetti ritenuti maggiormente significativi

La Carta di Padova

La rappresentazione dell'ambiente per i cittadini



in termini di propensione alla protezione dell'ambiente, in modo da poter predisporre la progettazione di strategie di comunicazione ambientale efficaci. L'analisi è stata condotta con l'elaborazione di un questionario che è stato somministrato ad un campione significativo di 1500 soggetti ripartiti sul territorio nazionale attraverso interviste telefoniche realizzate sia direttamente da APAT sia dalle singole Agenzie regionali e delle Province Autonome. Un altro interessante campione che è stato coinvolto nell'indagine è rappresentato da circa cinquanta operatori del giornalismo sia della carta stampata sia televisivo, intesi come strumento della diffusione della cultura ambientale.

Le risposte alle interviste sono state codificate ed inserite in una banca dati e la sintesi riepilogativa mostra situazioni di interesse generale sotto molti punti di vista ed offre numerosi spunti per le Agenzie sulle situazioni e sui fenomeni in atto. Tale lavoro si identifica nel Sistema Agenziale come innovativo e rappresenta uno stimolo per un dibattito all'interno delle Istituzioni ambientali su come maggiormente coinvolgere ed informare coloro per cui queste esistono⁷.

L'informazione e la comunicazione ambientale sono diventate, quindi, un aspetto essenziale nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche sull'ambiente. Le Agenzie ambientali devono impegnarsi in questo lavoro, non solo per garantire i diritti di "cittadinanza ambientale", ma anche per stimolare un mutamento nei comportamenti dei cittadini. L'occasione della Conferenza è utile a fare il punto sugli strumenti e sui nuovi modelli organizzativi adottati parallelamente dal Sistema⁸.

1.5 Le strade per una crescita costante

Dopo avere investito nuovamente nell'Osservatorio Nazionale sull'Organizzazione e sulla Gestione delle ARPA/APPA (ONOG), sono svolte principalmente ricerche sui temi del finanziamento e sul Progetto Benchmarking.

Un ulteriore studio intrapreso dall'ONOG è "Il fabbisogno finanziario delle Agenzie" e nell'ambito dell'evento genovese si discute sul contributo offerto all'impostazione di un nuovo sistema nazionale di finanziamento, ipotizzando un percorso che prevede fasi successive. La modifica dei criteri, studiata dal gruppo di lavoro, offre al Sistema delle Agenzie elementi teorici ed informativi di supporto per offrire un percorso di superamento dell'attuale modello di dipendenza finanziaria dal Servizio Sanitario Nazionale, per arrivare ad un nuovo modello fondato su un Piano Ambientale Nazionale che garantisca Livelli Essenziali di Tutela Ambientale (LETA) uniformi su tutto il territorio nazionale, a cui possa far seguito la ripartizione annuale della spesa ambientale attraverso la Legge Finanziaria⁹.

Le certificazioni ed il turismo

Per ampliare il campo delle certificazioni ambientali, interessanti sbocchi erano offerti dal settore turistico, soprattutto per la preminenza dell'Italia in questo campo, che presentava ancora notevoli potenzialità di crescita e sviluppo.



L'estensione delle certificazioni a questo ambito aveva un duplice intento: preservare il capitale ambientale, ricchezza indispensabile per una fiorente attività turistica, secondo, diversificare il tipo di offerta, puntando sulla qualità ambientale come elemento di selezione tra strutture e destinazioni turistiche. I vantaggi della certificazione EMAS erano notevoli, fornendo un'immagine rassicurante e credibile all'esterno, che ampie ricadute poteva avere sul piano economico e su quello della reputazione¹.

A conclusione della Conferenza si vuole fare un quadro di insieme delle strategie di cooperazione internazionale in atto e su quelle future con una Sessione della Conferenza che ospita relatori di elevato spessore. Il primo passaggio illustra un progetto del Ministero dell'Ambiente italiano, di concerto con il Ministero dell'Educazione della Repubblica di Tunisia, per promuovere strategie di sostenibilità sin dall'età scolare, attraverso un *training* formativo rivolto a trenta ispettori-formatori provenienti da tutti i distretti scolastici del territorio tunisino.

La partecipazione della Direzione Generale dell'Ambiente della Commissione Europea riporta il discorso sull'importanza della comunicazione, con la citazione di Francis Bacon "*Knowledge is power*", che acquista ancora più peso in un settore come quello ambientale dove le tematiche e cambiamenti sono enormi e di notevole complessità.

L'Italia ha impostato importanti collaborazioni con l'Est europeo e nell'ambito della Conferenza si illustrano i risultati del monitoraggio della qualità delle acque potabili, che ha visto il lavoro congiunto del nostro Paese con la Polonia nell'ambito del progetto PHARE, strumento finanziato dall'Unione europea per facilitare l'accesso delle nazioni dell'Europa centrale ed orientale.

Un altro esempio di cooperazione è la realizzazione di un sistema integrato di sorveglianza sui fenomeni eutrofici e mucilluginosi delle acque marine dell'Adriatico, rilevati dalle Agenzie regionali appartenenti a quella zona e dagli istituti di ricerca italiani e croati con lo scopo di offrire un bollettino informativo sullo stato delle acque marine.

Un esempio di cooperazione

In campo internazionale i gemellaggi sono un strumento di eccellenza per rendere disponibili, metodologie, procedure e competenze alle Agenzie dei Paesi di nuovo accesso da parte dei Paesi già facenti parte dell'Unione Europea. Numerosi sono gli esempi che interessano diverse componenti del Sistema Agenziale. Tra gli ultimi esempi, si cita quello avente l'obiettivo di promuovere ambiente e sviluppo nel processo di allargamento dell'Unione europea e della strategia di pre-adesione per la Romania, l'ARPA Sicilia, in qualità di capofila ed in collaborazione con il partenariato italiano (ARPA Liguria, ARPA Lazio, APAT, Codesvi della Presidenza della Regione e il Formez), è stata selezionata dalle autorità rumene per la gestione di un progetto di gemellaggio istituzionale.

Questa iniziativa si inserisce nell'ambito del Progetto Twinning, destinato ai paesi in fase di pre-adesione all'Unione Europea, è rivolto a sostenere le locali Agenzie nell'applicazione della normativa ambientale europea. L'Agenzia sicilia-



na, valorizzando il sistema di relazioni attivato nell'ambito del gemellaggio tra la Regione Sicilia e la Regione Sud Est della Romania, si è impegnata a rafforzare le capacità dell'Agenzia regionale di Galati e delle Agenzie locali di sei province rumene nelle attività di attuazione, monitoraggio e applicazione della normativa ambientale europea recepita nell'ordinamento rumeno.

2. Una Conferenza in movimento

L'appuntamento di
Matera e Brindisi
2-6 marzo 2005

L'evento che vede riunite le Agenzie per la nona volta, che si svolge tra il 2 e il 6 marzo del 2005, si può definire come uno dei momenti principali nel panorama degli appuntamenti di contenuto ambientale. Il consolidamento del Sistema permette la creazione di un incontro articolato e innovativo per numerosi aspetti, simbolico di una comunità di intenti tesa a favorire dedizione, fiducia e impegno per la protezione dell'ambiente. Questa maturità si esprime già nella scelta di un doppio scenario, attraverso un programma itinerante che vede spostarsi i lavori dalla città di Matera a quella di Brindisi. Si offre l'opportunità a due diverse Agenzie di dimostrare i progressi raggiunti ed i passi compiuti in direzione dell'organicità dell'intero Sistema, nella convinzione di aver ormai recuperato sui problemi del passato, legati soprattutto alle differenti velocità con cui si muovevano le realtà regionali.

La scelta delle due città è molto significativa: Matera esprime la tradizione, il legame profondo con il passato, mentre Brindisi sta vivendo il particolare momento storico della riconversione industriale che la pone di fronte a scenari completamente nuovi. Una combinazione, quindi, di elementi classici e contemporanei, che è esatta espressione delle peculiarità dell'intero Paese e del suo territorio, la cui tutela spesso si trova a dover rispondere a tale duplicità. A Brindisi, inoltre, la Conferenza si incrocia con la manifestazione "Mediterrere", la fiera dei Parchi del Mediterraneo organizzata dalla Federparchi con la Regione Puglia. Si instaura, così, un interessante gemellaggio per lo sviluppo di approfondimenti incrociati su ciò che in Italia rappresenta una vera e propria ricchezza: i Parchi e le Aree Protette, ecosistemi esemplari e paesaggi unici. Sembra ripetersi, dunque, una prospettiva simile a quella della precedente Conferenza, dove la simultaneità con altri eventi di carattere internazionale, ha creato positive sinergie e fatto allacciare una fitta e proficua rete di relazioni. Un'altra importante novità del nono appuntamento sta nell'articolazione delle sessioni: gli argomenti saranno trattati attraverso due momenti distinti, uno dedicato all'esposizione delle tematiche, l'altro teso a completare il primo con la creazione di un dibattito, sollecitato dalla figura dell'Animatore, il quale, sulla base degli spunti evidenziati dal *rapporteur*, stimola una più vivace partecipazione dei presenti.

La cinque giorni ambientale si caratterizza, quindi, per una ancora più marcata apertura al pubblico, chiamato ad essere parte attiva nelle discussioni della Conferenza, utile momento per comprendere i risultati raggiunti e le problematiche sui temi oggetto di dibattito. Anche i più giovani sono chiamati ad un maggiore coinvolgimento, attraverso la partecipazione a laboratori interattivi e l'offerta di prodotti multimediali.



In un momento storico in cui la coscienza ambientale dei cittadini è aumentata e la diffusione della cultura ambientale si sta diffondendo, grazie anche al profondo impegno delle Agenzie, il linguaggio della Nona Conferenza si fonda su nuovi strumenti di dialogo, lontani dalla superspecializzazione, ma condivisibili e costruttivi.

La Convenzione triennale tra APAT e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio

Ai sensi dell'articolo 8, comma 4 lettera e) del decreto legislativo 30 luglio 1999 e successive modificazioni ed integrazioni, la definizione degli obiettivi specificamente attribuiti all'APAT avviene tramite un'apposita convenzione da stipularsi tra il Ministro dell'Ambiente e il Direttore Generale dell'Agenzia, nell'ambito della missione ad essa affidata dalla legge; dei risultati attesi in un arco temporale determinato; dell'entità e delle modalità dei finanziamenti da accordare all'agenzia stessa; delle strategie per il miglioramento dei servizi; delle modalità di verifica dei risultati di gestione; delle modalità necessarie ad assicurare al Ministero dell'Ambiente la conoscenza dei fattori gestionali interni all'Agenzia, quali l'organizzazione, i processi e l'uso delle risorse.

In data 4 agosto 2004, si è così stipulata la Convenzione tra APAT e Ministero dell'Ambiente, nella quale si definiscono le linee prioritarie di azione nel campo della protezione dell'ambiente, della tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo.

L'attenzione al momento formativo si esprime già nella prima Sessione, dedicata interamente al tema dell'educazione ambientale, riuscendo a creare un ideale passaggio di testimone con la precedente Conferenza. La tutela dell'ambiente, infatti, non può prescindere da sistematici ed innovativi interventi di educazione ambientale. L'insostituibile azione di controllo puntuale e di monitoraggio degli inquinamenti risulta essere inefficace per il raggiungimento di obiettivi durevoli di sostenibilità se non è accompagnata da adeguati interventi tesi ad alimentare la cultura ambientale, sin dall'età scolare. La priorità da dare al mondo dell'istruzione rappresenta la vera risorsa del futuro ed i moderni linguaggi della comunicazione risultano di straordinaria efficacia, riuscendo a stimolare interessi ed emozioni, attraverso una partecipazione sia individuale sia collettiva. Le Agenzie colgono il cambiamento e si propongono in maniera dinamica ed attuale come modello di riferimento.

I progetti del Sistema Agenziale italiano si inseriscono nell'iniziativa di più ampio respiro promossa dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, durante la quale è stato proclamato l'inizio del Decennio ONU sull'Educazione per lo Sviluppo Sostenibile (gennaio 2005-2014) e lanciato da Kofi Annan a New York il 1° marzo, proprio in prossimità dell'inizio della Nona Conferenza. L'obiettivo è quello di promuovere l'integrazione dello sviluppo sostenibile nel sistema educativo, dalla scuola dell'obbligo all'Università, passando anche dai corsi e la formazione per gli adulti. All'UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) è affidata la responsabilità di appoggiare e diffondere l'elaborazione di un programma internazionale, seguendo la strategia di: promuovere e migliorare l'educazione di base, orientando alla



sostenibilità i programmi educativi a tutti i livelli; promuovere la consapevolezza della popolazione sui temi ambientali ed infine, favorire l'adozione di metodologie didattiche interattive e l'utilizzo delle tecnologie, monitorate e valutate attraverso idonei indicatori.

Un ulteriore importante accordo internazionale, che sarà firmato a Vilnius a dieci giorni di distanza rispetto la data di chiusura dell'evento agenziale, è la Strategia UNECE (United Nations Economic Commission for Europe), la quale prevede il miglioramento delle pratiche di produzione e consumo, gli stili e le attitudini comportamentali, le informazioni, la partecipazione ai processi decisionali attraverso programmi di educazione continua e permanente che aiutino, inoltre, la diffusione della capacità di *problem solving* e di interesse relazionali ottimali.

La nuova impostazione relativa al tema dell'educazione ambientale fa emergere il passaggio dall'approccio conservatore a quello multidisciplinare, inteso ad individuare i cittadini in genere quali principali destinatari delle attività di informazione e sensibilizzazione ed identificare l'uomo come protagonista attivo dell'ambiente. Il ruolo delle Agenzie ambientali in questo contesto è strategico, per le competenze e conoscenze a disposizione, utili basi per impostare programmi educativi di elevato valore aggiunto.

Il lavoro del Sistema Agenziale è finalizzato a conoscere, valutare, monitorare il territorio e quindi a raccogliere, elaborare ed attribuire validità ai dati ambientali: l'esatta conoscenza della realtà è l'unico modo attraverso il quale si può riflettere sulla correttezza delle proprie azioni e modificarle in una prospettiva di sostenibilità. Si impone la necessità di promuovere una conoscenza unitaria dei meccanismi complessi che governano il funzionamento dell'ambiente in una prospettiva che coinvolge conoscenze scientifiche, atteggiamenti, valori e comportamenti. Questa nuova impostazione ha bisogno non della scuola intesa come luogo fisico chiuso, ma necessita di spazi informali, aperti, nei quali l'insegnamento si coniughi con la conoscenza dei fenomeni, attraverso una didattica fondata sui laboratori e sull'esperienza diretta. Validi strumenti che escono dallo schema disciplinare classico, sono quelli che riescono a seguire l'evoluzione della grammatica multimediale, come ad esempio il cinema di animazione, i videogiochi o i CD-ROM come mezzi dotati di un linguaggio autonomo e originale che coniuga le tecniche tradizionali con le tecnologie più avanzate.

La 9ª Conferenza è l'occasione per dimostrare quanto siano importanti questi principi relativi all'educazione ambientale, attraverso una Sessione speciale, rivolta agli studenti delle scuole medie superiori, articolata in laboratori interattivi per la realizzazione di strumenti multimediali di comunicazione ambientale per esplorare i percorsi didattici più efficaci, passando dal classico documentario alla fiction ed alla realizzazione di un cortometraggio e un sito Internet.

Al centro del dibattito sull'educazione ambientale sono i modi per promuovere la diffusione della cultura dello sviluppo sostenibile e questo importante risultato, per la sua trasversalità, tocca argomenti a volte trasversali nelle discussioni sull'ambiente, come l'energia. La Conferenza di Matera e Brindisi vuole colmare queste mancanze del passato, promovendo il confronto sulle ri-

La grammatica multimediale a servizio dell'educazione ambientale



percussioni ambientali del ciclo dell'energia, dalla produzione al consumo con l'intervento di autorevoli relatori, rappresentanti del settore. Alcune Agenzie ambientali hanno iniziato attività di studio sulla fattibilità, sui risultati e per acquisire esperienza diretta in questo ambito, concentrandosi soprattutto sul tema delle fonti rinnovabili. Un esempio è quello dell'ARPA del Veneto, la quale ha redatto uno studio che analizza le potenzialità delle energie alternative sul territorio provinciale di Verona. Si sono cercati di indagare: la realtà territoriale locale, le caratteristiche ambientali, le tecnologie esistenti e la distribuzione delle attività economiche. E' così iniziato un percorso tecnico che ha permesso una conoscenza approfondita della zona di riferimento e degli operatori, facendo emergere un approccio integrato ai problemi ambientali.

Un'opera a fumetti per parlare di ambiente ai più giovani

Oltre ad essere stata occasione per bambini e ragazzi di partecipare ad attività di laboratorio e ad assistere a proiezioni su temi ambientali, la 9ª Conferenza ha permesso all'APAT di presentare "Gli osservatori della Terra" di Jerome Goyallon. Si tratta di una serie di volumi frutto della collaborazione tra il Dipartimento per le attività bibliotecarie, documentali e per l'informazione e il Dipartimento della Difesa del Suolo, che ripercorre i principali eventi della storia della Terra sin dalle sue origini, affidandosi alla narrazione delle avventure vissute dai superstiti del Pianeta Yall, popolazione extraterrestre animata da una grande passione per la scienza. L'originale scelta del fumetto vuole aiutare i giovani lettori ad avvicinarsi ad una materia complessa come la geologia, rendendola divertente e di più facile comprensione.

Iniziative di questo genere sono fondamentali, perché le fonti rinnovabili rappresentano una risposta ai crescenti problemi di inquinamento legati all'uso del petrolio. Ed in questa direzione risulta sicuramente essenziale favorire l'emergere di atteggiamenti dei cittadini orientati al risparmio energetico, che attraverso la riduzione dei consumi, può essere una strada facilmente percorribile nella direzione del miglioramento delle condizioni ambientali, in una prospettiva di sviluppo che coinvolga tutti gli attori sociali. Per il raggiungimento di questi obiettivi, il Sistema Agenziale si predispone a dare il proprio contributo, soprattutto perché si diffonda la consapevolezza presso l'opinione pubblica dei benefici ambientali che i nuovi modelli energetici promettono.

2.1 La trasversalità delle tematiche affrontate

Come già espresso durante l'evento di Genova, la protezione dell'ambiente investe anche il settore del turismo, risorsa strategica del Paese ed un impulso importante in questa direzione può arrivare, soprattutto in termini di competitività, dall'adozione di modelli eco-compatibili, che prevedano come obiettivo prioritario il perseguimento della sostenibilità. Questo tipo di gestione è una pratica complessa e delicata, ma necessaria, soprattutto in seguito all'attenzione posta dalla Comunità Europea alla diffusione degli strumenti della certificazione ambientale presso le strutture di ricettività turistica. Per raggiungere questo obiettivo, si rivela fondamentale il contributo del Sistema

**Il punto sulle certificazioni**

Agenziale affinché gli Enti locali e le Aree protette vadano verso la registrazione EMAS, mentre i servizi al turismo, gli alberghi, gli agriturismo e i campeggi verso Ecolabel.

La Nona Conferenza permette di fare un bilancio sulla diffusione delle Certificazioni, attestando su buoni risultati la situazione di EMAS e per prodotti registrati Ecolabel, l'Italia si colloca al primo posto in Europa, anche se si esprime l'esigenza di incentivare le adesioni. Il supporto tecnico delle Agenzie ambientali si indirizza soprattutto nei confronti delle Regioni per un'ampia concertazione che riesca a: individuare semplificazioni procedurali di livello locale; sviluppare sinergie tra gli attori interessati; sviluppare politiche ambientali coerenti fra tutti gli Enti locali ed infine, effettuare il benchmarking di esperienze sia nella singola realtà regionale sia a livello nazionale.

La prima scuola in Italia per Consulenti Aziendali specializzati in certificazione ambientale

La Regione Puglia, in par tenariato con l'ARPA Puglia, Confindustria e Associazione A.FO.R.I.S. hanno presentato a Brindisi questa scuola che avrà il compito di formare figure professionali qualificate e riconosciute a livello nazionale e comunitarie, per assistere le piccole e medie imprese e le pubbliche amministrazioni nel settore delle certificazioni ambientali, con particolare riferimento ai sistemi di gestione ambientale attualmente applicabili e riconosciuti a livello europeo (EMAS) ed internazionale (ISO 14000).

Le attività di controllo e validazione che le Agenzie sono chiamate a svolgere, le collocano in prima linea nel sostenere strategie virtuose di sviluppo turistico, che non gravino sulle risorse ambientali e non danneggino il territorio, attraverso strutture a basso impatto e che sfruttino in modo intelligente l'ambiente circostante. Questo principio assume un significato ulteriore se si tratta di promuovere forme di sviluppo sostenibile nelle aree protette: in queste zone del territorio italiano, particolare attenzione va posta alla valorizzazione delle singole comunità locali, che devono essere coinvolte nella definizione degli obiettivi in campo ambientale, economico, sociale e culturale perché si ottenga valore aggiunto da reinvestire in infrastrutture e servizi per il miglioramento della qualità della vita della popolazione, residente e non.

Le aree protette, quindi, come importanti aree di sviluppo del Paese, che si estende oltre la sola sfera naturale per integrare una molteplicità di risorse territoriali dall'alto valore strategico, sotto numerosi punti di vista. Diventa necessario che gli Enti Parco acquisiscano le capacità di proporre modalità di sviluppo legate alle peculiarità territoriali, ma che allo stesso tempo permettano la creazione di un unico sistema. Lo sviluppo di sinergie e collaborazioni può essere foriero di importanti risultati, come l'acquisizione di una notevole autorevolezza presso le Istituzioni pubbliche che significhi la possibilità di richiedere risorse e provvedimenti a favore del proprio sviluppo. L'instaurarsi di un rapporto costante e collaborativo con le autorità statali accresce il ruolo del Sistema dei parchi e delle aree protette e rappresenta l'unico modo per poter pianificare gli interventi in un'ottica integrata di sviluppo. Il compito delle Agenzie ambientali è quello di mediare tra le diverse parti, affinché le Aree



protette diventino un elemento-chiave della crescita del Paese nella direzione della sostenibilità, riuscendo ad essere simbolo di uno sviluppo che coniuga ambiente, economia e società.

La tutela delle Aree protette implica una particolare attenzione della biodiversità, patrimonio nazionale e argomento di estrema attualità per le Agenzie, impegnate in prima linea per la sua conservazione.

2.2 La concomitanza con "Mediterre"

Elementi utili di riflessione al lavoro del Sistema APAT/ARPA/APPA sono forniti, durante la Nona Conferenza, dalla concomitanza con l'evento "Mediterre", evento organizzato da Federparchi e sede di dibattito internazionale tra responsabili di politiche per la protezione dell'ambiente e manifestazione di promozione dei territori tutelati e delle comunità che vi si sono insediate.

Il gemellaggio che si crea a Brindisi con le Agenzie rappresenta un'occasione utile all'attività degli operatori impegnati e dei progetti che li vedono coinvolti, soprattutto in termini di reciproca conoscenza e di scambio di esperienze. La Federparchi, federazione che associa 150 organismi di gestione di parchi nazionali e regionali, aree marine protette e riserve naturali regionali e statali, ha avviato con l'APAT numerosi progetti di collaborazione dal 2001, data a cui risale il primo impegnativo accordo quadro, avente come finalità quella di avviare un sistema di relazioni strutturato e organizzato con compiti di raccordo tra l'Agenzia e il sistema delle aree naturali protette italiane. Negli anni successivi un gran numero di iniziative ha visto la partecipazione congiunta di questi due attori: si va dall'applicazione di EMAS ai parchi, al supporto tecnico-scientifico per il risarcimento del danno ambientale, passando per la raccolta delle buone pratiche in una banca dati, definita con l'acronimo GELSO (Gestione Locale della Sostenibilità ambientale) e il supporto alla creazione di biblioteche sperimentali per i parchi e le aree marine poste sotto tutela.

La contemporaneità dei due eventi di Brindisi rafforza il messaggio che le Agenzie ambientali vogliono trasmettere: è ormai parte integrante della propria attività il riconoscimento dell'importanza di temi come la natura e la biodiversità ed una delle priorità è quella di favorire l'accrescimento delle conoscenze attualmente disponibili. Importanti interlocutori da coinvolgere in queste tematiche sono le nuove generazioni attraverso programmi mirati di educazione ambientale, finalizzati alla sensibilizzazione dell'impegno individuale alla salvaguardia di questa ricchezza nazionale.

2.3 Un problema ancora aperto: il finanziamento

Dopo l'interessante incontro con la realtà italiana dei parchi e delle zone protette, l'attenzione della Nona Conferenza si focalizza sull'organizzazione interna, iniziando con un dibattito su uno dei nodi maggiormente problematici per il Sistema Agenziale sin dalla sua istituzione: i criteri di finanziamento. Trascorsi undici anni dalla legge istitutiva, si richiede l'effettiva definizione dei parametri finanziari relativi alla valutazione del costo delle prestazioni e del funzionamento delle Agenzie. A livello regionale, si riuscirebbe così a favorire il



raggiungimento di un quadro economico più consolidato, tenendo conto dell'aumento previsto dei costi e delle attività da svolgere.

Per poter raggiungere una proposta di finanziamento che sia fattibile e credibile presso il Governo, è necessario incentivare i momenti di confronto, utili a far emergere le esigenze più stringenti ed i possibili cambiamenti di scenario, proseguendo sulla strada del dialogo interno che già tanti buoni risultati ha portato per il Sistema, ponendolo in una posizione di avanguardia in tutta Europa.

Un momento di aggregazione importante è sicuramente rappresentato dagli incontri e dalle ricerche dell'ONOG, il quale nell'evento di Matera-Brindisi fornisce ulteriori spunti al confronto sul finanziamento. Tra gli sviluppi più interessanti della ricerca su questo tema svolta nel 2004, spicca l'idea di andare a misurare, attraverso lo sviluppo dei sistemi di controllo di gestione delle Agenzie, idonei meccanismi di monitoraggio delle attività e dei costi in grado di arrivare alla definizione di costi standard per le attività cui ancorare l'ammontare teorico dei finanziamenti da destinare alle singole ARPA/APPA. Si deve, dunque, ipotizzare un percorso finalizzato all'individuazione dell'ammontare teorico delle somme delle attività tipiche di ogni Agenzia, da aggiungere a quelli già previsti come costi per livelli essenziali per la tutela ambientale (LETA).

La collaborazione tra Agenzie non si esaurisce nell'analisi del finanziamento, come dimostra un altro progetto presentato in occasione della Nona Conferenza: il Centro Interagenziale "Igiene e sicurezza sul lavoro", iniziato nel dicembre del 2004 e finalizzato alla promozione ed al miglioramento continuo del sistema sicurezza attraverso: un benchmarking interno ed esterno, al fine di omogeneizzare, raccordare ed integrare soluzioni e scelte già positivamente adottate, soprattutto verso le Agenzie di più recente costituzione e la proposizione di un modello di economie di scala di risorse umane e finanziarie. L'APAT ha il ruolo di coordinare le iniziative del Centro, che ha, tra gli obiettivi prioritari, quello di stipulare apposite convenzioni con gli Enti che si occupano istituzionalmente di igiene e sicurezza.

Come dimostra la comunità di intenti di queste iniziative, la rete APAT/ARPA/APPA, rispetto alle Agenzie di altri Paesi, detiene caratteristiche uniche di integrazione e scambio che hanno permesso un enorme progresso tecnico-scientifico e culturale nell'ambito del supporto alle politiche ambientali italiane, facendosi volano per il passaggio da una fase dedicata ai soli controlli ed alle sole emergenze alla promozione di una sempre più sistematica ed organica azione per la qualità ambientale.

2.4 La vivacità della Nona Conferenza

La Nona Conferenza si è caratterizzata per la ricchezza degli stimoli proposti, che ne hanno fatto un evento vivace e coinvolgente, anche per un pubblico più giovane rispetto ai precedenti appuntamenti agenziali e questo ha rappresentato sia una sorpresa, per l'entusiasmo dimostrato, sia un risultato ampiamente soddisfacente per gli organizzatori che tanto avevano sperato in un tale riscontro.

L'entusiasmo dei più giovani



L'appuntamento di Matera-Brindisi ha ospitato opinioni e idee su metodi, strategie, problematiche e soluzioni per un confronto che si è configurato come un processo continuo che intende misurarsi e avvalersi degli apporti delle diverse competenze, professionalità e istituzioni coinvolte.

Inizia con la Nona, una serie di Conferenze che avranno come obiettivo principale sia di favorire la comunicazione sul territorio sia di costituire un punto d'incontro e scambio per tutti coloro che svolgono attività istituzionali, imprenditoriali, scientifiche e volontaristiche relative ai temi oggetto d'argomentazione e che in modo pratico e concreto, richiedono o forniscono informazioni, suggerimenti, strategie, esempi di buone pratiche, esperienze e materiali didattici, utili per allargare il dialogo ed il confronto per dar vita ad un efficace canale di diffusione delle informazioni ed un'efficiente comunicazione al pubblico.

Si tratta di impostare un dialogo che si proponga di raggiungere come meta prioritaria quella di costruire momenti che siano un incrocio proficuo, per il quale transitano opinioni, dibattiti e punti di vista che riescano a rappresentare l'ambiente tridimensionalmente, offrendo ogni punto di vista disponibile per una panoramica completa su un tema così complesso.

Come espresso dal Ministro Altero Matteoli durante il suo intervento di chiusura, la Nona Conferenza ha *"cercato di dare risposte efficaci ai problemi posti dal pubblico, trasformando una semplice Conferenza in qualcosa di più, ovvero in un laboratorio di esperienze comuni in grado di dare risultati apprezzabili a tutti i livelli di conoscenza e di informazione."*

L'importanza acquisita dagli incontri agenziali in questi dieci anni è ormai un dato di fatto, quindi la preparazione della decima Conferenza rappresenta un impegno stringente e oneroso, ma che se sfruttato nel modo adeguato può ribadire ancora e di più il ruolo fondamentale delle Agenzie nella promozione di una più attenta coscienza, diffusa a tutti i livelli, in materia di protezione ambientale.

Capitolo Quarto

LE PROSPETTIVE PER IL FUTURO





Le prospettive per il futuro

1. L'apertura di nuove sfide per il Sistema Agenziale

Come già previsto nella fase di chiusura della Nona Conferenza, il decimo appuntamento agenziale rappresenta un momento di grande impegno organizzativo, ma allo stesso tempo permette di elaborare forme innovative di confronto.

Per dare maggiore visibilità alle due Regioni che accolgono l'evento, Abruzzo e Molise, e per allargare il campo di collaborazioni del Sistema Agenziale, si è stretto un accordo con la società Trenitalia che prevede l'utilizzo di un treno di ultima generazione, il Minuetto, per gli spostamenti dei partecipanti alla Conferenza tra i vari Comuni in cui è ospitata la Decima Conferenza. Oltre ad aver deciso un doppio scenario regionale, già sperimentato con successo nell'evento dello scorso anno, questo evento agenziale enfatizza, infatti, l'aspetto itinerante, scelto anche per il precedente, offrendo a più realtà locali la possibilità di essere sede delle varie sessioni, in cui è articolato il programma. Una copertura territoriale che aumenta la visibilità della Conferenza e permette collaborazioni e soluzioni inedite: sono previsti momenti di discussione e confronto anche durante gli spostamenti in treno.

Le Agenzie ambientali conoscono, quindi, una notevole amplificazione delle occasioni di confronto, senza, però, escludere l'esterno, grazie alla discussione su temi di interesse pubblico e all'organizzazione di eventi collaterali finalizzati ad un maggiore coinvolgimento di più attori sociali.

Le caratteristiche territoriali delle Regioni che ospitano la Decima Conferenza hanno facilitato la scelta di sessioni su argomenti ambientali di estrema attualità, focalizzando l'attenzione sui problemi di risorse come l'acqua e il suolo, ambiti in cui le Agenzie ambientali rivestono numerose competenze. L'appuntamento di Abruzzo e Molise permette di fare il punto su questioni come la balneazione, il ripopolamento ittico e l'erosione delle coste, offrendo un quadro esaustivo sulle ricerche e sulle principali emergenze da approfondire nel corso di un'intera giornata.

Successivamente, al centro della discussione si trovano argomenti come la Carta della Natura, i parchi, il turismo sostenibile e le certificazioni, ambiti multidisciplinari che si avvalgono del contributo delle Agenzie sulle questioni più prettamente specialistiche.

Centrale nell'attività delle Agenzie è il tema dell'informazione ambientale e la Decima Conferenza permette di focalizzare l'attenzione sulle attività svolte dalle singole realtà regionali, che rispondono principalmente all'obiettivo di sviluppare il Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA). I punti di raccolta dei dati a livello regionale sono rappresentati dai SIRA, infrastrutture organizzative, logiche e fisiche a supporto delle attività di tutela e governo dell'ambiente.

Tutto il Sistema
per la Decima
Conferenza 6-9
marzo 2006



Un completo meccanismo di raccolta e diffusione dati, scientificamente strutturato che si rivela essere fondamentale per il Sistema Agenziale e per il Paese, perché permette di aumentare l'autorevolezza propria delle Agenzie come referenti ambientali nella formazione dei dati, delle decisioni e delle regole di settore, garantisce a vantaggio di tutti il mantenimento dei canali di scambio reciproco di informazioni, principio basilare dell'agire delle singole realtà.

Simbolo della volontà di comunicare all'esterno le proprie attività e proseguire nel compito di aumentare la consapevolezza presso l'opinione pubblica sui problemi ambientali, la Decima Conferenza apre la discussione sulle iniziative più efficaci in questo settore e riflette sui modelli per implementare l'educazione ambientale nell'ambito di convegni mirati, che si svolgeranno parallelamente all'evento.

Un altro argomento prettamente gestionale che si affronta nell'appuntamento tra le Agenzie riguarda lo strumento dell'ONOG, che offre un aggiornamento sui progetti già portati a termine e su quelli futuri e che dimostra anche in questo contesto i positivi risultati ottenuti grazie ai lavori di un ormai fondamentale tavolo di confronto.

La Decima Conferenza si profila essere un evento che riesce a conciliare le due anime del Sistema APAT/ARPA/APPA, che lo vedono orientato sia verso il miglioramento interno, sia verso il costante impegno finalizzato alla costruzione di importanti contributi per la crescita della coscienza ambientale del Paese.

L'aver organizzato un appuntamento che si tiene in più scenari è sicuramente un'occasione per dimostrare la compattezza e unità nella creazione di un momento di crescita a riprova della maturità di una realtà nazionale che ha ormai superato i dieci anni di attività.

1.1 Il ruolo delle Agenzie ambientali nella promozione del connubio ambiente e salute

I lavori della Decima Conferenza permettono di fare il punto sulle azioni intraprese dalle realtà agenziali nella protezione della salute umana. I percorsi di ambiente e salute sono diversi, ma complementari, assumendo entrambi un carattere strategico soprattutto perché entrambi improntati al principio di precauzione. Una pianificazione coordinata rende possibile una scelta delle alternative consapevole e informata, aprendo nuove strade nella valutazione integrata degli effetti alla luce della relazione tra Determinanti-Pressione-Stato-Impatti-Risposte, il modello statistico elaborato dall'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico).

I laboratori pubblici esercitano il controllo dei prodotti alimentari e delle bevande da quando furono istituiti i laboratori comunali di profilassi alle dipendenze del medico provinciale e del Ministero dell'Interno. Dopo essere stati trasformati in laboratori provinciali e con l'acquisizione di compiti sempre più diversificati, soprattutto dopo la riforma del Servizio Sanitario Nazionale del 1978 con il loro passaggio a Presidi Multizonali di Prevenzione, il loro raggio di azione si è allargato oltre il controllo delle problematiche alimentari allo studio degli agenti fisici.



I cambiamenti legislativi che hanno portato all'istituzione delle Agenzie ambientali hanno mantenuto le competenze soprattutto analitiche sul controllo dei prodotti alimentari e questa scelta è risultata coerente su quello che è indicato dal Libro bianco dell'Unione Europea sulla sicurezza alimentare: "... la produzione e il consumo degli alimenti è un fatto centrale in ogni società e ha ripercussioni economiche, sociali e in molti casi, ambientali.. le condizioni e la qualità dell'ambiente, in particolare dell'ecosistema, possono influire sui diversi anelli della catena alimentare. La politica ambientale svolge un ruolo importante al fine di assicurare alimenti sicuri ai consumatori."

L'appuntamento in particolare si concentra sulle attività e le competenze sviluppate nel settore delle acque potabili e degli alimenti, ambiti che soprattutto nell'ultimo periodo hanno chiamato le Agenzie ad un maggiore impegno per le crescenti emergenze sia mondiali sia nazionali. Gli strumenti e i laboratori di analisi del Sistema APAT/ARPA/APPA sono in grado di fornire risultati sulla presenza di sostanze nocive nelle acque destinate al consumo umano ed è per questo che negli ultimi casi di sospetto avvelenamento, le Agenzie ambientali sono chiamate ad offrire il proprio contributo scientifico, instaurando attive collaborazioni con le Forze dell'Ordine.

Nel settore alimentare, gli studi si concentrano sui problemi relativi agli Organismi Geneticamente Modificati. I progressi della biologia molecolare e di quella genetica stanno avanzando velocemente e consentono la messa a punto di metodologie e tecniche in grado di intervenire immediatamente sul patrimonio genetico degli organismi viventi, in particolare delle piante, rendendole più resistenti agli agenti fisici ed aumentandone le caratteristiche produttive. Nascono, però, perplessità sulla bontà etica di queste scoperte e l'opinione pubblica risulta essere poco informata. In Italia, la divulgazione scientifica è ancora ai primi passi, mentre a livello legislativo si è tempestivamente provveduto ad adempiere alla direttiva 90/22/CEE, contenente misure intese a proteggere l'ambiente e la salute dall'emissione deliberata di OGM e dall'immissione sul mercato dei prodotti.

Il Sistema Agenziale svolge attività di ricerca pubblica, finalizzate alla valutazione e alla prevenzione dei rischi connessi all'introduzione delle tecniche di coltivazione degli OGM, tentando di offrire risposte esaurienti e rassicuranti all'opinione pubblica. Le competenze in materia ambientale acquisite in questi dieci anni vogliono così dimostrare la propria utilità in territori confinanti come quello dell'agricoltura, incentivando ancora il campo delle collaborazioni delle Agenzie e degli scambi di dati tecnico-scientifici.

I dubbi sugli OGM

La Convenzione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze

Continuando nella tradizione del dibattito interno e nell'ottica di favorire il trasferimento dei modelli eccellenti di gestione amministrativa, la Conferenza permetterà di fare il punto sui progetti intrapresi all'interno della convenzione "*La reingegnerizzazione dei processi di monitoraggio ambientale*", firmata tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'APAT, della quale si era già iniziato a parlare durante la Nona Conferenza. La Convenzione ha come finalità quel-



lo di predisporre processi di monitoraggio ambientale omogenei per ognuna delle matrici su cui indagare, dato che è necessario raggiungere la standardizzazione dei metodi di analisi e di controllo. Si tratta di un'iniziativa che ha promosso gemellaggi tra le Regioni dell'area Obiettivo 1 e quelle dell'Obiettivo 2, creando vantaggiosi collegamenti all'interno dei Programmi Operativi Regionali, in attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno dell'Unione Europea. Questi progetti coinvolgono l'APAT come organo di coordinamento tra le Agenzie ambientali appartenenti alle Regioni dell'Obiettivo 1, affinché si diffondano gli esempi migliori di gestione e si riescano, così, ad elevare i livelli di efficienza amministrativa.

Le tematiche prioritarie da affrontare riguardano: le acque superficiali, le acque sotterranee, le acque marino costiere, le acque potabili, gli scarichi idrici, le acque reflue, i siti inquinati, la gestione dei rifiuti tramite termovalorizzatori, il monitoraggio delle discariche e quello ambientale.

1.2 I nodi gestionali del Sistema Agenziale

Il 2006 è un anno fondamentale per le Agenzie ambientali: si decide infatti il nuovo Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le Regioni Obiettivo 1, importante passaggio per l'impostazione della politica economica di un Paese dell'Unione europea. Questo documento di programmazione che ha validità per sei anni è approvato dalla Commissione europea, d'intesa con lo Stato membro interessato, sulla base della valutazione del Piano presentato dallo stesso Stato. Il QCS contiene la fotografia della situazione di partenza, la strategia, le priorità d'azione, gli obiettivi specifici, la ripartizione delle risorse finanziarie e le condizioni di attuazione.

In tale ambito, il ruolo più importante in Italia è svolto dal Ministero dell'Economia e della Finanza che si avvale del contributo delle Regioni, le amministrazioni nazionali, gli enti locali e le parti economiche e sociali.

Il QCS è articolato in assi prioritari e attuato tramite uno o più Programmi operativi che hanno come scopo principale quello di riuscire a recuperare il ritardo economico e sociale delle aree del Mezzogiorno. Le misure d'intervento previste dal QCS sono co-finanziate dai fondi strutturali comunitari e da fondi nazionali pubblici e privati.

Una cospicua parte dei finanziamenti previsti dal QCS è destinata alla promozione di strategie regionali di sviluppo sostenibile, attraverso la correzione degli squilibri esistenti all'interno dell'Unione Europea ed è per questo che, acquisita maggiore autorevolezza istituzionale, le Agenzie ambientali intendono dalla nuova programmazione svolgere un'attività tecnico-scientifica di elevato livello e al tempo stesso di ottenere maggiori risorse, al fine anche di risolvere alcune questioni di finanziamento da sempre irrisolte. Utili contributi alla formulazione delle più idonee richieste sono gli studi dell'ONOG, anche in vista della prossima pubblicazione del terzo rapporto Benchmarking.

Una possibile, ma comunque parziale, risposta europea, quindi, ai problemi gestionali che da sempre hanno segnato il percorso operativo delle Agenzie. Altri nodi riguardano la definizione dei criteri per la valutazione del costo



delle prestazioni, così come è già avvenuto per il Servizio Sanitario Nazionale. Un quadro economico più consolidato sarebbe a garanzia di una più sistematica e organica struttura dell'intero Sistema Agenziale in grado di ritagliare un'attribuzione di un volume di risorse congruo a sostenere un processo di sviluppo delle attività.

Le aspettative per la riforma della legislazione in materia ambientale

Il lavoro legato all'organizzazione della Decima Conferenza è inoltre segnato dal dibattito creatosi intorno al cambiamento normativo delineato dalla legge delega in materia ambientale, legato all'intenso scambio di opinioni che si è creato intorno ai decreti legislativi di attuazione. Il cambiamento della normativa ambientale in Italia potrebbe aprire nuovi orizzonti e nuovi spazi di competenza per il sistema APAT/ARPA/APPA. A questa riforma si lavora da circa quattro anni e il passaggio fondamentale è stata l'approvazione della legge delega del 15 dicembre 2004 n. 308 "per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione". Questa legge contiene le linee guida relative alla formulazione dei testi unici, sotto forma di decreti legislativi in materia di: gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati; tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche; difesa del suolo e lotta alla desertificazione; procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA), per la valutazione ambientale strategica (VAS) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC) ed infine, tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera.

È opportuno che anche in Italia si configuri per i servizi ambientali delle Agenzie un sistema di tariffa che trova dignità e valorizzazione in molti altri settori: si tratta di una strada obbligata, che non esclude il contributo delle Regioni e delle Province Autonome, non solo per le attività di vigilanza e controllo sul territorio, ma anche per le innumerevoli iniziative collegate alla comunicazione, l'informazione, la formazione e la ricerca.

Il Sistema APAT/ARPA/APPA è il risultato della confluenza di soggetti diversi e se ciò ha comportato problemi di natura amministrativa, ha permesso alle Agenzie un'operatività e continuità delle funzioni di ispezione e controllo sul territorio. La completa integrazione va ricercata e perseguita, non tanto quale processo interno di fusione e coesione d'unità interne, quanto, soprattutto di confluenza delle strutture che si occupano d'ambiente all'interno delle Agenzie. È quindi opportuno che le Agenzie siano percepite sia dal pubblico sia dai Governi locali come l'unico soggetto tecnico deputato alla tutela dell'ambiente non per una sorta di monopolio quanto per una vera e propria gestione unitaria della problematica ambientale. Questo riconoscimento aggiunge prestigio alle Agenzie come impianti di produzione di dati, di controlli, di presidi sul territorio, ma il costo che ne deriva necessita di regole certe di gestione, attraverso strumenti di finanziamento sicuri e costanti che riescano anche a rispettare i fondamentali principi della sussidiarietà. Si può quindi assolvere al principio che garantisce un livello di governo e amministrazione il quanto più possibile prossimo al pubblico, offrendo a tutti uno strumento uti-



le ad agire in modo omogeneo, valorizzando l'azione dei singoli soggetti e massimizzando l'efficacia dei risultati conseguiti.

La Decima Conferenza offre quindi spunti interessanti di riflessione sulle questioni che da più tempo hanno segnato le discussioni interne e attraverso questo incontro tra le Agenzie si auspica che si raggiungeranno proficui accordi, seguendo le indicazioni offerte dagli strumenti comunitari e dai risultati delle analisi dei gruppi di lavoro interagenziali. L'appuntamento agenziale quindi dimostra ancora una volta la sua utilità nell'accrescere le occasioni di confronto interno al Sistema, ispiratrici da sempre delle azioni delle Agenzie del nostro Paese, nella convinzione di aumentare l'integrazione e avvantaggiare un percorso di crescita comune.

Un valido contributo alla tutela dell'ambiente

Per rendere i controlli ambientali sempre più efficaci si è scelto creare una forza scelta, orientata esclusivamente all'applicazione della normativa ambientale. Nel 1986 nasce il Nucleo Operativo Ecologico (N.O.E.), denominato poi Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente (CCTA). Il reparto, composto da Carabinieri specializzati, espleta funzioni di polizia giudiziaria in materia ambientale, avvalendosi anche del contributo delle Agenzie ambientali. I settori di intervento sono: inquinamento del suolo, idrico, atmosferico, acustico; tutela del paesaggio, della flora e della fauna; impiego di sostanze pericolose ed attività a rischio rilevante; materiali strategici radioattivi e altre sorgenti radioattive; la protezione dall'esposizione a campi elettrici ed elettromagnetici ed infine, gli organismi geneticamente modificati. Un reparto operativo, quindi, idoneo ad intervenire contro le emergenze di tipo ambientale e alla prevenzione delle situazioni di rischio.

Una delle più recenti Convenzioni è quella firmata tra l'APAT e i CCTA a Roma il 10 novembre 2005, presso la Divisione Unità Specializzate dell'Arma dei Carabinieri, avente lo scopo di perseguire l'obiettivo istituzionale comune della tutela ambientale. Le parti contraenti si sono impegnate a collaborare per lo scambio reciproco di informazioni e la condivisione delle banche dati esistenti. L'accordo prevede inoltre la possibilità agli esperti di entrambe le istituzioni di accedere ai rispettivi laboratori tecnici, necessari allo sviluppo analitico del monitoraggio ambientale.

1.3 L'ambiente sotto i riflettori pubblici

La Decima Conferenza risponde ancora e di più all'esigenza di comunicare all'esterno le proprie attività e di promuovere maggiormente la protezione dell'ambiente presso i cittadini. Toccando più Comuni e due Regioni, si esprime metaforicamente quell'essenziale aspetto di presenza sul territorio che è stato il motivo ispiratore dell'azione del Sistema Agenziale sin dai suoi inizi. La crescente attenzione del pubblico alle tematiche ambientali è un elemento preso in considerazione nello svolgimento delle sessioni e nell'organizzazione degli eventi collaterali, con la certezza che, se si promuove un dialogo aperto, i contenuti della Conferenza si arricchiscono.

La presenza sul territorio



Nella crescita della conoscenza tecnico-scientifica nel campo della protezione ambientale, la formazione ambientale costituisce una leva importante e il costante aumento delle richieste ha arricchito di pari passo il livello delle professionalità.

L'organizzazione della Decima Conferenza si inserisce in un momento particolare per l'educazione ambientale, visto che entra nel vivo il Decennio dell'Educazione allo Sviluppo Sostenibile, promosso dalle Nazioni Unite per il periodo 2005-2014. La scelta di dedicare un decennio internazionale all'educazione della sostenibilità trova origine in una proposta formulata in occasione del Vertice Mondiale di Johannesburg, che nel 2002 ha richiamato l'attenzione della comunità internazionale sul ruolo fondamentale che l'educazione riveste nel percorso individuale e collettivo verso lo sviluppo sostenibile.

Il coordinamento del Decennio è stato affidato all'UNESCO, in quanto Agenzia ONU competente per l'educazione, la scienza e la cultura e già responsabile di documenti strettamente connessi alla sostenibilità, come quelli per l'alfabetizzazione (*UN Literacy Decade*), per l'accesso universale all'istruzione di base (*Education for All*) e per la tutela delle "riserve mondiali della biosfera".

In Italia, sulla scia degli orientamenti dettati dall'*Implementation Scheme* dell'UNESCO si è attivata la Commissione Nazionale Italiana, l'organo che sin dagli anni Cinquanta è incaricato dell'attuazione dei programmi dell'Agenzia dell'ONU in Italia. Questa Commissione svolge il ruolo di collegare in rete i vari soggetti pubblici e privati già operanti nel settore, tra i quali il Sistema Agenziale. Da parte loro, le Agenzie ambientali rispondono anche con l'organizzazione di un evento collaterale alla Decima Conferenza che ha come obiettivo quello di formulare programmi educativi ispirati ai nuovi principi dettati dall'ONU. Fondamentale è l'apporto che si chiede agli Enti locali, che, traendo le indicazioni dai territori di appartenenza, possono impostare e rendere ottimali i programmi educativi orientati allo sviluppo sostenibile.

In questo contesto è importante ricordare uno degli attori coinvolti da alcuni anni nei progetti formativi delle Agenzie: il Gruppo di Lavoro dei Referenti della Comunicazione, Informazione ed Educazione Ambientale. Sulla base del mandato istitutivo della Carta di Padova, sottoscritta il 19 marzo 2002, riconosce l'importanza della comunicazione, informazione e formazione come strumenti strategici del Sistema Agenziale e assume il compito di coordinare le attività che emergono dai diversi gruppi di lavoro tematici. Anche questo tema è approfondito durante un secondo evento collaterale della Decima Conferenza, scelta che ribadisce la preminenza che si vuole dare alla formazione ambientale, come essenziale strumento della diffusione della cultura ambientale.

1.4 Oltre l'ambito tecnico

La Decima Conferenza affronta anche un tema molto significativo per il nostro Paese: il legame che esiste tra il territorio nazionale e le tradizioni popolari. Il compito affidato alle Agenzie di proteggere l'ambiente non può non considerare l'importanza storica e sociale di questo collante, patrimonio unico nel suo genere e che ha bisogno di essere tutelato, soprattutto per la sua carat-



teristica di valore aggiunto per le ricchezze naturali italiane. Quello che appare necessario in questo periodo è promuovere un ritorno a queste tradizioni, soprattutto in un momento storico di forte innovazione e cambiamento. Il Sistema Agenziale quindi si fa portatore di un messaggio di riscoperta di valori antichi, in due Regioni che tanto hanno da offrire a dimostrazione della pacifica integrazione tra uomo e ambiente, riuscendo anche a non escludere le più avanzate tecnologie a servizio della tutela del territorio.

La Decima Conferenza quindi affronta un tema nuovo, ma che ha radici molto profonde nel tessuto sociale e culturale del Paese, con la testimonianza di esperti di geologia, di antropologia e di altre scienze che hanno come principale interesse quello di studiare come l'uomo interagisce con l'ambiente che lo circonda.

2. Una storia ancora tutta da scrivere

Un viaggio in Italia lungo dieci anni, attraverso le Conferenze nazionali delle Agenzie ambientali. Questi eventi hanno offerto una chiave di lettura per interpretare la storia dell'ambiente nel nostro Paese, perché hanno rappresentato importanti momenti di confronto e crescita, riflettendo nei cambiamenti organizzativi e tematici le evoluzioni attraversate dall'intero Sistema Agenziale. L'analisi dei documenti e degli atti attinenti ad ogni singola Conferenza ha sottolineato, infatti, un percorso lineare di maturazione durante questo periodo, che ha seguito parallelamente la crescita delle Agenzie.

Dalla legge fondamentale che ha dato il via alla creazione delle realtà agenziali, la n. 61/94, alla Prima Conferenza di Torino del 1997 trascorrono solo tre anni, durante i quali l'ANPA e le prime ARPA con le due APPA iniziano a lavorare soprattutto per definire le proprie competenze ed individuare le risorse a disposizione per impostare corretti programmi di protezione ambientale. Durante questa analisi, emerge presto la necessità di creare dei momenti di confronto, utili ad individuare i punti di forza e di debolezza della normativa relativi alle nascenti strutture e dare il via ad un dialogo costruttivo, utile anche ad accelerare il processo di istituzione delle Agenzie nelle Regioni che ancora mancano all'appello.

L'idea di una Conferenza nazionale nasce dopo una serie di incontri informali e proprio l'idea di non fondare il lavoro in comune su relazioni di tipo gerarchico ispira l'impostazione del primo appuntamento, nella convinzione che questo principio possa assicurare i migliori risultati in fatto di trasferimento delle informazioni e delle esperienze tra le realtà agenziali.

Anche a Firenze e Napoli continua il confronto tra le Agenzie e si presentano i primi risultati dei lavori svolti insieme, dimostrando la validità delle iniziative intraprese e l'indispensabile contributo che un costante collegamento può offrire alla tessitura di una rete sempre più fitta di scambio di informazioni ed esperienze. La consapevolezza di essere nuovi Enti nel panorama della pubblica amministrazione è uno stimolo ulteriore ad individuare con la massima chiarezza le opportunità offerte dai cambiamenti istituzionali che stanno avvenendo in Italia in quel periodo, orientati ad un maggiore decentramento nelle competenze ambientali.



Un'altra splendida città accoglie la Quarta Conferenza, Venezia dove il panorama agenziale si presenta molto compatto: obiettivo prioritario dell'incontro è proprio quello di dimostrare la coesione raggiunta all'esterno, con un'attenzione particolare a comunicare ai cittadini l'autorevolezza delle Agenzie e la loro affidabilità nello svolgimento di numerosi compiti. Solo un anno e mezzo dopo, a Bologna, la solidità raggiunta dal Sistema permette di organizzare un momento di riflessione più allargato. Si sottolineano infatti le ripercussioni con gli altri ambiti che si possono ottenere dall'utilizzo di strumenti conoscitivi sulle tematiche ambientali: la volontà del Sistema Agenziale è quella di agire al servizio di tutti gli attori sociali, fornendo la propria esperienza per un maggiore consolidamento della cultura ambientale.

La scelta del luogo dove svolgere la Sesta Conferenza è il riflesso di come le Agenzie ambientali del nostro Paese abbiano in quel momento avvertito la necessità di organizzare un evento con una risonanza che superasse i confini nazionali, anche attraverso la scelta strategica della città di Palermo. Importante crocevia di culture, la città siciliana offre lo spunto ad un dibattito aperto alle realtà mediterranee circostanti in uno scenario fortemente suggestivo. La vivacità dell'organizzazione di questo evento è anche legata all'importante riforma che vede il confluire in un unico attore l'ANPA e una parte considerevole dei Servizi Tecnici Nazionali. Si aprono quindi interessanti prospettive per tutto il Sistema Agenziale attraverso un notevole arricchimento delle competenze.

La Settima Conferenza si svolge a Milano e l'occasione dell'evento agenziale permette all'ARPA Lombardia di affermare la sua capacità di rimettersi immediatamente al passo delle realtà già esistenti, con uno sforzo organizzativo notevole per l'ampiezza dei temi trattati. Si concretizza inoltre l'incontro tra le Agenzie e il mondo imprenditoriale in una prospettiva di scambio reciproco, dove le prime ribadiscono la propria volontà di importare i principi della gestione privata e dell'innovazione all'organizzazione interna, mentre le aziende riconoscono le opportunità dell'applicazione dei principi ambientali nei processi produttivi.

L'apertura all'esterno rappresenta il cuore delle successive due Conferenze, anche per il loro inserirsi in eventi a più ampio respiro internazionale. La visibilità offerta da "Genova Capitale della Cultura 2004" è sfruttata al massimo dall'APAT e dall'Agenzia ligure con l'organizzazione della Settimana della Cultura ambientale, al cui interno si colloca l'Ottava Conferenza e anche buona parte del nono appuntamento si svolge in concomitanza con la Fiera dei Parchi del Mediterraneo, amplificando una notevole cassa di risonanza per il Sistema Agenziale.

La Nona Conferenza introduce anche una nuova formula organizzativa itinerante, riprodotta ed ampliata anche nella Decima, simbolo del coordinamento delle Agenzie e della loro volontà di lavorare insieme, non solo per i temi più prettamente tecnici, ma anche nell'intento di dare vita ad eventi che siano efficace momento di comunicazione delle proprie attività per un sempre più ampio pubblico. Interessante risulta essere la crescente apertura delle più re-

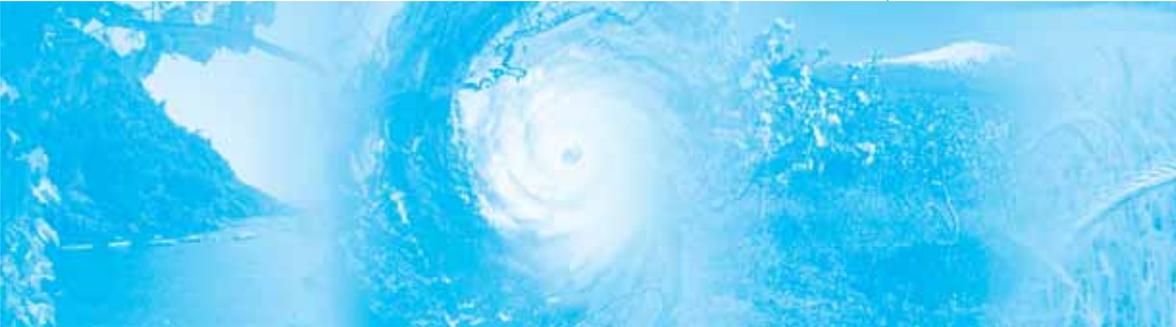


centi Conferenze ai più giovani, con il loro coinvolgimento attivo nei laboratori e nella creazione di prodotti multimediali, rispondendo all'ormai diffusa idea che i protagonisti del domani siano gli interlocutori più sensibili ed attenti alle tematiche della protezione dell'ambiente.

I prossimi appuntamenti

L'intenzione di dare vita ad eventi sempre più coinvolgenti e innovativi ci invita a pensare già alle Conferenze dei prossimi anni, che avranno come palcoscenico l'Italia centrale, con il Lazio nel 2007 e Marche ed Umbria nel 2008. Il futuro, quindi, riserva ancora molte potenzialità per il Sistema Agenziale, che vuole dimostrare di essere pronta a cogliere le sfide che si apriranno in modo coeso, mantenendo le Conferenze come fondamentale momento sia per la possibilità di accelerazione dei processi di trasferimento di informazioni e conoscenze sia per continuare a dare visibilità ai propri prodotti.

Conclusioni





La storia può essere scritta secondo diversi standard di ampiezza, in una pagina come in numerosi volumi, magari assecondando con eccessivo dettaglio l'esempio del moderno vezzo di conoscere ed illustrare sempre di più su sempre di meno.

Quindi, anche la cronaca delle Conferenze Nazionali delle Agenzie dell'Ambiente può essere scritta o incedendo nel naturale autocompiacimento o nella sintesi di quanto già riportato negli Atti dei singoli eventi.

Il presente lavoro, invece, è stato commissionato per comprimere lo stesso materiale disponibile, e qualcosa di più, in un unico breve volume. E su questo qualcosa di più vale la pena soffermarsi un poco perché è consistito nella lettura acritica degli avvenimenti e degli atti, che hanno caratterizzato la storia dell'ambiente negli ultimi anni di poco non coincidenti con l'esistenza del Sistema Agenziale in Italia ed in Europa, inquadrati dal punto di vista delle Conferenze che hanno cercato di esprimere, nella propria dinamica e nelle tematiche trattate, l'evoluzione di quella che oggi si può definire la civiltà dell'ambiente.

La spinta a scrivere è stata fornita da un chiaro convincimento radicato in coloro che operano ed hanno operato nel Sistema: tutto il pubblico è interessato alla storia recente ma non è pronto ad assecondare tutto ciò che si produce. E se la storia è permeabile ad ogni sorta di pressione politica ed ai diversi stati emotivi e passionali che si alternano grazie anche pur troppo all'informazione dell'emergenza, nessun operatore dedicato alla conoscenza ed al monitoraggio può sperare di agire efficacemente senza aver adempiuto al compito di diffondere le opportune conoscenze di quanto è avvenuto e delle circostanze nelle quali è avvenuto.

Parlare di ambiente è un'arte alla quale questo volume non pretende di dare una risposta completa. Molto è già stato fornito da strumenti di comunicazione, e di persuasione, ben più potenti di una semplice analisi di cronaca. La struttura complessiva del presente volume non vuole quindi essere ricondotta ad un'opera di consultazione ma preferisce essere inquadrata in un lavoro di lettura, perché la struttura complessiva ha stabilito parametri semplici (descrizione e riflessione) e assunti inequivocabili (eventi ed atti): il tutto si sussegue, senza discussione, nei capitoli.

In questi ultimi anni, l'urgenza di riesaminare la struttura generale del Sistema delle Agenzie di Protezione dell'Ambiente è andata aumentando di pari passo con la moda delle ricerche sempre più specializzate e dettagliate. Occorre saper dosare le questioni quotidiane con le prospettive sempre più ampie: non è sufficiente guardare quello che gira intorno ma occorre avvicinarsi e guardare la gente, misurarsi con le necessità, grazie anche a nuovi metodi, a più accurate discipline e a nuovi strumenti e campi di indagine. Questo è stato l'intento degli autori, ben consci che la moltiplicazione dei testi ed il corrispondente aumento di pubblicazioni specialistiche rischia di far perdere la capacità di comunicare con il pubblico.

In principio non c'era alcun libro. Ora che le ultime parole si srotolano nelle pagine finali, la lettura del testo ci dimostra come il Sistema Agenziale si sia evoluto, al pari della conoscenza e coscienza ambientale, a passi progressivi per-



ché ogni consolidamento procede a ritmo lento, talvolta lentissimo se una forte ventata non lo accelera: questo è stato volutamente l'obiettivo delle Conferenze. I primi dieci appuntamenti annuale sono stati la vetrina dell'evoluzione delle Agenzie, non solo a riprova di maturità degli operatori ma anche come conseguenza di uno shock benefico che si è riflesso sull'intero Paese e soprattutto su un pubblico che ha saputo abbandonare una eccessiva cautela per una sorta di appropriazione sociale del bene ambiente.

Il Sistema Agenziale, certo, si interroga su quale struttura ed organizzazione sia la più adeguata. La vecchia rete, anche se si parla di meno di dieci anni, non è più sufficiente perché la stessa sua spontanea evoluzione non consente di mantenerla in vita preferendole una struttura sempre più adeguata al proprio ruolo. La visione pionieristica dell'inizio è stata sostituita con un Sistema unificato su base volontaria, omogeneo per sforzo congiunto ed efficace anche per spirito di sussidiarietà. Le divisioni e le distinzioni sono sempre più un lontano ricordo. Se l'azione governativa, a livello nazionale e locale, favorirà il cambiamento, se le barriere, più psicologiche che fisiche, si affievoliranno e se l'attuale disaccoppiamento tra costi e benefici sarà rimosso attraverso una opportuna politica tariffaria, la progressione del Sistema sarà garantita a sostegno di un nuovo equilibrio tra ambiente e sviluppo entro una cornice multilaterale e su vasta area.

Giorgio Cesari
Direttore Generale APAT

Allegato 1





ANPA

Legge 21 gennaio 1994 n. 61 (Istituzione del sistema delle Agenzie ambientali)

Commissario dr. Giuseppe Nicoletti nel 1994

Consiglio di Amministrazione dr. Mario Signorino (Presidente), dr. Mauro Felli, ing. Francesco Pizzio, 1994-95

Direttore dr. Giovanni Damiani 1996-2001

Consiglio di Amministrazione dr. Walter Ganapini (Presidente), dr. Vanni Bulgarelli, dr. Giuseppe Onufrio, 1998-2001

Consiglio di Amministrazione dr. Walter Ganapini (Presidente), ing. Giorgio Cesari, dr.ssa Costanza Pera, 2001

Commissario dr. Renato Angelo Ricci e Direttore ing. Giorgio Cesari 2001-2002

Dal 6 ottobre 2002 istituzione dell'APAT (Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici) che riunisce l'ANPA e i Servizi Tecnici della Presidenza del Consiglio – Servizi Geologico, Idrografico e Mareografico nazionali

Direttore generale ing. Giorgio Cesari

ARPA PIEMONTE

Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale

Legge regionale 13 aprile 1995, n. 60 modificata con Legge regionale 20 novembre 2002, n. 28

Dr. Walter Vescovi nominato Direttore generale dal 1996 al 13 febbraio 2003

Dr. Vincenzo Coccolo nominato Direttore generale da febbraio 2003

ARPA TOSCANA

Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale

Legge regionale 18 aprile 1995, n. 66

Dr. Alessandro Lippi nominato Direttore generale dal 1996 al 2005

Dr.ssa Sonia Cantoni nominata Direttore generale da settembre 2005

ARPA EMILIA ROMAGNA

Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale

Legge regionale 19 aprile 1995, n. 44

Ing. Edoardo Minarelli nominato Direttore generale dal 1996 al gennaio 2006

Dr. Alessandro Bratti nominato Direttore generale da febbraio 2006

ARPA LIGURIA

Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale

Legge regionale 27 aprile 1995, n. 39

Dr. Giovanni Elefante nominato Direttore generale dal 1997 al 2001

Ing. Bruno Soracco nominato Direttore generale da novembre 2001



ARPA VALLE D'AOSTA

Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale

Legge regionale 4 settembre 1995, n. 41 e successive modifiche Legge 18, 2001

Dr. Giuseppe Rivolin nominato Direttore generale dal 1997 al 2002

Dr. Edmondo Nocerino nominato Direttore generale da febbraio 2002

APPA TRENTO

Istituzione dell'Agenzia provinciale per la protezione ambientale

Legge regionale 11 settembre 1995, n. 11

Dr. Roberto Boso nominato Direttore generale dal 1996 al 2003

Dr. Fabio Scalet nominato Direttore generale da aprile 2003

APPA BOLZANO

Istituzione dell'Agenzia provinciale per la protezione ambientale

Legge regionale 19 dicembre 1995, n. 26

Dr. Walter Huber nominato Direttore generale dal 1996 al 2005

Dr. Luigi Minach nominato Direttore generale da agosto 2005

ARPA VENETO

Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale

Legge regionale 18 ottobre 1996, n. 32

Dr. Paolo Cadrobbi nominato Direttore generale dal 1997 al 2005

Dr. Sandro Boato Commissario straordinario da dicembre 2005

ARPA BASILICATA

Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale

Legge regionale 19 maggio 1997, n. 27

Ing. Vincenzo Mancusi nominato Direttore generale dal 1997 al 1998

Dr. Pasquale Ferrara nominato Direttore generale dal 1998 al 2005

Dr. Andrea Freschi nominato Commissario straordinario da dicembre 2005

ARPA MARCHE

Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale

Legge regionale 2 settembre 1997, n. 60

Dr. Gisberto Paoloni nominato Direttore generale da ottobre 1999

ARPA FRIULI VENEZIA GIULIA

Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale

Legge regionale 15 febbraio 1998, n. 6

Ing. Gastone Novelli nominato Direttore Generale dal 1999 al 2004

Dr.ssa Giuliana Spogliarich nominata Direttore Generale da marzo 2004

ARPA UMBRIA

Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale

Legge regionale 6 marzo 1998, n. 9

Dr.ssa Oriella Zanon nominata Direttore generale dal 1998 al 2004



Dr. Svedo Piccioni nominato Direttore generale da ottobre 2004

ARTA ABRUZZO

Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale

Legge regionale 29 luglio 1998, n. 64

Dr. Piselli nominato Direttore generale dal 1999 al 2000

Dr. Mauro D'Antonio nominato Direttore generale dal 2000 al 2001

Dr. Dionisio nominato Commissario straordinario dal 2001 al 2005

Dr. Gaetano Basti nominato Direttore generale da agosto 2005

ARPA CAMPANIA

Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale

Legge regionale 29 luglio 1998, n. 10

Avv. Antonio Tosi nominato Direttore generale dal 1999 al 2004

Ing. Luciano Capobianco nominato Direttore generale da luglio 2004

ARPA LAZIO

Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale

Legge regionale 6 ottobre 1998, n. 45

Ing. Bruno Placidi nominato Direttore generale dal 1999 al 2002

Dr.ssa Maria Rosaria Marino nominata Commissario straordinario nell'agosto 2002 e nominata Direttore generale da dicembre 2003

ARPA PUGLIA

Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale

Legge regionale 22 gennaio 1999, n. 6

Dr. Alfredo Rampino nominato Direttore generale dal 1999 al 2005

Dr. Onofrio Lattarulo nominato Direttore generale dall'ottobre 2005

ARPA CALABRIA

Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale

Legge regionale 3 agosto 1999, n. 20

Dr. Mariano Bianchi nominato Direttore generale dal 2000 al 2002

Dr. Bruno Barbera Commissario straordinario e di seguito Direttore generale dal 2002 al 2005

Dr. Domenico Lemma nominato Commissario da luglio 2005

ARPA LOMBARDIA

Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale

Legge regionale 14 agosto 1999, n. 16

Dr. Edoardo Croci nominato Presidente dal 1999 al 2002

Dr. Carlo Maria Marino nominato Presidente dal 2002

Dr. Marco Teggia Droghi nominato Direttore generale dal 1999 al 2000

Dr. Renzo Compiani Direttore generale Vicario dal 2000 al 2001

Dr. Giuseppe Zavaglio nominato Direttore generale da novembre 2001



ARPA MOLISE

Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale

Legge regionale 13 dicembre 1999, n. 38

Dr. Luigi Petracca nominato Direttore generale da luglio 2001

ARPA SICILIA

Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale

Legge regionale 3 maggio 2001, n. 6

Ing. Sergio Marino nominato Direttore generale da maggio 2001

ARPA SARDEGNA

Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale

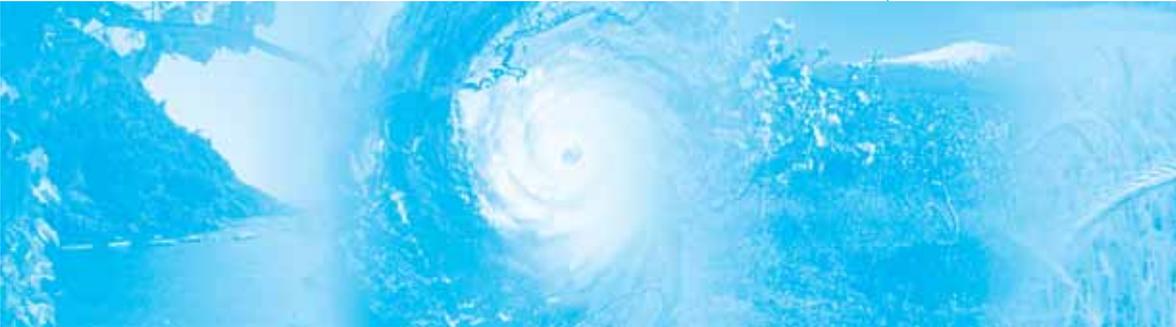
Ordinanza del 30 settembre 2002, n. 323, come da modifica ordinanza del 29 dicembre 2004, n. 410

Dr. Antonello Usai nominato Commissario straordinario dal 2002 al 2003

Dr. Giuseppe Caredda nominato Commissario straordinario dal 2003 al 2004

Dr.ssa Carla Testa nominata Direttore generale da gennaio 2005

Note





Note alla Premessa

1. MARIO SIGNORINO, *Vent'anni di politica ambientale in Italia*, Rimini, Maggioli Editore, 1986, p.207.
2. *Ibidem*, p. 218.
3. BENIAMINO CARAVITA, "È nata l'Agenzia ma la strada va in salita", in *L'impresa ambiente*, n. 2/94, pp.28-34.
4. "La rete di prevenzione dei rischi produttivi, lavorativi e ambientali. Indagine conoscitiva e relazione tecnica della Commissione affari sociali" (luglio 1988-luglio 1989) 1989.
5. E. CROCI, M. FREY, A. MOLOCCHI, *Agenzie e governo dell'ambiente*, Milano, FrancoAngeli, 1994.
6. *Ibidem*.
7. GIORGIO RUFFOLO, *Nota programmatica aggiuntiva alla relazione 1989 sullo stato dell'Ambiente*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1989.
8. MINISTERO DELL'AMBIENTE, *Rapporto al Ministro sulle linee di politica ambientale a medio e lungo termine*, Gruppo di riflessione per gli indirizzi di politica ambientale a medio e lungo termine (a cura di), Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1991.
9. *Ibidem*, pp.5.11-5.15.
10. Proposta di legge presentata dai deputati Scalia e Strada il 29 aprile 1993.
11. Proposta di legge presentata dai deputati Mattioli, Pizzinato, Bolognesi e Scalia il 12 maggio 1993.
12. Proposta di legge presentata da Tripodi e altri n. 2900.
13. Disegni di legge presentati al Senato da Golfari e altri (XI Legislatura, Atti, n.1163) e Andreini e altri
14. "La rete di prevenzione dei rischi produttivi, lavorativi e ambientali. Indagine conoscitiva e relazione tecnica della Commissione affari sociali" (luglio 1988-luglio 1989) 1989 p. 203.
15. Decreto legge 4 agosto 1993, n.274.
16. Legge 21 gennaio 1994, n. 61, articolo 01.
17. Legge 21 gennaio 1994, n. 61, articolo 03.
18. WALTER GANAPINI, *Il Sistema delle Agenzie Ambientali*, Milano, Ambiente & Sicurezza de Il Sole-24 ore, 2000.
19. BENIAMINO CARAVITA, "È nata ...", op. cit., pp.28-34.
20. ANPA, *Rapporto del Presidente dell'ANPA, Mario Signorino, sull'attività svolta dall'Agenzia dal febbraio 1995 al 1998*, in testa al front. Roma, 4 febbraio 1998.
21. Legge 21 gennaio 1994, n. 61, articolo 03.
22. STEFANO GRASSI e GIANNA TONELLI, "Le Agenzie ambientali: il modello amministrativo", in ANPA, *Atti della Prima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 1998.
23. GIANLUCA PIAZZA (a cura di), *Il finanziamento delle Agenzie Ambientali: modelli di riferimento, caratteristiche, prospettive*, APAT, Osservatorio Nazionale sull'Organizzazione e la Gestione delle Agenzie ambientali (ONOG), 2004, Arpa Lombardia, p. 7.



Note al Capitolo Primo

1. GIORGIO FREDDI, "Il punto sulla costruzione del sistema delle Agenzie", in ANPA, *Atti Prima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 1998.
2. GIORGIO FREDDI, "L'Istituzione delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente", in ANPA, *Atti Seconda Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 1999.
3. Intervento di Alessandro Lippi alla II sessione della Terza Conferenza delle Agenzie Ambientali (5 ottobre 1999).
4. ANDREA MALOCCHI, "Iniziative politiche Nazionali in materia di sviluppo sostenibile", in ANPA, *Atti della Prima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 1998.
5. A. ZAVATTI, P. CAGNOLI e G. DI BELLA, "Esigenze e carenze di dati e indicatori ambientali", in ANPA, *Atti della Prima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 1998.
6. AA.VV., "Riforma e rilancio del SINA", in ANPA, *Atti della Prima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 1998.
7. GIORGIO FREDDI, "L'Istituzione delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente", in ANPA, *Atti della Seconda Conferenza delle Agenzie Ambientali*, Roma, 1999.
8. S. GRASSI, G. TONELLI, "Le Agenzie ambientali: il modello amministrativo", in ANPA, *Atti della Prima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 1998.
9. MARCO FREY, "Le esperienze delle Agenzie ambientali in Occidente", in ANPA, *Atti della Seconda Conferenza delle Agenzie Ambientali*, Roma, 1999.
10. DOMINGO JIMENEZ BELTRAN, "L'Agenzia Europea per l'Ambiente, cuore della rete informativa ambientale", in ANPA, *Atti della Seconda Conferenza delle Agenzie Ambientali*, Roma, 1999.
11. *Ibidem*.
12. GIORGIO FREDDI, *op. cit.*
13. LUIGI LIBRICI e ANGELO STOLI, "Il Sud non c'è: una testimonianza dalla Sicilia", in ANPA, *Atti della Seconda Conferenza delle Agenzie Ambientali*, Roma, 1999.
14. Intervento del Presidente ANPA Walter Ganapini alla Terza Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali.
15. Intervento di Alessandro Lippi, DG ARPA Toscana, alla II sessione della Terza Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali (5 ottobre 1999).
16. "Progetto 'Leta': una proposta per il finanziamento delle Agenzie Ambientali", in *Ide-Ambiente*, n. 14, Anno 2, luglio 2005, pp.55-56.

Note al Box del Capitolo Primo

1. ROCCO IELASI, "Il Regolamento UE 1836/93. Problematiche di attuazione e attività dell'ANPA", in ANPA, *Atti della Prima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 1998.
2. RAFFAELE SCIALDONI, "Problematiche di attuazione del regolamento Ecolabel e attività dell'ANPA", in ANPA, *Atti della Prima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 1998.
3. AA.VV., "Assistenza occidentale e aree critiche per la sicurezza nucleare nei Paesi dell'Est europeo", in ANPA, *Atti della Prima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 1998.
4. VINCENZO FERRARA, "Le problematiche dell'ozono stratosferico", in ANPA, *Atti della Prima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 1998.
5. WALTER GANAPINI, "Le Agenzie ambientali per lo sviluppo sostenibile di un'Italia europea", in ANPA, *Atti della Seconda Conferenza delle Agenzie Ambientali*, Roma, 1999.



Note al Capitolo Secondo

1. RENATO ANGELO RICCI, "Quali prospettive per il Sistema delle Agenzie ambientali, in ANPA, *Ambiente Territorio e Salute. I controlli per la prevenzione. Atti della Quinta Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2002.
2. ORIELLA ZANON, "Dall'acquisizione del dato alla comunicazione", in ANPA, *Ambiente Territorio e Salute. I controlli per la prevenzione. Atti della Quinta Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2002.
3. ANTONIO TOSI, "La valutazione", in ANPA, *Ambiente Territorio e Salute. I controlli per la prevenzione. Atti della Quinta Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2002.
4. Intervento di PAOLO CADROBBI durante la Sessione Plenaria di chiusura dei lavori della Quinta Conferenza in ANPA, *Ambiente Territorio e Salute. I controlli per la prevenzione. Atti della Quinta Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2002.
5. GIORGIO CESARI, "Il Sistema Agenziale quale strumento pubblico di prevenzione e controllo", Intervento della Sessione Plenaria di Chiusura dei Lavori in ANPA, *Ambiente Territorio e Salute. I controlli per la prevenzione. Atti della Quinta Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2002.
6. GIORGIO CESARI, "L'APAT e il Sistema Agenziale: compiti, problematiche e sviluppo nel contesto nazionale e internazionale", Relazione introduttiva alla Sessione di Apertura contenuta in *Italia Europa Mediterraneo. Atti della Sesta Conferenza delle Agenzie Ambientali*, 2003, APAT, Roma.
7. Ministero dell'Ambiente, ICRAM, ENEA, *Principali convenzioni internazionali e strumenti multilaterali di collaborazione nella regione mediterranea*, Roma, 1999.
8. PREDRAG MATVEJEVIC, *Mediterraneo*, Milano, Garzanti, 2001
9. GASTONE NOVELLI, "Il contributo delle Agenzie ambientali italiane alla cooperazione euro-mediterranea", in APAT, *Italia Europa Mediterraneo. Atti della Sesta Conferenza delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2003.
10. BRUNO BARBERA, "Desertificazione: esperienze a confronto tra Paesi dell'area euro-mediterranea", in APAT, *Italia Europa Mediterraneo. Atti della Sesta Conferenza delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2003.
11. MAURIZIO DIONISIO, "Proposta dell'ARTA Abruzzo per un possibile studio comparato sulla Legislazione per le Acque di Balneazione nel Mediterraneo", in APAT, *Italia Europa Mediterraneo. Atti della Sesta Conferenza delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2003.
12. ROBERTO BOSO, "Esperienze e proposte dell'APPA Trento: il Manuale di Buone Pratiche per lo sviluppo sostenibile dello Spazio Alpino", in APAT, *Italia Europa Mediterraneo. Atti della Sesta Conferenza delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2003.
13. MARIA ROSARIA MAURO, "La rilevanza dell'ambiente nella cooperazione economica internazionale", in APAT, *Italia, Europa. Mediterraneo. Atti della sesta conferenza nazionale delle agenzie ambientali*, Roma, 2003.
14. CORRADO CLINI, "I principali percorsi di follow-up del vertice di Johannesburg", in APAT, *Italia Europa Mediterraneo. Atti della Sesta Conferenza delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2003.
15. *Ibidem*.
16. PASQUALE FERRARA, "Esperienze di gemellaggio tra agenzie ambientali italiane", Relazione della terza sessione contenuta in *Atti della Sesta Conferenza delle Agenzie Ambientali*, 2003, APAT, Roma.
17. ROBERTO FORMIGONI, Relazione di introduzione alla Settima Conferenza delle Agenzie Ambientali, in APAT, *L'innovazione a servizio della conoscenza e della prevenzione. Atti della Settima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2004.
18. GIORGIO CESARI, "Il sistema delle Agenzie: ruolo per uno scenario ambientale"



- compatibile e finanziariamente sostenuto", in APAT, *Atti della Settima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2004.
19. APAT, ONOG, *Primo Rapporto Benchmarking*, Roma, 2003.
 20. EMIDIO NOVI, Intervento della Sessione di chiusura "Dalla conoscenza alla diffusione della cultura ambientale", in APAT, *Atti della Settima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2004.
 21. GIORGIO CESARI, Relazione introduttiva alla Sessione di chiusura "Dalla conoscenza alla diffusione della cultura ambientale", contenuta in *Atti della Settima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, 2004, APAT, Roma.
 22. AA.VV., Relazione del Gruppo di Lavoro C.I.F.E. contenuta in *Atti della Settima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, 2004, APAT, Roma.

Note ai Box del Capitolo Secondo

1. WALTER GANAPINI, "Le Agenzie ambientali strumento per la sostenibilità", in ANPA, *Atti della Quarta Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Padova, 2001.
2. ONELIA CARDETTINI, "Ambiente e ricostruzione in Kosovo", in ANPA, *Atti della Quarta Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Padova, 2001.
3. DAVID STANNERS, Relazione contenuta in APAT, *Atti della Settima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2004.
4. Il Comitato Direttivo è composto da quattro membri: due nominati dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e due dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. Il dott. Raffaele Tiscar e il dott. Antonio Colombi, designati dal Ministero, insieme al dott. Mauro Porta e il prof. Antonio Vitale, designati dalla Conferenza permanente, sono i membri attualmente in carica.
5. SALVATORE STIVALA, "Regime delle responsabilità e diritto al risarcimento per violazioni ai precetti ambientali", in APAT, *Atti della Settima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2004.
6. SERGIO MARINO, "Integrazione delle fonti di approvvigionamento idrico convenzionali in regioni caratterizzate da ricorrenti crisi idriche", in APAT, *Atti della Settima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2004.
7. WALTER MAZZITTI, "Esperienze di cooperazione internazionale nel settore delle acque" in APAT, *Atti della Settima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2004.
8. MONS. GUERINO DI TOLA, "Acqua: dall'esigenza di sopravvivere al diritto di vivere", in APAT, *Atti della Settima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2004.



Note al Capitolo Terzo

1. SANDRO BIASOTTI, Discorso all'inaugurazione ufficiale, in APAT, *Atti dell'Ottava Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2005.
2. DAVIDE VIZIANO, Intervento all'inaugurazione ufficiale, in APAT, *Atti della Ottava Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2005.
3. Presenti a Genova la Comieco, COOU, Federchimica, Pirelli & C., ATAC Roma, Auto-linee liguri, Ecosavona srl.
4. Per il testo cfr.: http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/aarhus_convenzione/index.html
5. BRUNO SORACCO, Intervento all'inaugurazione ufficiale, in APAT, *Atti della Ottava Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Roma, 2005.
6. MARCO MAZZONI, DANIELA ROSSI, "Attività di supporto alle Istituzioni per la realizzazione di politiche di sostenibilità", Relazione della Sessione C contenuta in *Atti della Ottava Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, 2005, APAT, Roma.
7. GAETANO BATTISTELLA, SILVANO VINCETI, "Indagine conoscitiva: la rappresentazione delle istituzioni ambientali da parte dei cittadini e dei giornalisti" Relazione della Sessione C contenuta in *Atti della Ottava Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, 2005, APAT, Roma.
8. ALESSANDRO LIPPI, "Comunicazione ambientale e partecipazione dei cittadini", Relazione della Sessione C contenuta in *Atti della Ottava Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, 2005, APAT, Roma.
9. AA.VV, "Esiti della ricerca sul finanziamento", Relazione della Sessione D contenuta in *Atti della Ottava Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, 2005, APAT, Roma.

Note ai Box del Capitolo Terzo

1. MARIA ANGELICA AULETTA, *La certificazione ambientale come fattore competitivo delle imprese turistiche*, Relazione della Sessione G contenuta in *Atti della Ottava Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, 2005, APAT, Roma.

Principali testi di riferimento





DOCUMENTAZIONE DEL SISTEMA AGENZIALE

ANPA, *Atti della Prima Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali* (Torino 10-12 dicembre 1997), Roma, 1998.

ANPA, *Atti della Seconda Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali* (Firenze 24-25 marzo 1998), Roma, 1999.

ANPA, *Documentazione relativa alla Terza Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, (Napoli 4-5 ottobre 1999), Roma, 1999.

ANPA, *Le agenzie ambientali verso l'autonomia finanziaria*, FrancoAngeli, Milano, 1999.

ANPA, *Il ripopolamento degli indicatori SINAnet. Verso l'Annuario dei dati ambientali*, Roma, 2001.

ANPA, *Il Sistema delle Agenzie Ambientali verso il Terzo Millennio. Atti della Quarta Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, (Venezia 3-5 aprile 2000), Roma, 2001.

ANPA, *Scienze e ambiente. Conoscenze scientifiche e priorità ambientali*, Comitato Scientifico ANPA, Roma, 2002.

ANPA, *Ambiente Territorio e Salute. I controlli per la prevenzione. Atti della Quinta Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, (Bologna 17-19 dicembre 2001), Roma, 2002.

APAT, *Annuario dei dati ambientali. Edizione 2002*, Roma, 2002.

APAT, *Italia Europa Mediterraneo. Atti della Sesta Conferenza delle Agenzie Ambientali*, (Palermo 11-13 novembre 2002), Roma, 2003.

APAT, *Annuario dei dati ambientali. Edizione 2003*, Roma, 2003.

APAT, ONOG, *Primo Rapporto benchmarking. Le Agenzie ambientali a confronto*, Roma, 2003.

APAT, *L'innovazione al servizio della conoscenza e della prevenzione. Atti della Settima Conferenza delle Agenzie Ambientali*, (Milano 24-26 novembre 2003), Roma, 2004.

APAT, ONOG, *Secondo Rapporto Benchmarking. Le Agenzie ambientali a confronto*, Roma, 2004.

APAT, *Atti dell'Ottava Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, (Genova 5-7 luglio 2004) Roma, 2005.

APAT, *Annuario dei dati ambientali. Edizione 2004*, Roma, 2005.



APAT, *Analisi dell'offerta di formazione ambientale nel Sistema Agenziale APAT-ARPA-AP-PA*, Roma, 2005.

APAT, *Agenzie per la protezione dell'ambiente: confronto e dibattito*, in APAT, *Atti della Nona Conferenza delle Agenzie Ambientali*, (Matera-Brindisi 2-6 marzo 2005), Roma, 2006.

DOCUMENTAZIONE DELL'AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE

AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *L'ambiente dell'Europa: valutazione di Dobris*, Copenhagen, 1995.

AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *L'ambiente nell'Unione Europea - 1995; Relazione per la revisione del quinto programma d'azione ambientale*, Copenhagen, 1996.

AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *L'ambiente in Europa – Seconda Valutazione*, Copenhagen, 1998.

AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *L'ambiente nell'Unione europea alle soglie del 2000*, Copenhagen, 1999.

AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *L'ambiente in Europa – Terza Valutazione*, Copenhagen, 2003.

CARTE INTERNAZIONALI

Dichiarazione sull'ambiente umano, Stoccolma, 1972.

Dichiarazione di principio sui problemi dell'ambiente, Bruges, 1974.

Dichiarazione per uno schema mondiale sull'educazione ambientale, Belgrado, 1975.

Convenzione relativa alla tutela dell'ambiente marino e delle regioni costiere del Mediterraneo, Barcellona, 1976.

UNESCO/Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, Tblisi, 1977.

Proclamazione del Decennio Internazionale dell'acqua potabile e del risanamento, New York, 1980.

Strategia Mondiale della Conservazione, 1980.

Carta Europea dell'assetto del territorio, Torremolinos, 1983.

Convenzione per la protezione dello strato d'ozono, Vienna, 1985.

Protocollo sulle sostanze che impoveriscono l'ozono, Montreal, 1987.

Rapporto Our Common Future, New York, 1987.

Dichiarazione finale del G7, Parigi, 1989.

Tesi sulla riconversione ecologica dell'economia, Dobbiaco, 1990.

Convenzione delle Alpi, Salisburgo, 1991.

Carta Mediterranea dell'Acqua, Roma, 1992.

Quinto Piano d'Azione ambientale della Comunità Europea, Strasburgo, 1992.

Dichiarazione sull'acqua e sullo sviluppo sostenibile, Dublino, 1992.

Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo, Rio de Janeiro, 1992.

Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici, New York, 1992.



Carta Mediterranea dell'acqua, 1992.
Carta delle città europee per uno sviluppo sostenibile, Aalborg, 1994.
Carta delle Regioni europee per l'ambiente, Valencia, 1995.
Risoluzione della Terza Conferenza sull'Ambiente dei Ministri delle Regioni e dei leader politici dell'Unione Europea, Goteborg, 1997.
Dichiarazione della UNGASS Rio+5, New York, 1997.
Dichiarazione su ambiente e società: educazione e sensibilizzazione per la sostenibilità, Salonico, 1997.
Protocollo della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici, Kyoto, 1997.
Convenzione sull'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico in materia di ambiente, Aarhus, 1998.
Dichiarazione dei partecipanti alla Conferenza Euromediterranea delle Città Sostenibili, Siviglia, 1999.
Protocollo sulla biosicurezza, Cartagena, 2000.
Dichiarazione del Millennio, Hannover, 2001.
Dichiarazione finale dei Ministri dell'Ambiente del G8, Trieste, 2001.
Dichiarazione finale del G8, Genova, 2001.
Sesto Programma d'Azione per l'Ambiente dell'Unione Europea, Strasburgo, 2002.
Piano di attuazione del Vertice di Johannesburg, Johannesburg, 2002.
Proclamazione dell'Anno Internazionale dell'Acqua, Assemblea delle Nazioni Unite, 2003.
Dichiarazione conclusiva del Terzo Forum mondiale sull'acqua, Kyoto, 2003.
Dichiarazione finale del G8, Gleneagles, 2005

