

**XII Conferenza del Sistema Nazionale  
per la protezione dell'Ambiente  
Roma, 10-11 aprile 2014**

**Relazione generale sui vent'anni di attività del SNPA: il passato e le strategie per il futuro**

*Bernardo de Bernardinis*

*Presidente ISPRA*

La prima proposta di creazione di un'Agenzia Nazionale per la protezione ambientale (ANPA) e analoghe strutture territoriali è datata 1989 quando il Ministero dell'ambiente, nella nota programmatica aggiuntiva alla "Relazione sullo stato dell'ambiente" prefigurava un ambizioso progetto di riassetto degli strumenti di governo.

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 e personale proveniente dalle strutture ambientali dell'ENEA e dei PMP, di parte dell'ISPESL (Istituto Superiore Prevenzione e Sicurezza) 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.

Solo nel 1994, a seguito di un referendum popolare sui controlli ambientali (aprile 1993), fu varata la riforma che attribuiva piena autonomia istituzionale alle competenze ambientali separandole da quelle sanitarie, completando il processo già avviato a livello di enti di governo con l'istituzione del Ministero dell'ambiente nel 1986.

Con la legge 61/94 nasce l'ANPA e viene dato mandato alle regioni di istituire strutture analoghe. Sono così state poste le premesse per la nascita di un sistema di agenzie per l'ambiente, come in parte era stato anticipato con la primitiva proposta del Ministero dell'ambiente.

Ma in fase di attuazione della norma, sia a livello nazionale che a quello territoriale, la realizzazione si è mostrata imperfetta.

Il previsto trasferimento di risorse, organiche, economiche e di attribuzioni, dall'ENEA e dall'ISS all'ANPA non si è mai perfezionato. Così come non si è perfezionato il riassetto degli organismi tecnici operanti presso il Ministero (vedi Commissioni) con trasferimento delle competenze sempre all'ANPA.

L'istituzione delle strutture territoriali è avvenuta con forti ritardi, tant'è che l'ultima agenzia (Sardegna) è stata istituita solo dieci anni dopo la legge 61, e con forti disomogeneità nelle attribuzioni delle competenze. In alcuni casi furono attribuite poco più di quelle dei Presidi multizonali di prevenzione, in altri casi le competenze furono molto più ampie, come per l'Arpa dell'Emilia-Romagna cui fu trasferito, tra l'altro, il Servizio agrometeo regionale.

L'imperfezione del sistema risiede anche dalla mancata previsione legislativa di una formale sede di governo che consentisse ad ANPA di svolgere quella funzione centrale di coordinamento tecnico-scientifico delle ARPA-APPA per un'efficace operatività del sistema stesso.

La funzione di coordinamento fu in quella fase impostata come un coordinamento tra autonomie e, come strumento fondamentale, funzionale a quella impostazione, fu costituito, per unanime volontà e in base a un Protocollo d'intesa sottoscritto dalla stessa ANPA con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, il Consiglio Nazionale delle Agenzie ambientali, formato dal Presidente e dal Direttore dell'ANPA e dai Direttori delle ARPA-APPA.

Anche a seguito della nascita dell'APAT dalla fusione di parte Dipartimento dei Servizi Tecnici Nazionali con l'ANPA, il sistema rimane incompiuto e addirittura aumentano i caratteri di disomogeneità tra i diversi componenti. Infatti se alcuni servizi, come il Geologico d'Italia, sono confluiti interamente nell'APAT, quelli come l'Idrografico e Mareografico sono confluiti in APAT solo per parte "centrale", mentre alcune delle parti "compartimentali", non tutte, sono confluiti nelle Agenzie, altre negli Uffici regionali e nei Sistemi regionali di protezione civile.

Con APAT, però, un ulteriore tassello verso la costituzione formale del sistema viene posto. Il DPR 207/2002, recante il Regolamento dell'Agenzia, istituisce il Consiglio federale delle Agenzie ambientali quale sede di coordinamento.

Negli anni successivi altre e ulteriori competenze vengono attribuite dalle Regioni e dalle Provincie autonome alle Agenzie, ma sempre per motivazioni e secondo criteri, anche virtuosi, legati alla storia "territoriale" delle Agenzie stesse.

Infine, nel 2008 con l'istituzione di ISPRA, altri soggetti entrano a far parte del sistema a livello nazionale. Infatti l'Istituto nasce dalla fusione di APAT con l'Istituto Centrale di Ricerca Applicata al Mare (ICRAM), con il quale già era previsto ope legis un organico protocollo di collaborazione, e con l'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS).

Con ISPRA si conseguono due ulteriori risultati. Da una parte si rafforza, sia sul piano formale che su quello sostanziale il carattere di struttura con competenze di ricerca, dall'altra viene per la prima volta formalizzato il carattere stesso di sistema, laddove all'art. 2, comma 2 del Dm Ambiente 21 maggio 2010, n. 123 recante il Regolamento dell'Istituto, si stabilisce che " l'Istituto promuove, anche attraverso il Consiglio federale di cui all'articolo 15 del presente regolamento, lo sviluppo del sistema nazionale delle Agenzie e dei controlli in materia ambientale di cui cura il coordinamento, e garantisce l'accuratezza delle misurazioni e il rispetto degli obiettivi di qualità e di convalida dei dati anche attraverso l'approvazione di sistemi di misurazione, l'adozione di linee guida e l'accreditamento dei laboratori."

Con ISPRA viene anche ripresa un'organica programmazione delle attività interagenziali che dopo una positiva esperienza iniziale, in particolare con i progetti CTN (Centri Tematici Nazionali), erano proseguite in assenza di una chiara azione di indirizzo.

Nel gennaio 2010, è stato approvato dal Consiglio federale il primo Piano triennale di attività interagenziali, e portato a termine nel 2013, ed è ora in avanzata fase di definizione il secondo piano per gli anni 2014-2016.

Nell'ambito del primo di detti piani, il Consiglio federale, mediante l'adozione di proprie delibere (38), ha reso esecutivi, quantomeno all'interno del Sistema, numerosi strumenti per la regolamentazione delle attività operative.

Quanto sopra riportato rappresenta una sintetica descrizione dei processi che hanno portato all'attuale configurazione del sistema che, nei suoi tratti salienti, può così essere schematizzato.

Ha molte parti comuni, condivise e consolidate rivolte in particolare ai compiti fondamentali di monitoraggio, analisi e valutazione, ispezione e controllo e reporting pubblico (di diffusione e di obbligo) dello stato e dell'evoluzione delle matrici ambientali, delle pressioni che su di esse agiscono e dei conseguenti processi e impatti che esse determinano.

Si presenta, altresì con nodi "specialisti" derivanti dalla storia del nodo stesso che rappresentano altri ed ulteriori formidabili punti di accesso, relazione e concorso con il mondo di altri servizi pubblici di interesse nazionale e/o locale, di pubblica responsabilità: quello che si potrebbe definire la "biodiversità" del Sistema.

Ad esemplificazione di tali nodi, si citano:

- Reti di monitoraggio delle maree, dello stato del mare e della dinamica dei sedimenti
- Le infrastrutture costiere ed off shore per lo studio delle dinamiche costiere e del buono stato ecologico del mare profondo
- Sistemi di osservazione, analisi e previsione in materia di meteorologia e climatologia operativa
- Geologia applicata ed operativa
- Monitoraggio della biodiversità, dei pollini, degli habitat, della fauna selvatica, etc. ...
- Strutture operative per le emergenze nucleari.

Come in natura, le differenze esistenti tra le diverse componenti non devono essere viste come elementi da rimuovere, come se le qualità sistemiche fossero da attribuire essenzialmente alle parti comuni. La biodiversità già presente all'atto della costituzione del Sistema è qualcosa da salvaguardare, così come in alcuni casi è da sviluppare, per cogliere appieno tutte le sinergie e i vantaggi possibili dall'operare in rete. Si pensi ad esempio alla possibilità di creare centri di eccellenza o laboratori di riferimento che possano operare a supporto di tutti i componenti del

Sistema su tematiche molto specialistiche, che richiederebbero risorse ben maggiori se affrontate da ogni singolo componente.

Il Sistema trova e sviluppa la proprie capacità e afferma la propria autorevolezza ponendo in stretto rapporto e relazione i risultati di approfondimento e sviluppo della conoscenza, anche trasformandoli in metodi, strumenti e procedure operative, con le proprie funzioni, compiti ed attività istituzionali, soprattutto destinate allo svolgimento di servizi di pubblica responsabilità dettate dal quadro normativo vigente ed assegnate complessivamente al Sistema stesso e/o specificatamente ad ogni sua singola componente, nonché all'attività di supporto strategico e di consulenza tecnico-scientifica che tali componenti debbono responsabilmente fornire alle Autorità nazionali, regionali e locali competenti per il perseguimento e la verifica delle loro scelte.

Ciò impone al Sistema ed ad ogni sua singola componente il vincolo di evitare attentamente potenziali situazioni di conflitto tra l'interesse pubblico e quello privato e di assoluta e trasparente indipendenza tra il controllore ed il controllato; con la conseguenza di dover escludere ogni apporto e supporto economico e finanziario privato alle attività stesse che non sia chiaramente riconoscibile come estraneo e non affetto da tale situazione di conflitto, oppure, ove non esplicitamente e legislativamente normato e regolato in tal senso (IPPC, VIA, VAS, ETS, ecc.).

Quindi, in particolare le reti, i sistemi e le attività di monitoraggio devono trovare il necessario ed ineludibile sostegno nell'ambito delle disponibilità finanziarie pubbliche, anche a livello europeo, così come l'approfondimento e lo sviluppo delle conoscenze debbono essere perseguiti attraverso una attività di ricerca e sperimentazione realizzata in proprio dal Sistema e dalle sue singole componenti, se non addirittura congiuntamente ad altri soggetti eccellenti della ricerca pubblica nazionale, europea ed internazionale.

Tra questi evidentemente sono ben presenti gli EPR, vigilati dal MIUR (CNR, INGV, OGS, ecc.) e non (ISS, ISTAT, ENEA, CRA, ecc.), singole università e consorzi universitari e altri, in particolare, agenzie come l'AGEA, responsabili di servizi di interesse pubblico, nonché comunitario.

Il Sistema, come anticipato, è l'unione di diverse componenti, in tutte le rispettive prerogative, competenze ed esperienze e non solo la parte comune a tutte le stesse componenti.

Fondamentale diviene pertanto la funzione di elemento di connessione di tali componenti assicurata da ISPRA, soprattutto per le specificità presenti. E ciò non solo in quanto ISPRA assicura, attraverso il Consiglio federale il coordinamento e lo sviluppo del Sistema ai sensi della citata norma di legge, ma anche perché:

- i. in ISPRA sono presenti e "risuonano" con il Sistema quantomeno sia le parti comuni, condivise e consolidate rivolte ai compiti fondamentali di monitoraggio, valutazione, ispezione e controllo e reporting pubblico in esso presenti, sia tutte quelle specifiche e derivanti dalla storia di ciascun nodo, che concorrono a dare vita alla "biodiversità" presente nel Sistema stesso;

- ii. ISPRA, anche in quanto esso stesso EPR, è un nodo del sistema nazionale della ricerca pubblica, che assicura un rapporto istituzionale e funzionale sia con gli EPR, vigilati dal MIUR (CNR, INGV, OGS, ecc.) che con quelli non vigilati dal MIUR (ISS, ISTAT, ENEA, CRA, ASI, ecc.). Con questi ultimi in particolare condivide alcune diversità che li differenziano dai primi, sia per quanto riguarda le finalità istituzionali (ISS, ISTAT e ASI) che per la conseguente possibilità di accedere ai finanziamenti necessari per la ricerca; mentre i primi infatti sono liberi di accedere a qualsiasi forma di finanziamento, sia pubblico che privato, per i secondi tale finanziamento, poichè è dubbio, se non impossibile, da ottenere attraverso accordi con soggetti non pubblici, dovrebbe essere assicurato dal quadro legislativo vigente e/o da accordi specifici ed esclusivi con il Dicastero di riferimento, garantiti dal Ministro vigilante;
- iii. ISPRA è punto di riferimento e focale per l'EEA e molte sue iniziative, per l'EPAnet e per molti programmi ed iniziative della Commissione europea ed in generale dell'UE, quali tra i molti, il Programma Copernicus e l'ETS, nonché delle UN e dell'UNESCO, quali i differenti MAP.

Ciò che il Legislatore così come gli utenti finali, ed in particolare i cittadini, chiedono sono trasparenza, autorevolezza scientifica e terzietà nello svolgimento delle funzioni e dei compiti istituzionali che sono assegnati al Sistema ed alle sue singole componenti e ciò può essere garantito solo con una sostanziale autonomia e sostenibilità finanziaria del Sistema stesso.

Ciò non vuole e non deve significare autoreferenzialità; anzi, per la conquista, l'affermazione e mantenimento della propria autorevolezza e credibilità, il Sistema stesso deve garantire una continua e caparbia apertura al confronto con il mondo esterno della conoscenza, una costante capacità di ascolto nei confronti della cittadinanza e di servizio nei confronti delle istituzioni e dei governi, senza sottrarsi alla correzione degli errori riscontrati ed al superamento delle criticità manifeste, e rivolgendosi al continuo sviluppo delle capacità conoscitive ed operative, anche attraverso la promozione e l'introduzione di innovazione.

Tuttavia ciò necessita del riconoscimento sostanziale e formale del Sistema stesso, che già oggi si presenta come una possente e responsabile realtà operativa nel Paese e deve trovare uniformità e omogeneità negli intenti e nella programmazione delle proprie attività, attraverso lo strumento dei livelli essenziali di prestazioni (LEP), così come previsti dalla Costituzione in senso generale e introdotti per la prima volta all'attenzione del Parlamento, nel caso specifico delle questioni ambientali (livelli essenziali di prestazioni tecniche ambientali: LEPTA), dalla recente Proposta di testo unificato C. 68 Realacci ed abb.



**ISPRA**

Istituto Superiore per la Protezione  
e la Ricerca Ambientale

### NOTA INFORMATIVA

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) è stato istituito ai sensi dell'art.28 del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n.133, con le funzioni e le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale dell'APAT, dell'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS) e dell'Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica Applicata al Mare (ICRAM), dei quali ha disposto la soppressione a decorrere dal 24 luglio 2008 data di insediamento del Commissario straordinario e dei due sub Commissari di cui al comma 5 del medesimo articolo.

La norma sottopone l'Istituto agli indirizzi ed alla vigilanza dal Ministro dell'Ambiente e per la Tutela del Territorio e del Mare.

Il 21 maggio 2010 veniva emanato con Decreto n.123 del Ministro vigilante di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze il "Regolamento recante norme concernenti la fusione la fusione dell'APAT, dell'INFS e dell'ICRAM in un unico istituto ...", e dal successivo mese di ottobre venivano nominati tutti gli organi ordinari dell'Istituto, che proseguivano e sviluppavano le strategie di razionalizzazione delle attività, risparmi di gestione e svolgimento di tutte le competenze operative già avviate dalla struttura commissariale che aveva gestito l'ente dal luglio 2008 all'ottobre 2010. Il tutto, va precisato, in un ambito economico generale di crescente difficoltà che vedeva una poderosa erosione del contributo ordinario sul quale venivano a gravare anche le "restituzioni di risorse" al MEF previste da una serie di provvedimenti di legge ultimo dei quali quello della c.d. "spending review". Si riporta in tabella la situazione economica complessiva evidenziata:

<b>andamento contributo ordinario</b>				
anno	contributo ordinario	restituzione al MEF di cui al dl. 78/10 e 112/08	Spending review Art.8 d.l. 95/2012	contributo effettivo
2007*	€ 93.442.626,00			€ 93.442.626,00
2008*	€ 89.934.293,00			€ 89.934.293,00
2009	€ 86.849.004,78			€ 86.849.004,78
2010	€ 82.694.351,00			€ 82.694.351,00
2011	€ 84.751.823,00	€ 1.320.858,66		€ 83.430.964,34
2012	€ 84.213.400,00	€ 1.424.858,66	€ 1.454.510,00	€ 81.334.031,34
2013	€ 84.213.000,00	€ 1.398.671,13	€ 3.878.692,00	€ 78.935.636,87

La difficoltà economica veniva peraltro immediatamente segnalata anche presso le competenti commissioni parlamentari nella primavera 2011 quando veniva evidenziato come l'istituto avesse necessità di un contributo che fosse, a regime, di 6 milioni superiore a quello previsto.



**ISPRA**

Istituto Superiore per la Protezione  
e la Ricerca Ambientale

Ciò nonostante si richiamano i principali ambiti di azione in cui si è esplicata l'attività dell'istituto:

### *Attività in materia di personale*

La strategia di ISPRA in materia di personale comunicata dal Ministro pro tempore già in occasione dell'Audizione parlamentare del Ministro dell'ambiente tenutasi il 29 ottobre 2008 presso la competente Commissione Parlamentare, ha portato all'assunzione nel triennio 2009/2011 di circa **470** unità di personale di cui **201** stabilizzate ai sensi della "legge finanziaria 2008" e le rimanenti assunte a seguito di concorsi pubblici nazionali.

Nonostante momenti di particolare delicatezza susseguenti, per esempio, alla contestuale cessazione il 1° luglio 2009 di, **179 co.co.co.** il cui contratto era stato fino ad allora prorogato in virtù di disposizioni di legge, il tema del personale è stato affrontato con fermezza, determinazione e spirito costruttivo tanto che ad oggi l'Istituto può vantare la situazione riportata in tabella percorrendo i **binari costituzionali delle selezioni pubbliche** o, nei casi di contratti flessibili, percorrendo tutte le varie fasi procedurali previste dalla normativa vigente, non ultima la registrazione preventiva degli stessi da parte della Corte dei Conti che, va rilevato, su oltre 200 casi solo in due situazioni ha fatto registrare dei rilievi da parte della magistratura contabile, prontamente recepiti dall'Amministrazione.

	situazione al 30/9/2008	situazione al 1°/5/2009	situazione al 1°/11/2010	situazione al 4/4/2013
<b>dotazione organica</b>	1483	1483	1483	1403
<b>tempi indeterminati</b>	926	1139	1186	1200
<b>tempi determinati</b>	320	119	93	108
<b>cococo</b>	298	207	99	32
<b>totale personale</b>	1544	1465	1378	1340
<b>incidenza percentuale del lavoratori con contratti flessibili</b>	<b>40%</b>	<b>22%</b>	<b>14%</b>	<b>10%</b>

E' bene precisare che il dato relativo al personale a tempo indeterminato ha già scontato i consistenti **pensionamenti avutisi tra il 2008 e il 2012 (circa 140 unità)**, con conseguente abbassamento dell'età media della forza lavoro all'interno dell'Istituto con effetti positivi in termini di stabilità della stessa.



**ISPRA**

Istituto Superiore per la Protezione  
e la Ricerca Ambientale

Vale la pena ribadire che dall'Istituzione di ISPRA **in nessun caso si è proceduto ad assunzione per chiamata diretta**, fatta eccezione per 12 unità di personale delle categorie protette con laurea specialistica in virtù di una apposita convenzione con l'ufficio provinciale del lavoro.

Va sottolineato come questo piano sia stato condotto in modo tale da ridurre prima e poi stabilizzare la spesa complessiva per il personale che può essere sintetizzata nella tabella che segue:

<b>spese per il personale</b>					
stipendi e accessorio	58.438.584,77	53.370.281,85	50.581.782,05	52.955.085,54	52.638.690,97
oneri e tasse	20.817.567,29	17.985.949,86	17.178.000,00	16.941.993,67	18.155.026,99
benefi/mensa buoni pasto	1.944.444,26	1.933.211,94	1.526.395,07	1.473.941,71	1.405.881,38
versamento al fondo indennità anz.	5.785.797,34	6.494.684,77	7.000.000,00	2.550.000,00	2.500.000,00
<b>totali</b>	<b>86.986.393,66</b>	<b>79.784.128,42</b>	<b>76.286.177,12</b>	<b>73.921.020,92</b>	<b>74.699.599,34</b>

### *Strategie logistiche e andamento delle spese obbligatorie*

La creazione di ISPRA ha consentito la razionalizzazione degli immobili afferenti ai disciolti enti con un conseguente risparmio di risorse. Ciò è stato posto in essere attraverso un complesso insieme di iniziative che hanno portato già dal mese di gennaio 2012 all'unificazione su Roma degli uffici nell'ambito di un unico complesso immobiliare in via Brancati e nel corso dei prossimi mesi all'unificazione dei laboratori presso il polo tecnologico di Castelromano.

Proprio dall'unificazione degli uffici l'ISPRA ha ottenuto, a regime, un risparmio complessivo tra costi diretti ed indiretti di circa € 4.000.000 annui, senza voler ricordare la riconduzione sotto profili di piena legittimità di tutte le posizioni giuridiche concernenti gli immobili dell'istituto e le indubitabili migliorie di tipo operativo discendenti proprio dalle unificazioni degli spazi. Operazione, peraltro, portata avanti a stretto contatto con gli uffici dell'Agenzia del Demanio che hanno avuto modo di apprezzarne l'intento di razionalizzazione, economicità e funzionalità, e che verosimilmente costituirà oggetto di valorizzazione da parte della predetta Agenzia in occasione dell'individuazione delle "best practices" nel panorama della pubblica amministrazione.

L'occasione della razionalizzazione delle sedi ha portato, o porterà, economie di scale in materia di vigilanza, manutenzioni, pulizie utenze di vario tipo.

## **Principali spese di gestione**



**ISPRA**

Istituto Superiore per la Protezione  
e la Ricerca Ambientale

Descrizione capitolo	Consuntivo 2009 - Impegnato	Consuntivo 2010 - Impegnato	Consuntivo 2011 Impegnato	Previsioni assestate 2012	Previsioni 2013
Manutenzione beni mobili e immobili	877.244,84	990.267,35	1.042.148,14	925.453,38	752.810,00
Fitto locali, riscaldamento e condizionamento	10.200.144,09	10.058.270,71	10.909.771,37	8.026.065,00	7.100.000,00
Forza motrice, luce, acqua e gas	1.104.212,66	920.650,00	1.083.252,91	1.256.899,00	1.141.900,00
Pulizia e disinfezione locali	650.226,66	671.340,67	647.018,59	610.564,27	563.274,00
Guardiania	1.380.760,00	1.358.265,00	1.380.787,00	1.256.116,00	1.289.606,00
<b>TOTALE</b>	<b>14.212.588,25</b>	<b>13.998.793,73</b>	<b>15.062.978,01</b>	<b>12.075.097,65</b>	<b>10.847.590,00</b>

Il raffronto delle spese fin qui richiamate con le entrate riportate in premessa evidenzia come Appare evidente come nonostante l'intenso sforzo di razionalizzazione delle spese e di generale oculatezza nella gestione posta in essere dall'Istituto, non si è potuto assorbire la riduzione del contributo pari a circa 8 milioni di euro nel periodo di riferimento ed a 15 milioni se il dato viene raffrontato al contributo economico degli enti prima della confluenza in ISPRA.

Nella tabella che si unisce è infatti riportato l'andamento delle spese fisse (personale, locazioni, manutenzioni, servizi) raffrontato con l'andamento del contributo ordinario al netto delle restituzioni.

