



Linee di indirizzo sul nuovo statuto dell'ISPRA

1 – Premessa

La rincorsa acritica di una crescita senza limiti e non sostenibile ci ha portato alla attuale crisi economica e produttiva. Una crisi profonda che non è soltanto di natura finanziaria ma anche, e per certi versi soprattutto, strutturale. Il modello produttivo degli ultimi trent'anni basato sulla spirale produzione/credito/consumo di massa per poter durare presuppone una disponibilità praticamente infinita delle risorse sia energetiche che materiali e una inesauribile capacità dell'ambiente ad assorbire le scorie e l'inquinamento prodotto. Appena questo folle ciclo economico ha cominciato a diffondersi, oltre che nei paesi cosiddetti occidentali, anche in altre aree del pianeta come l'Europa dell'Est, la Cina, l'India, il Brasile etc., i nodi sono venuti al pettine. Le cicliche e ripetute crisi energetiche, intrecciate alla piega drammatica che sta prendendo il cambiamento climatico in questi ultimi anni, sono strettamente concatenate all'esplosione della bolla finanziaria e anzi ne sono concause primarie. In un quadro simile sarebbe assurdo pensare di uscire dalla crisi rimettendo in moto ancora una volta, e magari grazie a notevoli iniezioni di denaro pubblico, lo stesso modello produttivo; una tale scelta porterebbe il meccanismo ad ingripparsi ancora di più.

Constatato l'eclatante fallimento del cosiddetto libero mercato, è il momento quindi di ripensare il modello di sviluppo e visto che i disastri ambientali, i cambiamenti climatici e il riscaldamento globale giocano un ruolo centrale nella evoluzione dell'economia attuale e futura è indispensabile una buona gestione dell'ambiente e lo sviluppo di processi produttivi più eco-compatibili, fattori chiave di competitività e di qualità della vita. Così come stanno facendo altri grandi paesi quali gli USA, la Francia, l'Inghilterra, la Germania etc., anche l'Italia deve investire di più e meglio in campo ambientale. Investimenti economici effettivi e non virtuali che mirino a rafforzare il lavoro, a migliorare l'organizzazione, a promuovere progettualità e soprattutto volti ad aumentare la conoscenza e a sostenere le strutture tecnico scientifiche a partire dall'ISPRA.

Lo statuto dell'ISPRA quindi dovrà garantire i seguenti fondamentali requisiti:

Autorevolezza scientifica. Tale autorevolezza può essere ottenuta solo attraverso l'impegno diretto su programmi di ricerca scientifica in collaborazione con enti di ricerca italiani e stranieri, valorizzando la capacità di coordinamento e indirizzo proprie di un Istituto di ricerca nazionale; ciò sarà possibile solo in una struttura d'eccellenza snella, stabile e meritocratica;

Indipendenza. Anche al fine di garantire l'autorevolezza, si ritiene fondamentale che l'Istituto possa operare in condizioni di indipendenza per la gestione delle attività tecnico-scientifiche, finalizzate alla costruzione di una piattaforma culturale sulla quale impostare in maniera efficace le attività tecnico-operative, nel rispetto degli obiettivi programmatici concordati con il Ministero vigilante;

Cooperazione. E' indispensabile che l'ISPRA abbia facoltà di gestire in maniera autonoma relazioni con soggetti esterni con diverse caratteristiche: istituzioni, amministrazioni locali, enti di ricerca e università, imprese, cittadini, organi tecnici internazionali, mediante instaurazione di accordi e convenzioni;



Trasparenza, informazione, consenso. Tra i compiti dell'Istituto rientra quello di promuovere l'informazione in campo ambientale attraverso forme di contatto diretto e mediato, anche al fine di contrastare i rischi opposti di superficialità o di allarmismo su tematiche che hanno grande presa sul pubblico e importanti valenze di protezione civile. Il requisito del consenso è correlato con tutti quelli precedentemente indicati. L'ISPRA deve evitare sia il rischio di divenire portavoce di una sola parte, sia quello di divenire un mero luogo di mediazione fra istanze contrapposte. Pertanto l'Istituto deve attenersi a programmi e modalità di azione che siano frutto di evidenze scientifiche oggettive.

2 – Ruolo

L'ISPRA, struttura pubblica tecnico-scientifica di livello nazionale creata per monitorare, studiare e pianificare le azioni in difesa dell'ambiente e del territorio, ha il ruolo di:

- promuovere e sviluppare anche direttamente la conoscenza e la ricerca scientifica, di base e applicata, in campo ambientale superando la eccessiva parcellizzazione che attualmente si riscontra in Italia;
- gestire e sviluppare la raccolta e la certificazione dei dati e delle informazioni ambientali;
- costituire il punto di riferimento italiano della Agenzia Europea per l'Ambiente e coordinare il Sistema delle Agenzie Ambientali Regionali e Provinciali anche al fine di assicurare la corretta applicazione del quadro normativo nazionale tramite la predisposizione di linee guida. In questo ambito l'ISPRA istituisce un Consiglio federale del quale faranno parte i legali rappresentanti dell'Istituto e delle Agenzie per la protezione dell'ambiente delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Il Consiglio federale svolge funzioni consultive in merito agli standard e alle metodologie tecnico-operative da applicare nei campi di interesse ed ha funzioni di coordinamento nei confronti delle ARPA/APPAs;
- fino a nuove disposizioni di legge in via di approvazione l'ISPRA mantiene il ruolo di Autorità nazionale per le attività connesse all'uso pacifico dell'energia nucleare e per i controlli in materia di protezione dalle radiazioni. Nelle more dell'approvazione dell'eventuale legge che definisca la nuova Agenzia per la Sicurezza Nucleare la CGIL ritiene che lo statuto dell'ISPRA debba affrontare e sviluppare comunque questa tematica. In particolare, ovunque sarà istituzionalmente collocata l'autorità di controllo, è necessario che: a) sia esplicita la centralità della funzione di controllo anche nelle fasi di autorizzazione dei progetti, prevedendo in modo chiaro che il parere dell'Agenzia è vincolante anche per le autorizzazioni di progetti concesse da paesi diversi dall'Italia; b) venga conseguentemente aumentato il numero delle unità di personale anche in considerazione dell'età media dell'attuale organico e della necessità del trasferimento del know-how; c) venga mantenuta l'unità delle attività del Dipartimento Nucleare, Rischio Tecnologico e Industriale dell'ISPRA di competenza dell'Autorità per la Sicurezza Nucleare, distinguendole dalle attività riguardanti il rischio tecnologico, il rischio industriale, la esposizione ambientale dovuta al



radon, ai materiali radioattivi di origine naturale e alle radiazioni naturali in genere, la raccolta e la trasmissione all'Agenzia Europea dei dati di radioattività monitorati dai laboratori regionali delle ARPA/APPA; d) venga mantenuta la coerenza con la legislazione nazionale e internazionale vigente in materia di energia nucleare; e) venga rafforzata la distinzione tra il ruolo del controllore e quello del controllato;

(Va ricordato che attualmente esistono in Italia quattro centrali nucleari di produzione di energia elettrica, non più operative. Il totale smantellamento, che richiede tempi dell'ordine di 10-15 anni, deve essere gestito in condizioni di sicurezza per i lavoratori, per la popolazione e per l'ambiente; tempi dello stesso ordine di grandezza sono necessari per sistemare in maniera definitiva i rifiuti radioattivi prodotti e il materiale ad alta radioattività costituito dal combustibile irraggiato utilizzato nelle centrali; esistono reattori di ricerca e attività in ambito medico e industriale che comportano l'utilizzo di sostanze radioattive; esiste inoltre un piano nazionale per le emergenze radiologiche, strumento operativo essenziale in termini di competenze, strutture, laboratorio radionuclidi, etc.; infine sono tuttora vigenti gli impegni sottoscritti da parte dell'Italia attraverso la ratifica di trattati internazionali, come quello del CTBTO e dell'EURATOM, convenzioni sulla sicurezza nucleare, sulla gestione del combustibile e dei rifiuti radioattivi, impegni di rappresentanza a livello internazionale, etc.)

- formulare alle autorità amministrative centrali e periferiche proposte e pareri concernenti: i limiti di accettabilità delle sostanze inquinanti; gli standard di qualità dell'aria, delle risorse idriche e del suolo; lo smaltimento dei rifiuti; la gestione dei sedimenti fluviali, lacuali e marini; le norme di campionamento e di analisi dei limiti di accettabilità e degli standard di qualità; le metodologie per il rilevamento dello stato dell'ambiente e per il controllo dei fenomeni di inquinamento e dei fattori di rischio nonché gli interventi per la tutela, il risanamento e il recupero dell'ambiente e delle risorse naturali;

- svolgere attività di informazione, documentazione e formazione in campo ambientale rendendo note mediante pubblicazioni scientifiche, rapporti e relazioni le ricerche e le indagini effettuate, i metodi di studio, guide tecniche, indagini e ogni altro dato o informazione di pubblico interesse;

- realizzare la cartografia geologica e geotematica del territorio nazionale essendo tra gli Organi Cartografici di Stato; individuare gli standard e coordinare le attività relative anche attraverso l'acquisizione e la gestione di dati di base, la diffusione dei dati e delle informazioni geologiche disponibili, il supporto alle attività nazionali di bonifica siti, la definizione e il monitoraggio di aree strategiche e a rischio, l'editoria e la divulgazione; effettuare il rilevamento degli effetti ambientali conseguenti ad eventi sismici e realizzare i rilievi finalizzati alla definizione di microzone omogenee in prospettiva sismica (cd. Microzonazione sismica); definire accordi quadro tra le strutture di rilievo nazionale operanti nel campo delle Scienze della Terra anche al fine di supportare l'azione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in campi quali: individuazione e valutazione di aree di smaltimento dei rifiuti e dei siti per lo stoccaggio delle scorie, studio della contaminazione dei suoli e delle falde idriche, individuazione e valutazione delle aree interessate da grandi opere infrastrutturali;



- studiare e valutare gli effetti degli interrimenti dei corpi idrici superficiali e dei bacini artificiali; effettuare indagini e ricerche finalizzate alla determinazione di corrette procedure per la movimentazione, gestione, stoccaggio ed utilizzo dei sedimenti; studiare e validare la modellistica finalizzata alla determinazione dei fattori d'interrimento e all'impatto sulle componenti ambientali a seguito di trasferimento e/o fluitazione dei sedimenti;
- censire il patrimonio ambientale costituito dalla fauna selvatica, studiarne lo stato, l'evoluzione e i rapporti con le altre componenti ambientali, elaborare progetti di intervento ricostitutivo o migliorativo sia delle comunità animali sia degli ambienti al fine della riqualificazione faunistica del territorio nazionale, effettuare e coordinare l'attività di inanellamento a scopo scientifico sull'intero territorio italiano, collaborare con gli organismi stranieri ed in particolare con quelli dei Paesi della Comunità economica europea aventi analoghi compiti e finalità, collaborare con le università e gli altri organismi di ricerca nazionali, controllare e valutare gli interventi faunistici operati dalle regioni e dalle province autonome, esprimere i pareri tecnico-scientifici richiesti dallo Stato, dalle regioni e dalle province autonome;
- svolgere, promuovere e coordinare attività: di consulenza per la salvaguardia della biodiversità in ambiente marino e costiero, ivi comprese la regolamentazione della pesca e della maricoltura sostenibile; di ricerca scientifica e tecnologica per il supporto alla definizione di standard, linee guida e direttive di rilevanza nazionale in materia di tutela e di difesa delle qualità delle acque e degli ambienti marini, costieri e lagunari, nonché di salvaguardia e valorizzazione della fascia costiera, con particolare attenzione alla mitigazione degli impatti delle attività economiche ed antropiche che si svolgono lungo le coste;
- curare la valorizzazione, lo sviluppo pre competitivo e il trasferimento tecnologico dei risultati della ricerca svolta dalla propria rete scientifica nonché sulla base degli indirizzi ricevuti dal Ministro; stipulare accordi e convenzioni, partecipare o costituire consorzi con soggetti pubblici e privati italiani e stranieri a supporto delle finalità perseguite dal Ministero dell'ambiente;
- svolgere studi e attività tecnico-scientifiche di supporto alla Valutazione di Impatto Ambientale, alla Valutazione Ambientale Strategica, alla certificazione ambientale EMAS ed Ecolabel, ai procedimenti di rilascio delle autorizzazioni integrali ambientali della commissione IPPC-AIA, alla valutazione del danno ambientale e della quantificazione economica ai fini dell'azione risarcitoria.

3 – Funzioni

Le attività dell'ISPRA si realizzano attraverso le funzioni di: Ricerca e sperimentazione (prevedendo una percentuale minima del bilancio da assegnare alla ricerca di base); Supporto tecnico al MATTM; Controllo e vigilanza; Agenzia; Coordinamento nei confronti delle ARPA/APPA; Supporto e Consulenza alle Pubbliche Amministrazioni; Promozione e Partecipazione a Organismi Internazionali nel campo della protezione dell'ambiente anche attraverso la realizzazione e lo sviluppo di piani e programmi di attività.



4 – Organi

Lo statuto dell'ISPRA non potrà prescindere dal rispetto del principio di piena autonomia dell'Istituto, intesa come autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile. Tale autonomia seppure intesa nel rispetto dei limiti stabiliti dalla legge, sarà imprescindibile per assicurare elementi di autorevolezza, terzietà, multireferenzialità nell'esercizio delle funzioni dell'Istituto e dovrà essere garantita anche nella definizione dei poteri di indirizzo e vigilanza del MATTM, nonché di controllo della Corte dei Conti.

La CGIL chiede che tali elementi di autorevolezza, terzietà e multireferenzialità vengano garantiti e salvaguardati in considerazione del delicato ruolo dell'ISPRA anche in merito allo svolgimento dei controlli ambientali

In particolare il principio di autonomia deve trovare la sua piena attuazione attraverso il corretto funzionamento dei suoi organi.

Gli organi dell'ISPRA sono: a) il Consiglio di Amministrazione nel quale devono trovare posto esperti in materia riconosciuti a livello nazionale e internazionale tra i quali almeno due designati dal MATTM, uno dal MIUR, uno dalla Conferenza Stato Regioni, uno dal MiPAF; b) il Presidente, scelto tra le personalità di alta e riconosciuta professionalità ed esperienza nelle materie di competenza dell'Istituto; c) il Direttore Generale; d) il Collegio dei Revisori; e) il Consiglio scientifico che deve prevedere al suo interno almeno due componenti eletti dalla comunità scientifica (Ricercatori e Tecnologi) dell'Istituto; f) il Nucleo di valutazione dei risultati con il compito di valutare il raggiungimento degli obiettivi delle unità di struttura e dei responsabili di attività; g) il Comitato di consultazione con le parti sociali.

Mentre la valutazione *ex ante* è di competenza tipica del Consiglio scientifico, quella *ex post* che effettua la valutazione retrospettiva sarà a carico del Nucleo di Valutazione. Anche se le tecniche di valutazione sono in parte simili tra i due organismi vi sono delle differenze logiche sostanziali. Infatti il CS necessita di un contributo interno significativo (contributi del Direttore generale, dei dirigenti di dipartimento e dei ricercatori/tecnologi) anche se minoritario rispetto ai valutatori esterni, il NV deve essere totalmente autonomo. Entrambi gli organi utilizzano metodologie di valutazione quantitative e qualitative. I metodi quantitativi fanno riferimento all'uso di indicatori numerici (per es. indici bibliometrici, quali l'*impact factor*). Il metodo qualitativo si basa invece su un giudizio di merito (*peer review*) espresso da figure che hanno lo stesso profilo culturale e lavorativo del giudicato. Cioè ricercatori valutano altri ricercatori, dirigenti amministrativi altri dirigenti amministrativi, etc. Il principio fondamentale sotteso a tutto questo meccanismo è che non vi siano conflitti d'interesse dei valutatori. E' pertanto importante sottolineare il fatto che i *referees* siano indipendenti, che si faccia ampio uso di metodi quantitativi chiaramente definiti a priori e che le procedure usate siano validate a livello nazionale dall'ANVUR (Agenzia Nazionale per la Valutazione dell'Università e della Ricerca), come disposto dal Ministro Mussi del precedente governo Prodi.



5 – Finanziamento

(Negli ultimi anni è cambiato profondamente il rapporto tra politica e scienza. Da una posizione di rispetto dell'autonomia della scienza, si è progressivamente affermata una sorta di volontà da parte del governo di incidere direttamente sulla ricerca. Alla fase di espansione degli anni '80 è seguita una lunga fase di recessione con annessa burocratizzazione del sistema; i finanziamenti ordinari di oggi non sono sufficienti per il funzionamento, che si regge sui progetti esterni e su attività di servizio. Infatti, oggi molti EPR sono costretti a smettere di produrre scienza e si adattano a offrire servizi. L'unico modo per salvare il meglio della nostra tradizione di ricerca e per darle un futuro consiste nel collocare saldamente la scienza italiana nello spazio europeo.)

L'ISPRA è finanziata tramite contributo ordinario dello Stato per almeno il 80 %; da fondi provenienti dalle istituzioni chiamate a designare i membri del CdA; dalla raccolta di fondi e contributi su progetti e contratti inerenti le materie di competenza sia a livello nazionale che internazionale. A tale riguardo l'ISPRA promuove e supporta le iniziative dei propri Ricercatori/Tecnologi finalizzate ad acquisire finanziamenti di progetti di ricerca da parte di amministrazioni pubbliche o private o istituzioni internazionali coerentemente con la programmazione della attività e assicura che la gestione dei medesimi progetti avvenga da parte di coloro che li hanno predisposti e che vengano messe a disposizione le risorse approvate e finanziate nei progetti. L'ISPRA favorisce altresì la collaborazione dei Ricercatori/Tecnologi a progetti di ricerca promossi da Amministrazioni dello Stato, Enti Pubblici o privati o Istituzioni Internazionali coerentemente con la programmazione delle attività.

6 – Organizzazione

L'ISPRA si organizza in strutture tecnico-scientifiche e amministrative secondo criteri, modalità e strumenti determinati con proprio regolamento. La struttura deve comunque essere ispirata a criteri e principi di flessibilità e diversificazione a seconda delle funzioni alle quali sono chiamate le singole unità privilegiando la trasversalità, snellendo i livelli gerarchici e mirando a facilitare la partecipazione di tutto il personale all'attività dell'Istituto.

Ogni Dipartimento deve quindi comprendere: a) Unità di servizio (affidate alla responsabilità, secondo criteri di comprovata capacità ed esperienza, dei Dirigenti della PA o delle figure professionali del contratto EPR con profilo di Tecnologo) con funzione di interazione con l'utenza (Ministeri, Agenzie Ambientali, Enti Locali, il pubblico in generale) per fornire supporto tecnico-scientifico negli ambiti di competenza del Dipartimento, attività ispettive, e tutto ciò che non riguarda la ricerca;



b) Unità di ricerca (affidate alla responsabilità delle figure professionali del contratto EPR con profilo di Ricercatore/Tecnologo) con la funzione di attività di ricerca e sviluppo negli ambiti di competenza del dipartimento. Le attività sono articolate in progetti (nazionali e internazionali). I contenuti dei programmi vengono predisposti tenendo anche conto della domanda di ricerca e sviluppo messa in evidenza negli ambiti di collaborazione con le unità di servizio.

In questo contesto è indispensabile la razionalizzazione della suddivisione per sedi e laboratori, valutando l'opportunità della istituzione di strutture territoriali.

7 – Personale

E' indispensabile che l'Istituto si doti di un regolamento per il reclutamento del personale basato su criteri di massima trasparenza che valorizzi il merito e volto al superamento del dualismo Ricercatore-Tecnologo/Dirigente della PA mediante la previsione di un ruolo ad esaurimento. Infatti, diversamente dalla PA dove l'organizzazione del lavoro è parcellizzata in funzione della assegnazione di incarichi di struttura, nel comparto ricerca la progressione di carriera non è necessariamente legata alla "metamorfosi" della figura del Ricercatore/Tecnologo verso il ruolo manageriale.

Le opportunità di carriera dei dipendenti dell'ISPRA sono dettate esclusivamente da criteri meritocratici, disciplinate da quanto previsto nel contratto EPR e non legate agli avanzamenti negli incarichi di responsabilità.

Essendo un Ente Pubblico di Ricerca l'ISPRA deve contenere al suo interno funzioni di ricerca tali da consentire il raccordo e la collaborazione con la ricerca nazionale e internazionale. Deve inoltre garantire l'autonomia scientifica ai propri Ricercatori/Tecnologi nello svolgimento delle loro attività, autonomia necessaria a costruire il nocciolo di competenze utili a coordinare, programmare, aggiornare, valutare gli scenari nell'ambito delle delicate partite ambientali che uno sviluppo sostenibile configura.

Va esplicitato che il personale di ruolo in servizio alla data di entrata in vigore dello Statuto fa parte dell'organico dell'Istituto e mantiene il trattamento giuridico e economico in godimento.

La dotazione organica dell'Istituto deve tener conto dei diversi compiti assegnati specificatamente ad ISPRA oltre a quelli già attribuiti dalla normativa vigente agli enti confluiti; pertanto deve essere oggettivamente ampliata rispetto alla semplice sommatoria delle dotazioni organiche di detti enti consentendo all'Istituto di poter svolgere tutte le attività e le funzioni che gli sono assegnate e di mantenere in servizio il personale precario impegnato da anni nei diversi campi di attività con l'obiettivo di superare definitivamente il ricorso a forme di lavoro precario.