

AGENZIE E TERRITORIO, I NUMERI DEL SISTEMA

UNA FOTOGRAFIA DELLE DIMENSIONI STRUTTURALI E PRODUTTIVE DELLE AGENZIE AMBIENTALI FORNISCE ELEMENTI DI RIFLESSIONE SULL'ORGANIZZAZIONE DEI CONTROLLI IN ITALIA. A VENT'ANNI DALL'AVVIO DEL SISTEMA PERMANGONO SIGNIFICATIVE DIFFERENZE DI CAPACITÀ OPERATIVA.

La XII Conferenza del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente ha indotto a una ricognizione mirata ma sistematica delle caratteristiche che, in termini generali, esprimono le potenzialità e le esperienze maturate dal Sistema per meglio informare indirizzi e tenore delle nuove sfide. Infatti è proprio dall'analisi delle dimensioni strutturali e produttive dell'insieme delle Agenzie che emergono elementi chiave di lettura e di valorizzazione del ruolo nel paese. Le funzioni svolte nelle diverse realtà territoriali, pur scontando ancora apprezzabili differenze di "velocità", sono imprescindibili fattori di prevenzione, tutela e promozione della sostenibilità dei sistemi e dei comparti presenti nel territorio nazionale, ponendo sempre attenzione all'equilibrio delle dimensioni antropico-produttive con le esigenze di qualità o riqualificazione ambientale, un comune bene primario da perseguire, sostenere e preservare per le attuali e future generazioni.

Il Sistema agenziale, dimensioni e costi

Ci sono voluti alcuni anni affinché tutte le 19 Regioni e le 2 Province autonome adottassero gli strumenti legislativi per la costituzione delle Arpa/Appa; con un percorso costituente che è iniziato nel 1995 e terminato solo negli anni 2000, ogni Agenzia è oggi figlia di una legge regionale, spesso ognuna diversa dall'altra. Di fatto le Agenzie paiono più "cugine" che "sorelle".

Il personale effettivo che il Sistema mette in campo ogni giorno, sul territorio, nei laboratori e nelle strutture tecniche per la protezione ambientale del paese è di 9.736 addetti (di cui 9.055 di ruolo). Quasi 10.000 addetti nelle Agenzie ambientali possono sembrare tanti, ma sull'intero paese si traducono in 1 addetto ogni 6.230 abitanti, ed è un valore che rappresenta solo il 78,5% delle dotazioni organiche previste negli atti istitutivi delle Agenzie

(in totale 12.270 unità). 200 sono le sedi operative distribuite su tutto il territorio nazionale. Una sede per ogni 1.507 km² (la dimensione media dei territori provinciali è di 3.193 km²), ciò si traduce in un valore di copertura territoriale media di 1 addetto ogni 31 km², che per miglior comprensione, rapportato alla presenza di imprese¹, corrisponde mediamente a 1 addetto ogni 46 aziende. Dalla costituzione del Sistema al 2005 il numero degli addetti effettivi (incluso personale non di ruolo) è cresciuto del 37%, ma si è realizzato anche un marcato recupero di efficienza e produttività, maggiori adempimenti con meno risorse umane, cui è seguita una *spending review* interna: dal 2005 al 2012 contrazione del 7% di addetti, con marcata riduzione del personale non di ruolo (-66%) impegnato oggi per lo più su lavori a progetto, ma con elevata qualificazione e specializzazione. Il 75% del personale tecnico è infatti laureato di alta specializzazione (ingegneri, chimici, fisici, biologi ecc.). Nella copertura delle dotazioni organiche, la situazione è però assai diversa tra le aree geografiche del paese (95% al Nord, 65% al Centro-Sud) mostrando di fatto un "sistema a due velocità". Le Agenzie non si connotano come "organizzazioni per vecchi", ma sicuramente per personale professionalmente "maturo", a causa dell'assetto della pubblica amministrazione in questi ultimi anni (limitazioni di *turn-over* e assunzioni): la maggior parte del personale è compreso tra i 40 e i 54 anni. 563 milioni di euro è la somma dei trasferimenti (per il 78%) alle Agenzie dai Fondi sanitari regionali e dei contributi diretti di funzionamento (restante 22%) erogati dalle Regioni/Province autonome. Il costo unitario per cittadino è sceso da 10,41 euro del 2009 a 9,30 euro/anno per abitante, con una contrazione di ben oltre il 10%, in controtendenza anche al pur debole ma presente trend inflattivo degli ultimi 4 anni. Si evidenzia anche in questo caso che il costo è differenziato da Nord a Sud: si passa dai quasi 11 euro/cittadino del Nord ai circa 6 euro del Sud, passando per 9 euro del centro. Il finanziamento

Standard di servizio del Sistema agenziale (medie a livello nazionale)	
Abitanti "serviti" per singolo addetto di Agenzia	6.230
Kmq di superficie territoriale "coperta" per singolo operatore dedicato ai monitoraggi ambientali sul "campo"	188
Aziende attive (cod. Ateco c+d+e) per singolo operatore dedicato a controlli e supporto tecnico per pareri preventivi	157
Parametri analitici indagati (su una media di 318 campioni) per singolo operatore di laboratorio	5.247

pubblico del Sistema è diminuito di circa il 10% dal 2009 al 2013, passando da 620 a 560 milioni di euro, senza che ciò si sia tradotto in diminuzione di servizi erogati. Circa 85 milioni di euro/anno sono i rientri tariffari del Sistema per servizi a pubblici e privati (quali pareri per autorizzazioni ambientali, piani di monitoraggio impianti in Aia, campagne di monitoraggio/controllo *ad hoc*, esami laboratoristici su specifica richiesta ecc.).

Le attività

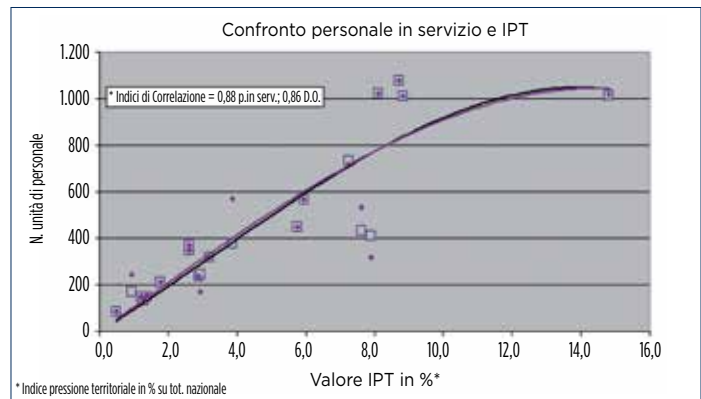
Una recente analisi di *benchmarking* indica ancora una certa difformità tra le Agenzie, ognuna diversa ma con masse critiche comuni; l'analisi su alcuni dettagli indica peraltro una calibrata distribuzione nelle diverse attività: 44% del personale è dedicato a ispezione, monitoraggio ed espressione di pareri per autorizzazioni ambientali; 21% è impegnato in attività analitiche di laboratorio; 20% in attività di "line" (rapporto ambiente/salute, supporto alla protezione civile, comunicazione, educazione, formazione e informazione ambientale ecc.), solo il 15% del personale risulta dedicato ad attività amministrative-gestionali e di supporto ai processi primari. L'azione del Sistema si deve confrontare con condizioni di sempre maggiore complessità sia territoriale, che normativa; dal 2006 al 2013 sono state emanate 65 nuove norme a carattere nazionale e sovraregionale che interessano l'attività delle Agenzie, cui si aggiunge la mole delle norme e deliberazioni regionali,



FIG. 1
AGENZIE E PRESSIONE TERRITORIALE

Dimensionamento del Sistema agenziale rispetto a un indice proxy di domanda. Confronto tra personale in servizio nelle Agenzie e Indice di pressione territoriale in percentuale sul totale nazionale.

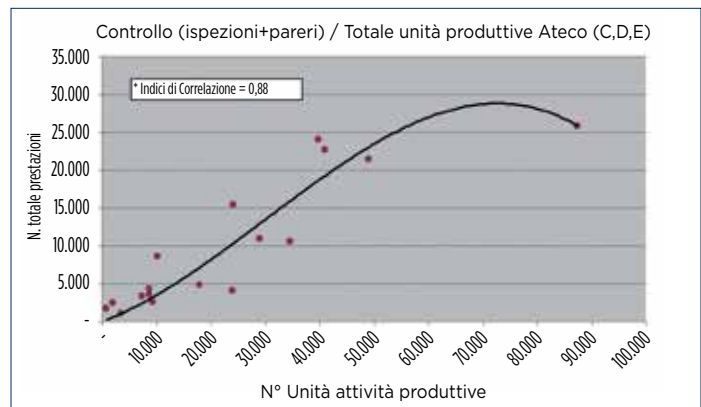
■ Personale in servizio
◆ Dotazione organica



regolamenti e di settore. 99.600/anno sono le ispezioni e sopralluoghi effettuati dal Sistema, dato in incremento del 16% dal 2006 (allora erano 86.000); 73.600/anno sono le istruttorie e i pareri evasi, anch'essi aumentati sia numericamente (+12%, erano 65.000 nel 2006) che per complessità; 630.000/anno sono i campioni analizzati, raddoppiati rispetto al 2006 (allora circa 300.000), il 60% direttamente sulle matrici ambientali e il restante 40% su altre matrici d'impatto sulla salute, con oltre 10.400.000 parametri rilevati (in media 16,5 per campione); la rete dei laboratori delle Agenzie è accreditata UNI EN ISO 17025 per molteplici metodiche analitiche e opera in SGQ UNI EN ISO 9001, esteso in alcuni casi anche ad altri processi (anche di supporto).

FIG. 2
ATTIVITÀ DELLE AGENZIE E AZIENDE

Attività del Sistema rispetto al dimensionamento delle unità produttive. Rapporto tra attività di controllo (ispezioni+pareri) e numero di unità produttive (codici Ateco c, d, e).



Con l'elaborazione di dati di *benchmarking* su organizzazione e attività dalle Agenzie recentemente raccolti (*Progetto benchmarking*, Gdl AssoArpa, marzo 2014), si può analizzarne il posizionamento in relazione a un *Indice di pressione territoriale (Ipt)*², parametro cui può essere ricondotta la lettura della dimensione e dell'attività del Sistema (*figura 1*). Le dimensioni degli organici delle Agenzie in funzione dell'Ipt, mostrano una certa correlazione, ma tuttavia si osservano alcuni «clamorosi» fuori standard. Parrebbe quindi disatteso il principio di cui all'art. 3 della L 61/94: la correlazione tra pressioni ambientali/territoriali e la dotazione di risorse delle Agenzie; urgente appare, quindi, un intervento normativo che «normalizzi» ai Lepta³ l'attività e le risorse del Sistema. Anche il controllo territoriale assicurato dalle Agenzie, in termini preventivi per rilascio di autorizzazioni

ambientali e in fase di controllo con le ispezioni ambientali, pur con fluttuazioni fisiologiche, disegna una curva di risposta del Sistema con buon indice di correlazione all'aumento delle attività produttive attive (Ateco c+d+e) presenti nelle singole realtà territoriali (*figura 2*). Il numero di punti di monitoraggio della qualità dell'aria gestiti dalle singole Agenzie, se propone un andamento in accordo all'incremento delle dimensioni dell'Ipt, fa rilevare alcuni «fuori scala» nella fascia mediana di valori dell'Ipt che suggeriscono approfondimenti sia sulla composizione del numero di punti gestiti, sia sull'interpretazione di tali attività/ funzioni (ad esempio, un maggiore o minore posizionamento rispetto alla richiesta normativa di monitoraggio).

Dal quadro descritto emerge una situazione di radicata azione di presidio (e di supporto) del territorio che il Sistema assicura da oramai vent'anni, ma che manifesta ancora significative differenziazioni di capacità operativa, per lo più conseguenti alla disponibilità di risorse (umane *in primis* e finanziarie). Il Sistema si presenta quindi come una robusta realtà operativa distribuita a rete nel paese, ma che necessita di un'azione di «rilegittimazione» normativa, proprio attraverso la definizione e applicazione dei Lepta (quali fattori primari di prevenzione!), con conseguente adeguamento degli organici ed equivalenti

risorse finanziarie che ne consentano una coerente correlazione con pressioni ambientali e antropiche presenti sul territorio, effetto atteso proprio dal portato del ddl 1458 *Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale*.

Adriano Libero

Responsabile Area Pianificazione strategica e controllo direzionale, Arpa Emilia-Romagna

Elaborazioni condotte nell'ambito del gruppo di lavoro «Benchmarking» di AssoArpa, marzo 2014.

NOTE

¹ Ateco c (attività manifatturiere) + Ateco d (fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata) + Ateco e (fornitura di acqua reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento).

² Elaborato con riferimento ai valori dei «determinanti la pressione ambientale» raccolti con il 3° Rapporto Benchmarking delle Agenzie ambientali, curato dal Gdl di Onog-Apat/Arpa-Appa, 2006, quale Indice sintetico della potenziale domanda di prevenzione e controllo generata verso le Agenzie dalle componenti socio-economiche, antropico-produttive e ambientali che caratterizzano i rispettivi territori con riferimento alla dimensione nazionale.

³ *Livelli essenziali di prestazioni tecniche ambientali*, introdotti nel ddl 1458, approvato dalla Camera dei deputati il 17 aprile 2014, dall'unificazione dei ddl 68, 110 e 1945, attualmente in lettura al Senato.