

ESSERE AGENZIA AMBIENTALE IN UN SISTEMA NAZIONALE

NEL 2011 ARPA VENETO HA ADOTTATO UN PIANO STRATEGICO PER ESSERE PIÙ SNELLA, COSTARE MENO, RECUPERANDO IN EFFICACIA GESTIONALE E OPERATIVA PER PRODURRE LIVELLI ADEGUATI DI SERVIZI IN UNA LOGICA DI RAZIONALIZZAZIONE E RIORGANIZZAZIONE DELLE RISORSE. UNA RICETTA CHE POTREBBE ESSERE ALLA BASE DI UN NUOVO SISTEMA NAZIONALE ISPRA/ARPA/APPA.

Da alcuni mesi è tornato di attualità il dibattito in sede parlamentare e anche fra le agenzie ambientali italiane sul significato e sulle modalità di essere "sistema agenziale". L'occasione è stata il riaccendersi del dibattito sui due disegni di legge che, in periodi diversi, volevano meritoriamente normare e compiutamente definire questo importante aspetto legato alle attività e alle funzioni delle Agenzie ambientali italiane. Val la pena ricordare che il percorso di nascita delle Agenzie ambientali parte dal referendum del 18 aprile 1993, quando quasi l'83% degli italiani, con il loro sì, decise di voler enucleare le attività di controllo sull'ambiente dalle organizzazioni sanitarie per esaltarne la specificità. Da quel sì è iniziato un percorso, prima normativo, poi organizzativo e infine operativo, che ha portato alla costituzione di un sistema di Agenzie ambientali, composte da circa 10.000 donne e uomini che si occupano di prevenzione sanitaria in campo ambientale sul territorio nazionale. A seguito degli esiti del referendum fu promulgata la legge 61/1994, che conteneva le disposizioni sulla riorganizzazione dei controlli ambientali, sull'istituzione dell'Agenzia nazionale e indicava anche che Regioni e Province autonome si dotassero, attraverso proprie leggi, di Agenzie regionali. Le leggi regionali sono state promulgate in un arco temporale piuttosto lungo, durato più di 10 anni, dal 1995 (leggi regionali e provinciali di Piemonte, Toscana, Emilia-Romagna, Valle d'Aosta, Trento e Bolzano) al 2006 (il "sistema" si è completato con la legge regionale della Sardegna).

Per molte Agenzie, dopo la prima legge istitutiva, vi sono già stati significativi aggiornamenti normativi. Negli anni le Agenzie hanno iniziato a parlarsi, confrontarsi, misurarsi omogeneamente, spesso attraverso un ruolo di coordinamento centrale svolto dall'agenzia nazionale, prima Anpa, poi Apat e oggi Ispra.

LE AGENZIE AMBIENTALI IN ITALIA

Agenzia	Legge istitutiva	Personale (in ruolo, 1/1/2011)	Popolazione residente (2011, Istat)
Abruzzo	LR 29/07/1998 n. 64	231	1.342.366
Basilicata	LR 19/05/1997 n. 27	132	587.517
Provincia autonoma di Bolzano	LP 19/12/1995 n. 26	148	507.657
Calabria	LR 03/08/1999 n. 20	350	2.011.395
Campania	LR 29/07/1998 n. 10	605	5.834.056
Emilia-Romagna	LR 19/04/1995 n. 44	1.049	4.432.418
Friuli Venezia Giulia	LR 03/03/1998 n. 6	343	1.235.808
Lazio	LR 06/10/1998 n. 45	433	5.728.688
Liguria	LR 27/04/1995 n. 39	375	1.616.788
Lombardia	LR 14/08/1999 n. 16	1.015	9.917.714
Marche	LR 02/09/1997 n. 60	244	1.565.335
Molise	LR 13/12/1999 n. 38	172	319.780
Piemonte	LR 13/04/1995 n. 60	1.093	4.457.335
Puglia	LR 22/01/1999 n. 6	335	4.091.259
Sardegna	LR 18/05/2006 n. 6	379	1.675.411
Sicilia	LR 03/05/2001 n. 6	411	5.051.075
Toscana	LR 18/04/1995 n. 66	742	3.749.813
Provincia autonoma di Trento	LP 11/09/1995 n. 11	122	529.457
Umbria	LR 06/03/1998 n. 9	214	906.486
Valle d'Aosta	LR 04/09/1995 n. 41	70	128.230
Veneto	LR 18/10/1996 n. 32	1.080	4.937.854
Dati raccolti da Arpa Veneto e Arpa Calabria	totali	9.543	60.626.442

Il parlarsi, il confrontarsi erano necessità che partivano dal basso, spesso dai primi direttori delle neonate Agenzie, spesso dalle Agenzie che per dimensione e problematicità costituivano un riferimento per tutte le altre. Il fare sistema è però sempre stata anche un'esigenza insita nella riorganizzazione

dei controlli ambientali voluta dalla legge 61/1994 e, in diverse occasioni di confronto istituzionale, il sistema agenziale è stato rappresentato come un positivo esempio di organizzazione federata a rete di organizzazioni pubbliche finalizzate agli stessi obiettivi. Non è improprio parlare di obiettivi

condivisi, poiché è vero che ciascuna Regione, nella propria autonomia, ha istituito la propria Agenzia ambientale in modo differenziato e sicuramente non omogeneo, per cui il panorama nazionale è composito, con Agenzie che hanno diversi compiti, diverse funzioni, diverse organizzazioni e anche diverse dimensioni relative. È altrettanto vero che le problematiche operative che costituiscono il *core business* di quasi tutte le Agenzie – i controlli sulle fonti di pressione e i monitoraggi sullo stato dell'ambiente – presentano problematiche omogenee a cui una nazione deve saper dare risposte omogenee, qualsiasi sia il territorio dove vivano i cittadini.

L'Agenzia nazionale e quelle regionali, negli anni, hanno cercato di offrire analisi scientifiche a supporto dell'obiettivo della omogeneità operativa, hanno fatto *benchmarking* perché i confronti fra il sistema delle Agenzie fossero palesi ed evidenti. Questo lavoro in passato ha prodotto tre pubblicazioni (*1°, 2° e 3° Rapporto Benchmarking. Le Agenzie ambientali a confronto*), prodotte dall'Onog (Osservatorio nazionale sull'Organizzazione e sulla gestione delle Arpa/Appa), organismo del sistema agenziale composto da elementi delle stesse Agenzie regionali/provinciali e nazionale. Questo percorso di confronto del sistema agenziale, arricchito anche da altre e diverse iniziative di confronto interagenziale di natura più tecnica e matriciale o settoriale, si è molto rallentato, fino quasi a fermarsi, dagli anni 2006-2007. Si è fatto meno incisivo, meno propositivo, meno florido di iniziative e di risultati.

Di quegli anni sono anche i disegni di legge di riordino del sistema (n. 55 del 2008 e n. 3271 del 2010), disegni di legge su cui in questi mesi si è intensificato il dibattito, con confronti, incontri, audizioni parlamentari. La speranza è che si riesca finalmente a normare una definizione di sistema agenziale, che oggi non può che essere un sistema di organizzazioni in grado di dare risposte tecniche efficaci a costi minimizzati.

La spending review di Arpa Veneto, un percorso da proporre al sistema

Per quanto riguarda Arpa Veneto, da aprile 2011 con la nuova Direzione dell'Agenzia, si sta percorrendo una strada che oggi si chiamerebbe di *spending review*, ma che in realtà si sostanzia in un piano strategico triennale per diventare più snelli, costare meno, recuperando in efficacia gestionale e operativa per produrre livelli adeguati di servizi sul territorio in una logica di

razionalizzazione e riorganizzazione delle risorse. È un percorso che potrebbe, in una logica nazionale, essere fatto proprio dal sistema agenziale e che appare comunque tracciato nel disegno di legge emerso dal dibattito fra le componenti interessate. I punti importanti ed essenziali per una Agenzia ambientale, toccati dalla rivista proposta normativa, sono sia di carattere gestionale sia operativo. Da una parte vi è la definizione dei Lepta (*livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali*), la cui costruzione e condivisione permetterebbe di definire dettagliatamente le attività garantite al territorio; dall'altra le modalità e le quantità di risorse necessarie alle Agenzie per operare.

L'agire di Arpa Veneto, come quello di altre Agenzie italiane, è stato sempre ispirato dalla ricerca di un equilibrio fra i confini di *essere sanità* o *essere ambiente*.

Quasi tutte le Agenzie ambientali, come quella del Veneto, svolgono attività che coprono un'area che è per gran parte ricadente nella prevenzione sanitaria, hanno la quasi totalità del personale incardinato nel contratto sanità, sono finanziate – anche se in percentuale variabile – con i capitoli di bilancio afferenti all'area sanitaria (ex Fsr). Questa situazione oggi deve essere definita poiché la scarsità delle risorse pubbliche, e in particolare quelle della sanità, impone di definire con esattezza il contenitore in cui inserire l'azione e i conseguenti finanziamenti.

Va comunque ricordato che questa collocazione delle funzioni e delle attività delle Agenzie trova riferimenti anche negli strumenti di pianificazione di settore: il *Piano nazionale della prevenzione 2010-2012* (intesa sottoscritta nella Conferenza Stato-Regioni del 29 aprile 2010) richiama l'importanza degli interventi ispettivi di controllo successivo sulle fonti di danno e rischio connesse all'esercizio di attività, prevedendo esplicitamente le ispezioni delle Arpa in relazione alla normativa ambientale regionale, nazionale ed europea. Sottolinea inoltre, tra gli obiettivi generali del Piano, la riduzione dell'esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici, il contenimento degli inquinanti da emissioni e scarichi degli insediamenti produttivi, la riduzione delle fonti di inquinamento indoor.

Tutelare l'ambiente: una condizione primaria per la salute

In conclusione appare conclamato che *la tutela dell'ambiente è una delle condizioni principali per la protezione delle specie umana, animale e vegetale*: la normativa nazionale più recente in materia di *sanità*

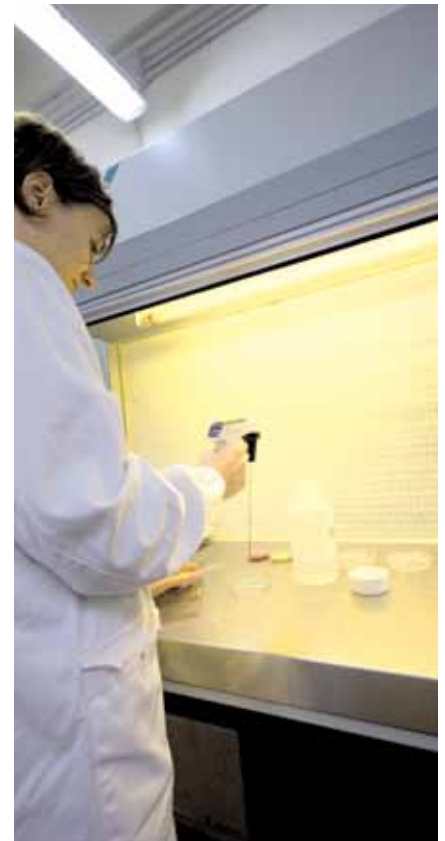


FOTO: M. GHERARDI - ARPA EMILIA-ROMAGNA

e *prevenzione*, nell'ambito dell'obiettivo più generale di migliorare lo stato di salute della popolazione e di ridurre i costi sociali per la cura e la riabilitazione, secondo le indicazioni dell'Oms, richiama esplicitamente compiti che le Regioni, quasi univocamente, attribuiscono alle Arpa. L'ambiente è quindi un *percorso orizzontale* che passa attraverso molti territori (sanità, protezione civile, lavori pubblici ecc.) e il territorio prevalente in cui il sistema agenziale si troverà a operare è quello della *prevenzione sanitaria per la salute collettiva*. Arpa Veneto si aspetta molto dal percorso normativo del disegno di legge sul riordino del sistema agenziale. Le attese più forti sono sul cambiamento e sulla stabilizzazione del ruolo e delle funzioni di un'Agenzia ambientale del sistema, ruolo che deve cambiare poiché oggi sta cambiando il modo di essere pubblica amministrazione, deve cambiare poiché deve consolidare l'importante ruolo tecnico di ciascuna Agenzia a supporto della prevenzione sanitaria e ambientale, deve cambiare poiché la sensibilità dei cittadini nelle materie ambientali e di prevenzione della salute collettiva è sempre crescente e ha bisogno di risposte chiare e trasparenti, oltre che tecnicamente ineccepibili.

Carlo Emanuele Pepe

Direttore generale Arpa Veneto