

Il futuro delle Agenzie nei nuovi modelli di finanziamento e razionalizzazione della spesa

Oriella Zanon

La “Conferenza di presentazione” che si è tenuta lo scorso 29 giugno nella completata sede di San Sisto a Perugia è stata per ARPA occasione di far conoscere, anche ad un pubblico più vasto rispetto a quello costituito dagli abituali fruitori delle sue prestazioni, il lavoro svolto e l’esperienza accumulata in un quinquennio di presenza sulla scena istituzionale. È con comprensibile soddisfazione che abbiamo accolto il positivo riscontro dato all’iniziativa non solo dai “mass media”, ma anche dalle qualificate rappresentanze del sistema agenziale, del mondo scientifico ed istituzionale, della cittadinanza, lì intervenuti.

La sorpresa che abbiamo creduto di cogliere conferma la sensazione che, al di là di talune evidenze, con ARPA e la totalità delle sue realizzazioni non vi sia ancora piena e diffusa familiarità; resta per contro il convincimento che la creazione di un valore aggiunto, rispetto alle caratteristiche iniziali della funzione acquisita, costituito da professionalità, organizzazione, tecnologia e consentito, pur tra inevitabili difficoltà, dall’impegno capillare di tutti gli operatori, vecchi e nuovi, sia stato in quella sede pienamente apprezzato.

Oggi, però, nel rimettere il mandato ed accomiatarmi da quella che per certi versi considero una mia creatura, vorrei far seguito alle positive ed ottimistiche considerazioni su quanto realizzato, sviluppate nella passata edizione di questa rivista e qui introduttivamente riprese, per richiamare l’attenzione sul percorso di consolidamento né facile né scontato che ARPA deve ancora affrontare.

In questo percorso non credo possa essere contemplata la stasi; l’auspicio è quello che si riesca a procedere nel potenziamento, ma occorre essere consapevoli che se non si affinano alcuni strumenti gestionali e non si affrontano alcuni nodi strutturali permane il rischio di un’involutione. Nel primo caso mi riferisco alla messa a punto di sistemi incentivanti la produzione e metodi di controllo della gestione che consentano di indirizzare e sostenere investimenti necessariamente elevati se si vuol ottemperare ai nuovi dettati normativi. Nel secondo caso mi ricollego ad un dibattito che è avviato a livello nazionale sul

ruolo e sul finanziamento delle Agenzie: temi che pur con le loro specificità inevitabilmente si interconnettono.

Il ruolo, fatta salva la multireferenzialità che non appare in discussione, anche se molto resta da fare per il coordinamento e l’integrazione della domanda avanzata ad ARPA dagli enti, può oscillare tra quello prettamente strumentale dell’apparato istituzionale di riferimento secondo il modello scelto per APAT a livello nazionale e la funzione di Autorità, più o meno spinta, cui in Toscana pare essersi orientato il dibattito attraverso la presentazione di un proposta di legge che si connota in tal senso. Anche se quanto è stato detto e mostrato circa l’operato e gli onerosi investimenti effettuati da ARPA parrebbe contraddire l’affermazione che segue, il finanziamento resta comunque il principale problema cui dare sollecita soluzione, e non solo con l’indiscriminato aumento delle risorse attribuite. Il sistema delle Agenzie ha affrontato tempestivamente la questione ponendo in via preliminare l’attenzione alle quote di Fondo sanitario regionale che la legge nazionale istitutiva delle ARPA riservava alla costituzione delle nuove strutture prevedendone il trasferimento senza però vincolarne l’entità percentuale in modo univoco.

L’omogeneizzazione delle diverse realtà regionali ad un minimo dell’1% auspicata dal “sistema” non è stata conseguita, con evidente penalizzazione per le realtà dimensionalmente minori cui risulta più difficile attuare economie di scala ed in particolare per chi come ARPA Umbria resta condizionato da un poco verosimile pregresso storico riservato dalla sanità locale alla prevenzione ambientale. L’equivoco è stato generato nel lontano 1994 dalla già richiamata normativa nazionale che prevedeva l’istituzione delle ARPA “a costo zero” con ciò negando la possibile maggiorazione della spesa sanitaria allora riservata all’esercizio delle funzioni trasferite.

I crescenti costi di un servizio in espansione, anche per effetto delle più recenti normative in campo ambientale cui è chiamato a corrispondere, mettono in rilievo oggi l’evidente anacronismo di quel limite, per quanto attua-

lizzato, ma anche l’opportunità di far gravare aumenti di spesa, ormai non più direttamente riconducibili a finalità sanitarie, su un settore che già presenta proprie criticità nella quadratura dei bilanci.

Con l’intento di dare soluzioni più responsabili e concrete alle esigenze di adeguamento delle proprie entrate, il sistema agenziale ha inteso individuare e proporre idonei canali di integrazione delle quote trasferite dal Fondo sanitario nazionale; allo scopo, nell’ambito dell’ONOG (Osservatorio nazionale sull’organizzazione e la gestione delle ARPA/APPA), istituito per supportare sul piano gestionale e propulsivo lo sviluppo dello stesso sistema, ha sviluppato due specifiche ricerche. In particolare, l’analisi del “Fabbisogno finanziario delle agenzie ambientali” coordinata da ARPA Lombardia tende a fornire al decisore politico – istituzionale elementi teorici per l’elaborazione di un nuovo modello di finanziamento delle Agenzie. Esso è basato su Livelli essenziali di tutela ambientale (LETA), che il Piano ambientale nazionale dovrebbe prevedere omogeneamente definiti sul territorio nazionale, garantendo nel contempo, attraverso la Legge Finanziaria, il riparto annuale della spesa che ne consente il mantenimento. Tale modello si avvale non solo dei trend della spesa storica ambientale, ma soprattutto di indicatori che relazionino i LETA nei diversi ambiti territoriali ai relativi fattori di pressione secondo lo schema concettuale DPSIR.

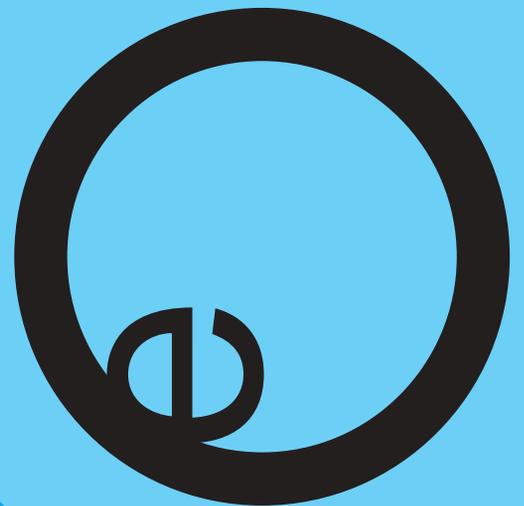
Il secondo studio “Compartecipazione e tariffe per il finanziamento delle Agenzie per la protezione dell’ambiente”, affidato da ARPA Toscana ad IRPET, analizza i presupposti giuridici ed economici delle fonti di finanziamento non istituzionali rappresentate: dalle partecipazioni tariffarie ai servizi pubblici a valenza ambientale; dalle partecipazioni alle tasse ambientali; dalle tariffe a prestazione derivanti da rapporti di natura privatistica fra le ARPA e i fruitori dei suoi servizi. Rinviando ad altre sedi l’approfondimento degli strumenti tecnici prospettati ci preme qui dare evidenza a un dibattito ormai delineatosi a livello nazionale cui gli esiti delle citate ricerche portano fornire utili contributi.

Anche per ARPA Umbria, al di là delle apparenze, il problema dell'equilibrio finanziario sussiste ed è destinato ad aggravarsi ove non si assumano adeguati provvedimenti.

La considerazione concessa dall'amministrazione regionale alle sue proposte, ha infatti consentito all'Agenzia di beneficiare di consistenti quanto straordinari e occasionali flussi economici riservati all'Umbria negli ultimi anni; si è trattato di circa 8 milioni di euro, erogati per la realizzazione di progetti speciali in aggiunta ai finanziamenti ordinari, che hanno consentito, contestualmente all'acquisizione di un mutuo sull'esercizio per 7.200 milioni di vecchie lire, di effettuare investimenti ed implementazioni di strutture, diversamente non possibili. Di fronte al venir meno di queste risorse eccezionali ed al contrarsi anzi delle disponibilità della finanza pubblica ordinaria, occorre ripensare a possibili e stabili flussi che garantiscano quelle basilari esigenze dell'Agenzia chiaramente desumibili da un bilancio ormai consolidato che è facile analizzare. Uso il termine ripensamento nella

convincione che il Fondo sanitario, cui sono oggi ascrivibili la quasi totalità delle risorse ordinarie di ARPA, tanto più in una piccola regione e in regime di devolution, una volta assicurati i trasferimenti corrispondenti ai cessati servizi e alle applicazioni contrattuali di cui permane l'unico depositario, non possa farsi carico degli adeguamenti ed ampliamenti imposti a quegli stessi servizi da una domanda che in questi anni si è diversificata oltre che crescere esponenzialmente.

Contestualmente al reperimento delle risorse occorre ripensare l'ottimizzazione del loro uso attraverso la razionalizzazione della spesa. Si apre così un'altra difficile partita che talune Agenzie stanno già affrontando con l'accorpamento e la specializzazione delle strutture, in primis quelle laboratoristiche particolarmente onerose, ma che dalla revisione degli assetti organizzativi a quella delle modalità gestionali offre ampi spazi d'intervento. Queste le future sfide per ARPA e per la sua nuova direzione cui vanno i migliori auguri di buon lavoro.



GOLD WAFER CARD

i

m

i