

Il finanziamento delle Agenzie e i Livelli essenziali di tutela ambientale

Pietro Testaj

A dieci anni dalla sua costituzione, è arrivato il momento, per il Sistema delle Agenzie, di dotarsi di un modello organizzativo e di una strategia di finanziamento che mettano in relazione le azioni di tutela ambientale e le risorse necessarie per un efficace monitoraggio del territorio

A dieci anni dall'approvazione della legge che ha istituito il Sistema delle Agenzie ambientali, si può registrare l'avvenuta legittimazione di quest'ultime ad operare come strutture tecnico-scientifiche autonome dedicate a compiti istituzionali al servizio della protezione dell'ambiente e a supporto di Regioni, Province autonome e degli Enti locali.

Di fatto, la lentezza con la quale il processo di costituzione delle Agenzie è stato avviato e concluso, la perdurante differenza esistente nel livello dei controlli tra le diverse aree del paese, l'incertezza dei compiti e delle funzioni derivanti da una normativa europea, nazionale e regionale in continua evoluzione, non hanno impedito al sistema ambientale di crescere e radicarsi sul territorio, sia pure con tempi e modalità differenti da regione a regione. L'allargamento delle competenze tecnico-scientifiche a nuovi tematismi, la maggiore complessità dei processi analizzati, l'evoluzione delle tecnologie disponibili e delle loro applicazioni in campo ambientale, comportano un ampliamento e un aggiornamento delle professionalità. A tutto ciò bisogna aggiungere un investimento nella formazione e nella comunicazione ambientale sul territorio, nonché un approfondito confronto con la comunità degli operatori appartenenti ad altri settori dell'amministrazione pubblica, in primo luogo della sanità. In particolare, se si prendono in considerazione le tipologie di attività istituzionali, si registra un significativo incremento delle prestazioni relative alla specifica missione di tutela dell'ambiente (controlli e/o ispezioni, prelievo e/o analisi campioni) e si può affermare che il ruolo del Sistema delle Agenzie si è consolidato, al servizio della pubblica amministrazione attiva, attraverso un radicamento sul territorio. Un consolidamento che ha contribuito ad accrescere, in molti casi, il livello qualitativo e quantitativo delle prestazioni anche nelle altre attività istituzionali (analisi ambientali e prevenzione industriale, gestione reti di monitoraggio, analisi ambientale, ecc...) di supporto alle politiche di *governance* ambientale di Regioni ed Enti locali.

Condizione necessaria, anche se non suffi-

ciente, affinché tale strategia abbia successo, sta nella capacità del sistema ambientale di arrivare a dotarsi, senza ulteriori ritardi, di un modello organizzativo e di una strategia di finanziamento che mettano in relazione gli scenari ambientali, le azioni di tutela e le risorse necessarie, in un quadro di compatibilità elaborato e concordato tra i diversi livelli di governo, in grado di predisporre una sistematica attività di monitoraggio del territorio e controllo dell'ambiente, nel rispetto dei vincoli economici imposti.

ORGANIZZAZIONE E FINANZIAMENTO

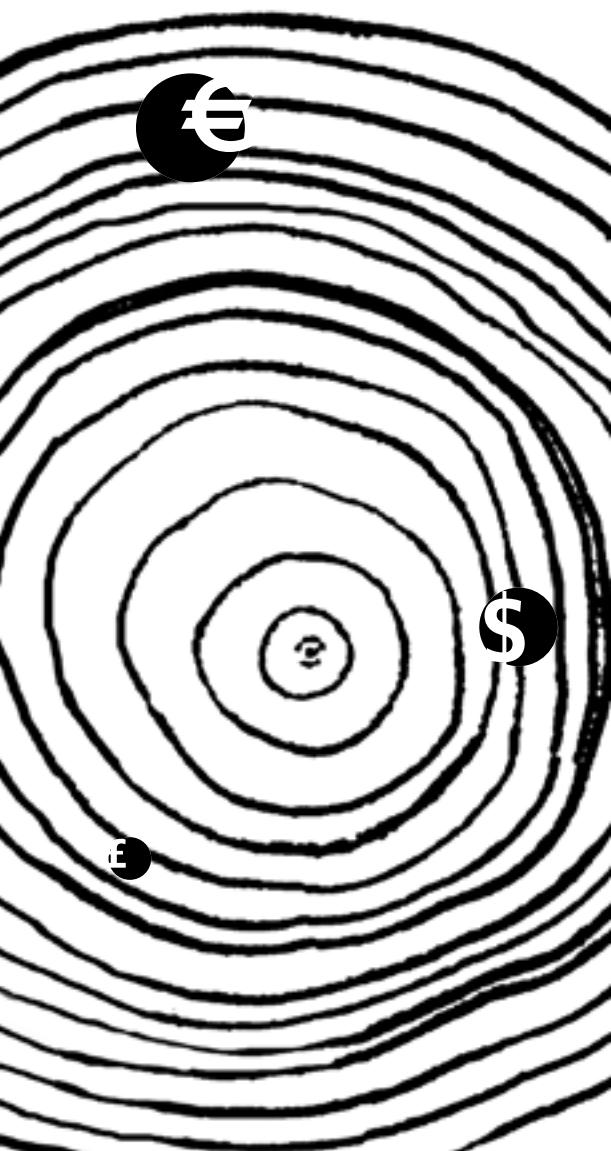
L'unicità del network ambientale rappresenta un elemento di forza dell'intero sistema. Le Agenzie ambientali hanno dimostrato in questi primi anni di vita di voler fare sistema, percependo i benefici derivanti dall'essere nodi di una rete dinamica, forte e coesa: in tal senso, esperienze quali i Centri tematici nazionali, i Progetti ex legge 93/01, gli Osservatori ambientali, l'Osservatorio nazionale sull'organizzazione e sulla gestione delle ARPA - APPA (ONOG) il Progetto Benchmarking dell'ONOG e Tavoli interagenziali sul finanziamento ne sono la dimostrazione.

In questo senso è necessario fare tesoro dell'essere "sistema": la rete aggrega, garan-

La determinazione del fabbisogno e la ripartizione della spesa per i controlli ambientali deve avvenire in un contesto di programmazione condivisa tra Stato e Regioni

tisce il confronto e, quindi, la crescita professionale, permette di "imparare dagli errori degli altri" mettendo a sistema la conoscenza e sviluppando più velocemente adeguate soluzioni organizzative. In ultima analisi, esso consente di dare sostanza ad istanze istituzionali, rendendo ogni singolo più forte.

Le Agenzie non devono perdere di vista que-



sta loro unicità, affrontando le sfide organizzative, gestionali e finanziarie in una logica di gruppo in grado di condividere le professionalità, l'expertise e il know-how sviluppati all'interno di ogni Agenzia.

La considerazione che congrue risorse finanziarie sono propedeutiche ad un efficiente ed efficace organizzazione del sistema dei controlli sul territorio deve diventare una relazione biunivoca: un efficiente ed efficace organizzazione porta ad una riduzione dei costi delle attività e, conseguentemente, alla necessità di minori risorse finanziarie.

Ragionare oggi di "finanziamento" e "organizzazione e gestione" sugli stessi tavoli è condizione imprescindibile per un futuro posizionamento strategico del sistema di protezione ambientale. Le Agenzie, quindi, in modo del tutto autonomo, si sono dotate di opportuni strumenti e hanno costruito importanti momenti di controllo e verifica. Il progetto Benchmarking dell'ONOG, innanzitutto, che ha portato le Agenzie per la prima volta a guardarsi dentro e a guardare fuori, verso quanto e come fatto dalle altre Agenzie. Il progetto, pur non individuando modelli di riferimento, ha consentito un'analisi intelligente e puntuale dei modelli organizzativi e delle scelte gestionali adottate nelle diverse realtà, divenendo un importante punto di riferimento per le direzioni generali delle ARPA. In questo senso, dal punto di vista dell'"organizzazione e della gestione", il sistema ha dato piena attuazione alle logiche di rete, costituendo un reale network basato su confronti e relazioni reali e consistenti su tematiche cogenti.

Dal punto di vista del finanziamento, il sistema si misura quest'anno, per la prima volta, con se stesso, con l'obiettivo di andare a quantificare, attraverso lo sviluppo dei sistemi di controllo di gestione delle Agenzie, idonei meccanismi di monitoraggio delle attività e dei costi, utili ad arrivare alla definizione di *costi standard per attività* ai quali ancorare - attraverso un incrocio con la definizione puntuale dei Livelli essenziali di tutela ambientale (LETA) - l'ammontare teorico dei finanziamenti da destinare alle singole

Agenzie. L'introduzione dei LETA costituisce anche una indispensabile premessa per poter procedere alla individuazione di criteri idonei per il trasferimento, dallo Stato alle Regioni, del finanziamento pubblico a copertura delle prestazioni per il raggiungimento della soglia di tutela ambientale comune a tutto il territorio nazionale e per la determinazione del fabbisogno aggiuntivo autonomamente deciso e finanziato dalle Regioni.

La determinazione del fabbisogno complessivo e la ripartizione a livello territoriale della spesa per i controlli ambientali devono avvenire in un quadro di obiettivi e di criteri di programmazione concordati e condivisi tra Stato e Regioni, mutuando il modello già adottato per la salute, sia pure nei limiti del diverso ordinamento vigente in materia di salute e di tutela degli ecosistemi.

DEFINIZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DI TUTELA AMBIENTALE

Il Sistema delle Agenzie sta oggi riflettendo su una possibile metodologia di individuazione dei LETA e, attraverso l'esperienza maturata e la metodologia acquisita, anche grazie al Progetto Benchmarking di ONOG, ha individuato un percorso possibile: si partirà da alcune delle *attività istituzionali obbligatorie* definite - già nel 2° Rapporto Benchmarking - dalla linea di ricerca su A&F, ricondotte attraverso sistemi logici di aggregazione a categorie di carattere generale a loro volta descritte attraverso l'individuazione analitica dei servizi erogati. Il passo successivo punterà all'analisi dei processi che portano all'erogazione del servizio per arrivare all'individuazione della migliore metodologia possibile e - una volta definita la loro effettiva comparabilità - giungere all'identificazione degli output relativi e ad una stima del loro costo di produzione.

Il momento più delicato di questo percorso è quello della definizione delle attività delle Agenzie, la loro categorizzazione, l'individuazione dei determinanti territoriali ed ambientali (cfr A.Libero: *Onog: nuovi percorsi e nuove metodologie con obiettivo LETA*, 9ª Conferenza delle Agenzie Ambientali, Brindisi

2005): si utilizzerà uno schema di classificazione che ordina le attività secondo quattro gruppi, in cui nel primo sono rappresentate le attività che hanno come finalità prima

Il Sistema delle Agenzie sta oggi riflettendo sulla metodologia per individuare i Livelli essenziali di tutela ambientale

l'ambiente inteso come ecosistemi (Livelli essenziali di tutela ambientale); progressivamente, i gruppi prevedono attività con una sempre maggiore caratterizzazione sanitaria (Livelli essenziali di assistenza) in cui l'attività delle Agenzie è prettamente a supporto delle ASL in quanto la finalità prima di tali attività è esclusivamente un servizio per le ASL stesse. Le attività propriamente ambientali saranno conseguentemente divise in categorie e servizi. Quindi, definiti i determinanti territoriali e le categorie di attività, sarà sperimentato il modello alle attività istituzionali (con una normativa nazionale di riferimento o, comunque, definite tali in tutto il sistema delle Agenzie) cercando, attraverso le risultanze del progetto sul controllo di gestione, di attribuire costi e valori al sistema agenziale. Relativamente ai determinanti ambientali, la scelta e la relativa ponderazione, oltre a fruire di precedenti esperienze, deriverà da un lavoro di confronto con "esperti" di tutte le Agenzie coinvolte nel progetto, nonché di tecnici di enti coi quali le ARPA hanno frequente occasione di confronto quali Regioni e Aziende sanitarie locali.

Alla conclusione del progetto, verranno presentati i possibili scenari su cui formulare ipotesi di finanziamento alle Agenzie per le attività istituzionali.

