

Bilancio di un triennio di attività

Oriella Zanon

Premessa

A poco più di tre anni dalla sua attivazione, di fatto intervenuta nel luglio 1999, ARPA ha sentito la necessità di fare il punto sul suo consolidamento strutturale e sull'attività svolta.

La riflessione si presenta articolata oltre che oggettivamente complessa, per questo si è voluto svolgerla dedicandole un congruo tempo e coinvolgendo sia le componenti interne all'Agenzia, sia la molteplicità degli interlocutori esterni con cui in questo periodo si è relazionata ARPA svolgendo le sue funzioni, prestando la sua opera e i suoi servizi.

Ci auguriamo di aver dato a tutti questi interlocutori adeguato spazio e rilievo, ove le complicità organizzative non ce lo abbiano consentito, ce ne scusiamo.

Inutile negare che molte e tutt'altro che trascurabili sono state le difficoltà sin qui incontrate da ARPA sul percorso intrapreso: alcune possono dirsi risolte, ma molte permangono.

L'origine di queste difficoltà, che richiamiamo senza intenti polemici, ma solo per dare al quadro di riferimento quell'oggettività necessaria alla comprensione e alla soluzione dei problemi, non sta solo e tanto nell'esiguità delle risorse umane e strumentali assegnateci, nell'incertezza del mandato sul piano dell'interpretazione e della concreta applicazione, nella lentezza con cui per certi aspetti si sono attuate le previsioni della legge istitutiva, ma soprattutto nell'intento di modificazione e innovazione complessiva che si è inteso dare agli approcci e agli assetti preesistenti.

ARPA Umbria, rispetto alle altre agenzie attivate sul territorio nazionale, ha dovuto registrare condizioni iniziali tra le più sfavorevoli, anche se rapportate alla popolazione e alla dimensione territoriale, in termini di dotazione finanziaria (0,6% del Fondo Sanitario Regionale), dotazione organica (100 unità), patrimonio immobiliare (di difficile fruizione) e strumentazioni (in buona parte obsolete). Sotto questo aspetto ci siamo da subito abituati a quelle ristrettezze che oggi, di fronte alla negativa evoluzione della finanza pubblica, rischiano di coinvolgere anche le agenzie inizialmente più fortunate di noi.

Il ritardo che ha subito in Umbria il riassetto delle competenze istituzionali e degli

apparati gestionali promosso dalla “Bassanini” e da altre specifiche leggi di settore si inserisce tra gli ulteriori motivi di penalizzazione che certamente non colpiscono solo ARPA, ma la pongono di fronte alla libera domanda di una molteplicità di interlocutori, per di più alla presenza per così dire di “operatori concorrenti”, creando oggettivo disagio nell’espletamento del mandato conferitole dalla legge istitutiva. Questa situazione non ha peraltro facilitato al Consiglio di Indirizzo, cui la stessa legge demanda il compito di coordinamento e sviluppo delle azioni di prevenzione e tutela ambientale attribuite alla responsabilità degli enti locali, lo svolgimento di un ruolo di orientamento e di qualificazione dell’interlocuzione tra ARPA e i soggetti istituzionali che il Consiglio stesso rappresenta. Si ricorda la composizione del Consiglio di Indirizzo costituita dagli Assessori all’Ambiente delle province di Perugia e Terni e da tre Sindaci (Città di Castello, Perugia, Amelia) designati dall’ANCI in rappresentanza dei comuni.

La scarsa definizione delle condizioni di riferimento iniziali per la struttura e in particolare dell’organico, con una permanente situazione di grave criticità del comparto amministrativo, non ha aiutato il processo di attivazione e la soluzione dei problemi gestionali.

A prescindere dalle opinioni sull’opportunità del referendum e sulle scelte di riassetto organizzativo per l’esercizio delle competenze ambientali che ne sono derivate, ARPA, pur con tutte le limitazioni appena citate, ha inteso cogliere, nelle norme di riforma nazionale e regionale (L. 61 del 21 gennaio 1994 e L.R. 9 del 6 marzo 1998), l’occasione di un profondo rinnovamento sul modo di intendere il controllo e la tutela dell’ambiente e perseguire fin dal primo momento un analogo rinnovamento delle strutture e del loro modo di operare; in questo consapevole che i cambiamenti, soprattutto se repentini, se richiedono di mettere in discussione prassi da troppo tempo consolidate, se per usare una metafora fin troppo esplicita, non si traducono nel semplice cambio di etichetta e di nominalismi, sono difficili e impegnativi.

Poiché oggi siamo qui a presentare in senso lato il bilancio di un triennio di nostra presenza sulla scena istituzionale della regione, la sottolineatura delle carenze dell’“avere” tende solo a ricercare una maggior benevolenza nell’espressione del giudizio sul nostro “dare” che comunque qui sollecitiamo.

ARPA ha scommesso sul proprio futuro già all’atto della sua costituzione quando probabilmente pochi altri si associavano alla scommessa; ha tentato di cimentarsi con la razionalizzazione della spesa, con l’aumento della produttività, con l’organizzazione e con la responsabilizzazione del personale, in altri termini con quegli elementi di riforma dell’apparato della pubblica amministrazione di cui costituisce una piccola parte, che siamo

convinti siano obiettivi da perseguire raccogliendo la sfida che oggi sempre più provocatoriamente ci lanciano i sostenitori del modello privatistico.

Senza autocompiacimenti che sarebbero fuori luogo crediamo di aver fatto qualche progresso rispetto al punto di partenza, aiutati certamente da chi via via ha voluto darci fiducia e credito avvalendosi di noi anche con l'affidamento di incarichi qualificanti. Di questo diamo atto ringraziandoli ai cittadini, alle associazioni, all'imprenditoria, a tutti gli enti locali come rappresentati dal Consiglio di Indirizzo e soprattutto alla Giunta Regionale in questo rappresentata dall'Assessore all'Ambiente Danilo Monelli.

Vorremmo invitare chi, anche al nostro interno, non ha condiviso le scelte operate a non equivocare lo spirito di queste scelte: il cambiamento e le analisi critiche che lo hanno indotto non devono far presumere giudizi negativi sul patrimonio e sul valore delle pregresse esperienze, ma piuttosto stimolare quella continua crescita da cui ogni contesto tecnico-scientifico non si può esimere e che comunque viene richiesta solo a chi ha capacità e presupposti per effettuarla.

Fatte queste preliminari considerazioni vorrei ora sinteticamente illustrare lo sviluppo e le prospettive di ARPA lasciando agli interventi più tecnici che seguiranno il compito di entrare nel merito delle attività che si stanno realizzando.

Mi limiterò pertanto, con riferimento alle risorse disponibili, a richiamare gli obiettivi, le strategie e l'impostazione metodologica per i vari campi d'azione, sottolineando che tutti gli interventi attuati sono stati guidati dalla forte convinzione che fosse innanzitutto necessario far corrispondere ad una denominazione "ARPA" e alle derivazioni di quattro realtà aziendali distinte e neppure tutte individuabili singolarmente in modo autonomo, un'entità organica, omogenea, strutturata e riconoscibile.

Risorse

Anche se il bilancio di ARPA è oggi redatto in euro, riferendo l'illustrazione di questo argomento ad un triennio, mi sia consentito d'ora in poi l'uso della vecchia lira come unità di misura, in quanto rende forse più semplice e comprensibile il ricorso ai raffronti e alle aggregazioni.

Le risorse finanziarie su cui ARPA può fare stabilmente affidamento, nell'ambito di quello che viene definito il bilancio consolidato, sono costituite, sulla base delle disposizioni della legge istitutiva, da quota parte del Fondo Sanitario Regionale (FSR) e da prestabilite contribuzioni individuate dal bilancio regionale tra le competenze dell'Assessorato all'Ambiente.

Questo tipo di assegnazioni sino ad oggi intervenute, per complessive lire 40.000 milioni sono riepilogabili come illustrato nella tabella 1.

Tabella 1

	Assegnazione (milioni di lire)	<i>da FSR</i> <i>(milioni di lire)</i>	<i>da Ambiente</i> <i>(milioni di lire)</i>
1999 (novembre)	300 (pere spese di avviamento)		
2000	10.500	9.900	1.700
2001	14.600	12.900	1.700
2002	14.600	12.900	1.700

Le disponibilità sono state accresciute dall'assunzione, nel settembre 2000, di un mutuo ventennale a tasso variabile, trasformabile in fisso entro cinque anni, tramite il quale, a fronte di un rateo di 600 milioni di lire annue, sono stati concessi 7.300 milioni di lire per operazioni immobiliari e di impianto.

La quota derivata dal Fondo Sanitario ha subito un incremento di 3 miliardi di lire a partire dal 2001, mantenendosi comunque su una percentuale mediamente poco superiore allo 0,6% del Fondo stesso.

Questi introiti sono prevalentemente assorbiti dai costi del personale e di esercizio e pertanto nei primi anni destinati al rimborso alle ASL in una sorta di partita di giro.

Cenno tra gli introiti va fatto per quanto deriva dalle prestazioni a terzi soggette ad IVA. Fino allo scorso anno, ancorché previsti dal bilancio, questi proventi, riscossi dalle ASL e detratti dai rimborsi richiesti ad ARPA, sono stati di difficile determinazione e probabilmente sottostimati. La riscossione diretta avviata alla fine del 2001 porta a prevederli in circa 800 milioni di lire annui con possibilità di ulteriore aumento.

Gli investimenti e la più generale riqualificazione operativa e strumentale dell'Agenzia sono consentiti dal ricorso a finanziamenti aggiuntivi derivanti da specifiche assegnazioni di fondi ministeriali e comunitari finalizzati al miglioramento ambientale o reperiti attraverso progetti speciali.

Nel triennio queste ulteriori risorse si quantificano in circa 10.000 milioni di lire, di cui 1.500 a valere sul DM Ambiente 150/TAI del 17/11/2000 e 8.300 per progetti speciali.

Di prossima acquisizione già all'esercizio 2002 in corso sono i fondi della Protezione Civile per l'emergenza idrica (circa lire 1.200 milioni) e quelli DOCUP Misura 1.1.1 (900 milioni).

Si dispone inoltre di un parco progetti per circa lire 7.000 milioni in attesa di possibile finanziamento.

Pur riconoscendo a questi fondi tutta l'importanza che meritano in termini di riserva economica strategica, va chiarito che non è su questo tipo di introiti, peraltro a destinazione prevalentemente vincolata, che può essere stabilmente dimensionata la struttura e l'attività dell'Agenzia per rispondere ai compiti di istituto e a quell'intento di consolidamento dell'apparato dichiarato in premessa.

L'incertezza di acquisizione, i vincoli presenti per le modalità d'uso e di spesa, l'impegno progettuale e gestionale che comunque richiedono, confinano queste risorse in un ruolo di opportunità aggiuntive e non sostitutive del consolidato come di fatto sta avvenendo.

Investimenti

Nell'impossibilità di reperire presso le sedi ASL ulteriori spazi in cui allocare la direzione generale, valutata l'onerosità di adeguare e mettere a norma i locali adibiti a laboratorio, si è deciso di acquisire la palazzina degli ex uffici direzionali Perugia posta in vendita dalla Nestlé. La trattativa cui ha fattivamente collaborato il Comune di Perugia nella persona del Sindaco, al quale vogliamo in questa occasione rinnovare i doverosi ringraziamenti, ha portato, riteniamo di poterlo affermare senza esitazione, al vantaggioso acquisto di 3500 mq di stabile su tre piani più un seminterrato e di oltre 1 ettaro di terreno circostante per un importo di 3.500 milioni di vecchie lire più IVA al 20%; IVA che per noi rappresenta un costo aggiuntivo.

L'operazione è stata possibile con l'acquisizione del mutuo già richiamato, che ci ha reso disponibili, 7.300 milioni da destinare, oltre che all'acquisto, all'adeguamento della struttura e all'allestimento del nuovo laboratorio di Perugia.

Le ottime condizioni della struttura e la flessibilità degli spazi hanno consentito di contenere la spesa di ristrutturazione e di procedere con celerità alle opere.

L'anno 2000 è stato dedicato ai preliminari di assunzione del mutuo e di compravendita, nonché ai lavori necessari all'immediata fruizione dell'immobile, lavori che Nestlé ci ha consentito di anticipare all'atto del compromesso intervenuto a fine luglio. Il contratto di acquisto è datato dicembre 2000, nel gennaio 2001 si è insediata la direzione generale, nel gennaio 2002 si è trasferito anche parte del dipartimento di Perugia.

Poiché tutti i residui interventi sono stati progettati, esperite le gare di affidamento ed avviati i relativi lavori nonché la fornitura delle attrezzature di laboratorio, reperendo pe-

raltro un miliardo aggiuntivo sulle iniziali previsioni, confidiamo entro il prossimo anno di completare il trasferimento di tutte le strutture dipartimentali nella sede unica.

Situazione ben diversa è quella che connota il Dipartimento di Terni, dove l'indisponibilità di spazio presso la sede del laboratorio ha costretto le restanti articolazioni della struttura in altre due aree in affitto, comunque insufficienti e poco funzionali.

La soluzione di questo problema non può essere ulteriormente dilazionata nel tempo.

Se non mutano le disponibilità di bilancio, ARPA difficilmente potrà procedere all'individuazione e all'acquisto di un nuovo stabile come per Perugia, considerati i consistenti oneri aggiuntivi che l'investimento richiederebbe. Auspichiamo pertanto di poter avviare un concreto confronto con le ASL sulle nostre rispettive pertinenze patrimoniali, così come già definite dalla Regione; all'alienazione dell'immobile utilizzato attualmente dal laboratorio in via di dismissione a Perugia potrebbe corrispondere infatti l'acquisizione di una porzione aggiuntiva delle proprietà sanitarie di Terni che ci risulta potrebbero essere liberate a breve.

Pernangono decentrate, con esclusione di quella di Perugia e Terni, le sedi distrettuali cui fanno capo i tecnici che operano sul territorio assegnati alle sezioni territoriali presenti a Gubbio, Città di Castello, Castiglione del Lago, Bastia, Todi, Marsciano, Foligno, Spoleto e Orvieto. La distribuzione ricalca al momento la collocazione data dalle ASL ai servizi di prevenzione, ma in molti casi per esigenze di funzionalità operative è stato necessario reperire spazi indipendenti affittando appositi locali.

Considerata l'esiguità del personale assegnato al territorio (28 unità più 9 LSU), riteniamo che ragioni di economicità e di funzionalità dei servizi esigano una riconsiderazione in senso riduttivo delle sedi decentrate. Ciò non significa evidentemente introdurre discriminazioni nel livello dei presidi assicurati ai vari territori, come sembrano portate a credere le amministrazioni comunali interessate, ma semplicemente superare situazioni che appaiono di eccessiva frammentazione oltre che onerosità e di conseguente difficile riqualificazione organizzativa. Peraltro, laddove si è già dovuto rinunciare ad una sede stabile come in Valnerina o a Narni/Amelia, si è efficacemente sperimentata la presenza saltuaria presso gli uffici comunali così da garantire uno sportello al cittadino per la più agevole fruizione dei servizi di ARPA.

Il quadro degli investimenti, che in questi tre anni ammonta complessivamente a poco più di 9.000 milioni di vecchie lire, si compone come segue:

- impianti e fabbricati: lire 5.500 milioni
- arredi per nuove sedi e per gli adeguamenti delle vecchie: lire 90 milioni

- rinnovamento del parco auto prevalentemente di servizio alle sezioni territoriali ed agli operatori dei monitoraggi: lire 210 milioni
- mezzi mobili attrezzati per rilevamenti e i monitoraggi: lire 62 milioni
- strumentazioni tecnico-scientifiche per i laboratori e il territorio: lire 2.500 milioni
- hardware e il software per l'informatizzazione generale: lire 700 milioni

Dall'importo sopra indicato sono esclusi circa 3. 000 milioni di lire già acquisiti con il mutuo, ma ancora da liquidare per lavori e forniture.

Gestione

Anche se l'attività amministrativa è fortemente penalizzata dall'esiguità del personale dedicato, si è teso ad accelerare il processo di recupero dell'autonomia dalle ASL, che inizialmente ci hanno prestato servizi in convenzione, soprattutto allo scopo di snellire i servizi stessi, nonché di prevedere e verificare più adeguatamente la spesa.

ARPA si è dotata immediatamente di specifiche norme per l'esercizio delle funzioni connesse all'amministrazione del bilancio, della contabilità, del patrimonio e dell'attività contrattuale (Regolamento approvato dal Direttore Generale con atto n. 49 del 19 febbraio 2001) scegliendo la contabilità economica affiancata da elementi di finanziaria per un miglior controllo della rispondenza o degli scostamenti dalle previsioni; previsioni che sono state redatte ogni anno con i corrispondenti bilanci d'esercizio articolati per centri di costo. I centri di costo inizialmente riferiti alla sola attività istituzionale e ai singoli progetti speciali sono oggi ampliati alla Direzione Generale e ai due Dipartimenti e per il prossimo esercizio contempleranno distintamente anche i due laboratori.

La gestione del personale e del bilancio e contabilità è stata effettuata avvalendosi di prestazioni in outsourcing che verranno comunque ridefinite e adeguate entro l'anno in corso attraverso una procedura di gara che prevede una migliore integrazione con la gestione patrimoniale e dei magazzini e l'estensione al controllo di gestione.

Già dall'anno in corso ARPA ha provveduto all'autonoma gestione anche dei beni di consumo oltre che della maggior parte delle spese generali, subentrando per quanto possibile ai contratti ASL e predisponendone un'organica ridefinizione in base ai propri specifici interessi.

Tutte le attività contrattuali sin qui effettuate, circa 1.100 di cui 22 redatte in forma pubblica, e le procedure di gara, circa 40, comprese quelle connesse alle acquisizioni immobiliari, sono state espletate dal personale interno. A queste cifre, per meglio chiarire la

consistenza dell'attività amministrativa ordinaria, si affiancano quelle delle determinazioni adottate (circa 1.550), le fatture liquidate (circa 4.500), oltre al personale variamente gestito che oggi ha raggiunto le 190 unità.

Le consulenze di cui ci si è avvalsi nel triennio (10 circa) per una complessiva spesa che si aggira sui 500 milioni di lire, questione frequentemente posta all'attenzione in modo improprio, hanno riguardato specifiche prestazioni per la definizione delle norme di contabilità, la revisione dei regolamenti in genere sotto il profilo giuridico, la reimpostazione dei comportamenti fiscali che per le agenzie non sono assimilabili a quelli delle aziende sanitarie, il supporto legale al contenzioso e il supporto tecnico specialistico per quei progetti che richiedevano un'elevata professionalità.

Nell'intento di recuperare pienamente gli introiti derivanti dalle prestazioni analitiche e dal supporto alle attività autorizzative degli enti, è stato inoltre di recente rivisto e approvato il tariffario di ARPA (DDG n. 443 del 08/08/2002). La sua applicazione comporta già oggi la riscossione e fatturazione diretta dei corrispettivi da parte dell'Agenzia. I regolamenti redatti, oltre a quello generale di organizzazione (DDG 416 del 27/09/2001), riguardano l'"Accesso ad ARPA", le "Determinazioni Dirigenziali", gli "Incarichi extrattività", la "Frequenza volontaria presso l'Agenzia", le "Relazioni sindacali", i "Criteri per la contrattazione decentrata" e disposizioni settoriali sugli archivi, la corrispondenza, la formulazione degli ordini di acquisto, ecc. da ricomprendere poi in ulteriori più organici atti regolamentari.

In relazione all'adozione ed applicazione di alcuni dei su citati documenti, forti critiche ci sono mosse dalle OoS che sollecitano maggior celerità nell'indizione dei concorsi per la stabilizzazione del personale, nello sviluppo delle concertazioni e nelle attuazioni organizzative, queste ultime peraltro fortemente osteggiate soprattutto dai sindacati degli ordini professionali con le immaginabili conseguenze.

Per meglio comprendere la natura di questi problemi occorre aprire il capitolo del personale e della sua organizzazione.

Personale

In termini di forza lavoro ARPA impiega oggi complessivamente circa 190 unità di personale per un costo complessivo di 10.300 milioni di lire che incidono sul bilancio corrente per circa 9.400 milioni e sono così articolate:

- 93 di derivazione sanitaria tra laboratori e servizi di prevenzione (65 Lab. e 28 S.P.), di cui il 30% dirigenti, trasferiti nei ruoli dell'Agenzia dal gennaio del 2002 ed assegnati con una sola eccezione ai due Dipartimenti (costo: 7.800 milioni);

- 3 provenienti da altri enti, trasferiti alla stessa data (costo: 230 milioni);
- 7 LSU assunti da ARPA (costo: 310 milioni);
- 5 in posizione di comando da altri enti, in quanto solo recentemente si sono concluse le procedure di mobilità (costo: 480 milioni);
- 6 ulteriori unità vengono più o meno correntemente reperite attraverso il collocamento e assunte a tempo determinato (costo: 280 milioni);
- 45 contrattualizzate con collaborazioni coordinate e continuative gravanti in buona parte sui budget dei progetti speciali e prevalentemente utilizzate per l'espletamento delle funzioni della Direzione Generale (costo: 1.200 milioni);
- 16 tuttora assegnate funzionalmente dalla Regione (costo: 0);
- 13 infine costituite da LSU già in forza presso la Regione e passati all'Agenzia, attraverso uno specifico progetto occupazionale, con particolari contratti di collaborazione coordinata e continuativa (costo: 0).

Il personale assegnato funzionalmente dalla Regione e gli ex LSU al momento non incidono sul bilancio di ARPA perché gli stipendi e i relativi accessori permangono a carico dell'amministrazione di appartenenza/provenienza.

La situazione sotto il profilo numerico e dei costi è stata in questi anni e permane fluttuante per tutta una serie di motivi: le intervenute cessazioni di servizio, i trasferimenti effettuati non pienamente rispondenti all'inizialmente concordato, le procedure di mobilità formalmente appena concluse, ma ancora in fase di concreta applicazione, le intervenute variazioni nell'applicazione del Contratto Sanità, la crescita delle collaborazioni a compenso delle carenze di organico, ultimo, ma non per importanza, la mancata definizione di un organico iniziale di riferimento. In particolare sono significativi gli aumenti della spesa per il personale prodotti dagli adeguamenti contrattuali e inseriti nella variazione al bilancio esercizio 2002 per un importo di circa 1.450 milioni.

Le esigenze avanzate in merito alla dotazione organica a regime ammontano a circa 240 unità.

Questa previsione annessa al Regolamento d'organizzazione e alla definizione dell'assetto organizzativo di ARPA, documenti che costituiscono a termini contrattuali l'atto aziendale di riorganizzazione rispetto alle precedenti strutturazioni previste dalle ASL, ci sembra confermata nei fatti dall'aumento di personale utilizzato tra il 2000 e il 2002, circa 60 unità, e dalla crescente operatività indotta sia dalle evoluzioni normative in campo ambientale, sia dalle specifiche richieste degli enti.

Su questa previsione continuano ad incidere le carenze di personale amministrativo,

oggi disponibile, tra dipendenti e comandati, nel totale numero di 14 unità più 7 commessi.

È fin troppo evidente, per ribadire un concetto già espresso, come questa carenza complichino l'esercizio delle funzioni amministrative ed in particolare delle più complesse quali sono quelle su cui si incentra l'attenzione del sindacato.

Ciò non toglie che anche il comparto tecnico presenti le sue criticità e nell'attuale condizione non ci siano margini per estendere gli impegni operativi di ARPA.

I formali riconoscimenti da tempo formulati dalla Giunta Regionale sulle iniziali inderogabili esigenze di ARPA in tema di risorse umane, unitamente ai programmi di attività che si stanno definendo, ritengo consentano di delineare un piano occupazionale di qui a tre o anche cinque anni cui riferire con qualche maggior chiarezza le politiche concorsuali e del personale in genere.

Resta ferma, considerata l'insostenibilità della consistente e permanente presenza di forza lavoro precaria, peraltro necessaria ma non sufficiente a garantire le attuali produzioni, la determinazione ad attivare entro l'anno i concorsi per almeno 20 posti a carico delle attuali disponibilità finanziarie dell'Agenzia.

Organizzazione

Sul piano organizzativo ARPA, in base ai disposti normativi nazionali e regionali, è articolata in tre macrostrutture: Direzione generale, Dipartimento di Perugia e Dipartimento di Terni che il già citato regolamento d'organizzazione ha poi ulteriormente definito secondo un modello che tende alla strutturazione dando spazio alle responsabilità organizzative e gestionali, oltre che professionali, per consentire un effettivo decentramento.

La Direzione generale risulta composta da:

- Area Affari Istituzionali e Pubbliche Relazioni, che supporta il Direttore Generale nello svolgimento delle attività di sua diretta competenza, curando in particolare:
 - la programmazione e gli aspetti organizzativi dell'Agenzia;
 - lo sviluppo della qualità, della sicurezza e della formazione del personale;
 - le problematiche giuridico-amministrative e derivanti dal contenzioso;
 - i rapporti con le istituzioni, l'Università, gli enti di ricerca, la stampa e la comunicazione in genere.
- Unità Operativa Tecnica, che assicura:
 - l'indirizzo e il coordinamento delle attività demandate ai Dipartimenti;

- la gestione delle attività di rilevanza regionale (elevato rischio industriale, IPPC, VIA, VAS, EMAS) e dei progetti speciali;
- lo sviluppo informatico e del sistema informativo agenziale.
- Unità Operativa Amministrativa, che assicura:
 - le funzioni di amministrazione diretta e indiretta attinenti le risorse umane e patrimoniali, il bilancio, la contabilità, l'economato;
 - l'indirizzo e il supporto ai Dipartimenti per le gestioni amministrative di loro competenza.

I Dipartimenti Provinciali preposti, sulla base dei programmi definiti e dei budget assegnati, a svolgere in modo sinergico e coordinato fra loro e con la direzione, le attività di analisi, di vigilanza e controllo sul territorio, di supporto tecnico-scientifico agli enti, sono strutturati in:

- Unità Operativa Laboratorio
- Sezioni Tematiche
- Sezioni Territoriali, decentrate sul territorio per assicurare una diffusa presenza degli operatori ed un conseguente più agevole contatto con enti e popolazione.

Per una migliore utilizzazione delle strutture dipartimentali, la cui totale duplicazione appariva incompatibile sia con le risorse disponibili che con la dimensione socio-territoriale umbra, si è proceduto alla individuazione di specializzazioni a valenza regionale sia in ambito laboratoristico che tematico. Con atto del Direttore Generale n. 396 del 17 luglio 2002 sono stati adottati i criteri attinenti gli incarichi dirigenziali procedendo subito dopo alla loro formale attribuzione con relativa stipula dei contratti e assegnazione degli obiettivi.

Resta ora da puntualizzare l'organizzazione del comparto per il quale sono ancora da individuare le eventuali strutture organizzative aggiuntive rispetto a quanto già definito nell'assetto organizzativo.

Si intende concludere quanto più rapidamente possibile il processo di prima organizzazione, in quanto tre anni di concreta esperienza operativa fanno già ravvisare l'opportunità di un parziale adattamento del modello adottato.

Attività

Su questo argomento che sarà da altri adeguatamente approfondito cercherò di essere ancor più schematica.

In questi anni l'operatività di ARPA si è sviluppata secondo gli orientamenti contenuti nel primo programma triennale, ma anche sollecitata da un quadro di riferimento dato dalla normativa ambientale e dagli strumenti programmatici regionali in forte evoluzione.

Ciò ha comportato un progressivo aumento della domanda e degli incarichi specifici da parte di tutti i fruitori dei nostri servizi: enti, associazioni, imprenditori e cittadini, orientando l'impegno di ARPA, oltre che ad un generale miglioramento delle proprie performance, alla ricerca e sperimentazione di strumenti più innovativi con cui intervenire nella tutela dell'ambiente.

Questa attenzione all'innovazione è stata certamente stimolata:

- dal sempre maggior coinvolgimento di ARPA nelle attività istituzionali correlate alla programmazione, dove cresce l'attenzione per la ricaduta ambientale;
- dall'effetto trainante delle azioni promosse da APAT e dal sistema delle Agenzie;
- dalle iniziative tese alla razionalizzazione e semplificazione del funzionamento della macchina pubblica.

Le tipologie di attività svolte da ARPA sono schematicamente riconducibili a tre filoni:

- Attività già di competenza del Servizio sanitario:
 - controllo sulle matrici ambientali (aria, acqua, suolo) e loro livelli di inquinamento;
 - controllo sull'impatto delle attività produttive e delle urbanizzazioni in genere con verifica del rispetto delle norme vigenti e delle condizioni autorizzative;
 - supporto tecnico-scientifico agli enti locali reso in forma di pareri.
- Attività derivanti da ulteriori attribuzioni di incarico effettuate dalla Regione per corrispondere a nuovi obblighi di legge o per proprie esigenze specifiche:
 - istruttorie connesse ad autorizzazioni (emissioni in atmosfera, installazione di sorgenti non ionizzanti, escavazione di pozzi, emissioni sonore), a procedure di VIA, al rischio di incidenti rilevanti nelle industrie;
 - verifiche in campo dei livelli acustici e delle intensità dei campi elettromagnetici;
 - supporto tecnico agli enti locali per le attività di pianificazione (zonizzazione, risanamento) connesse ai livelli acustici;
 - catasti riferiti a rifiuti, sorgenti non ionizzanti, sorgenti acustiche;
 - sistema informativo ambientale, come punto focale regionale della rete SinaNet.
- Attività autonomamente promosse, sviluppate d'intesa con APAT, rese a Regione ed enti locali per lo più in convenzione o a terzi:

- promozione EMAS, come nodo regionale della rete;
- partecipazione ai CTN (centri di eccellenza costituiti nell'ambito del sistema agenziale su tematiche specifiche);
- progetti speciali;
- elaborazioni tecniche di supporto alla pianificazione e alle valutazioni ambientali di competenza della Regione;
- campagne di monitoraggio mirate e sviluppo delle reti di rilevamento;
- prestazioni di analisi e misure a terzi.

Gli obiettivi da perseguire con priorità si sono focalizzati sull'omogeneizzazione e sulla riqualificazione del metodo e del livello delle produzioni, con particolare attenzione:

- alla crescita degli elementi cognitivi anche attraverso il controllo, alla facilitazione della loro fruizione e diffusione;
- all'approccio preventivo con lo sviluppo del controllo pianificato rispetto a quello sollecitato dal disagio o dall'emergenza, la promozione dell'autocontrollo e degli strumenti di gestione ambientale;
- all'affinamento delle capacità valutative;
- all'acquisizione della cultura del risanamento.

Inutile sottolineare che la già richiamata appartenenza del personale a realtà aziendali differenziate anche sul piano delle modalità operative ha inoltre immediatamente posto l'esigenza di revisione procedurale e di uniformazione.

Le opzioni strategiche per attendere ai soprarichiamati obiettivi sono state:

- l'introduzione e l'implementazione del sistema qualità che ha portato in prima applicazione alla certificazione dei laboratori e sta proseguendo in seconda priorità con l'accreditamento per le attività delle Sezioni territoriali e quelle relative alla comunicazione, in quanto a maggiore impatto esterno;
- lo sviluppo dell'informatizzazione che ha consentito la realizzazione della rete aziendale, la creazione di banche dati e la predisposizione di software gestionali; per fare solo due esempi tra i più significativi, citiamo catasti e LIMS, ovvero l'informatizzazione di tutte le procedure di analisi nei laboratori;
- la formazione del personale programmata in funzione dei piani di attività e pertanto sino ad oggi prevalentemente correlata al sistema qualità e allo sviluppo informatico.

Alla formazione, nella logica del perseguire la qualità totale, si affiancano le iniziative assunte per garantire la sicurezza dei lavoratori nel rispetto delle norme vigenti; sono stati individuati i responsabili e si è affidata la redazione del piano.

Tra le investiture di cui è stata oggetto ARPA, quella che riteniamo degna di maggior evidenza per la qualità e l'estensione dell'impegno che comporta è l'attribuzione del ruolo di "Autorità Ambientale" per l'utilizzazione delle risorse comunitarie in riferimento al DOCUP 2000-2006. Tale ruolo infatti attraverso l'impiego della VAS (Valutazione Ambientale Strategica) richiede un approccio trasversale e coerente nella valutazione dell'"effetto ambiente" prodotto dalle varie azioni mirate settorialmente allo sviluppo, stimolando la ricerca di un metodo e indicatori adeguati.

Questa affermazione non deve lasciar supporre che si dia un valore riduttivo ad altre esperienze che riteniamo invece non meno significative e su cui si sta fortemente investendo per le analoghe ricadute formative che presentano. Mi riferisco:

- alle attività tecniche propedeutiche alla redazione e alla gestione di diversi piani di settore a valenza ambientale (Piano Generale Acquedotti, Piano Bonifiche, Piano di Tutela delle Acque, Piano della Qualità dell'Aria);
- alle azioni di supporto allo sviluppo delle "Agende 21" e di promozione dei sistemi di gestione ambientale per l'adozione del Regolamento comunitario 761/01, che sono state mirate, oltre che alle aziende, ai piccoli comuni facendole oggetto di specifici progetti;
- alle sperimentazioni nel campo della gestione telematica dei rifiuti (check-rif) e di nuovi modelli di gestione integrata delle risorse e dello sviluppo agricolo per il contenimento dell'inquinamento da nitrati (LIFE Ambiente);
- ai molti altri progetti speciali (complessivamente circa 25 in questi anni) in tema di risorse idriche, disinquinamento, valutazione dei campi elettromagnetici, ecc., che peraltro, consentendo come si è già ricordato l'accesso a finanziamenti integrativi delle nostre ordinarie competenze di bilancio, sono stati individuati dalla stessa organizzazione di ARPA come ordinario strumento di riqualificazione sul piano quali-quantitativo del proprio standard di produzione.

L'impegno sul piano tecnico-scientifico e di sensibilizzazione richiesto da questo tipo di attività ci ha portato, tramite la stipula di numerosi accordi e convenzioni, ad una cre-

scente collaborazione con l'università, in particolare le facoltà di Ingegneria, Scienze, Agraria, con gli enti di ricerca come il CNR e l'AUR, ma anche con l'ISTAT, le Camere di Commercio, la Federazione Industriali e le Associazioni di Categoria.

Ulteriori accordi sono stati attivati o proposti nell'intento di contribuire ad una miglior specificazione del nostro mandato, ricercando nel contempo il coordinamento e l'integrazione con tutti gli altri soggetti che con noi condividono parti o aspetti correlati di questo stesso mandato. Si richiamano in particolare quelli siglati con APAT in materia di danno ambientale, con il Corpo Forestale dello Stato e con il CCTA in tema di controlli.

Ricordiamo che APAT è la nuova denominazione con cui viene designata l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici che, a livello nazionale, con l'entrata in vigore del D.LGS. 300/99 ha sostituito ANPA. È recentemente intervenuta anche l'approvazione dello statuto di APAT ed è di pochi giorni la nomina del suo direttore nella persona dell'Ing. Giorgio Cesari, di cui è prevista la partecipazione a questa Conferenza.

CCTA, Comando Carabinieri Tutela Ambientale, è invece la nuova denominazione della sezione speciale dell'ARMA preposta ai reati ambientali che, per effetto del "collegato ambiente alla finanziaria", implementerà il proprio organico con la conseguente possibilità di costituire un apposito presidio anche qui in Umbria.

In questo contesto riteniamo inoltre di dover dare positiva considerazione anche al recupero di una più efficace collaborazione tra ARPA e le ASL, sperimentata nella definizione degli endoprocedimenti per lo "Sportello Unico" e nel supporto da noi fornito ad alcune aziende per il risanamento energetico delle strutture ospedaliere; collaborazione che viene riconfermata dalla prima bozza, ancorché non ufficiale, del redigendo Piano Sanitario Regionale e che potrà trovare sul tema dell'epidemiologia ampi spazi di sviluppo.

Vorremmo infine dare evidenza a parte, tra le azioni promozionali svolte da ARPA, alla proposta avanzata alla Regione e alle amministrazioni provinciali di Perugia e di Terni per la fruizione congiunta delle prestazioni dell'Agenzia in attuazione di quanto previsto dalla L.R. 9/1998 e dal conferimento delle deleghe in materia ambientale.

Questo tipo di accordo può portare un utile contributo di chiarezza sia alle modalità con cui le istituzioni si avvalgono di ARPA, sia alle possibili forme di contribuzione alla spesa.

Conclusioni

Vorrei concludere questa mia relazione con alcune riflessioni sul ruolo di ARPA e sui rapporti che intervengono in relazione agli argomenti trattati con il contesto socio-politico.

È stato citato come motivo di soddisfazione il crescere delle istanze inerenti le questioni ambientali avanzate ad ARPA da parte di tutte le componenti sociali ed istituzionali. Purtroppo non può suscitare altrettanta soddisfazione il fatto che questo coinvolgimento sempre più frequentemente intervenga in situazioni di forte contrapposizione; contrapposizione determinata dal normale confliggere dei diversi interessi, ma acuita in molti casi dai disomogenei atteggiamenti delle istituzioni.

Pur convenendo che tutto ciò è in buona parte motivato dall'indeterminatezza che permane nei ruoli istituzionali per il mancato completamento del riassetto delle competenze, in queste situazioni risulta sempre più difficile svolgere correttamente una funzione di controllo e contribuire alla oggettiva chiarificazione dei problemi e delle responsabilità.

ARPA ha già ripetutamente dichiarato di intendere la propria funzione di controllore in una logica maggiormente orientata alla conoscenza e alla prevenzione piuttosto che alla pura repressione, dove peraltro intervengono soggetti già nominati, come CFS e CCTA, anche più qualificati per questo fine. Ha anche dimostrato che non intende appiattirsi su questa funzione, ma assumere ruoli promozionali di stimolo e sensibilizzazione. Per conseguire al meglio questa caratterizzazione, pur nel rispetto delle qualifiche di UPG di cui sono investiti alcuni dei suoi operatori, ha inoltre già sollecitato un confronto con le Procure competenti per territorio.

Occorre però essere tutti consapevoli che questo non può significare la rinuncia ad effettuare un'efficace vigilanza ed accettare situazioni irrisolte solo perché il fatto di sussistere da tempo le connota come ineluttabili.

Ci spingiamo a sostenere che probabilmente la carenza di vigilanza ha alimentato un'alea di permissivismo e una presunzione di impunità difficili da smentire; questo proprio quando l'applicazione di quelle procedure semplificate che demandano all'autocertificazione, anziché alle singole autorizzazioni, il rispetto delle regole e dell'ambiente, richiederebbe un senso di responsabilità maturato nel confronto con una corretta vigilanza.

Peraltro ci è noto, perché quotidianamente i mass-media ce lo ricordano, che anche l'“Umbria verde” non è esente da criticità ambientali, più o meno rilevanti, più o meno enfatizzate, sulle quali comunque per coerenza con l'obiettivo di sviluppo della filiera ambiente-cultura-turismo sarebbe opportuno intervenire tempestivamente e adeguatamente.

Le consistenti risorse di cui sta beneficiando l'Umbria per la concomitante fruizione dei finanziamenti europei e di quelli connessi al terremoto, in momenti in cui per contro a

tutti si prospettano condizioni limitanti per la spesa a partire dalla prossima “finanziaria”, hanno indotto la Regione a porre con forza nei documenti di programma con cui intende governare gli effetti di queste risorse il problema delle ricadute ambientali.

Si tratta ora di dare concreto riscontro alle volontà manifestate ed agli orientamenti forniti senza rischiare di comprometterli con il rinvio di problemi irrisolti che il tempo può solo amplificare.

In una situazione in cui ci si appresta a governare lo sviluppo promosso da così ingenti investimenti è lecito chiedersi cosa significhi assicurarne la sostenibilità nello specifico contesto ambientale dell'Umbria e quale può essere il ruolo di ARPA; rinviando l'approfondimento di questo argomento alla tavola rotonda che si terrà domani.

Auspico che questa Conferenza possa costituire un'iniziativa utile ad aumentare la visibilità e l'informazione su ARPA nonché ad alimentare qualificandolo il dibattito sulle questioni ambientali. Da parte nostra saremo molto attenti a tutti i contributi, anche in forma critica, che nel corso dei lavori ci potranno pervenire.