

# PERCHÉ UNA RIFORMA DEL SISTEMA AGENZIALE

L'OBIETTIVO FONDAMENTALE DEL PROGETTO DI LEGGE DI RIORGANIZZAZIONE DELLE AGENZIE AMBIENTALI È DI RENDERE PIÙ OMOGENEI CONTROLLI E ITER AUTORIZZATIVI SUL TERRITORIO NAZIONALE. LA NOVITÀ PIÙ SIGNIFICATIVA È L'INTRODUZIONE DI LIVELLI ESSENZIALI DI PRESTAZIONE PER LA TUTELA AMBIENTALE. LE AGENZIE DIVENTANO PRODUTTORI UFFICIALI DI CONOSCENZA SCIENTIFICA-AMBIENTALE.

Una riorganizzazione del sistema nazionale delle Agenzie ambientali si deve porre come obiettivo programmatico quello di soddisfare le sempre crescenti esigenze di tutela dell'ambiente e di rendere più omogenei gli standard qualitativi e quantitativi di controlli e autorizzazioni sul territorio nazionale. L'introduzione dei Lepta, i livelli essenziali di prestazione per la tutela ambientale, introdotti dalla proposta di legge di revisione del sistema agenziale attualmente in discussione (si vedano, al proposito, l'intervista all'on. Alessandro Bratti e il testo della proposta di legge, entrambi in altra parte di questo numero di *Ecoscienza*), fa riferimento ai principi esposti nell'art. 117, comma 2, lettera m, della nostra Costituzione, laddove si richiama il concetto dei *"livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"*. La proposta di legge, elaborata in maniera tale da raccogliere la più ampia condivisione tra le Arpa e con Ispra, mira a costruire un sistema agenziale a rete capace di rimanere costantemente al passo con la continua evoluzione delle disposizioni normative che hanno, già

oggi, in gran parte ridefinito il diritto ambientale, contribuendo alla profonda riforma della pubblica amministrazione ancora oggi in corso di completamento. La necessità di una riforma organica del settore per raggiungere una maggiore efficacia d'azione, funzionalità ed economicità era già evidente da alcuni anni, senza che si fosse potuto pervenire a una soluzione legislativa di riordino del sistema che potesse anche riassorbire e razionalizzare le trasformazioni avvenute nel sistema agenziale e nel contesto istituzionale.

## Controllo, conoscenza, prevenzione

Nel processo di consolidamento del sistema agenziale che sta venendo avanti dalla metà degli anni Novanta, si è assistito a una enorme crescita della domanda di prestazioni nei confronti delle Arpa, che hanno progressivamente acquisito esperienza, professionalità e conoscenza del territorio, sviluppando anche rapporti di cooperazione e sussidiarietà tra le Agenzie, che spesso operano già tra loro e assieme a Ispra in una logica di sistema. Questa

lungamente auspicata revisione del sistema agenziale vuole quindi sancire formalmente l'esistenza di un sistema che è già presente nella realtà, ma che necessita di un adeguamento del modello di funzionamento e di erogazione delle prestazioni alle mutate esigenze in ambito di protezione ambientale e sviluppo sostenibile. Con questa proposta, Ispra e le Arpa sono chiamate a rivestire un ruolo di ancor più alta professionalità e a garantire un adeguato presidio del territorio relativamente ai controlli e alla tutela dell'ambiente, non limitando tale attività alla fase del controllo ex-post, ma rafforzandola in fase di pianificazione. L'attività istituzionale di controllo pubblico dell'ambiente richiesta alle Agenzie non si esaurisce certo nelle funzioni attuative del principio di *"command and control"*; la proposta infatti evidenzia l'opportunità di estendere il campo di attività superando le sole logiche ispettivo-sanzionatorie. Oltre alle funzioni di monitoraggio ambientale e di controllo, si riconoscono al sistema nazionale delle agenzie importanti compiti di produzione di informazioni e conoscenze "ufficiali" sullo stato dell'ambiente da trasmettere



ai diversi livelli istituzionali e al pubblico, nonché di supporto tecnico-scientifico alle autorità che detengono i poteri di autorizzazione e agli altri enti competenti. Fondamentale è anche l'esplicitazione del raccordo con le tematiche di prevenzione sanitaria e della promozione della salute umana, attuato nella consapevolezza che la qualità dell'ambiente è uno dei principali determinanti di salute del cittadino. La definizione di livelli essenziali di prestazioni per la tutela ambientale (i Lepta) è stata, tra l'altro, fortemente sollecitata dalle Agenzie anche per instaurare un raccordo forte con i corrispondenti Livelli essenziali di assistenza sanitaria.

La pianificazione triennale delle attività, che prevede il coinvolgimento delle istituzioni centrali e della Conferenza permanente Stato-Regioni e Province autonome, dovrà garantire il coordinamento tra gli enti competenti e la coerentizzazione dei piani delle attività redatti dalle singole Agenzie. La proposta individua, poi, in modo chiaro quelle che sono le attività istituzionali obbligatorie del sistema agenziale (e che devono quindi essere erogate agli utenti a titolo gratuito) e quali attività possono invece essere richieste alle Arpa sulla base di specifiche convenzioni onerose stipulate con gli enti interessati. Tale precisazione costituisce espressione del principio comunitario che attribuisce gli oneri a chi inquina. La proposta estende poi il collegamento tra i diversi nodi del Sistema nazionale anche alla fase di resoconto delle attività svolte, come più volte suggerito dalla stessa Regione Emilia-Romagna.

Riveste poi, a mio parere, particolare importanza l'attribuzione dello stato di "dati ufficiali" alle informazioni raccolte dal sistema della rete nazionale delle Agenzie e il riconoscimento del valore del Sistema informativo nazionale ambientale come riferimento pubblico nell'ambito delle tematiche ambientali. Nell'ottica del progetto di riordino le Agenzie diventano quindi "produttori ufficiali di conoscenza" e ricoprono un ruolo obbligatorio nei processi di diffusione dell'informazione ambientale in posizione di terzietà, rispetto sia alle istituzioni sia al privato.

## Garantire omogeneità e risorse certe

Un punto della proposta di legge che forse solleverà discussione è quello relativo alle modalità di finanziamento del sistema, per le difficoltà che sicuramente si incontreranno nel tentare di rendere omogenee realtà regionali



storicamente diverse e nel definire una quota percentuale del fondo sanitario che possa essere significativa, ma al contempo compatibile con le attuali stretture della finanza pubblica, anche nella consapevolezza che le dimensioni complessive di una agenzia regionale possono fare molta differenza, alla luce delle ovvie economie di scala. Le Arpa hanno avuto, dalla nascita del sistema nella seconda metà degli anni Novanta sino ai primi anni Duemila, ritmi di crescita economica talvolta anche leggermente superiori al Servizio sanitario nazionale; non è stato quindi facile stabilire quale quota del fondo sanitario regionale dovesse essere destinata alle Arpa in relazione ai Lepta da garantire nell'anno di riferimento. Si è optato per una soluzione che fissasse un tetto minimo "non inferiore all'1%", per consentire una gestione economica più elastica in funzione degli obiettivi e delle risorse regionali.

Ritengo poi nel complesso molto positiva la proposta di un meccanismo e di fonti di finanziamento individuati in modo trasparente e in base ai livelli essenziali di prestazione per la tutela ambientale, dalle attività istituzionali obbligatorie onerose alle attività istituzionali non obbligatorie.

La proposta di legge ha dovuto necessariamente fare i conti con la attuale disomogeneità organizzativa delle diverse strutture regionali, definendo standard il più possibile precisi, ma mantenendo un quadro sufficientemente elastico da ricomprendere le differenze che caratterizzano oggi le Agenzie che operano sul territorio nazionale. Si è posta, per esempio, la questione se ricomprendere o meno le funzioni di

Servizio (idro)meteorologico regionale tra le attività istituzionali obbligatorie delle Agenzie, a fronte del fatto che alcune tra le più consolidate ospitano già oggi (e in alcuni casi da lungo tempo) al loro interno un servizio (idro)meteorologico: si pensi, per esempio, alle Arpa di Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna. Si è preferito non seguire questa via, lasciando alle regioni la possibilità di scegliere o meno l'Arpa come contenitore istituzionale di queste attività, proprio per rispettare la diversità che vede oggi molte Regioni (soprattutto nel centro-sud d'Italia) localizzare tali attività in strutture tecniche regionali alternative (per esempio quelle connesse con le attività di protezione civile o di supporto alle attività agricole), riassorbire le quali nelle Arpa avrebbe potuto costituire un problema organizzativo. Questo progetto di legge, presentato in seguito all'intensa e fattiva attività di consultazione delle Agenzie, sembra quindi rispondere all'esigenza di uniformità e omogeneità dell'azione delle Agenzie nel rispetto delle peculiarità regionali e alla necessità di condivisione (di attività e di informazioni) e di cooperazione tra le Agenzie tra loro e tra Ispra e le Arpa per consentire un ulteriore sviluppo del sistema agenziale adeguato all'evoluzione del bisogno sociale di controllo e di protezione ambientale, ma anche a quello sviluppo sostenibile sempre più indispensabile anche e proprio nell'attuale problematica situazione economica.

**Stefano Tibaldi**

Direttore generale Arpa Emilia-Romagna