

SALUTE PUBBLICA, LEPTA E SISTEMA FINANZIARIO

LA LEGGE 132/2016 ASSEGNA ALLE AGENZIE UN RUOLO AMPIO E AMBIZIOSO, MA È NECESSARIO UN NUOVO MODELLO DI FINANZIAMENTO PER CONSENTIRE LORO DI SVOLGERE A PIENO IL PROPRIO RUOLO. IL PERCORSO TRACCIATO DAL SNPA DEVE INTEGRARE CONSIDERAZIONI STRATEGICHE RELATIVE ALLA NATURA DELLE RISORSE E AGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI.

La salute pubblica è parte integrante del sistema agenziale a supporto del governo dell'ambiente ancor prima delle sue origini e ne rimane una finalità primaria.

Se infatti la creazione dell'Agenzia nazionale per la protezione ambientale (allora Anpa) avvenne principalmente sulla base del personale della Enea-Disp, le risorse umane che andarono a popolare le nascenti agenzie regionali furono trasferite dal Sistema sanitario nazionale, in particolare dai Presidi multinazionali di igiene e prevenzione, in quell'operazione di separazione dei controlli ambientali da quelli igienico-sanitari che rispondeva agli esiti del referendum del 18 aprile 1993. Fu un processo lungo, iniziato nell'aprile 1995 in Piemonte, Toscana, Emilia-Romagna, Liguria e Valle d'Aosta e poi seguito dalle altre Regioni, ultima delle quali la Sardegna.

In questo processo lo stesso finanziamento delle Arpa è rimasto legato all'ambito di provenienza, come quota del Sistema sanitario regionale, non tenendo conto dei parametri indicati dalla legge istitutiva del 1994 che facevano esplicito riferimento allo stato dell'ambiente e ai fattori di pressione da prendere in considerazione nella determinazione delle risorse necessarie. Da più di vent'anni, quindi, il tema di un nuovo modello di finanziamento del sistema agenziale ancorato alle prestazioni effettivamente richieste è considerato cruciale per consentire alle Arpa di assolvere il proprio ruolo, tenendo conto delle specificità e delle differenze territoriali (Frey, 1999; Piazza, Marchesi, 2004).

Con riferimento al ruolo non si può non considerare un'altra componente del dibattito storico sul ruolo delle Agenzie, inerente alle funzioni di supporto al governo dell'ambiente che sono state chiamate a presidiare. In un contributo pionieristico basato sull'analisi delle corrispondenti esperienze internazionali (Frey, Croci, Molocchi, 1994) ne



FOTO: ANDREA SALVATORI - REGIONE EMILIA-ROMAGNA

individuammo cinque tipologie: supporto, controllo, informazione, promozione e formazione.

Analizzando la legge 132/2016 istitutiva del Sistema nazionale di protezione ambientale, si può notare come tutte queste macrofunzioni tecnico-scientifiche siano presenti, a partire da quella di supporto tecnico. Tra le diverse tipologie di supporto tecnico, alla lettera f dell'art. 3 si fa poi "particolare riferimento alla caratterizzazione dei fattori ambientali causa di danni alla salute pubblica", un tema oggi di particolare complessità e rilevanza.

Le Agenzie mantengono quindi, nell'intento del legislatore, un ruolo ampio e ambizioso, a cui però non corrisponde storicamente una dotazione adeguata di risorse.

In questo gioco di corsi e ricorsi si può al proposito recuperare quanto già scrivevamo vent'anni fa.

"In termini di modalità di finanziamento è utile distinguere tra le attività di fornitura: a) di servizi diretti (più operativa); b) di supporto alla regolazione e all'enforcement. La prima una volta caratterizzata può

essere scorporata dal finanziamento pubblico: è infatti agevole individuare un valore per le prestazioni erogate. La seconda deve attualmente essere considerata in Italia un'attività istituzionale finanziata dallo Stato. Se l'attività di supporto alla regolazione è connessa alle fasi conoscitive, decisionali, di ricerca, supporto e promozione è difficile trovare delle forme di finanziamento non istituzionali (tra cui potrebbero comunque essere inserite quelle di fonte comunitaria)" (Frey, 1999).

Questa seconda componente si stimava allora che dovesse dimensionarsi intorno all'1% della spesa per il Ssn, integrabile poi con una componente crescente di entrate da servizi diretti. Ancor oggi la situazione però non è molto diversa da allora: siamo intorno allo 0,6% medio per le Arpa, che costituisce comunque oltre l'80% delle entrate complessive.

Vi erano, e vi sono, poi altre tre considerazioni rilevanti che voglio riproporre:

1) in termini più generali e collegati alla natura stessa delle Agenzie, appare ovvio come una chiara distinzione tra servizi

riconosibili dal mercato, trasferimento pubblico, ma anche un'ulteriore opportunità legata alla tassazione o tariffazione di scopo, comportino una molteplicità di modelli di azione all'interno delle agenzie.

Se operare per il mercato prevede un orientamento al marketing dei servizi e un'attenzione all'economicità delle iniziative, la tassazione e tariffazione (pensiamo a una *carbon tax* o a nuove forme come i Pes) può presupporre una compartecipazione con altri operatori pubblici in qualche modo titolari di un diritto sulla destinazione vincolata e quindi richiede una negoziazione a livello politico pari a quella relativa all'ottenimento di trasferimenti vincolati. Di fatto emergono due modelli di finanziamento: un primo rivolto al mercato (e quindi più aziendale) e un altro rivolto alle istituzioni (di natura più politica). I due modelli sono contemporabili, come avviene all'estero, ma ciò deve avvenire in un quadro di programmazione chiara delle risorse e delle competenze

2) in questo ambito, il tema strategico si lega strettamente con quello organizzativo. L'agilità operativa e la flessibilità nei confronti del mercato richiedono leve gestionali di cui le amministrazioni pubbliche si stanno dotando gradualmente e non senza fatica. In termini, ad esempio, di gestione delle risorse umane le innovazioni da introdurre sono numerosissime

3) un'altra questione centrale riguarda la necessità di garantire un'adeguata uniformità della tutela ambientale a livello nazionale. Le esperienze estere illustrano chiaramente come l'istituzione e lo sviluppo di agenzie nazionali sia stato realizzato anche in rispondenza a un'esigenza di maggiore integrazione delle politiche ambientali. La frammentazione tematica e quella territoriale sono due elementi che danneggiano l'efficienza delle politiche ambientali. In termini di finanziamento questo problema può essere letto come ribilanciamento delle risorse a livello nazionale, attraverso un fondo di compensazione, oppure in termini di risorse professionali che le altre Agenzie possono rendere disponibili nelle aree meno strutturate. Questa disponibilità di servizi condivisi può essere coordinata da Ispra, o gestita direttamente dalle agenzie più intraprendenti che mettano a disposizione propri centri di competenza al sistema.

Le questioni cruciali quindi, come possiamo osservare, rimangono sempre le stesse.

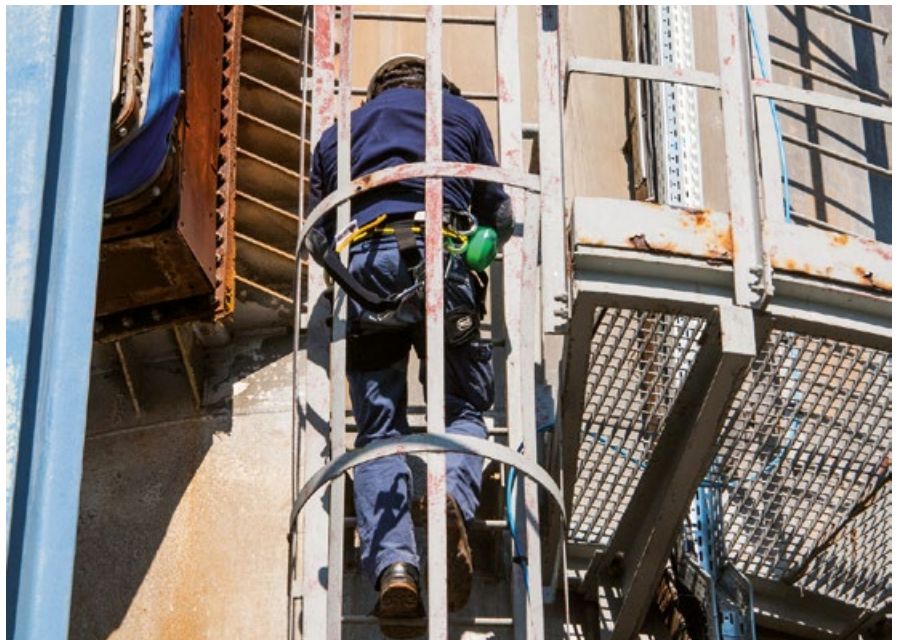


FOTO: ARPA TOSCANA

Con l'introduzione, attraverso la legge 132/2016, dei Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (Lepta) orientati ad assicurare la tutela ambientale in modo omogeneo e uniforme sul territorio nazionale è stato però effettuato un passaggio cruciale nella direzione che abbiamo delineato.

I Lepta costituiscono "i parametri funzionali, operativi, programmatici, strutturali, quantitativi e qualitativi delle prestazioni delle agenzie", su cui si può ancorare l'auspicato rinnovato sistema di finanziamento.

Il servizio pubblico infatti è sempre più chiamato a rispondere all'esigenza di fare meglio con meno, ottimizzando quindi le risorse disponibili. "Così, nell'intento di raggiungere alti livelli di efficienza e di avanguardia a livello nazionale, i Lepta costituiscono il livello minimo omogeneo in tutto il territorio nazionale per le attività... che il Sistema nazionale è tenuto a garantire, anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria". Allo stesso tempo si può procedere, come il Snpa (2017) sta facendo, ad associare ai Lepta

dei corrispondenti costi standard, da intendersi come un costo di riferimento predeterminato (obiettivo) per produrre un'unità di *output* (servizio), sulla base di livelli ipotizzati di efficienza, intesa come relazione tra le risorse impiegate e gli output. Il percorso è tutt'altro che semplice e deve essere ricondotto alle sfide strategiche che abbiamo individuato, ma forse, dopo venticinque anni, si sta procedendo nella giusta direzione. Oggi con un'Agenda 2030 delle Nazioni Unite che traccia una rotta internazionale condivisa, in cui la sostenibilità è la chiave strategica per un nuovo modello di sviluppo che sappia guidarci nel superamento della triplice crisi (economica, sociale e ambientale) che ha caratterizzato l'ultimo decennio, il contributo del Sistema nazionale di protezione ambientale appare ancora più cruciale e merita la massima valorizzazione da parte di tutti: istituzioni, imprese, cittadini.

Marco Frey

Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Croci E., Frey M., Molocchi A., *Agenzie e governo dell'ambiente*, Franco Angeli, Milano, 1994.

Frey M., "Il finanziamento delle agenzie ambientali nelle esperienze europee", in *Le agenzie ambientali verso l'autonomia finanziaria*, a cura di Giovanni Maltinti, FrancoAngeli, Milano, 1999, pp. 121-138.

Piazza G., Marchesi L., *Il finanziamento delle Agenzie Regionali e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente (modelli di riferimento, struttura, caratteristiche e prospettive)*, Milano, Irer, giugno 2004.

Snpa, *Documento istruttorio ai fini della determinazione dei Lepta*, dicembre 2017.