

## **Evoluzione organizzativa delle Agenzie ambientali. Analisi di alcune esperienze e riflessioni circa l'utilità di possibili convergenze**

**LUCA MARCHESI**

Vice Presidente SNPA, Presidente AssoARPA

[luca.marchesi@arpa.fvg.it](mailto:luca.marchesi@arpa.fvg.it)

Ad oltre un anno dall'approvazione della legge di istituzione del Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) e a sei mesi dalla sua entrata in vigore (il 14 gennaio 2017), molti sono i problemi aperti e le riflessioni in corso.

Chi scrive ha avuto modo di intervenire in più occasioni pubbliche e a mezzo stampa evidenziando luci e ombre di un percorso che sconta ancora ritardi e difficoltà.

Tra i molti temi che meritano di essere messi sul tappeto, ce n'è uno che mi pare sia ad oggi abbondantemente trascurato e meriti invece qualche riflessione strutturata, anche alla luce delle esperienze più recenti che si sono verificate in particolare in alcune regioni italiane.

Mi riferisco al tema dei modelli organizzativi delle Agenzie e di ISPRA.

L'argomento, di indubbio interesse, non è oggetto di studio da molto tempo, né di dibattito all'interno del Sistema. Si parla infatti, nel Sistema e in AssoARPA, di armonizzazione tecnica, di contratto, di personale, di bilanci, di sicurezza sul lavoro, di sistemi di gestione, di *performance*, di trasparenza, di prevenzione della corruzione, di sinergie, di "rete delle reti", dei servizi da erogare... ma non della forma organizzativa che Agenzie e ISPRA devono assumere per poter più efficacemente realizzare la missione affidata loro dalla legge.

Eppure appare irragionevole immaginare che ventidue Enti differenti, chiamati dalla legge a interloquire in maniera sinergica e strutturata, in un'ottica di rete, per costruire un Sistema che ambisce ad essere uno dei fondamentali Servizi tecnici del Paese, possano farlo senza interrogarsi su quali siano le forme organizzative più consone a favorire tali compiti e interrelazioni.

Proverò a mettere in fila alcune considerazioni su questo argomento, ricordando alcune basi di studio in apparenza dimenticate e ripercorrendo in particolare alcune esperienze più recenti che mi pare possano offrire lo spunto per una riflessione aggiornata. E aggiungo fin d'ora, per poi tornarci al termine di questo breve *excursus*, che è il momento di rilanciare con convinzione questo tema e di porlo al centro del dibattito, magari partendo con un momento di lavoro seminariale in una delle prossime iniziative di formazione AssoARPA.

### **Lo studio ONOG 2003**

A mia memoria, il primo e forse unico tentativo di approccio sistematico all'analisi dei modelli organizzativi delle ARPA/APPA si deve all'attività dell'*Osservatorio Nazionale sull'Organizzazione e la Gestione delle Agenzie (ONOG)*, del cui Comitato di Coordinamento ho avuto l'onore di fare parte per molti anni, insieme a Riccardo Guolo, Pietro Maria Testai e alcuni altri amici. ONOG è stato per anni un luogo di elaborazione culturale ed operativa assolutamente straordinario, cui hanno lavorato svariate decine di dirigenti e funzionari del Sistema, in un momento di entusiasmo e di "costruzione" coincidente con la prima metà degli anni 2000 e la cui esperienza è da ritenere ancor oggi unica per la ricchezza e l'innovatività delle elaborazioni e delle ricerche. È in particolare nel primo Rapporto di *benchmarking* di ONOG, edito da APAT nel 2003 [1], che è inclusa (nel Capitolo 3 curato da Angelo Tanese) un'interessante analisi dei modelli organizzativi adottati presso le ARPA/APPA.

Emergevano all'epoca alcuni dati sostanziali che vale la pena di riprendere, rinviando comunque ad una attenta e meditata rilettura del contributo per una sua più approfondita comprensione:

- vi era una apparente omogeneità dei modelli macro organizzativi, che articolavano la "direzione strategica aziendale" su tre direzioni centrali, secondo uno schema tripartito in "Direzione Generale", "Amministrativa" e "Tecnica" (o "Scientifica" o "Tecnico-

Scientifica”); uno schema che “clonava” quello in uso presso le Aziende sanitarie (articolato in Direzione generale, Amministrativa e Sanitaria), con ciò confermando una certa subalternità culturale del neonato Sistema delle Agenzie rispetto al Sistema Sanitario Nazionale. Quanto questa scelta sia sostanzialmente una “derivata” acritica e un portato di una storia da cui è difficile affrancarsi appare evidente. Non sfugge infatti a nessuno come organizzazioni di servizi nel settore pubblico anche operanti nel campo ambientale abbiano già strutture di *governance* (a cominciare dalle cosiddette “*C-suite*”) differenti e/o più articolate.

- una notevole eccezione a questo schema era rappresentata dal modello a matrice Settori – Dipartimenti in Lombardia, dove non era presente Direzione Tecnica né Direzione Amministrativa.
- altrettanto costante tra le Agenzie analizzate appariva il modello di organizzazione territoriale dipartimentale articolato in ambiti territoriali perimetrati su confini amministrativi corrispondenti a quelli delle Province. Il modello dipartimentale portava con sé inefficienze e asimmetrie, con duplicazioni tipiche della geometria dei frattali. Comportava inoltre la necessità di riflettere sul tema dei centri di eccellenza e di riferimento e dell’uso coordinato delle risorse su base regionale.
- al di là degli elementi di omogeneità apparente, emergeva una forte eterogeneità sostanziale dei modelli organizzativi, dovuta principalmente ai contenuti e ai posizionamenti gerarchici molto differenti che assumevano, da contesto a contesto, strutture apparentemente denominate in maniera analoga. La “Direzione Tecnica” ad esempio poteva essere una struttura di “*staff*” con semplice ruolo di coordinamento e indirizzo rispetto alle “*line*” dipendenti dal Direttore generale; o viceversa poteva essere struttura gerarchicamente sovraordinata alle strutture operative, centrali o territoriali, oppure solo ad alcune di esse.

### **Le evoluzioni del primo decennio**

Nella seconda metà degli anni 2000, molti sono stati i tentativi di superare i limiti intrinseci ai primi modelli organizzativi delle Agenzie, in particolare i limiti di efficienza e di qualità provocati dalla frammentazione e dalla duplicazione delle funzioni svolte in segmenti organizzativi “ereditati” dai Servizi Sanitari Regionali.

In Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Piemonte e Lombardia hanno cominciato a vedere la luce strutture organizzative con ambito di competenza a base regionale, nate secondo due diverse modalità: da servizi territoriali già “unificati” (come è il caso tipicamente dei Dipartimenti/Settori regionali di “Sicurezza del suolo” e di “Idrometeorologia”, altrimenti diversamente denominati a seconda delle Agenzie) ovvero per aggregazione di strutture provinciali sotto un’unica regia (è questo il caso delle strutture laboratoristiche, in particolare di chimica analitica, ma anche di radioprotezione e di biologia ambientale).

Dal punto di vista della regionalizzazione dei servizi va inoltre certamente citato il caso dell’ARPA Valle d’Aosta, per quanto esso sia riferito ad una scala dimensionale che ben si prestava e anzi necessitava di essere gestita in tal modo per ragioni territoriali, demografiche e istituzionali.

### **L’esperienza di ARPA Lombardia**

Vorrei soffermarmi ora sull’esperienza che come Direttore dell’Area *Programmazione e sviluppo organizzativo* (variamente denominata negli anni) ho avuto dal 2000 al 2014 in ARPA Lombardia, durante il mandato di Direttore generale dapprima di Giuseppe Zavaglio, poi del compianto Franco Picco e infine di Umberto Benazzoli.

In una Organizzazione articolata e complessa come ARPA Lombardia (con circa un migliaio di dipendenti dislocati all’epoca su circa una trentina di sedi territoriali, in un territorio popolato da dieci milioni di abitanti, che produce circa un quinto del PIL nazionale e che da questi punti di vista eccede dimensionalmente buona parte degli Stati Membri dell’Unione Europea) il problema organizzativo era evidentemente complesso.

La scelta del legislatore lombardo all'atto dell'istituzione dell'Agenzia, nel 2000, era stata quella di non definire in legge l'articolazione organizzativa di ARPA, se non nel principio di una organizzazione per Settori tematici e Dipartimenti provinciali, rinviando la declinazione di questo concetto ad un regolamento organizzativo.

Il modello a matrice che ne era derivato, certamente più innovativo di quello "standard" derivato dalle Aziende sanitarie, aveva tuttavia non pochi difetti. Nonostante i molti "aggiustamenti" intervenuti nel tempo, ancora nel 2012 tali difetti rimanevano sostanzialmente tutti inalterati: non era chiara la linea gerarchica, né i meccanismi di programmazione e controllo, erano esaltati i conflitti centro-periferia e si replicavano funzioni identiche in diversi ambiti organizzativi territoriali, con evidenti *deficit* di efficienza e di qualità.

Dal 2012 ha avuto il via un'esperienza di profondo riordino organizzativo, cui abbiamo lavorato con l'allora Direttore generale Umberto Benazzoli e con il Direttore del Settore amministrativo Calogero Trizzino; un'esperienza mirata principalmente a semplificare, razionalizzare e gestire su base regionale il maggior numero possibile di servizi, superando così l'organizzazione matriciale Settori/Dipartimenti.

Nonostante alcuni aspetti che si possono certamente migliorare, il tentativo ha prodotto molti positivi risultati misurabili anche in termini di efficacia, di volume di produzione e di efficienza. Tra gli aspetti più significativi che vorrei ricordare del "modello lombardo", anche in quanto suscettibili di riproposizione ed espansione nel nuovo contesto oggi definito dalla legge 132/2016, ci sono:

- l'introduzione di un modello di "direzione strategica aziendale" più ampio e articolato, con una struttura macro-organizzativa da un lato più contratta (dieci Direzioni apicali, rispetto alle finanche ventuno degli anni precedenti) dall'altro assolutamente "flat" (a riporto diretto del Direttore generale) e con meccanismi di coordinamento variabili a seconda delle necessità, ma comunque presidiati da tre "direzioni centrali" trasversali anch'esse a riporto del Direttore generale: una Direzione *Amministrazione*, una Direzione *Ricerca, Sviluppo e Innovazione* e una Direzione *Operazioni*. Quest'ultima si caratterizzava per essere l'elemento più innovativo, assumendo – in un modello di chiara ispirazione aziendalista – la responsabilità dei risultati operativi e della "produzione" dell'intera Agenzia, attraverso la gestione del ciclo della *performance* e con il coordinamento delle attività anche attraverso la gestione diretta di attività trasversali e di supporto (Programmazione e controllo, ICT, Sistema Qualità, Sicurezza, VIA, VAS, Grandi Opere, Sviluppo Sostenibile ...)
- la forte focalizzazione del modello macro-organizzativo così disegnato rispetto alla *mission* dell'Agenzia, così come definita dalle norme - a partire dalle leggi istitutive dello Stato e della Regione - e non senza richiami alle funzioni della legge 132/2016, pur essendo all'epoca la medesima ancora in stato di gestazione in Parlamento. In questo contesto, spiccano la distinzione tra controlli e monitoraggi, il ruolo del laboratorio come "*service*" di processo e la chiara perimetrazione di una Area organizzativa unificata a presidio del *Rischio naturale*
- la regionalizzazione di alcuni servizi operativi anche tematici e territoriali (meteorologia, climatologia, rischio geologico, servizio idrografico, ma anche altri storicamente dipartimentali, come i controlli qualitativi sulle acque superficiali e sotterranee, ...) nonché dei laboratori (chimica, fisica, biologia, radioprotezione), con la costituzione di centri di eccellenza e di riferimento a servizio dell'intero territorio regionale.
- dal punto di vista della dipartimentalizzazione, il superamento della coincidenza tra ambito di competenza del Dipartimento e confine amministrativo rappresentato dal territorio di competenza dell'Ente Provincia. A questo punto di vista, i territori provinciali sono stati accorpati a due a due sotto la responsabilità di un medesimo Direttore, con la creazione di strutture operative o tematiche di norma bi-provinciali. Un passo decisivo, anche se non

definitivo, verso la rottura dello schema che prevedeva fino ad allora la corrispondenza biunivoca Dipartimento-Provincia.

### **L'esperienza di ARPA FVG 2015-2017**

L'esperienza di Milano e di ARPA Lombardia è alla base della riorganizzazione che ho realizzato in Friuli Venezia Giulia nei mesi successivi al mio insediamento come Direttore generale di ARPA FVG.

Il contesto territoriale e organizzativo, di dimensioni decisamente inferiori a quelle lombarde - seppur caratterizzato da elementi di complessità per certi versi superiori e del tutto particolari, legati all'Autonomia e alla Specialità della Regione FVG, nonché a elementi orogeografici peculiari (il mare, le risorgive, i corpi idrici lagunari...) e al posizionamento di confine della Regione Friuli Venezia Giulia - ha consentito una più puntuale applicazione dei principi che avevano ispirato l'esperienza di riorganizzazione elaborata in Lombardia e di compiere un deciso passo in avanti nella direzione della semplificazione, della focalizzazione sulla missione e della regionalizzazione dei servizi.

Al termine di una analisi organizzativa e di contesto ampiamente partecipata, cui hanno collaborato in maniera proattiva oltre due terzi dei dipendenti dell'Agenzia, e dopo circa sei mesi di riflessione e discussione con gli *stakeholder* interni ed esterni, abbiamo potuto approvare un piano strategico di sviluppo di ARPA che ha disegnato un modello organizzativo coerente con la *mission*, con la visione di un'Agenzia aperta ai rapporti con il mondo della Ricerca e dell'Università e fortemente orientata alla comunicazione esterna.

Oggi ARPA FVG si configura come una struttura in cui tutte le diverse unità organizzative si qualificano come vere e proprie "strutture regionali multisito", essendo così completamente superato l'ancoraggio all'articolazione provinciale.

Questo significa che per ogni struttura organizzativa di ARPA FVG - si parli di laboratorio o di predisposizione di pareri AIA/AUA, di acque marino-costiere o di elettromagnetismo, di aziende a rischio o di rumore, di meteorologia o di bonifiche, di pianificazione dei controlli industriali o di gestione dei rifiuti - un unico Direttore responsabile pianifica il lavoro su base regionale, gestisce le risorse allocate nelle sette diverse sedi dell'Agenzia, rende conto dei risultati raggiunti e garantisce qualità e omogeneità del lavoro secondo i medesimi *standard* di servizio.

Per ogni linea di attività, che a questo punto si caratterizza per essere in ogni caso attività "ad alta specializzazione" (con ciò superando un'antica e mai sopita *querelle* tra "territoriali" e "specialisti", da sempre origine di tensioni sul clima aziendale), si dispone così di una massa critica di risorse maggiore di quanto accadeva in precedenza. Ciò migliora l'efficienza, innalza la qualità, fa crescere le competenze e facilita l'omogeneità di approccio nonché la rotazione del personale, aspetto quest'ultimo importante e funzionale anche dal punto di vista della prevenzione della corruzione.

I problemi principali che abbiamo incontrato in questo processo di riordino riorganizzativo sono da individuarsi: nella riallocazione del personale in precedenza adibito a funzioni differenti, che deve in qualche modo "specializzarsi" e optare per una attività prevalente; nelle difficoltà di gestione della leva di comando, con i dirigenti che si trovano ad avere collaboratori collocati fisicamente in sedi non prossime; nella conseguente necessità di far crescere sempre più l'autorevolezza dei manager; e nell'importanza crescente della programmazione e del *budget*, strumenti gestionali rispetto ai quali sono necessari una continua formazione e affiancamento manageriali, in particolare nei confronti di dirigenti per lo più di estrazione "tecnica" come quelli delle Agenzie.

Il coordinamento e il governo complessivo dell'Agenzia sono affidati a una direzione strategica di cui fanno parte, oltre ai ruoli apicali definiti dalla legge regionale (Direttore generale, Direttore amministrativo e Direttore tecnico-scientifico) e in attesa della sua riforma, anche il Direttore dell'Area *Ricerca, Sviluppo e Innovazione* e il Direttore dell'Area *Programmazione e controllo*.

## **Altre esperienze**

Mi pare di poter dire che esperienze in corso di segno non dissimile a quelle che ho appena ricordato sono già in atto, con alcune interessanti varianti, in ARPA Lazio (Agenzia e Regione che si collocano su una scala territoriale intermedia tra FVG e Lombardia), nonché in ARPA Liguria e in ARPA Basilicata. Si tratta dunque di una linea di lavoro che sembra attrarre la curiosità di Colleghi che si trovano a lavorare in contesti economici e territoriali anche diversi tra loro. Anche dal punto di vista della condivisione delle esperienze e della costruzione di identità collettive, credo sia interessante qui sottolineare in particolare come alla costruzione del modello organizzativo di ARPA Basilicata abbiano lavorato, nell'ambito di un innovativo protocollo di intesa tra l'Agenzia e AssoARPA, anche importanti dirigenti di ARPA Molise, ARPA Valle d'Aosta, ARPAV Veneto, ARPA Toscana, ARPA FVG.

Per quanto caratterizzato da alcuni aspetti di peculiarità non pienamente in linea con il disegno finora illustrato e nonostante la sua genesi sia del tutto ad esso estranea, credo valga la pena inoltre di citare tra le esperienze innovative anche quella in corso di realizzazione in ARPA Umbria, in cui si è assistito al superamento della Direzione tecnica "unica" a favore di un modello organizzativo "piatto", con forme di coordinamento flessibili.

Un caso del tutto a parte è rappresentato da ISPRA. Per ragioni connesse alla sua storia, al suo posizionamento geografico e istituzionale e alle funzioni che gli assegna la Legge, e aggiungerei *nonostante* la sua funzione di "hub" del Sistema, l'Istituto ha da sempre un modello organizzativo del tutto disallineato rispetto a quello delle Agenzie, in cui si aggiunge peraltro un elemento di complessità rappresentato dal contratto collettivo di lavoro applicato, che – come noto – è quello della Ricerca e non quello della Sanità.

Dapprima ANPA, poi APAT, poi ISPRA hanno avuto da sempre un modello organizzativo di tipo divisionale, solo parzialmente articolato secondo le funzioni del "Catalogo delle prestazioni" elaborato dal Sistema, il cui attuale assetto, peraltro passibile di imminente attualizzazione, prevede quattro direzioni apicali non chiaramente collegabili in relazioni di biunivocità con la più parte dei modelli organizzativi delle Agenzie regionali. Ciò ha generato talvolta nel tempo difficoltà di interlocuzione cui credo sia possibile oggi provare a dare una risposta definitiva anche attraverso una riflessione sui modelli di organizzazione.

## **Conclusioni**

In questo breve *excursus*, ho cercato di ripercorrere alcune esperienze, di mostrare alcuni elementi di riflessione e di problematicità, di individuare percorsi possibili di miglioramento, anche tra loro alternativi.

Certo è che un contesto mutato richiede riflessioni differenti e decisioni conseguenti.

Oggi infatti, dopo la legge 132/2016, le Agenzie regionali devono attrezzarsi per garantire i LEPTA negli ambiti di rispettiva competenza, cioè a dire che devono affrontare sui propri rispettivi territori problemi analoghi, cui possono essere date utilmente risposte organizzative simili, selezionando quelle più efficaci secondo la classe dimensionale e il contesto territoriale. Ma ISPRA e le Agenzie devono altresì organizzarsi e coordinarsi per offrire risposte collettive a bisogni sovraregionali, con l'attivazione di meccanismi di sussidiarietà e cooperazione ancora tutti da progettare e peraltro oggetto di lavoro in uno dei sette "TIC" (Tavoli Istruttori del Consiglio SNPA) previsti nella prima programmazione triennale di Sistema.

Armonizzare i modelli organizzativi dell'Istituto e delle Agenzie potrebbe facilitare l'interlocuzione "tra Pari" e la formazione di *community* di professionisti in grado di crescere nel tempo in quanto a competenze e conoscenze, nonché di operare celermente in condizioni di emergenza e di necessità.

È mia opinione che interrogarsi sui modelli organizzativi, sulle esperienze più recenti in corso e valutare le possibili ipotesi di convergenza rappresenti un'importantissima occasione per il Sistema e un'arma fondamentale per massimizzare efficacia ed efficienza dell'azione, nonché per semplificare e velocizzare la piena attuazione della nuova legge.

Per questo, con il Vicepresidente Alessandro Sanna, delegato alla materia, studieremo e proporremo tanto per cominciare uno specifico momento formativo AssoARPA da tenersi quanto prima, per riprendere questo dibattito da troppo tempo interrotto e quanto mai attuale.

[1] 1° Rapporto Benchmarking - Le Agenzie ambientali a confronto

<http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/manuali-e-linee-guida/1b0-rapporto-benchmarking-le-agenzie-ambientali-a>