



APAT

Agenzia per la protezione
dell'ambiente e per i servizi tecnici

ONOG

Osservatorio Nazionale sull'Organizzazione
e sulla Gestione delle ARPA - APPA

3° Rapporto Benchmarking

Le Agenzie ambientali a confronto

Attività e funzioni
Modelli organizzativi e gestione del personale
Sistemi di programmazione e controllo

Informazioni legali

L'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i Servizi Tecnici e le persone che agiscono per conto dell'Agenzia stessa non sono responsabili per l'uso che può essere fatto delle informazioni contenute in questo rapporto.

APAT

Agenzia per la Protezione
dell'ambiente e per i Servizi Tecnici
Via Vitaliano Brancati, 48
00144 Roma
Tel. 06 5007-1/Fax 06 5007 2078

ONOG

Osservatorio Nazionale
sull'Organizzazione
e sulla Gestione delle Arpa-Appa

Presidente:

Giancarlo Viglione

Comitato d'indirizzo:

Alessandro Bratti

Sonia Cantoni

Domenico Lemma

Sergio Marino

Gisberto Paoloni

Svedo Piccioni

Giuliana Spogliarich

Giuseppe Zavaglio

Responsabile:

Pietro Maria Testai

Segreteria di Redazione

testai@apat.it

Tel. 06 5007 2813 Fax 06 5007 2059

www.apat.it

© APAT, 2006

ISBN: 978-88-448-0232-5

Riproduzione autorizzata citando la fonte

Elaborazione grafica

APAT Grafica di copertina: Franco Iozzoli

Coordinamento tipografico e distribuzione

Olimpia Girolamo

Impaginazione e stampa

I.G.E.R. srl

Viale C.T. Odiscalchi, 67/A

00147 Roma

Finito di stampare luglio 2006 - revisione aprile 2006

Hanno partecipato alla terza edizione del progetto benchmarking:

Osservatorio Nazionale sull'Organizzazione e sulla Gestione delle Arpa-Appa

Coordinamento progetto:

Pietro Maria Testai (Osservatorio Nazionale sull'Organizzazione e sulla Gestione delle Arpa-Appa)

Hanno curato la realizzazione del rapporto:

Capitolo 1: Pietro Maria Testai (APAT - ONOG)

Capitolo 2: Riccardo Guolo, Marina Strozzi (ARPA Veneto)

Capitolo 3: Antonio Gasbarrone, Gianluca Simongini (ARPA Lazio)

Capitolo 4: Luca Marchesi, Cristian Testai (ARPA Lombardia)

Hanno collaborato alla realizzazione del rapporto:

Giulio Spina di ARPA Lombardia

Matteo Cella di ARPA Veneto

Hanno partecipato al gruppo di lavoro benchmarking :

Francesco POLIZIO, Massimo MENEGOZZO, Pietro TEO di ARPA Campania

Gabriella SANDON, Giuseppe BACCHI, Michele BANZI, Ellen MODOLO e Adriano LIBERO di ARPA Emilia Romagna

Stefano ARMANI, Luca BULFONE e Manlio PRINCI di ARPA Friuli Venezia Giulia

Carlo FELANDA, Donatella GRIMALDI e Francesca IVALDI, Elisa VERGANELLI di ARPA Liguria

Adriano CELANI, Luisa AMMAZZALORSO, Luisa FERRETTI e Paola MARINI di ARPA Marche

Alessandra BOSSO, Paola QUAGLINO, Pierluigi RAMPÀ e Franco ROCCA di ARPA Piemonte

Alessandra BINI CARRARA, Daniela ARGILLI, Sandro GARRO, Gaetano LICITRA, Andrea ROSSI e Gianna TONELLI di ARPA Toscana

Roberta CALIO' e Giancarlo MARCHETTI di ARPA Umbria

Luca RIPPA di ARPA Calabria

Antonio FERNANDEZ e Andrea FORTE di ARPA Abruzzo

Alberto MANFREDI SELVAGGI di ARPA Molise

Chiara POTALTI e Maria Fiore ZANDONAI di ARPA Trento

Adriano DEL COL e Michela FONTANA di ARPA Valle d'Aosta

Giuseppe CUFFARI di ARPA Sicilia

Beatrice ROSSI e Giuseppe DI NUZZO di ARPA Basilicata

Francesco MICHELINI di ARPA Bolzano

Maria SPARTERA di ARPA Puglia

Segreteria di redazione

Tel. 06-50072813

Fax. 06-50072059

carmela.bumbaca@apat.it

www.onog.it

INDICE

1.	Introduzione	1
1.1	Il Sistema delle Agenzie per la protezione dell'ambiente: <i>innovatività, integrazione, omogeneizzazione</i>	1
1.2	Osservatorio Nazionale sull'Organizzazione e sulla Gestione delle Arpa-Appa: <i>finanziamento, organizzazione e gestione delle risorse umane</i>	2
1.3	Progetto Benchmarking: <i>sviluppo, crescita e confronto</i>	6
1.3.1	La storia	8
1.3.2	Gli obiettivi	9
1.3.3	Il Metodo di lavoro	11
1.3.4	La metodologia d'indagine	11
1.4	Considerazioni conclusive: <i>integrazione, trasversalità ed internazionalizzazione</i>	13
2.	Attività e Funzioni	16
2.1	Obiettivi e metodo	16
2.1.1	Dati richiesti e dati ricevuti	16
2.1.2	La partecipazione	18
2.1.3	Validazione dei dati	19
2.1.4	Affinamento del metodo	20
2.2	Visioni d'insieme dei risultati della rilevazione	21
2.2.1.	Le "Attività del Sistema Agenziale"	21
2.2.2.	Le "Attività 100% istituzionali"	22
2.2.3.	Diffuse ma non troppo	22
2.2.4.	Aree di intervento	22
2.2.5.	Gli utenti delle attività del Sistema Agenziale	23
2.2.6.	"focus" sui controlli integrati	24
2.2.7.	Numeri Sintetici	26
2.3	Elaborazioni dei dati di attività	27
2.3.1.	Creazione della tabella dei determinanti e raccolta dati	27
2.3.2.	Elaborazioni sulle voci dei determinanti e sintesi	27
2.3.3.	Creazione di indici	27
2.3.4.	Creazione degli indicatori di attività	28
2.3.5.	Elaborazioni statistiche dei dati	28
2.4	Conclusioni	28
	<i>Allegati: Tabelle al Capitolo 2</i>	

3.	Modelli organizzativi e gestione del personale	57
3.1	Premessa	57
3.2	Il grado di consolidamento della dotazione di personale	60
3.3	Dotazioni di personale e nascita delle Agenzie	60
3.4	Evoluzione delle dotazioni di personale	63
3.5	Le categorie del personale di ruolo	66
3.5.1	La visione complessiva	66
3.5.2	La visione particolare	68
3.6	I costi del personale	70
3.7	Il rapporto tra comparto e dirigenza	73
3.8	Le tipologie contrattuali presenti nel sistema agenziale	78
3.8.1	Dettaglio: il lavoro flessibile	78
3.8.2	Dettaglio: dirigenza a tempo determinato	81
3.9	La distribuzione interna del personale	81
3.10	Incarichi dirigenziali	82
3.11	Conclusioni	85
	<i>Allegati: Tabelle al Capitolo 3</i>	
4.	Sistemi di Programmazione e Controllo	86
4.1	Premessa	86
4.2	Le prime due Ricerche di benchmarking su PeC: <i>obiettivi ed evoluzione della metodologia adottata nel corso delle precedenti rilevazioni</i>	88
4.3	La Terza Ricerca di Benchmarking sui Sistemi PeC delle Agenzie Ambientali: <i>obiettivi della terza fase del Progetto</i>	89
4.4	Metodologia di analisi	90
4.5	Agenzie che hanno aderito alla ricerca	91
4.6	Presentazione dei risultati	93
4.6.1	Programmazione strategica	93
4.6.2	Programmazione gestionale	105
4.6.3	Controllo Strategico	114
4.6.4	Controllo gestionale	122
4.6.5	Reporting	128
4.6.6	Sistema informativo contabile	133
4.6.7	Funzioni del sistema di P&C	135
4.6.8	Nucleo di valutazione	140
4.7	Tendenze evolutive del sistema: <i>alcuni Spunti di riflessione</i>	143
4.8	Considerazioni conclusive	148

*La difficoltà non sta nel credere nelle nuove idee,
ma nel fuggire dalle vecchie.*

Jhon Maynard Keynes

1. Introduzione

1.1 Il Sistema delle Agenzie per la protezione dell'ambiente: *innovatività, integrazione, omogeneizzazione*

Coerentemente all'evoluzione sociale e istituzionale della società italiana, negli ultimi anni si osserva una significativa e rapida evoluzione dei protagonisti della scena ambientale: i cittadini sono più attenti alla tutela dei propri diritti di fruizione dell'ambiente, di salute e di benessere, le aziende investono sempre di più in tecnologie "pulite" per rispettare la normativa ambientale e valorizzare i propri prodotti, gli Enti Locali, coerentemente alle nuove funzioni che vengono caratterizzandosi con la trasformazione federalista dello Stato, acquisiscono e potenziano le loro competenze in campo ambientale. Non solo, il mondo delle Agenzie sta riscoprendo il valore della prossimità: già da tempo le Aziende leader del comparto produttivo e dei servizi tendono a rapportarsi con i sistemi locali, ricevendone benefici tangibili.

La velocità del cambiamento rischia di sopravanzare la capacità di stare al passo con i tempi, rivelando l'inadeguatezza di strumenti o leve cui l'organizzazione del Sistema agenziale ha sinora fatto ricorso per la modernizzazione; ad esempio, pensiamo alla diffusione della telematica che sta costringendo alla "*dimensione virtuale*", al modello "*reticolare*", più o meno consapevolmente, tutte le organizzazioni. Stiamo avanzando verso sistemi dai contorni mutevoli, poco o per nulla statici, governabili solo grazie alla felice combinazione di alcuni indispensabili requisiti: competenza, duttilità, intuizione, apertura al cambiamento, capacità di rispondere in modo personalizzato alle richieste esterne, predisposizione all'apprendimento continuo¹.

D'altra parte va rilevato che lo sviluppo organizzativo del Sistema Agenziale è di fatto concluso, anche se alcuni obiettivi sono ancora da raggiungere in termini d'omogeneizzazione delle procedure e, soprattutto, di pari conseguimento di livelli d'operatività sul territorio. Ancora alcuni passi vanno compiuti per conseguire la stabilità economico finanziaria e la conseguente certezza di poter svolgere le attività istituzionali in condizioni tali da garantire efficienza ed efficacia anche per interventi, al giorno d'oggi

¹ Il perseguimento della semplice gestione delle competenze di legge rappresenta un obiettivo importante ma non esclusivo, sia in considerazione dell'evoluzione legislativa in termini di deregulation, autocertificazione ed accordi volontari, sia per il fatto che le Agenzie non sono gli unici soggetti istituzionali ad esercitare funzioni di controllo ambientale. A tal fine si deve potenziare la capacità di indagini di "scenario", non limitandosi al solo esame della domanda attuale o dell'evoluzione normativa.

sempre più numerosi, d'emergenza e di pronto intervento. La strada verso questa omogeneizzazione passa naturalmente attraverso la condivisione delle procedure e delle regole, ancora prima attraverso un linguaggio comune e l'utilizzo di strumenti e progetti condivisi tesi alla valorizzazione delle professionalità presenti all'interno del Sistema.

Del resto, se con la legge 61/94 si è portato a compimento un lungo percorso di riforma della politica ambientale, rispondendo all'esigenza nazionale di una struttura specifica per la protezione ambientale, allo stesso tempo non sono stati dati sufficienti indirizzi di tipo organizzativo, gestionale od amministrativo.

Infatti la legge se da un lato presenta caratteri di forte innovatività, dall'altro contiene elementi di marcata perplessità, soprattutto con riferimento al modello organizzativo ed amministrativo di questi nuovi soggetti. Nonostante questi elementi di incertezza alcune agenzie regionali hanno dato pronta risposta al dettato normativo istituendo Agenzie il cui modello organizzativo evidenzia un sistema nascente abbastanza omogeneo ed uniforme. "La diversa velocità con la quale le regioni hanno dato attuazione alla legge nazionale può essere collegata con una eventuale maggiore efficienza degli apparati decisionali delle Regioni che hanno già provveduto; con l'efficienza o la capacità di proposta degli organismi preesistenti; con l'eventuale maggiore maturità culturale per la protezione dell'ambiente dovuta alla eventuale presenza di forti realtà industriali e di centri di ricerca scientifica. Mentre altre regioni potrebbero trovare giustificazioni per il loro ritardo nella difficoltà a scindere e modificare forti strutture organizzative già dirette a svolgere i servizi di tutela della salute." (Grassi, 1997²). Elementi che oggi appaiono ormai del tutto superati. A 10 anni dall'istituzione del sistema agenziale coesistono caratteri di omogeneità con elementi di grande diversità introdotti in alcuni modelli regionali, ma che non hanno snaturato il carattere di unicità del Sistema stesso. Pertanto mentre si riconosce l'universalità di alcune scelte organizzative e gestionali si evidenzia la specificità espressa da alcune realtà regionali che per esigenze ambientali e territoriali, oltre che per vocazione culturale intrinseca, hanno avanzato scelte organizzative in alcune casi pionieristiche rispetto il più vasto panorama della Pubblica Amministrazione italiana. Da qui l'interesse e l'importanza di porre a confronto le diverse scelte adottate e soluzioni raggiunte.

1.2 Osservatorio Nazionale sull'Organizzazione e sulla Gestione delle Arpa-Appa: finanziamento, organizzazione e gestione delle risorse umane

Gia nel 1997 si riteneva che "la previsione che l'istituzione delle Agenzie debba avvenire senza oneri aggiuntivi per le Regioni, rende difficile l'attivazione di organizzazioni e di strutture nuove capaci di sviluppare competenze e funzioni adeguate al ruolo che le agenzie devono assumere nella tutela ambientale. Non solo si dovrebbe attuare e completare il trasferimento di mezzi, attrezzature e personale dagli ex presidi multi-zonali di prevenzione, ma occorrerebbe necessariamente prevedere nuove professio-

² Le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente: il modello organizzativo, Stefano Grassi, Cedif, 1997

nalità e nuove competenze tecniche, che solo ulteriori finanziamenti sono in grado di consentire.”(Grassi, 1997).

Da tempo il sistema agenziale richiede l’attuazione dell’art. 03 della legge 61/94, con la definizione dei criteri per la valutazione del costo delle prestazioni e del funzionamento delle Agenzie così come avvenuto per il Sistema Sanitario Nazionale. Tale definizione dei criteri di finanziamento a livello regionale potrebbe favorire il raggiungimento di un quadro economico più consolidato, tanto più necessario in un momento in cui i finanziamenti stanno subendo un significativo contenimento in tutto il sistema delle Agenzie.

Le previsioni dei costi economici per l’intero sistema agenziale devono tener conto di un aumento sempre maggiore delle tipologie delle attività, che implica un aumento dei costi per la gestione delle stesse; nonostante sia legittimamente ipotizzabile affiancare un parallelo significativo aumento delle entrate proprie, d’altra parte, per garantire un adeguata tutela del territorio, non sempre può farsi riferimento ad entrate proprie aggiuntive.

Ed ancora, il quadro delle sempre nuove problematiche e delle diverse criticità ambientali del nostro territorio è in continua evoluzione. In linea con la continua mutevolezza degli scenari più generali e vasti, non solo in ambito nazionale, siamo obbligati a mutare costantemente il rapporto con nuovi possibili attori.

Ancor oggi, se molto è stato fatto in termini di trasferimenti di mezzi ed attrezzature, per quanto riguarda un adeguato finanziamento per le attività istituzionali delle Agenzie, il Sistema agenziale può vantare pochi risultati apprezzabili.

Il lavoro di ricerca che l’Osservatorio Nazionale sull’Organizzazione e sulla Gestione delle Arpa-Appa (ONOG) si è apprestato a compiere in questa direzione negli ultimi 3 anni di attività, ha portato ad alcuni risultati considerevoli, anche se la strada verso un livello di finanziamento adeguato è ancora lunga e difficile.

ONOG ha per obiettivo l’espletamento di attività di ricerca e supporto alle Agenzie nei seguenti settori:

- Assetto organizzativo, sistema professionale e modalità di lavoro nei dipartimenti o sezioni provinciali;
- Organizzazione, funzioni e modalità di lavoro nei cosiddetti “poli di eccellenza”;
- Finanziamento delle Agenzie;
- Modalità di valutazione delle prestazioni individuali e relativi meccanismi di incentivazione;
- Metodi e tecniche di pianificazione e programmazione delle attività;
- Sistemi di controllo di gestione e di controllo strategico;
- Strumenti e metodi di comunicazione ed informazione ambientale;
- Attività inerenti “Igiene e Sicurezza del lavoro”;
- Attività di benchmarking manageriale a livello internazionale.

Le attività di ricerca sono programmate mediante un atto di indirizzo triennale e piani esecutivi annuali. L’atto di indirizzo predisposto a cura di APAT e vagliato dal Comita-

to operativo, è approvato dal Consiglio Federale di cui al D.P.R. n. 207/02. I piani esecutivi vengono approvati dal Comitato Operativo, mediante deliberazione scritta e comunicata a tutte le Agenzie facenti parte dell' "accordo medesimo" (art. 3, Accordo Organizzativo triennale 2006-2008³).

ONOG nel corso di questo ultimo triennio, ha svolto attività di ricerca riguardanti prevalentemente tematiche di carattere gestionale sulle quali le Arpa e le Appa hanno dimostrato particolari esigenze conoscitive:

- Finanziamento del Sistema Agenziale
- Compartecipazioni e tariffe per il Sistema Agenziale
- Progetto Benchmarking su Attività e funzioni
- Progetto Benchmarking su Modelli e strutture organizzative
- Progetto Benchmarking su Sistemi di programmazione e controllo

ed ha inoltre realizzato un sito internet, che in quanto strumento di comunicazione e divulgazione interattiva ed immediata, si integra pienamente con la natura specifica delle attività di ONOG. Attraverso la realizzazione della sezione on line del sito, che ha permesso la compilazione delle schede di rilevazione dei progetti ONOG in modalità on line con la possibilità, quindi, non solo di immediata ricezione dei dati e delle informazioni rilevanti per le elaborazioni del Gruppo di coordinamento progetti ma anche il beneficio di possedere dati aggiornati in tempo reale garantendo in tal modo un'attendibilità del dato sempre maggiore, si è dato nuovo impulso e vigore ai progetti di ricerca dell'Osservatorio, realizzando un'esperienza innovativa nel panorama delle pubbliche amministrazioni italiane che qualifica ONOG quale modello di collaborazione e partecipazione pionieristico ed all'avanguardia.

Box 1 – il sito web di onog – www.onog.it

Le attività dell'Osservatorio sono strettamente collegate ed inerenti alle necessità delle Agenzie, con la duplice finalità di contribuire alla più forte legittimazione del sistema di protezione ambientale e di favorire un assetto organizzativo il più possibile omogeneo per tutte le Agenzie.

L'obiettivo, dei programmi di attività dell'Osservatorio è stato, è, e sarà quello di mantenere aperto lo scambio di informazioni e il confronto tra le Agenzie, con particolare attenzione alle Agenzie di più recente istituzione. Attraverso, la realizzazione del sito internet ci si prefigge l'obiettivo di veicolare più facilmente e più rapidamente informazioni relative alla gestione ordinaria delle Agenzie.

L'Osservatorio nel corso del 2002 ha lanciato un'attività di ricerca e confronto tra le Agenzie regionali (Progetto Benchmarking): dai risultati di questo progetto è nata l'esigenza di utilizzare uno "spazio virtuale" che contenga e pubblicizzi atti e documenti scaturiti da questa attività di ricerca, oltre che informazioni di interesse per tutto il Sistema Agenziale. La possibilità per le Agenzie di accedere ad una banca dati che abbia in linea non solo atti e documenti resi dalle varie agenzie, ma anche lo stato di avanzamento dei lavori, appare un momento fondamentale per il buon esito dell'attività di ricerca e conseguentemente per il raggiungimento delle finalità che l'Osservatorio si propone.

Il sito rappresenta pertanto uno strumento in grado di poter contenere una gran mole di informazioni di interesse specifico alla gestione delle Arpa-Appa, ma soprattutto di costruire prima ed elaborare poi una serie di indicatori che saranno alimentati dai dati dei bilanci, delle piante organiche e degli organigrammi che confluiranno all'interno dello stesso, e che ne renderanno possibile una gestione interattiva: tutte le agenzie potranno accedere e confrontarsi con gli indicatori contenuti nel sito, ma soprattutto, tutte le Agenzie potranno accedere ed inserire dati relativi alla propria gestione, sempre sotto il coordinamento dell'Osservatorio, garantendo così una interattività bidirezionale (da Arpa-Appa ad Osservatorio e viceversa).

³ cfr www.onog.it

Ma l'Osservatorio Nazionale sull'Organizzazione e sulla Gestione delle Arpa-Appa è anche "*Finanziamento*". L'analisi sui meccanismi di finanziamento del Sistema agenziale ha rappresentato la "sfida" del 2005. L'aspetto indagato, di grande attualità per la Pubblica Amministrazione italiana, è stato affrontato in modo del tutto innovativo, volendo giungere alla identificazione dei, più volte citati, Livelli Essenziali di Tutela Ambientale (LETA⁴). A tal fine ONOG con il piano di attività 2005 ha sviluppato, nell'ambito della linea progettuale sul "*Finanziamento - fase II*", un progetto specifico su "I Livelli Essenziali di Tutela Ambientale - LETA" la cui realizzazione è stata curata da Arpa Emilia-Romagna. Il percorso delineato dal progetto, i cui risultati sono stati sinteticamente presentati da Arpa Emilia-Romagna nell'ambito della X Conferenza delle Agenzie ambientali (vedi Sessione F dell'8 marzo 2006 a Venafro), prevede come punti cardine, da un lato, la definizione, attraverso un ampio set di indicatori ambientali e socio-economici, di un indice territoriale sintetico rappresentativo del quadro dei determinanti che influiscono in via diretta o indiretta sulla domanda di prevenzione e controllo incidente sulle Agenzie, dall'altro, l'analisi e l'individuazione di tipologie ed entità di prestazioni che le stesse debbono assicurare con riferimento ai dettami normativi ed alle istanze territoriali locali.

Box 2 – I Livelli Essenziali di Tutela Ambientale

Tra i temi oggetto del confronto attuale, quello del finanziamento delle Agenzie è particolarmente importante e delicato, anche perché in questi anni le politiche per il decentramento amministrativo e per la riforma della finanza pubblica hanno subito un importante processo evolutivo in direzione di un maggior decentramento dei poteri regolamentari e amministrativi e di un finanziamento autonomo del governo decentrato.

I Livelli Essenziali di Tutela Ambientale (LETA) hanno la funzione fondamentale di garantire la uniformità di godimento dei "diritti civili e sociali" alla tutela dell'ambiente da parte di tutti i cittadini sul territorio nazionale (prevista dalla Costituzione all'art.117 Il comma, lettera m), in analogia con quanto si sta facendo per salute, assistenza sociale, istruzione, sia pure con profonde differenze nei tempi e nei modi che rispecchiano le specificità e le diversità di maturazione del problema nei vari settori, oltre che nel rispetto dei vincoli di bilancio pubblico. L'introduzione dei LETA è la premessa indispensabile per poter procedere all'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. Il disegno unitario e condiviso su cui oggi si muove il Sistema agenziale prevede i seguenti passaggi:

- introduzione di strumenti di rilevazione analitica in grado di interfacciare le rilevazioni dei dati sulle attività (utilizzando indicatori tecnico-scientifici secondo lo schema DPSIR) con i dati di contabilità economico-finanziaria, per tipologie di intervento e per matrice ambientale;
- determinazione sistematica del fabbisogno finanziario per centri di spesa (o di costo) attraverso la rilevazione delle attività caratteristiche e la applicazione di costi standard ai processi precedentemente definiti;
- individuazione dei livelli essenziali di tutela dell'ambiente (LETA) per garantire la uniformità di prestazioni su tutto il territorio nazionale;
- attribuzione alle Regioni del finanziamento a copertura dei LETA – secondo parametri e indicatori territoriali – e individuazione dei canali di finanziamento per la attuazione di programmi regionali nel rispetto delle prerogative attribuite ai diversi livelli di governo.

⁴ Il concetto di LETA viene utilizzato per la prima volta in una ricerca condotta da Arpa Lombardia per conto di ONOG sulle necessità di finanziamento del Sistema agenziale per individuare il livello "soglia" di tutela ambientale da garantire in modo univoco sul tutto il territorio nazionale.

In ambito ONOG, Arpa Emilia-Romagna, attraverso il supporto dei dati e delle informazioni generate dal Progetto Benchmarking, ha sviluppato un percorso metodologico che considera un ampio set di fattori territoriali e socio-economici, giungendo all'elaborazione di un modello finalizzato principalmente alla definizione, a partire da una selezione di 54 indicatori distribuiti su 8 macro-settori, di un indice territoriale sintetico cui si correli l'insieme delle attività richieste al sistema agenziale per singolo territorio. Sono state quindi indagate, sulla base dei dati resi disponibili dal sito web di ONOG, le relazioni tra impegno sostenuto per l'erogazione delle attività LETA e l'indice territoriale sintetico corrispondente di ciascuna Agenzia.

Al fine di elaborare i dimensionamenti "teorici" delle attività LETA per tutte le 21 Agenzie, cui sono stati associati singoli dati medi di costo desunti dalle elaborazioni dell'indagine parallela sui sistemi di "Controllo di gestione delle ARPA" svolta da Arpa Piemonte; è stata effettuata anche la ricostruzione statistica dei "dati mancanti" per 20 ambiti operativi sull'insieme delle 21 Agenzie, mediante l'utilizzo, caso per caso, della correlazione più significativa tra i 54 singoli determinanti che concorrono alla strutturazione dell'indicatore territoriale sintetico. Le risultanze dell'elaborazione progettuale mettono in evidenza una significativa correlazione ($r^2=0,91$) della stima dei dati di costo così ottenuti con l'indice territoriale sintetico (per maggiori dettagli sugli elementi sostanziali, le definizioni e le risultanze del progetto LETA si rimanda al sito www.onog.it).

Un discorso a parte merita, poi, la qualificazione professionale delle Agenzie: grande fatica è stata fatta dalle strutture agenziali per riconvertire professionalità di chiara matrice sanitaria, in esperti delle tematiche e delle matrici ambientali: oggi il sistema agenziale vanta sicuramente professionisti capaci e preparati in grado di affrontare in modo adeguato le sfide della sostenibilità ambientale e territoriale.

Sui temi del finanziamento, della professionalità, dell'organizzazione delle risorse umane l'Osservatorio Nazionale sull'Organizzazione e sulla Gestione delle Arpa-Appa ha impegnato, anche attraverso il Progetto Benchmarking, buona parte della sua attività nella consapevolezza che il confronto e l'analisi di strutture differenti, ma simili nel mandato istituzionale, potesse proporre soluzioni gestionali ed organizzative diverse ma confrontabili: e dal confronto far emergere stili e modelli di gestione, variabili ed indici di confronto, momenti ed occasioni di dibattito, in sostanza la crescita intellettuale e professionale degli operatori del Sistema agenziale.

1.3 Progetto Benchmarking: sviluppo, crescita e confronto

Trascorsi vari anni dal suo concepimento il Progetto Benchmarking costituisce fuor di dubbio l'attività preponderante dell'Osservatorio Nazionale sull'Organizzazione e sulla Gestione delle Arpa-Appa, rappresentando non solo un rapporto di sintesi sullo stato di salute delle Agenzie ambientali per la protezione dell'ambiente, ma anche, e forse, soprattutto, un momento di aggregazione, confronto e dibattito importante, tra gli operatori delle Arpa che si misurano con le difficoltà di gestione, organizzazione e management delle strutture agenziali.

Alla terza edizione del progetto si giunge con nuova enfasi, determinata dall'ingresso nel gruppo di lavoro delle Arpa del Sud, ormai quasi completamente operative sul territorio nazionale. Il terzo progetto benchmarking infatti rappresenta il primo tentativo di mettere realmente a sistema le professionalità interne al Sistema agenziale, attraverso la costituzione di Tavoli di lavoro interagenziali articolati per tematiche specifiche: Attività e funzioni, Organizzazione e personale, Sistemi di Programmazione e Controllo, Controllo di gestione, Livelli Essenziali di Tutela Ambientale.

Obiettivo di questa nuova impostazione è duplice: da un lato coinvolgere operativamente tutte le Agenzie rispetto i lavori del Progetto Benchmarking, e del progetto sul Finanziamento ad esso correlato, dall'altro mettere a sistema la mole di informazioni, ormai rilevante, prodotta dal progetto, per tentare un primo benchmark di posizionamento delle diverse Agenzie attraverso lo studio di indicatori integrati che siano in grado fotografare in modo univoco, omogeneo e coordinato lo stato del Sistema agenziale tramite la lettura delle diverse variabili indagate dal gruppo di progetto.

Con il termine benchmarking si intende "un processo continuo, sistematico, per valutare i prodotti, i servizi e i processi operativi delle organizzazioni che sono riconosciute quali rappresentanti delle prassi migliori, allo scopo di conseguire miglioramenti" (Spadolini⁵).

Il benchmarking è dunque un processo di confronto razionale tra organizzazioni, finalizzato al raggiungimento di performance migliori (attraverso l'introduzione e l'apprendimento delle best practices). L'accelerata competitività all'interno dei mercati e dei settori, l'innovazione tecnologica, la globalizzazione e la flessibilità del lavoro richiesta alle organizzazioni impongono una continua ricerca di tecniche manageriali innovative. Il benchmarking è quindi uno strumento operativo che permette al management di avvalersi di informazioni e di conoscenze acquisite durante il confronto e necessarie per ridefinire gli obiettivi, le strategie, i processi interni e le prassi operative (Testai, 2003)⁶.

Il riconoscimento dell'utilità del benchmarking nel settore pubblico è testimoniato dal lavoro svolto dal Public Management and Governance Service (PUMA) dell'OCSE (PUMA, 1997), oltre che dalle numerose pubblicazioni sull'argomento apparse negli ultimi anni.

Anche in termini di esperienze applicative si registra una rapida diffusione di pratiche e iniziative di benchmarking nel settore pubblico, sia a livello nazionale che internazionale. Tale sviluppo ha portato ad una rapida evoluzione dei modelli di benchmarking, all'ampliamento progressivo dei suoi ambiti di applicazione e, più recentemente, ad

⁵ Fare benchmarking, Il Sole-24 Ore, Milano, 1992

⁶ "Conoscere per migliorare: fare benchmarking nella PA" è un rapporto di ricerca pubblicato dalla Facoltà di Economia dell'Università di Roma Tor Vergata che raccoglie i risultati di un'indagine, commissionata dal Dipartimento della Funzione Pubblica, sulle più rilevanti esperienze di benchmark nella Pubblica Amministrazione italiana.

⁷ È stato realizzato il primo manuale del Progetto di Benchmarking in cui si trovano inseriti i risultati della prima rilevazione effettuata nel corso del 2002.

una riflessione sulla sua evoluzione futura nel settore pubblico, come emerso anche dai confronti internazionali sulle *best practices* tra Ministri della funzione pubblica europei (Lisbona 2000).

In tale contesto, il benchmarking non si limita ad essere un nuovo strumento manageriale da applicare, ma una nuova logica, un modo diverso di costruire, diffondere e praticare all'interno della P.A. una cultura dell'innovazione e dell'eccellenza.

1.3.1. La storia

La rilevazione e l'analisi effettuata attraverso la prima esperienza di benchmarking nel Sistema agenziale su "Attività e funzioni" delle Agenzie ambientali, "Modelli e processi organizzativi", "Sistemi di programmazione e controllo", ha mostrato una realtà in forte evoluzione ed attraversata da un dinamismo tipico di strutture nuove nella loro costituzione e nella loro essenza⁷.

Le agenzie hanno dimostrato di volersi guardare all'interno per conoscersi e di voler guardare all'esterno per confrontarsi e misurarsi con altre organizzazioni simili, con l'obiettivo di individuare buone pratiche da cui potere attingere suggerimenti o modalità gestionali innovative.

Possiamo dire che in questo momento della fase di sviluppo delle agenzie fare benchmarking rappresenta di per sé una forma di innovazione.

Si possono citare almeno tre ragioni che spiegano la riuscita dell'iniziativa, esperienza del tutto nuova per il settore ambientale:

1. l'aderenza alla realtà e ai processi in atto all'interno delle Agenzie; le tre tematiche affrontate (attività e funzioni, modelli e processi organizzativi, sistemi di programmazione e controllo) sono in piena sintonia con i fabbisogni di conoscenza e di sviluppo espressi dagli operatori del settore;
2. la capacità di sfruttare le sinergie di conoscenze e competenze; attraverso il coinvolgimento diretto degli "addetti ai lavori", sia nel ruolo di coordinamento dei gruppi attribuito a tre agenzie (Arpa Lazio, Arpa Lombardia, Arpa Veneto), sia nella partecipazione attiva alla rilevazione (circa 60 operatori provenienti dalle 21 Agenzie direttamente coinvolte nel progetto);
3. l'approccio analitico e graduale; obiettivo del progetto è stato infatti quello di avviare in modo metodologicamente corretto un'attività di analisi e di confronto che non si esaurisse con il primo rapporto benchmarking, ma intendesse proseguire attraverso il progressivo e il sistematico approfondimento dei temi trattati e l'estensione al maggior numero possibile di Agenzie.

Con la seconda fase del progetto di Benchmarking, che ha investito le stesse linee di attività analizzate nel 2002⁸, nella consapevolezza che i risultati raggiunti con la prima sperimentazione del progetto necessitassero di ulteriore affinamento e depurazione, si è inteso consolidare questa fase nuova dello sviluppo delle Agenzie: la fase del confronto.

⁸ Attività e funzioni, Modelli e processi organizzativi, Sistemi di programmazione e controllo.

L'attività di benchmarking intende quindi offrire alle Agenzie, ai loro rappresentanti, la possibilità di un confronto concreto, immediato, su tematiche di comune interesse, costituendo veri e propri tavoli di lavoro tematici, che si concretizzano in momenti di coordinamento di staff di responsabili dei vari settori del progetto o in seminari tematici di approfondimento/confronto tra pari in una sorta di comunità professionale che ha in comune "pratiche" o problemi simili con la duplice finalità di affinare conoscenze e di offrire attività di supporto a favore di quelle agenzie che presentano ritardi gestionali maggiori.

Infine, con questo Rapporto il Progetto conclude la sua 3^a edizione caratterizzata da una nuova modalità di rilevazione: le schede realizzate negli anni passati sono state aggiornate e compilate on line sul sito www.onog.it. Questa, dal punto organizzativo, la più importante innovazione del progetto, ma va anche sottolineato, che per quanto riguarda i contenuti e gli spunti di innovazione metodologica, importanti sono stati i confronti tra i responsabili delle tre linee di attività che hanno permesso di arrivare ad un maggior coordinamento tra le diverse aree di indagine del progetto.

La necessità di ritrovare maggiore coordinamento tra i contenuti indagati nelle tre diverse linee di azione è stata percepita come la naturale evoluzione del progetto e la rete ha agevolato il perseguimento di questo ulteriore ed ambizioso obiettivo.

Box 3 – Area riservata sito ONOG <http://www.onog.it/site/it-IT/Workplace/Workspace>

L'Area riservata di ONOG è uno spazio di lavoro riservato ai membri del Gruppo di lavoro del Progetto Osservatorio ONOG, creato al fine di facilitare l'interazione tra i soggetti del Sistema agenziale attivi nel progetto ed agevolare la possibilità di scambio di dati, informazioni e know how. All'interno dell'Area riservata sono attive stanze di lavoro realizzate per i singoli progetti di ONOG, con i relativi strumenti applicativi predisposti per l'ambiente collaborativo:

- Weblog – Diario delle attività del progetto - Elenco di messaggi che, nel tempo, riproduce lo stato di avanzamento del progetto (o del lavoro da svolgere)
- Archivio materiali – repository di documenti (NetDisk) articolato per directories - Strumento di Data storage, ovvero un Repository per i documenti del progetto
- Rubrica – elenco dei partecipanti del progetto - Elenco degli utenti che partecipano ai lavori in condivisione nella stanza (referenti ARPA).
- Forum - Sistema di messaggistica asincrona tra gli utenti, che consente l'interazione Peer 2 Peer (da utente ad utente), finalizzata direttamente alla generazione guidata del knowledge, cioè alla creazione di un bacino di conoscenza condivisa.
- Calendario condiviso di eventi (Agenda) sia personale che pubblico - Calendario unico e condiviso con tutti gli eventi (scadenze, appuntamenti, eventi) segnalati da tutti gli utenti della stanza di lavoro

1.3.2. Gli obiettivi

Il progetto si è proposto come obiettivo generale quello di approfondire lo scambio di conoscenze e professionalità nell'ottica del confronto attraverso l'esplicitazione di alcuni obiettivi intermedi:

- approfondimento dei risultati, con riferimento alle caratteristiche e alle criticità rilevate: la prima parte del progetto ha infatti permesso di acquisire delle informazioni di ba-

se che non è sempre è stato possibile elaborare in modo esaustivo per:

- eterogeneità del dato,
 - difficoltà di rilevazione dello stesso,
 - disorganicità del dato rilevato rispetto al resto dell'organizzazione aziendale.
 - allargamento a tutte le agenzie dell'indagine: il raggiungimento di questo obiettivo si è presentato forse come il più delicato, dato che si è dovuto tenere in considerazione il diverso stato di avanzamento delle agenzie in relazione ad almeno due ordini di motivi:
- un primo gruppo di agenzie che si trova da un punto di vista generale nel contesto nazionale particolarmente avanti rispetto alcune problematiche di carattere gestionale a fronte di un secondo gruppo (o forse stando ai risultati emersi nella prima fase del progetto di ricerca almeno altri 2 gruppi) che risulta ancora trovarsi in una fase di prima implementazione di alcuni strumenti gestionali
 - ulteriore elemento di riflessione è costituito dal fatto che le Agenzie che non hanno partecipato alla prima fase del progetto coincidono quasi sempre con le Agenzie di più giovane costituzione e quindi con i maggiori ritardi in termini di innovazioni gestionali.

Il raggiungimento di questi obiettivi ha richiesto la messa a punto di modelli di confronto comparativi articolati su diversi livelli di complessità al fine di meglio raggiungere le specificità di ogni organizzazione indipendentemente dal livello di strutturazione della stessa.

Box 4 – Il Benchmarking on line <http://onog.unicityonline.it/login.aspx>

Il progetto consiste nella realizzazione di un servizio Web "aziendale" (Intranet/Extranet oriented) per la reportistica e l'analisi dei dati strutturati derivanti dal processo di benchmarking attivato dall'Osservatorio, articolato sui seguenti assi fondamentali:

- una attenzione di carattere generale ai processi di Reporting distribuito in un'ottica di Business Intelligent
- una soluzione tecnico-funzionale
- una forte integrazione con i servizi presenti
- la creazione di un repository della reportistica

A seguito dell'analisi delle esigenze, della possibilità di effettuare incroci diversi fra i dati e realizzare viste differenti in un'ottica distribuita ma al tempo stesso centralizzata nella gestione, nasce la proposta di dotare l'Osservatorio di uno strumento e di soluzioni flessibili per la realizzazione, l'amministrazione e l'accesso ai reports di dettaglio, completamente integrate e compatibili con l'attuale architettura tecnologica ed organizzativa in essere presso l'Osservatorio.

Sfruttando le potenzialità offerte da una rete Intranet/Internet, il progetto si è proposto di realizzare un Sistema Informatico per l'analisi e la reportistica dei dati strutturati rilevati nel progetto benchmarking.

Nell'ambito del "Progetto Benchmarking on line" è stata realizzata una versione dei questionari di rilevazione completamente on line, accessibile dal sito web dell'Osservatorio (www.onog.it).

Nel sistema on line è possibile, per i referenti delle linee di attività del Progetto Benchmarking, attraverso un sistema di autenticazione, inserire i dati relativi alla propria Regione per ognuna delle aree di attività. Una volta validati alcuni dati sono visibile nella parte pubblica del sito. La compilazione on line dà la possibilità al Sistema Agenziale di poter veicolare più velocemente le informazioni relative alla propria struttura ed alla propria organizzazione (Modelli Organizzativi), ai propri sistemi di gestione ed ai propri meccanismi di controllo (Programmazione e Controllo), ma anche alla propria presenza sul territorio ed alla propria mission istituzionale (Attività e funzioni). La modalità di compilazione on line fornisce inoltre la possibilità di modificare le informazioni contenute in queste pagine in tempo reale, proponendosi quindi come strumento di massima efficienza ed elevata efficacia per gli operatori del settore.

1.3.3. Il Metodo di lavoro

Il progetto ha voluto la costituzione di:

- un Comitato Operativo dell'Osservatorio (COO), previsto dall'accordo, che svolge nel progetto la funzione di:
 - definire l'indirizzo e le finalità,
 - promuovere la partecipazione delle Agenzie,
 - verificare l'andamento della gestione generale del progetto ed il raggiungimento dei risultati;
- un Gruppo di Coordinamento Benchmarking (GCB), costituito da un referente dell'Osservatorio e dai responsabili delle tre aree gestionali ed organizzative interessate dal progetto di ricerca - Attività e funzioni (Arpa Veneto), Modelli e Processi organizzativi (Arpa Lazio), Programmazione e Controllo (Arpa Lombardia) con il compito di :
 - definire gli ambiti di rilevazione e di approfondimento tematico,
 - elaborare un piano operativo di attività,
 - definire e implementare la metodologia di rilevazione,
 - guidare le attività di rilevazione del gruppo di lavoro,
 - elaborare e validare i dati raccolti,
 - predisporre il rapporto conclusivo di ricerca e presentare i risultati.
- un Gruppo di Lavoro Benchmarking (GLB), composto dai referenti delle agenzie partecipanti al progetto per ciascuna delle tre aree tematiche oggetto di analisi e confronto, con il compito di :
 - condividere la metodologia di rilevazione e il piano di attività
 - contribuire alla definizione dei fabbisogni conoscitivi
 - rilevare i dati e le informazioni necessari nelle agenzie di appartenenza
 - partecipare ai momenti di elaborazione e validazione dei dati

1.3.4. La metodologia d'indagine

La diversità degli argomenti affrontati dal Progetto, la varietà organizzativa e gestionale delle singole strutture territoriali, la complessità e territorialità delle tematiche ambientali, hanno per loro stessa natura richiesto un approccio metodologico differenziato per ognuna delle linee di attività di cui si compone il Progetto. Pur rispettando questa diversità, non si è mai perso il carattere di unitarietà del prodotto. Pertanto, anche se con gradi di approfondimento e di dettaglio diversi, si è sempre cercato di dare adeguata risposta agli obiettivi prefissati. Per rendere più agevole la lettura dei prossimi capitoli di seguito si evidenziano le specificità di metodo che hanno caratterizzato ciascuna rilevazione.

Per la linea Attività e funzioni il progetto ha comportato uno sviluppo ed un approfondimento dell'oggetto di analisi che sono stati esplicitati attraverso un'analisi critica dei risultati con evidenziazione delle risposte atipiche e di alcuni indicatori numerici da affiancare ad altri indicatori "gestionali" al fine di costruire indici complessi in grado di leggere, in ottica comparativa, le differenti performance agenziali. L'implementazione delle banche dati su Attività e Funzioni, ha puntato ad allargare e analizzare in modo più organico il quadro delle norme di riferimento - con raccolta (ottica) degli atti nel sito (molte sono delibere regionali) - ed a costruire una banca dati dei fattori di pressio-

ne, per ciascuna agenzia, selezionando un set significativo e finalizzato alla costruzione di specifici indicatori, potenzialmente utilizzabili anche nell'analisi del rapporto con i finanziamenti istituzionali.

Per la linea Modelli e processi organizzativi il progetto, attraverso una griglia di rilevazione analitica dell'assetto organizzativo, relativamente alle singole "parti" della struttura individuate al termine della prima fase ("modelli" di direzione generale, direzione tecnica, direzione amministrativa, dipartimenti provinciali), ha cercato di restituire una lettura complessiva ed integrata delle diversità organizzative delle singole ARPA; lo svolgimento di incontri presso le singole Agenzie – per andare oltre la semplice lettura dei regolamenti e della compilazione di questionari - ha permesso di fotografare le reali esigenze organizzative e gestionali delle Agenzie oltre che le difficoltà incontrate nell'implementazione prima, e nell'adozione poi, dei diversi modelli organizzativi individuati. L'allargamento della rilevazione "di base" rispetto a struttura organizzativa e dotazioni di personale, ha permesso poi di effettuare importanti proiezioni sulle dinamiche del personale e sulle modalità di gestione delle risorse umane che hanno restituito interessanti riflessioni sull'efficienza gestionale delle singole Agenzie. La maggiore difficoltà incontrata in tal senso è stata nella standardizzazione di un certo numero di informazioni che sono state rilevate in modo omogeneo presso ciascuna Agenzia, al fine di garantire la massima significatività del confronto. Anche in questo caso la costituzione di una Banca Dati permanente e costantemente aggiornata sui modelli e processi organizzativi delle Agenzie, collocata "virtualmente" all'interno del sito dell'Osservatorio, contenente regolamenti di organizzazione, regolamenti relativi agli incarichi dirigenziali (affidamento, revoca, valutazione, graduazione) ed altri regolamenti (es. acquisti, accesso agli atti, etc.) oltre che vari documenti di natura organizzativa (manuali dei processi, griglie di analisi organizzativa, etc.), rappresenta uno dei valori aggiunti delle indagini condotte dal gruppo di lavoro.

In tema di programmazione e controllo le Agenzie, coerentemente con il resto delle pubbliche amministrazioni italiane, scontano un ritardo gestionale non indifferente che ha fortemente impattato sui termini e sulle modalità del lavoro svolto all'interno del Progetto Benchmarking. L'analisi dei risultati dell'implementazione di sistemi di programmazione e controllo ha indagato sull'effettiva implementazione di strumenti o la costituzione di organi dedicati. A tal fine sono stati utilizzati strumenti di raccolta di dati generali quali questionari e griglie di analisi specificamente progettati. Il confronto di strumenti operativi utilizzati nelle fasi e nelle dimensioni del processo - programmazione, controllo e reporting strategico e gestionale – è stato effettuato con riferimento alla **programmazione strategica**, (piani strategici ecc) che la prima fase di indagine ha evidenziato essere passibile di un'ampia interpretazione, facendo registrare i maggiori problemi nell'operazione di confluenza ad un unico e condiviso concetto con le connesse funzioni e strumenti attuativi; alla **programmazione gestionale**, che la prima fase di indagine ha evidenziato essere già più sviluppata, ma che richiede un'analisi che vada nello specifico degli strumenti utilizzati (budget di direzione, piani di previsione annuale, schede di definizione di obiettivi e risorse); alla **definizione di indicatori di performance**, (cruscotto di governo), ecc., che risultava essere ancora poco

sviluppata nella prima fase di indagine. Con la costituzione di una Banca Dati permanente e costantemente aggiornata sulla Programmazione e sul Controllo di Gestione delle Agenzie, collocata "virtualmente" all'interno del sito ONOG, contenente informazioni su sistemi di programmazione (strategica e gestionale), sistemi di reporting, indicatori di bilancio o di performance utilizzati (indici di redditività, efficienza, della situazione finanziaria, di qualità ecc..), statistiche o altri flussi informativi, si è creato un punto di riferimento certo su una problematica gestionale ancora "pionieristica" per molte delle Agenzie ambientali.

1.4 Considerazioni conclusive integrazione, trasversalità ed internazionalizzazione

Siamo allo scadere di questo secondo triennio di attività di ONOG ed, all'indomani della sigla di un nuovo accordo, appare fondamentale interrogarsi sul come massimizzare l'utilità del lavoro già svolto e come ampliare il raggio di azione di ONOG. Per quanto stato realizzato sinora dall'Osservatorio possiamo citare importanti traguardi raggiunti.

Innanzitutto si aggiorna il così definito "zoccolo duro" di "Attività e funzioni", ovvero un elenco di attività che sono svolte da almeno il 70% delle agenzie e che può, quindi, essere assunto quale elenco rappresentativo delle Attività del Sistema Agenziale. Ulteriori elaborazioni dei dati di classificazione delle attività forniti dalle agenzie permettono alcune evidenziazioni come il "club del 100%" che contiene le attività che, quando sono svolte, sono istituzionali, mentre le "diffuse ma non troppo" sono attività proprie del sistema agenziale che, però, non sono ancora così diffuse da inserirsi nello zoccolo duro. Inoltre, sempre per quanto riguarda la linea "Attività e funzioni", riprendendo in estrema sintesi il metodo che ha permesso di rapportare i numeri di attività delle diverse agenzie fra loro attraverso indici di pressione territoriale e sociale, si rappresenta la figura teorica dell'Agenzia media per i cui dettagli si rimanda al capitolo dedicato (Guolo, 2006).

Rimane un diverso livello di maturazione delle singole strutture agenziali sia sugli aspetti organizzativi sia su quelli tipicamente gestionali di programmazione e controllo. Nel tentativo di dare una rappresentazione di tale diverso livello di maturazione, abbiamo chiesto alle agenzie di fornirci informazioni relative all'anno di costituzione delle stesse, attraverso indicazione sia della data di istituzione, con apposita legge regionale, sia con indicazione dell'anno in cui è stato effettivamente fatto transitare all'interno delle agenzie il personale e, dunque, sono diventate presumibilmente operative. Tali informazioni hanno consentito, seppur con le differenze dovute, di poter individuare un momento zero, nel quale accomunare tutte le agenzie, e poter estendere la nostra analisi sull'evoluzione delle dotazioni di organico, con un occhio rivolto anche alla loro "nascita". In questo senso abbiamo quindi cercato di meglio qualificare l'indagine su "Organizzazione e gestione del personale" precedentemente condotta, inserendo un "correttivo" apparentemente poco significativo ma in realtà fondamentale dal

punto di vista gestionale. Del resto dopo uno *start up* fortemente marcato dai trasferimenti dal Sistema Sanitario Nazionale al Sistema Agenziale, con fasi embrionali in cui ci si è sovente limitati ad una semplice giustapposizione di strutture organizzative preesistenti, l'evoluzione organizzativa è stata guidata, nella seconda metà degli anni Novanta, a fasi di maturità pilotati da *driver* normativi e culturali che hanno ampliato la *mission*, con apertura alla dimensione "tecnica" e di ingegneria ambientale (servizi idrografici, servizi geologici, monitoraggio frane, idrogeologia, reti sismiche,...) e mutato la *vision*, facendo intravedere nelle Agenzie organismi non più solo dediti al controllo e al monitoraggio, ma enti di ricerca, promozione, prevenzione, educazione e formazione, coerentemente con una visione dell'ambiente come risorsa e non come vincolo, come opportunità e non come ostacolo allo sviluppo (Marchesi 2006). Questo pone alle Agenzie problemi nuovi: di adeguatezza dei modelli culturali, dei modelli organizzativi, dei modelli gestionali, delle risorse e delle figure professionali, oltre che di un'adeguata strumentazione tecnico/gestionale come, ad esempio, sistemi di programmazione e controllo che siano reali strumenti di supporto alle decisioni del vertice. Del resto una reale crescita gestionale si può aver solo quando si è dotati di una strumentazione idonea e un dotazione di personale adeguata al raggiungimento di elevati standard di efficacia e di efficienza dell'azione tecnica ed amministrativa. Fino a quando le Agenzie non utilizzeranno gli strumenti di controllo gestionale e strategico a reale supporto delle fasi di pianificazione e di programmazione dell'Ente si esporranno a rischi di inefficienza e spreco di risorse difficilmente fronteggiabili.

In termini di risultati raggiunti, altro versante è quello delle nuove attività acquisite dall'Osservatorio. Il Centro Interagenziale "Igiene e Sicurezza del Lavoro" istituito il 22.12.04, ad esempio, ed inglobato all'interno dell'ONOG con atto del Presidente, è andato a costituire la 4^a linea di attività del Progetto Benchmarking. Sono stati attivati, nell'ambito degli obiettivi prioritari, tre tavoli tecnici (Rischio attività territoriali, Rischio chimico, Formazione/Informazione interagenziale) che hanno definito il programma operativo 2005, ed in alcuni casi sono arrivati fino alla elaborazione, attraverso intensa attività seminariale e scambio di documenti, informazioni ed elaborazioni effettuate all'interno della sezione dell'Area Riservato del sito, di Manuali e Linee guida in fase di pubblicazione (www.onog.it).

Nonostante il tempo limitato, tutti gli obiettivi sono stati raggiunti e questo è stato possibile grazie all'impegno delle Agenzie leader dei singoli progetti e delle Agenzie partecipanti. Tre le sottolineee di attività:

- "formazione/informazione interagenziale": l'attività formativa si è indirizzata, in via prioritaria, verso quella obbligatoria ai sensi del D.Lgs. 626/94 e si è concretizzata in due corsi di 32 h ciascuno per i Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, svoltisi a PraCatinat (Piemonte) in ottobre e a Silvi Marina (Abruzzo) a novembre, per 54 RLS delle Agenzie dell'Abruzzo, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana, Trento, Veneto, Val d'Aosta e APAT
- "rischi nelle attività territoriali": il progetto, dopo una intensa attività di benchmarking, ha avuto un primo momento di confronto pubblico nel workshop tenutosi a Firenze il 7 luglio 2005 presso la sede dell'ARPA Toscana; quindi, sono state redatte le linee

guida per la valutazione dei rischi, presentate il 21 marzo a Roma presso APAT in un workshop conclusivo della prima fase progettuale.

- "rischio chimico, cancerogeno, mutageno": il progetto ha visto una fattiva partecipazione delle Agenzie coinvolte con un coordinamento dell'ARPA Sicilia, particolarmente impegnato e interessato; dopo il workshop di Genova del 26 ottobre presso l'ARPA Liguria, prima dell'emissione delle linee guida si è voluto avere un confronto con un'Agenzia ambientale europea, organizzando un meeting a Edimburgo con la SEPA, Scottish Environment Protection Agency, per il 5-7 dicembre scorso che, oltre agli stimolanti risultati, ha aperto un potenziale scenario di benchmarking internazionale.

I tre tavoli proseguiranno le attività nel 2006 per il conseguimento degli ulteriori obiettivi programmati: tre gli ulteriori scenari progettuali su tematiche di rilevante interesse:

1. linee guida per i comportamenti degli operatori del Sistema agenziale nelle emergenze ambientali;
2. linee guida per un sistema di gestione della sicurezza interagenziale;
3. linee guida per il Sistema Agenziale sul rischio di genere.

Quali considerazioni allora per il prossimo futuro delle attività di ONOG? Poche, essenziali e puntuali ma che possono essere considerate anche una chiave di lettura delle pagine seguenti.

La risposta, sempre interessante da parte delle Agenzie ambientali, dovrebbe far riflettere sull'utilità del confronto per la crescita e lo sviluppo delle strutture agenziali e soprattutto sull'opportunità di aprire il Sistema al confronto verso l'esterno, con altre organizzazioni anche al di fuori dei confini nazionali.

Possono ormai essere considerati maturi i tempi per poter parlare di organizzazione ed analisi dei processi per le ARPA/APPA: la struttura organizzativa, ormai consolidata, anche se in eterno divenire, così come vuole la dinamica organizzativa di qualunque ente, non può più non essere letta ed indagata trasversalmente al fine di individuare eventuali spazi per recuperi di efficienza nell'organizzazione dell'azione di tutela e protezione dell'ambiente e del territorio.

L'interazione tra gli operatori del Sistema agenziale, in un momento di forte ristrettezza finanziaria, rappresenta l'unica vera risorsa del Sistema: la rete aggrega e qualifica, rappresenta la "ricchezza naturale" del Sistema agenziale, un momento di crescita professionale ed un'occasione unica per garantire una reale e sostenibile azione di tutela e protezione dell'ambiente.

2. Attività e funzioni

2.1. Obiettivi e metodo

L'analisi di Attività e Funzioni, parallelamente all'evoluzione del Progetto Benchmarking, si è affinata nel tempo e la fase 3 si fonda operativamente e complessivamente sulle esperienze ed i risultati delle due precedenti fasi del progetto. Nell'ambito dei lavori della 9ª Conferenza delle Agenzie Ambientali, nel marzo del 2005 a Brindisi, è stata presentata dall'allora gruppo di coordinamento dell'ONOG una relazione sugli "Spunti dal Progetto Benchmarking per il Sistema Agenziale". Nell'ambito delle valutazioni e conclusioni di detta relazione sono stati posti 3 obiettivi per lo sviluppo del progetto benchmarking in questa fase conclusiva:

- partecipazione di tutte le Agenzie
- affinamento del metodo con nuova definizione dei determinanti la pressione ambientale
- affinamento della raccolta dati (meno dati e maggior certezza di validazione)

Detti obiettivi sono stati in massima parte raggiunti e lo sviluppo della metodologia in funzione del loro raggiungimento è stato caratterizzante tutta la fase 3 del Progetto Benchmarking per Attività e Funzioni.

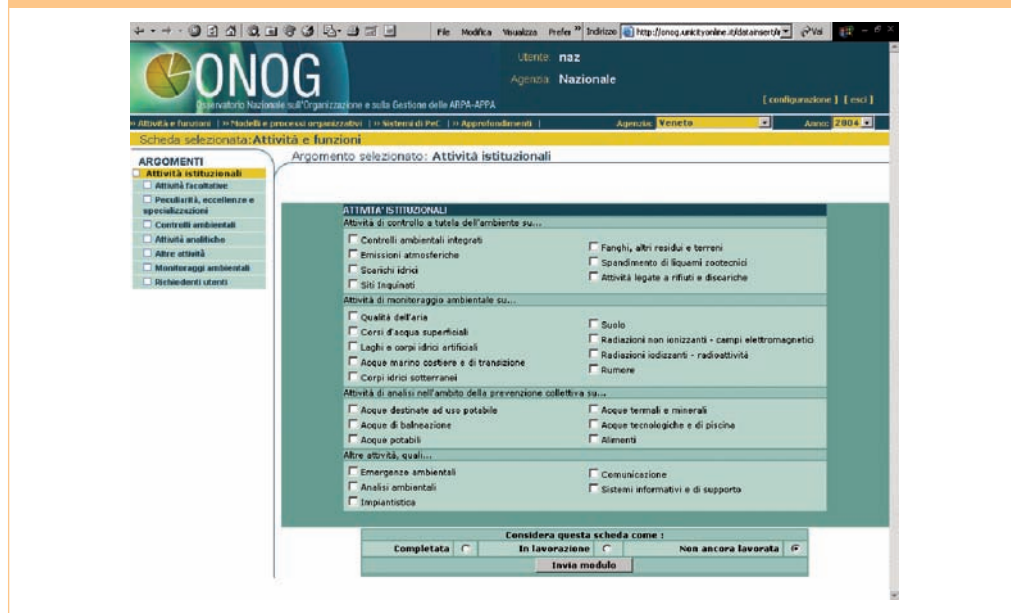
2.1.1. Dati richiesti e dati ricevuti

La scheda di rilevazione proposta sul sito dell'ONOG (*benchmarking on line*) è il frutto di una evoluzione semplificata di quelle proposte nelle due precedenti fasi del Progetto Benchmarking.

Come previsto dal Piano operativo dell'ONOG, la scheda proposta è il risultato di un tavolo tecnico che ha viste impegnate, oltre ARPA Veneto, anche ARPA Toscana ed APPA Trento.

La scheda, suddivisa in più schermate, propone i seguenti elementi fondamentali:

- **una classificazione**
ovvero una indicazione di quali attività sono svolte da ciascuna Agenzia, in una griglia costruita sui risultati della fase 2. Per le attività svolte è stata posta l'indicazione se sono istituzionali (sia obbligatorie che non obbligatorie) o facoltative. Vi è anche una evidenziazione delle peculiarità, specializzazioni, eccellenze delle attività delle Agenzie;
- **una rilevazione numerica**
sulla base di schemi di attività costruiti evolvendo quelli consolidati nelle precedenti rilevazioni, sono stati richiesti dei numeri di attività relativi ad alcune fasi di processo delle stesse, in genere fasi legate al territorio (sopralluoghi) ed alle analisi di laboratorio (campioni analizzati). Vi è anche una stima percentuale degli utenti delle attività.

Figura 1 – Scheda a video *Benchmarking on line*Tabella 1 – *Contenuti della scheda di rilevazione su benchmarking on line A&F*

CONTENUTI DELLA SCHEDA DI RILEVAZIONE PER FASE 3 DEL PROGETTO BENCHMARKING	
<i>titoli</i>	<i>dati richiesti</i>
CLASSIFICAZIONE ATTIVITA'	
• Attività istituzionali	SI/NO o indicazioni
• Attività facoltative	SI/NO o indicazioni
• Peculiarità ed Eccellenze	SI/NO o indicazioni
RILEVAZIONE ATTIVITA'	
• Attività di controllo a tutela dell'ambiente	numeri attività
• Attività di monitoraggio ambientale su...	numeri attività
Attività di analisi nell'ambito della prevenzione collettiva su ...	numeri attività
• Altre attività, quali ...	numeri attività
• Richiedenti - utenti	stima percentuale

Alcune considerazioni possono essere fatte sul fatto che, dalla prima scheda di rilevazione del Progetto Benchmarking a questa terza, vi è stata una progressiva semplificazione e riduzione del dettaglio di analisi per la classificazione delle attività: si è passati da una (quasi) rilevazione di processo ad una lineare suddivisione in attività facoltative e istituzionali, perdendo per queste ultime l'ulteriore suddivisione in obbligatorie e non obbligatorie, proposta nella scheda della fase 2.

Le motivazioni di questo progressivo snellimento delle schede di rilevazione rientrano nelle considerazioni generali dell'"esperienza benchmarking" di questi ultimi anni: le rilevazioni devono essere il più possibile semplici e chiare, immediate e compilabili da persone con estrazione professionale differenziata.

Un benchmarking ad ampio spettro nel Sistema Agenziale ha valore nel momento in cui è distribuito e condiviso sulla totalità del campione delle Agenzie italiane; quindi, eccessive complicazioni nelle rilevazioni (compilabili da 5/6 Agenzie), hanno magari valore scientifico ma non rappresentano un patrimonio condiviso del Sistema Agenziale. Su questa base molto è stato fatto nell'avvicinarsi delle fasi del Progetto Benchmarking, e altro si potrà fare qualora il benchmarking, da attività di progetto dell'ONOG, diventasse patrimonio operativo definitivo del Sistema Agenziale.

2.1.2. La partecipazione

Pur passando dalle telefonate ai questionari e, infine, alla rilevazione interattiva sul sito internet dell'ONOG, il punto sulla situazione delle attività del Sistema Agenziale è passato, passa e passerà attraverso la dimensione della partecipazione alla rilevazione. L'obiettivo della totale partecipazione del Sistema Agenziale alla fase 3 del Progetto Benchmarking non è stato del tutto raggiunto, ma ci si è avvicinati molto. Questo fa ben sperare che situazioni oggettive o particolari vengano alla fine a cadere e, se vi saranno ulteriori rilevazioni, queste possano contare su una partecipazione totale.

Tabella 2 – Partecipazione alla rilevazione di Attività e Funzioni nell'ambito del Progetto Benchmarking di ONOG.

Benchmarking 1 2001 – 2002		Benchmarking 2 2003 – 2004		Benchmarking 3 2005 – 2006	
Partecipato	Non partecipato	Partecipato	Non partecipato	Partecipato	Non partecipato
	ARTA Abruzzo	ARTA Abruzzo			ARTA Abruzzo
	ARPA Basilicata	ARPA Basilicata		ARPA Basilicata	
	ARPA Calabria	ARPA Calabria		ARPA Calabria	
ARPA Campania		ARPA Campania		ARPA Campania	
ARPA E.R.		ARPA E.R.		ARPA E.R.	
ARPA Friuli VG		ARPA Friuli VG		ARPA Friuli VG	
ARPA Lazio		ARPA Lazio		ARPA Lazio	
ARPA Liguria		ARPA Liguria		ARPA Liguria	
ARPA Lombardia		ARPA Lombardia		ARPA Lombardia	
ARPA Marche		ARPA Marche		ARPA Marche	
	ARPA Molise			ARPA Molise	
ARPA Piemonte		ARPA Piemonte		ARPA Piemonte	
	ARPA Puglia	ARPA Puglia		ARPA Puglia	
	ARPA Sardegna		ARPA Sardegna		ARPA Sardegna
	ARPA Sicilia		ARPA Sicilia	ARPA Sicilia	
ARPA Toscana		ARPA Toscana		ARPA Toscana	
ARPA Umbria		ARPA Umbria		ARPA Umbria	
	ARPA VdA	ARPA VdA		ARPA VdA	
ARPA Veneto		ARPA Veneto		ARPA Veneto	
	APPA Trento	APPA Trento		APPA Trento	
	APPA Bolzano		APPA Bolzano	APPA Bolzano	
11 Agenzie	10 Agenzie	18 Agenzie	3 Agenzie	20 Agenzie	2 Agenzie
		(16 con dati numerici)		(18 con dati numerici)	

(in neretto le partecipazioni con dati di attività delle fasi 2 e 3)

Nella **FASE 1** del progetto avevano partecipato **11** Agenzie (Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria e Veneto).

Nella **FASE 2** si è semplificata la rilevazione inserendo però alcuni elementi di misurazione numerica delle attività. Le Agenzie che hanno inviato le schede di rilevazione sono state **18** (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Trento, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto), anche se solo 16 hanno trasmesso dati numerici.

Nella **FASE 3**, basata sulla piattaforma internet "benchmarking on line", vi è stata una partecipazione quasi totale, ovvero **19** Agenzie, di cui 18 con dati numerici, con la sola assenza, quindi, di 2 Agenzie.

2.1.3. Validazione dei dati

Come per le altre rilevazioni, i dati pervenuti su "benchmarking on line", riferiti all'attività svolta dal 1 gennaio 2004 al 31 dicembre 2004 e trasmessi in massima parte nel dicembre 2005, sono stati analizzati ed ottimizzati, ovvero verificati nell'omogeneità e nella correttezza di compilazione. Successivamente gli stessi dati sono stati validati attraverso contatti specifici con i compilatori. I risultati sono stati poi presentati e discussi in uno specifico incontro dei Direttori Generali il 13 aprile 2006. Dalle risultanze dei lavori di quella riunione, i dati sono stati successivamente aggiornati da alcune Agenzie, con variazioni peraltro minimali rispetto alla quantità totale dei dati rilevati.

I dati numerici che compongono la base per le elaborazioni di questa presentazione, si considerano, quindi, **definitivamente validati**.

I dati rilevati rappresentano, infatti, la massima omogeneità possibile, anche se su questi aspetti qualche riflessione in più andrebbe fatta. In particolare si rileva necessario, in eventuali successive fasi di lavoro, porre in essere iniziative per migliorare la qualità, la significatività e la validità del dato, ottimizzando, standardizzando e condividendo le modalità di classificazione e raccolta delle Attività e Funzioni in un modo superiore al livello finora raggiunto.

Dalla prima fase del Progetto Benchmarking si è iniziato a condividere, fra le diverse Agenzie che fornivano i dati per Attività e Funzioni, un glossario sul significato di ciascun numeratore di attività. L'avvicinarsi dei referenti, l'evoluzione propria del Sistema Agenziale e di ciascuna Agenzia al proprio interno, hanno fatto sì che questo glossario dovesse essere riproposto, aggiornato e promosso ad ogni fase del progetto, per massimizzarne la condivisione. Il significato condiviso dei numeri è stato, quindi, perseguito fin dall'inizio del progetto e può ora, alla terza fase, considerarsi di buon livello.

Ciò non significa però che non si debba lavorare in tal senso e tale aspetto è ripreso, pertanto, in sede di conclusioni con proposte per gli eventuali futuri sviluppi.

Va in ogni caso sottolineato che i numeri raccolti non sono stati (e non dovrebbero essere) utilizzati per evidenziare confronti sui livelli di attività di ciascuna Agenzia. Le attività, o meglio la loro espressione sintetica, sono state impiegate come elementi (numerici) di un Sistema che certamente ha comportamenti differenziati ma che qui è interessato, evidenziato, analizzato per la sua parte coesa. Il tutto in una metodologia di analisi che vuole essere ricerca applicata e non verità assoluta.

2.2 Visioni d'insieme dei risultati della rilevazione

Si vogliono innanzi tutto evidenziare alcune **visioni d'insieme** dei risultati della rilevazione. In particolare si tratta di alcune considerazioni a carattere generale che permettono di tracciare un quadro di sintesi delle Attività e Funzioni del Sistema Agenziale, prima di addentrarsi nelle elaborazioni matematiche legate ai dati numerici. In particolare vedremo:

- le "Attività del Sistema Agenziale", ovvero quelle svolte da circa il 70% delle Agenzie;
- alcune evidenziazioni, ovvero le attività che sono istituzionali per tutte le Agenzie che le effettuano ("attività 100% istituzionali") e quelle attività che sono importanti anche se non effettuate da percentuali considerevoli delle Agenzie ("diffuse ma non troppo");
- un'analisi delle aree ambientali di intervento delle Agenzie;
- un'analisi della distribuzione degli utenti del Sistema Agenziale;
- un "focus", ovvero si è posta l'attenzione specificatamente sui controlli integrati;

2.2.1. Le "Attività del Sistema Agenziale"

Sono la base delle Attività e Funzioni del Sistema Agenziale, ovvero tutte le attività che sono svolte da quasi il 70% delle Agenzie (13 Agenzie su 19: 68%), sia in modo istituzionale (obbligatorio o non), sia facoltativo.

Tabella 3 – Le "Attività del Sistema Agenziale"

ATTIVITÀ DI CONTROLLO TUTELA DELL'AMBIENTE SU ...	ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO AMBIENTALE SU ...
CONTROLLI AMBIENTALI INTEGRATI	QUALITÀ DELL'ARIA
EMISSIONI ATMOSFERICHE	CORSI D'ACQUA SUPERFICIALI
SCARICHI IDRICI	LAGHI E CORPI IDRICI ARTIFICIALI
SITI INQUINATI	ACQUE MARINO COSTIERE E DI TRANSIZIONE
FANGHI, ALTRI RESIDUI E TERRENI	CORPI IDRICI SOTTERRANEI
SPANDIMENTO DI LIQUAMI ZOOTECNICI	SUOLO
ATTIVITÀ LEGATE A RIFIUTI E DISCARICHE	RADIAZIONI NON IONIZZANTI – CEM
	RADIAZIONI IONIZZANTI - RADIOATTIVITÀ
	RUMORE
ATTIVITÀ DI ANALISI NELL'AMBITO DELLA PREVENZIONE COLLETTIVA SU ...	ALTRE ATTIVITÀ, QUALI ...
ACQUE DESTINATE AD USO POTABILE	EMERGENZE AMBIENTALI
ACQUE TERMALI E MINERALI	ANALISI AMBIENTALI
ACQUE DI BALNEAZIONE	IMPIANTISTICA
ACQUE TECNOLOGICHE E DI PISCINA	VERIFICHE SULL'AMIANTO
ACQUE POTABILI	COMUNICAZIONE
ALIMENTI	SISTEMI INFORMATIVI DI SUPPORTO
	BIOMONITORAGGI
	CONTROLLI SU O.G.M. E FITOSANITÀ

Sono, quindi, 30 le attività che possono essere considerate caratterizzanti il Sistema Agenziale.

2.2.2. Le "attività 100% istituzionali"

Questo gruppo definisce le attività che sono istituzionali per tutte le Agenzie che le effettuano, utilizzando quindi una chiave di lettura diversa rispetto alle 30 attività evidenziate nel capitolo precedente (dove sono classificate anche le attività svolte a titolo facoltativo).

Questo gruppo ha la sua importanza, oltre che conoscitiva, se si vogliono attuare meccanismi di indicizzazione su alcune attività (dette "attività indice"). All'interno di queste 20 attività ve ne sono 4 (evidenziate in tabella) che sono istituzionali per tutte le 19 Agenzie partecipanti alla rilevazione.

2.2.3. Diffuse ma non troppo

Vi sono attività che non sono ancora così diffuse statisticamente da far parte della tabella 3, ovvero di quelle proprie delle ARPA/APPA. Sono in pratica attività svolte da meno del 70% delle Agenzie, ma egualmente significative.

Sono attività, comunque, da segnalare come presenti nel Sistema.

2.2.4. Aree di intervento

E' stato effettuato un esercizio di classificazione delle "Attività del Sistema Agenziale" precedentemente definite a seconda dell'area ambientale di intervento.

Le aree di intervento prese in considerazione sono quattro: i controlli ambientali, l'area ambiente e salute, l'area del settore primario e della protezione civile, le aree diversificate e di nuova attivazione.

Nel quadro formato da queste quattro aree di intervento, sono state collocate e, quindi, conteggiate le attività, ottenendo le seguenti percentuali:

- controlli ambientali 40%
- area ambiente e salute 25%
- area del settore primario e della protezione civile 19%
- aree diversificate e di nuova attivazione 16%

Tabella 4 – Attività 100% istituzionali

ATTIVITÀ 100% ISTITUZIONALI
CONTROLLI AMBIENTALI INTEGRATI
EMISSIONI ATMOSFERICHE
SCARICHI IDRICI
SITI INQUINATI
ATTIVITA' LEGATE A RIFIUTI E DISCARICHE
QUALITA' DELL'ARIA
CORSI D'ACQUA SUPERFICIALI
LAGHI E CORPI IDRICI ARTIFICIALI
ACQUE MARINO COSTIERE E DI TRANSIZIONE
ACQUE DESTINATE AD USO POTABILE
ACQUE DI BALNEAZIONE
ACQUE TECNOLOGICHE E DI PISCINA
EMERGENZE AMBIENTALI
ANALISI AMBIENTALI
IMPIANTISTICA
COMUNICAZIONE
SISTEMI INFORMATIVI DI SUPPORTO
METROLOGIA
VERIFICHE SULL'AMIANTO
CONTROLLI SU O.G.M. E FITOSANITA'

Tabella 5 – Attività svolte da meno del 70% delle Agenzie

DIFFUSE MA NON TROPPO
METEOROLOGIA E CLIMATOLOGIA
MODELLISTICA SU MATRICE
GESTIONE DELLE RETI DI TELEMISURA
NEVE E VALANGHE
IDROLOGIA E IDROGEOLOGIA
PEDOLOGIA
METROLOGIA
ECOTOSSICOLOGIA
OLFATTOMETRIA
ANALISI SU DROGHE E SOSTANZE STUPEFACENTI
MUTAGENESI AMBIENTALE
MONITORAGGIO POLLINICO
ANALISI DEL RISCHIO

Figura 3 – Classificazione delle attività per aree di intervento



Questi risultati, peraltro indicativi, confermano sensazioni condivise dagli operatori del Sistema Agenziale, evidenziando una complessità di azione propria delle Agenzie, un allargamento delle attività trasferite alla loro attivazione su tematiche prettamente ambientali, un'evidenza degli aspetti regolatori, nonché un impulso al reporting, alla comunicazione ed alla diffusione dei dati ambientali.

2.2.5. Gli utenti delle attività del Sistema Agenziale

Bisogna innanzi tutto definire i termini: CLIENTE chi sceglie il servizio di cui si avvale, UTENTE chi usa un servizio a disposizione, RICHIEDENTE ente o persona che attiva un processo di controllo, DESTINATARIO ente o persona notiziato degli esiti del controllo. Prendendo in considerazione le stime fornite da 12 Agenzie, gli utenti principali del Sistema Agenziale sono – come era da attendersi - la sanità, le regioni ed il sistema delle autonomie locali, che sommati fanno quasi il 70%.

Forse meno atteso è il fatto che “il mondo della sanità” sia l'utente principale con il 25% sul totale.

Tabella 6 – Gli utenti del Sistema Agenziale

Richiedenti	Percentuale
SANITA'	25%
REGIONE	22%
PROVINCE	21%
COMUNI	10%
MAGISTRATURA E FORZE DELL'ORDINE	9%
PRIVATI	7%
APAT, SISTEMA AGENZIALE E MINISTERI	2%
ALTRO	4%

2.2.6. "focus" sui controlli integrati

L'evoluzione della normativa nell'ambito dei controlli fa sì che l'attività ispettiva debba porsi come obiettivo la verifica della conformità legislativa e della capacità di un'azienda di assicurarla nel tempo. In altre parole l'oggetto della verifica è l'intero processo produttivo, non più la singola matrice. Si parla pertanto di **controllo integrato**.

Il controllo integrato è, quindi, il controllo dell'impatto complessivo di un impianto sull'insieme delle matrici ambientali. In sede operativa il controllo integrato può essere considerato costituito da controlli documentali, tecnici, gestionali e analitici.

- **controllo documentale**

controllo sulla documentazione dell'impianto senza effettuazione di misure, campionamenti o analisi (es. : verifica di registri di carico e scarico, quaderni di manutenzione ...);

- **controllo tecnico**

verifica, tramite sopralluogo, dei requisiti di carattere strutturale dello stabilimento e delle pertinenti attrezzature nel rispetto degli standard di qualità ambientale (si tratta di controlli puntuali che possono richiedere esecuzioni di misure o stime per verificare il corretto funzionamento e la sicurezza degli impianti);

- **controllo gestionale**

controllo sulla corretta gestione dell'impianto (es.: verifica del Sistema di Gestione della Sicurezza degli impianti soggetti a normativa Seveso, verifica della corretta gestione degli autocontrolli, ...);

- **controllo strumentale o analitico**

monitoraggio (diretto) dell'impatto dell'impianto sull'ambiente ai fini di garantire la conformità alle prescrizioni ambientali pertinenti (questo tipo di controllo richiede un campionamento ed una successiva analisi o altro tipo di elaborazione).

Esaminando i dati forniti nell'ambito della rilevazione su *benchmarking on line*, le Agenzie che considerano il controllo integrato quale attività istituzionale sono 15, su 15 che lo hanno indicato (100%), mentre per 3 Agenzie di queste 15 è svolto anche a livello facoltativo (20%).

Considerando il totale delle risposte del Sistema Agenziale, il controllo integrato è svolto dal 79% delle Agenzie (15 su 19 che hanno partecipato alla rilevazione). Evidenziando l'aspetto innovativo dell'approccio tramite il controllo integrato, diversamente da come si poteva immaginare prima della rilevazione, questa percentuale è composta da Agenzie diversificate fra di loro: non è legata a situazioni di dimensione agenziale o di attività consolidata da più tempo, ma è trasversale a tutte le tipologie e distribuita sul territorio nazionale.

Allegati: Tabelle di Capitolo 2

INDICE DELLE TABELLE

Tabella A	– Valori numerici determinanti	II
Tabella B	– Valori numerici determinanti	IV
Tabella C	– Quadro dei numeri attività	VIII
Tabella D	– Correlazione attività-pressione	X
Tabella E.1	– Controlli su Seveso	XI
Tabella E.2	– Controlli su depuratori	XII
Tabella E.3	– Controlli su discariche	XIII
Tabella E.4	– Controlli su siti contaminati	XIV
Tabella E.5	– Campioni su emissioni	XV
Tabella E.6	– Campioni su scarichi	XV
Tabella E.7	– Campioni su siti contaminati	XVI
Tabella E.8	– Campioni su rifiuti	XVI
Tabella E.9	– Campioni su discariche	XVII
Tabella E.10	– Campioni su NIR	XVII
Tabella E.11	– Campioni radioattività	XVIII
Tabella E.12	– Campioni rumore	XVIII
Tabella E.13	– Qualità aria - centraline	XIX
Tabella E.14	– Qualità aria - campagne	XX
Tabella E.15	– Corsi acqua superficiali	XXI
Tabella E.16	– Laghi e corpi idrici artificiali	XXII
Tabella E.17	– Acque marino costiere e transizione	XXIII
Tabella E.18	– Acque sotteranee	XXIV
Tabella E.19	– Suolo	XXV
Tabella E.20	– Monitoraggio NIR	XXVI
Tabella E.21	– Monitoraggio radiazioni ionizzanti	XXVII
Tabella E.22	– Monitoraggio rumore	XXVIII
Tabella E.23	– Analisi acque uso potabile	XXIX
Tabella E.24	– Analisi acque balneazione	XXIX
Tabella E.25	– Analisi acque uso potabile	XXX
Tabella E.26	– Analisi acque balneazione	XXX
Tabella E.27	– Analisi acque tecnologiche	XXXI
Tabella E.28	– Analisi alimenti	XXXI
Tabella E.29	– Attività su impiantistica	XXXII
Tabella E.30	– Attività su emergenza ambientale	XXXIII
Tabella E.31	– Istruttorie e pareri	XXXIV
Tabella E.32	– Reporting ambientale	XXXV
Tabella E.33	– Attività di polizia giudiziaria	XXXVI

Segue Tabella A

Tabella B

Segue Tabella B

Tabella B

Tabella D

Tabella D – Correlazione attività-p pressione

ATTIVITA'		CODICI DELLE MACROATTIVITA' CORRELATE	VALORI DEGLI INDICI PER REGIONI E PROVINCE AUTONOME																					
			ABRUZZO	BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	EMILIA ROMAGNA	FRIULI V.G.	LAZIO	LIGURIA	LOMBARDIA	MARCHE	MOLISE	PIEMONTE	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA	TOSCANA	TRENTINO-ALTO ADIGE BOLZANO	TRENTO	UMBRIA	VALLE D'AOSTA	VENETO	
Controlli ambientali	Controlli su aziende a rischio di incidente rilev.	A+C+H	88,62	46,06	134,87	216,01	242,25	75,17	221,08	95,65	465,20	92,33	23,20	255,41	195,16	179,57	372,92	232,69	60,60	52,51	57,43	17,38	275,90	
	Controlli su aziende di impatto ambientale rilev.	A+C+H	88,62	46,06	134,87	216,01	242,25	75,17	221,08	95,65	465,20	92,33	23,20	255,41	195,16	179,57	372,92	232,69	60,60	52,51	57,43	17,38	275,90	
	Controlli integrati su altri impianti	A+C+H	88,62	46,06	134,87	216,01	242,25	75,17	221,08	95,65	465,20	92,33	23,20	255,41	195,16	179,57	372,92	232,69	60,60	52,51	57,43	17,38	275,90	
	Controlli su altre fonti di pressione:																							
	Depuratori	A+B+C+D+G+H	174,29	95,40	224,07	391,86	534,33	151,22	446,03	160,94	923,26	186,20	54,79	521,88	389,36	324,74	609,37	422,94	106,15	86,88	116,87	30,01	549,41	
	Discariche	A+B+C+D+E	137,98	64,09	187,61	316,39	392,61	128,17	400,63	146,14	741,01	132,91	37,54	418,80	284,38	233,36	513,00	354,26	100,91	83,92	85,11	35,07	406,12	
	Inceneritori	A+B+C+D+E	137,98	64,09	187,61	316,39	392,61	128,17	400,63	146,14	741,01	132,91	37,54	418,80	284,38	233,36	513,00	354,26	100,91	83,92	85,11	35,07	406,12	
	Siti contaminati	AC+D+F+G+H	162,71	95,07	250,09	444,68	517,65	142,12	491,28	168,92	916,77	187,21	49,76	497,42	399,76	336,63	645,31	433,37	92,35	79,30	115,75	25,53	548,34	
	Controlli analitici su (campioni analizzati):																							
	Emissioni atmosferiche	A+C+D+F+H	130,83	64,64	209,32	381,63	392,05	117,35	425,70	155,99	783,21	143,81	34,49	415,60	297,44	244,31	540,84	374,78	78,03	69,59	87,12	23,04	430,22	
	Scarichi e liquami	A+C+D+E+G+H	162,05	90,49	225,46	408,12	535,44	150,33	488,56	166,94	965,31	183,03	47,01	501,47	400,66	325,34	614,48	428,16	104,07	89,53	116,56	32,52	564,48	
	Siti contaminati	A+C+D+F+G+H	162,71	95,07	250,09	444,68	517,65	142,12	491,28	168,92	916,77	187,21	49,76	497,42	399,76	336,63	645,31	433,37	92,35	79,30	115,75	25,53	548,34	
	Rifiuti e fanghi	B+C+D+E	97,16	33,40	110,68	247,52	334,04	102,30	340,01	111,93	644,54	103,78	24,77	327,74	195,04	110,08	361,60	280,30	77,81	60,95	63,37	25,06	347,91	
	Discariche	A+B+C+D+E	137,98	64,09	187,61	316,39	392,61	128,17	400,63	146,14	741,01	132,91	37,54	418,80	284,38	233,36	513,00	354,26	100,91	83,92	85,11	35,07	406,12	
Radiazioni non ionizz.	A+B+C+D	116,51	57,59	162,63	261,45	307,69	100,45	304,08	118,24	559,39	111,25	33,43	337,92	235,80	202,84	444,09	285,57	81,15	65,53	68,97	24,83	320,62		
Rumore	A+C+D+F+H	130,83	64,64	209,32	381,63	392,05	117,35	425,70	155,99	783,21	143,81	34,49	415,60	297,44	244,31	540,84	374,78	78,03	69,59	87,12	23,04	430,22		
Radioattività	A+B+C+D	116,51	57,59	162,63	261,45	307,69	100,45	304,08	118,24	559,39	111,25	33,43	337,92	235,80	202,84	444,09	285,57	81,15	65,53	68,97	24,83	320,62		
Monitoraggi ambientali	Aria	Qualità dell'aria con centraline fisse	A+C+D+F+H	130,83	64,64	209,32	381,63	392,05	117,35	425,70	155,99	783,21	143,81	34,49	415,60	297,44	244,31	540,84	374,78	78,03	69,59	87,12	23,04	430,22
		Qualità dell'aria con campagne di rilevamento	A+C+D+F+H	130,83	64,64	209,32	381,63	392,05	117,35	425,70	155,99	783,21	143,81	34,49	415,60	297,44	244,31	540,84	374,78	78,03	69,59	87,12	23,04	430,22
	Acqua	Corpi idrici superficiali	A+C+E+G+H	141,97	82,98	200,61	333,99	452,78	127,65	383,21	136,49	780,38	157,39	42,58	418,10	346,07	302,42	546,29	359,98	94,67	80,62	102,20	30,10	479,53
		Laghi e corpi idrici artificiali	A+C+E+G+H	141,97	82,98	200,61	333,99	452,78	127,65	383,21	136,49	780,38	157,39	42,58	418,10	346,07	302,42	546,29	359,98	94,67	80,62	102,20	30,10	479,53
		Acque marine costiere e di transizione	A+B+C+E+G+H	175,68	94,40	224,20	372,68	536,59	156,27	437,22	158,38	919,94	182,22	54,47	519,39	383,35	332,34	610,10	423,45	116,52	96,37	118,65	37,82	549,95
		Corpi idrici sotterranei	A+C+E+G+H	141,97	82,98	200,61	333,99	452,78	127,65	383,21	136,49	780,38	157,39	42,58	418,10	346,07	302,42	546,29	359,98	94,67	80,62	102,20	30,10	479,53
	Suolo	Attività al di fuori del controllo dei siti inquinati o delle bonifiche	A+B+C+D	116,51	57,59	162,63	261,45	307,69	100,45	304,08	118,24	559,39	111,25	33,43	337,92	235,80	202,84	444,09	285,57	81,15	65,53	68,97	24,83	320,62
	Agenti Fisici	Radiazioni non ionizzanti Campi elettromagnetici	A+B+C+D	116,51	57,59	162,63	261,45	307,69	100,45	304,08	118,24	559,39	111,25	33,43	337,92	235,80	202,84	444,09	285,57	81,15	65,53	68,97	24,83	320,62
		Radiazioni ionizzanti Radioattività	A+B+C+D	116,51	57,59	162,63	261,45	307,69	100,45	304,08	118,24	559,39	111,25	33,43	337,92	235,80	202,84	444,09	285,57	81,15	65,53	68,97	24,83	320,62
		Rumore	A+C+D+F+H	130,83	64,64	209,32	381,63	392,05	117,35	425,70	155,99	783,21	143,81	34,49	415,60	297,44	244,31	540,84	374,78	78,03	69,59	87,12	23,04	430,22
Attività analitiche	Acque	Acque destinate ad uso potabile	C+D+E+G+H	121,23	59,80	148,53	339,25	476,86	124,46	427,95	132,74	868,84	153,90	34,24	410,41	311,32	202,06	463,08	354,21	80,98	66,55	94,83	22,52	506,27
		Acque di balneazione	A+C+D+G+H	140,57	83,99	200,48	353,18	450,51	122,61	392,02	139,05	783,69	161,37	42,90	420,59	352,08	294,81	545,57	359,47	84,31	71,13	100,42	22,29	478,98
		Acque potabili	C+D+E+G+H	121,23	59,80	148,53	339,25	476,86	124,46	427,95	132,74	868,84	153,90	34,24	410,41	311,32	202,06	463,08	354,21	80,98	66,55	94,83	22,52	506,27
		Acque minerali	C+D+G+H	99,75	53,30	123,55	284,31	391,94	96,74	331,41	104,84	687,23	132,24	30,13	329,53	262,74	171,53	394,17	285,51	61,21	48,16	78,68	12,28	420,76
		Acque tecnologiche e di piscina	C+D+G+H	99,75	53,30	123,55	284,31	391,94	96,74	331,41	104,84	687,23	132,24	30,13	329,53	262,74	171,53	394,17	285,51	61,21	48,16	78,68	12,28	420,76
	Alimenti	C+D+G+H	99,75	53,30	123,55	284,31	391,94	96,74	331,41	104,84	687,23	132,24	30,13	329,53	262,74	171,53	394,17	285,51	61,21	48,16	78,68	12,28	420,76	
Altre attività	Impiantistica	C+D+H	67,88	22,87	82,79	221,26	266,34	71,97	265,83	91,90	553,67	88,84	14,86	247,72	160,42	79,21	289,71	226,91	46,90	38,44	50,06	9,79	302,64	
	Emergenze ambientali	A+B+C+D+E+F+G+H	217,90	112,99	298,66	538,30	686,39	198,45	641,83	218,71	1.237,95	233,70	65,76	679,59	485,63	397,08	778,03	565,54	133,95	113,44	148,34	43,49	704,27	
	Istruttorie e pareri preventivi	A+B+F+H	122,58	60,58	170,80	266,41	310,57	100,01	290,25	115,73	599,41	111,36	37,62	371,33	225,56	224,61	375,77	290,11	63,66	58,53	72,80	23,65	308,67	
	Attività di polizia giudiziaria	A+B+C+D+E+F+G+H	217,90	112,99	298,66	538,30	686,39	198,45	641,83	218,71	1.237,95	233,70	65,76	679,59	485,63	397,08	778,03	565,54	133,95	113,44	148,34	43,49	704,27	

Passando dagli aspetti di “classificazione dell’attività” a quelli “operativi”, di misurazione numerica della stessa, si è verificata una situazione più complessa. Sono sempre 15 le Agenzie che hanno svolto attività su questa tematica nel periodo di riferimento della raccolta dati (2004), ma tale campione è costituito sia da Agenzie che avevano classificato l’attività come istituzionale (11), sia da Agenzie che, pur non avendo indicato alcuna classificazione sui controlli integrati, hanno riportato dei numeri di attività svolta (4). Questo aspetto può essere legato al fatto che la classificazione dell’attività (istituzionale/facoltativa) è basata sulle leggi istitutive o altra normativa ad integrazione delle stesse, mentre l’operatività è, in questo caso, il risultato delle richieste della nuova normativa europea e del territorio.

Dal *focus* sui controlli integrati si può dedurre che questa attività di controllo, che supera la visione per matrice considerando oggetto della verifica l’intero processo produttivo, è stata acquisita e fatta propria dal Sistema Agenziale nella sua quasi totalità, seppur si verificano diversificazioni operative, probabilmente dovute all’approccio innovativo della tematica stessa.

Tabella 7 – “focus” sui controlli integrati (classificazione)

focus CONTROLLI INTEGRATI

ISTITUZIONALI 100%

risposte 15 su 15

EMILIA ROMAGNA
FRIULI VENEZIA GIULIA
LAZIO – LIGURIA
LOMBARDIA – MARCHE
MOLISE – PIEMONTE
PUGLIA – SICILIA
TRENTO – BOLZANO
UMBRIA – VALLE D’AOSTA
VENETO

FACOLTATIVI 20%

risposte 3 su 15

MOLISE – SICILIA
VALLE D’AOSTA

OPERATIVA’

15 Agenzie hanno
effettuato attività
(nel 2004)

Attività classificata (11):

EMILIA ROMAGNA –
F. V. GIULIA – LIGURIA
LOMBARDIA – MARCHE
MOLISE – PIEMONTE
BOLZANO – UMBRIA
VALLE D’AOSTA – VENETO

Attività non classificata (4):

BASILICATA – CALABRIA
CAMPANIA – TOSCANA

SISTEMA AGENZIALE 79%

Istituzionale e/o facoltativo per 15 Agenzie su 19 che hanno partecipato alla rilevazione
EMILIA ROMAGNA – FRIULI VENEZIA GIULIA – LAZIO – LIGURIA – LOMBARDIA – MARCHE – MOLISE
PIEMONTE – PUGLIA – SICILIA – TRENTO – BOLZANO – UMBRIA – VALLE D’AOSTA – VENETO

2.2.7 Numeri sintetici

Come prodotto accessorio della rilevazione dei dati di attività (che ricordiamo sono riferiti al 2004) si possono evidenziare alcuni numeri sintetici che, pur nella loro estrema semplicità, possono dare alcuni aspetti dimensionali di massima riferibili al Sistema delle Agenzie per la Protezione dell'Ambiente.

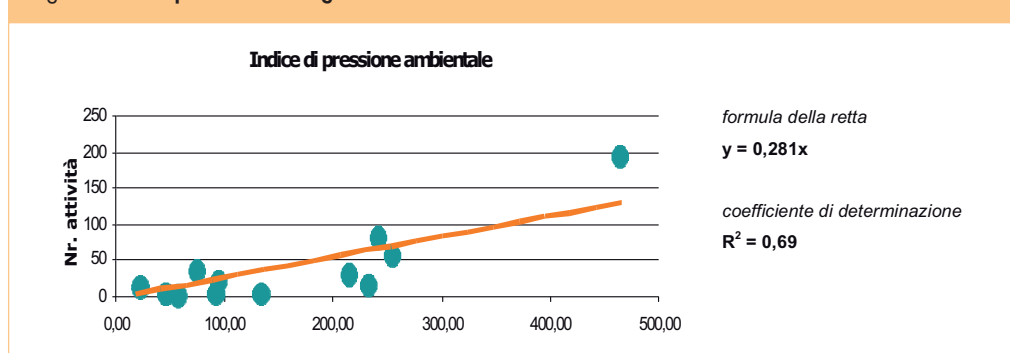
Tabella 8 – Numeri sintetici

<i>tipo attività</i>	<i>numero</i>
CONTROLLI AMBIENTALI SU AZIENDE ED ALTRE FONTI DI PRESSIONE (depuratori, discariche, siti contaminati,...) analizzando: oltre	42.600 controlli 300.000 campioni
MONITORAGGI AMBIENTALI SULLE MATRICI "STORICHE" (aria, acqua, suolo, agenti fisici) effettuando: oltre	86.000 ispezioni e sopralluoghi 27.000.000 di misure
ISTRUTTORIE E PARERI PREVENTIVI su stazioni radio base, per commissioni VIA, ecc....: quasi	65.000 istruttorie e/o partecipazioni

2.3. Elaborazione dei dati di attività

Abbiamo già visto come le elaborazioni dei numeri di attività forniti dalle Agenzie abbia lo scopo di rapportare gli stessi numeri al territorio ed alla sua pressione ambientale. Il Piano Operativo dell'ONOG 2004-2005, che ha tracciato i contenuti della fase 3 del Progetto Benchmarking, aveva posto come obiettivo elaborazioni di Attività e Funzioni finalizzate ad alimentare il Progetto LETA (Livelli Essenziali di Tutela Ambientale). Si è, quindi, lavorato a tal fine e le elaborazioni sono state finalizzate a costruire delle rette di regressione. Se consideriamo un piano cartesiano, posti in ascissa gli indici di pressione ambientale (costruiti attraverso l'insieme dei determinanti) ed in ordinata le attività correlate delle diverse Agenzie (intese come risposta alla pressione ambientale stessa), si rappresenta con una retta (**retta di regressione**) la risposta potenziale di tutto il Sistema Agenziale per ciascuna attività.

Figura 4 – Esempio di retta di regressione



Si assume che questa risposta potenziale sia, per ciascuna attività, la risposta ottimale espressa dal Sistema Agenziale oggi, in base alle risorse disponibili, e quindi il **Livello Essenziale di Tutela Ambientale** per ciascuna determinata attività.

Per accompagnare il ragionamento passando dai numeri di attività, attraverso i determinanti la pressione ambientale, fino alle rette di regressione, appare utile seguire in dettaglio i 5 passi del metodo utilizzato.

2.3.1. Creazione della tabella dei determinanti e raccolta dati

I determinanti la pressione ambientale sono stati individuati in base a documenti sviluppati in ARPA Veneto e con riferimento a documenti di pianificazione di ARPA Emilia Romagna.

I determinanti considerati sono 85, per un totale di circa 1.700 valori numerici, raggruppati in 8 macrosettori:

- A. contesto ambientale
- B. infrastrutture
- C. demografia
- D. tenore di vita
- E. consumi e rifiuti
- F. trasporti
- G. settore primario
- H. attività produttive

Come si può notare dai macrosettori elencati, sono stati considerati non solo i determinanti ambientali in senso stretto, ma anche quelli a valenza "sociale" che sicuramente interagiscono e "determinano" le attività del Sistema Agenziale, che abbiamo visto in precedenza essere "ambientali" in un senso ampio e trasversale del termine.

Per ogni regione e provincia autonoma sono stati raccolti i circa 1.700 valori dei determinanti, attingendo alle fonti maggiormente attendibili (Apat, Istat, Cnel, Ministeri vari, ecc.) e con il massimo livello di aggiornamento temporale possibile. Com'è facilmente intuibile, la Rete (cioè Internet) si è rivelata lo strumento principale per lo svolgimento di questo passaggio.

Tutti i determinati ed i relativi dati sono stati raccolti in un quadro d'unione (allegato tabella A).

2.3.2. Elaborazioni sulle voci dei determinanti e sintesi

I valori numerici raccolti per i determinanti la pressione ambientale erano dimensionalmente disomogenei a causa della diversità delle unità di misura. Per ovviare a ciò è stato costruito un quadro d'unione delle percentuali, ovvero ciascun valore di determinante, di ogni regione o provincia autonoma, è stato percentualizzato rispetto al dato nazionale. La possibilità di rapportare le percentuali dei determinanti fra loro ha consentito una sintesi dei dati, sommando le 85 voci iniziali, che ha permesso di avere valori sugli 8 macrodescrittori (allegato tabella B).

2.3.3. Creazione di indici

Questo passaggio rappresenta il momento maggiormente discrezionale del metodo. Per ognuna delle attività individuate nella scheda di rilevazione su *benchmarking on li-*

ne (allegato tabella C), è stata individuata una correlazione con specifici macrodescrittori dei determinati che maggiormente sembrano influire sull'attività considerata. La somma dei valori di una determinata combinazione rappresenta l'indice di pressione ambientale per quella specifica attività (allegato tabella D).

2.3.4. Creazione degli indicatori di attività

I vari indici di pressione ambientale rappresentano il denominatore del rapporto con i corrispondenti numeri di attività pervenuti tramite la scheda di rilevazione telematica. Il risultato di tale rapporto costituisce l'indicatore di attività, ovvero un numero che evidenzia le performance operative di un'Agenzia rapportandole alla pressione ambientale relativa al territorio di competenza della stessa.

2.3.5. Elaborazioni statistiche dei dati

Con gli indicatori di attività ottenuti si sono effettuate tutta una serie di elaborazioni che permettono di:

- elaborare statisticamente i valori degli indicatori di attività (individuazione della media e della deviazione standard). Sono stati individuati eventuali valori anomali sfruttando la disuguaglianza di Tchebicheff, la quale garantisce che almeno il 75% di una distribuzione di valori è compreso tra $\mu - 2\sigma$ e $\mu + 2\sigma$; con μ = media e σ = deviazione standard;
- creare degli istogrammi oppure grafici di altro tipo che permettano una rappresentazione visiva dei valori degli indicatori di attività delle varie Agenzie;
- costruire delle rette di regressione che, mettendo in relazione la pressione ambientale con le attività delle Arpa/Appa, consentano di stimare quale dovrebbe essere l'attività di un'Agenzia data una certa pressione ambientale (allegato tabella E). Le rette di regressione sono state costruite per quelle attività che avevano dei valori numerici sufficienti ed omogenei. Quando è stata evidenziata un'eccessiva variabilità numerica dei dati la retta non è stata calcolata. I valori che sono stati utilizzati per la costruzione delle rette sono quelli compresi nell'intervallo -2σ e $+2\sigma$, dove σ = deviazione standard. I valori non considerati sono stati evidenziati ed è stata nuovamente calcolata ed evidenziata la media dei valori compresi nell'intervallo.

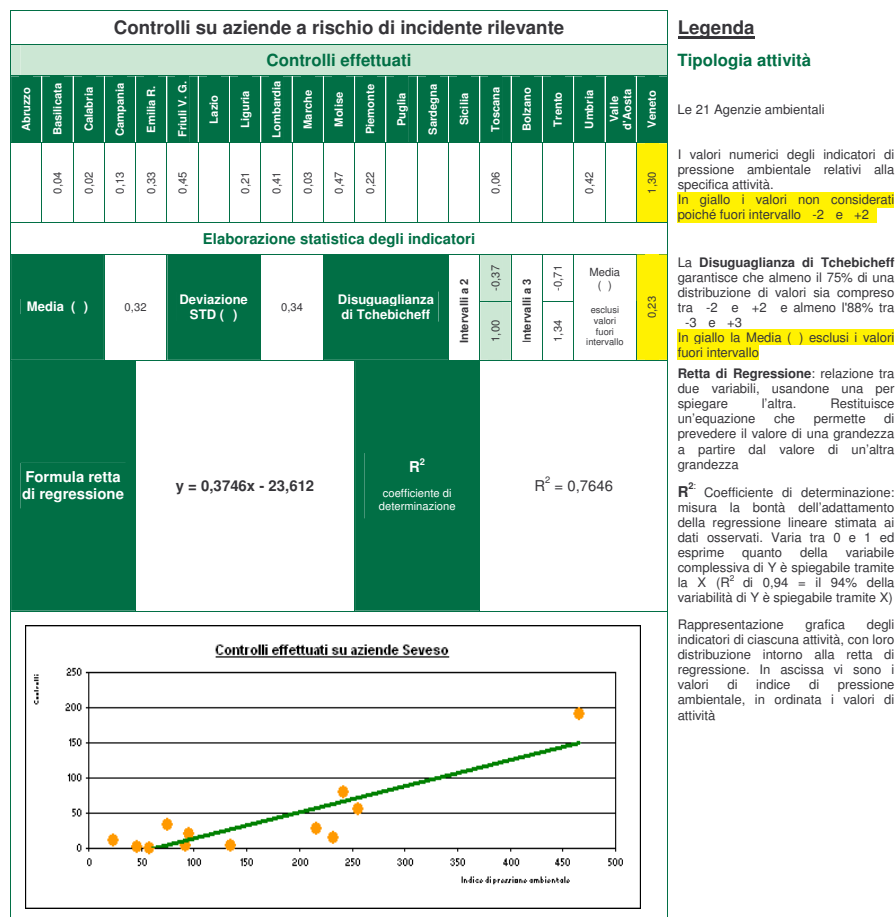
2.4. Conclusioni

Le tabelle sulle attività, i quadri d'unione, le rette di regressione possono essere considerati risultato e patrimonio della tematica di Attività e Funzioni del Progetto Benchmarking, inteso come sviluppo di tutte e tre le fasi del progetto stesso.

In realtà i risultati del Progetto hanno sempre spronato a perfezionarlo, ad alzare il livello, ad evidenziare i punti critici per affrontarli ed eliminarli.

E' possibile evidenziare, sulla base dell'esperienza dello sviluppo del benchmarking e della tematica di Attività e Funzioni in particolare, alcune indicazioni per un possibile, e per certi versi auspicabile, sviluppo dell'attività. Questo sviluppo è tracciato pensando il più possibile all'obiettivo LETA, ovvero fornire il contributo del Sistema Agenziale ad un'ipotetica costruzione dei **LETA** (LIVELLI ESSENZIALI DI TUTELA AMBIENTALE) a livello nazionale, assieme a tutti gli attori operanti nel settore ambientale.

Figura 5 – Esempio di elaborazione statistica dei dati attività e legenda



Si ritiene, quindi, necessario sempre più condividere ed oggettivare gli strumenti tecnici di riferimento. Per fare ciò si dovrebbero attivare alcuni gruppi di lavoro o gruppi di studio per la definizione tecnica di strumenti che dovrebbero poi essere formalizzati all'interno del Sistema Agenziale. Gli strumenti su cui si può iniziare questa fase di lavoro, sulla base anche degli sviluppi contenuti in questo rapporto di Attività e Funzioni, sono:

- "Pacchetto Determinanti" per lo sviluppo di un pacchetto nazionale di determinanti la pressione ambientale condiviso negli oggetti, nelle fonti dei dati, nelle modalità di aggiornamento e nei possibili utilizzi. La metodologia di Attività e Funzioni sarebbe maggiormente supportata nei risultati da una condivisione formalizzata del "pacchetto determinanti";
- "Glossario Attività"

per la definizione di un Glossario Nazionale delle Attività condiviso, per l'evidenziazione di alcune Attività Indice monitorate ad alta frequenza e preferibilmente in continuo, e per la condivisione degli oggetti ed aggettivi di classificazione delle attività;

- "ONOG in rete"

va potenziato il ruolo del sito dell'ONOG (www.onog.it) ed in particolare del benchmarking on line, quale contenitore di elementi condivisi da tutte le Agenzie del Sistema, quale depositario di metodologie, strumenti e dati tecnico-gestionali. Altre possibili implementazioni vanno verso un utilizzo coordinato ed efficace di spazi per le domande ricorrenti: Faq dirette e/o supportate da enciclopedie web (tipo wikipedia);

- "Rete Referenti ONOG"

il contatto fra operatori delle Agenzie è stato la base essenziale dello sviluppo del Progetto Benchmarking e in tale veste va sicuramente potenziato, meglio definito ed articolato. Potrebbe essere utile una formalizzazione del referente, ovvero che ogni Agenzia del Sistema istituisce al proprio interno (con atto) la figura del Referente ONOG. Il Referente ONOG dovrebbe essere una figura dirigenziale con responsabilità della validazione dei dati trasmessi all'ONOG dalla propria Agenzia e completa conoscenza ed aggiornamento dello stato di avanzamento di tutte le iniziative dell'Osservatorio, con tali attività inserite nella propria declaratoria di incarico. Ovviamente su ciascuna linea operativa potranno partecipare figure tecniche specifiche di riferimento.

Le conclusioni a margine di questo 3° rapporto possono, ed in un certo senso devono, avere un respiro più ampio. Aver fatto benchmarking dal 2001 al 2006 è stato un percorso che ha arricchito culturalmente e professionalmente tutti coloro che vi hanno partecipato, in Apat e nelle Agenzie, i Direttori Generali e i partecipanti tutti al gruppo di coordinamento, i referenti e tutti coloro che nella propria Agenzia hanno forse dovuto ripensare un attimo a far sintesi della propria attività per fornire dati, classificazioni, numeri e tanto altro. Questo anche tenendo presente tutte le reazioni verificate in questi anni, da chi si è lamentato per il lavoro in più, a chi ha ringraziato per l'opportunità di alzare la testa dal proprio lavoro di dettaglio per poter avere una visione più ampia su cosa si stava facendo.

Il valore di ONOG, il valore del Progetto Benchmarking, potrebbero stare tutti qui. In realtà si è prodotto molto di più. C'è chi ha visto o rivisto l'organizzazione, la pianta organica; chi ha acquisito, elaborando le metodologie di rilevazione di benchmarking, strumenti interni di valutazione gestionale; chi, con una telefonata, ha risparmiato il ricorso a consulenti; chi ha intravisto un processo di miglioramento di strumenti gestionali che considerava già ottimali. Tanti altri esempi del genere hanno percorso i 6 anni di Progetto benchmarking, 6 anni di ONOG.

Questi risultati creano la consapevolezza che la strada percorsa può essere sviluppata raggiungendo orizzonti più ampi.

Tabella E.1 – Controlli su Seveso

Controlli su aziende a rischio di incidente rilevante

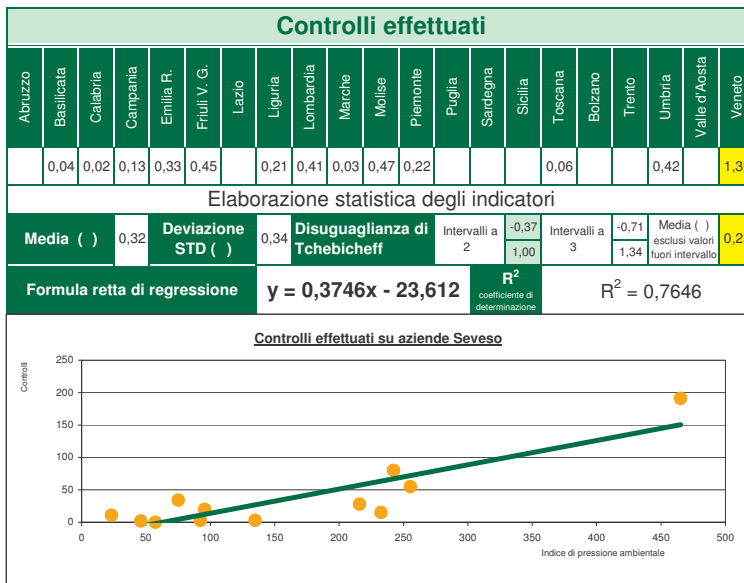
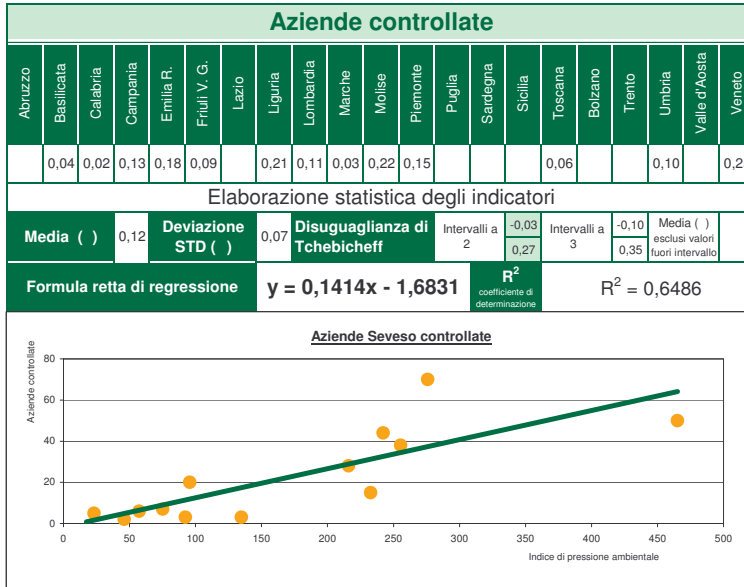


Tabella E.2 – Controlli su depuratori

Controlli su depuratori

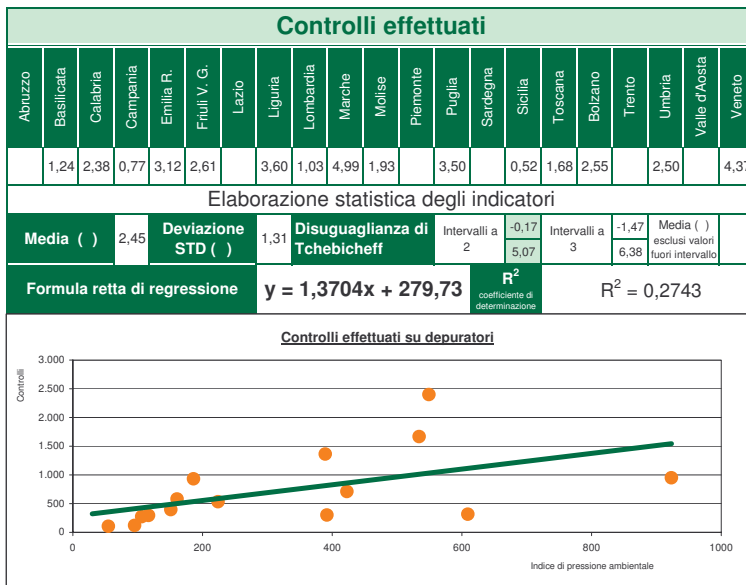
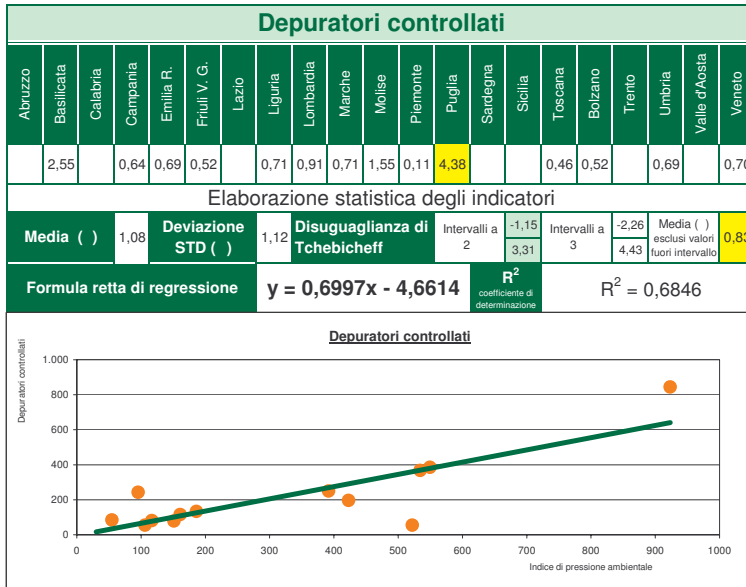


Tabella E.3 – Controlli su discariche

Controlli su discariche

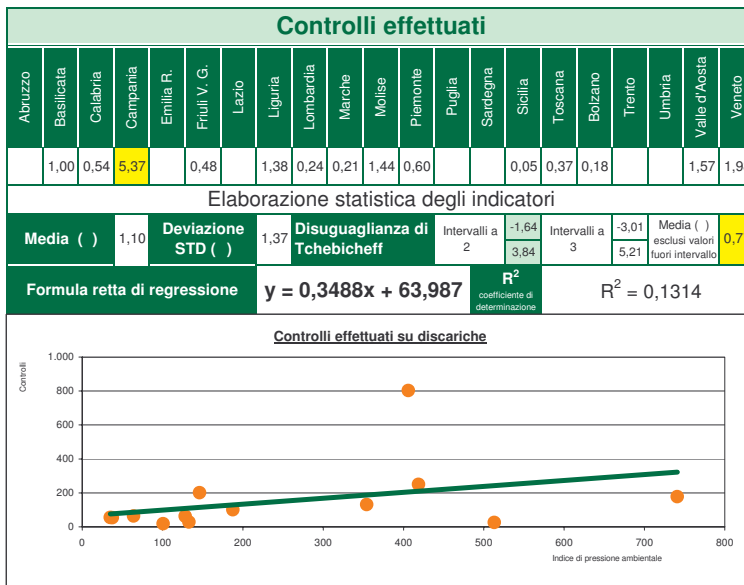
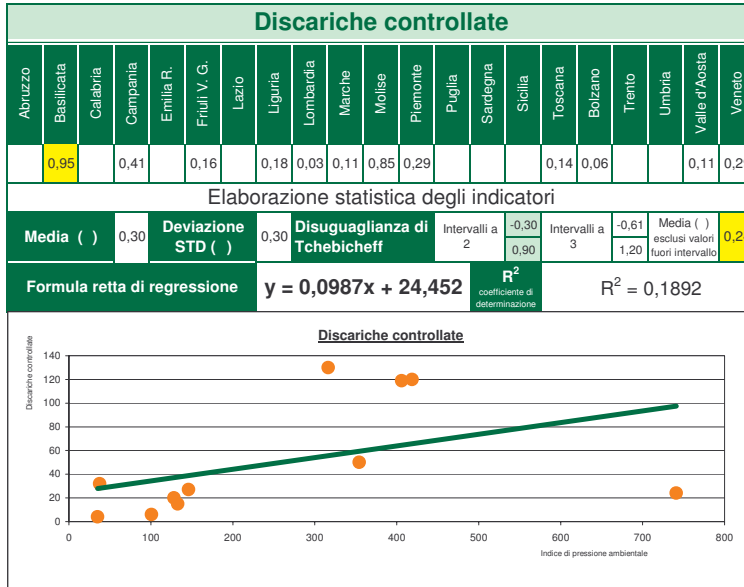


Tabella E.4 – Controlli su siti contaminati

Controlli su siti contaminati

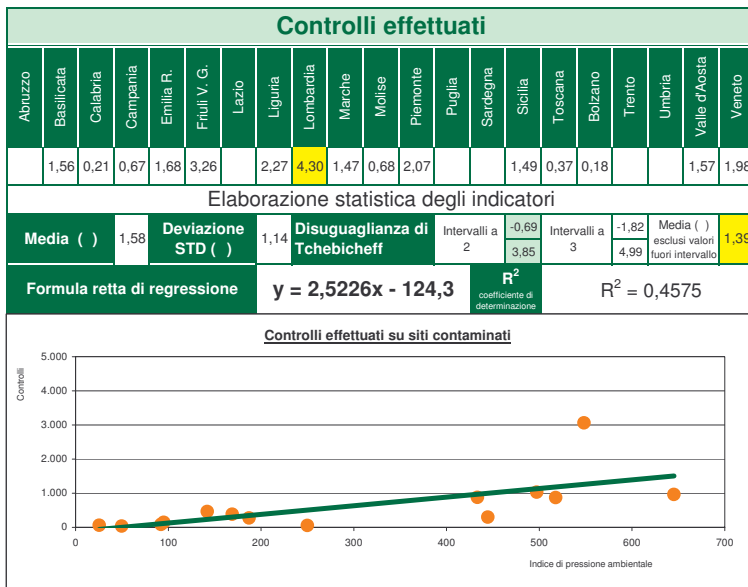
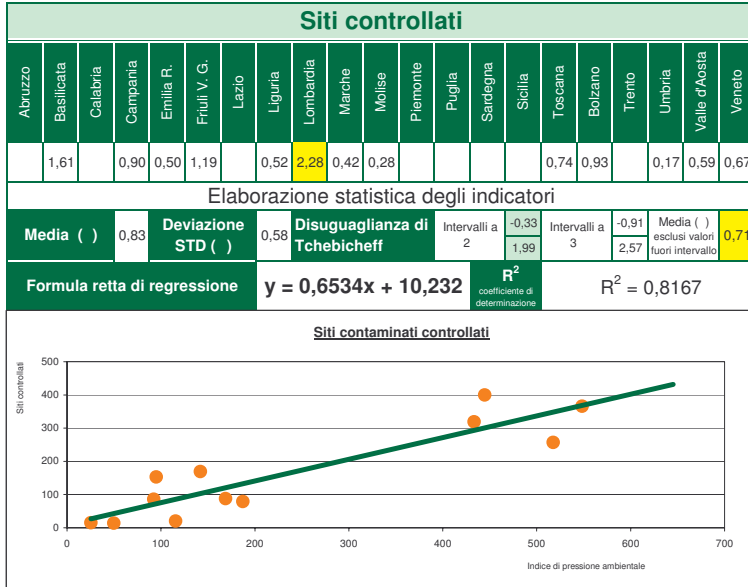


Tabella E.5 – Campioni su emissioni

Controlli analitici su emissioni atmosferiche

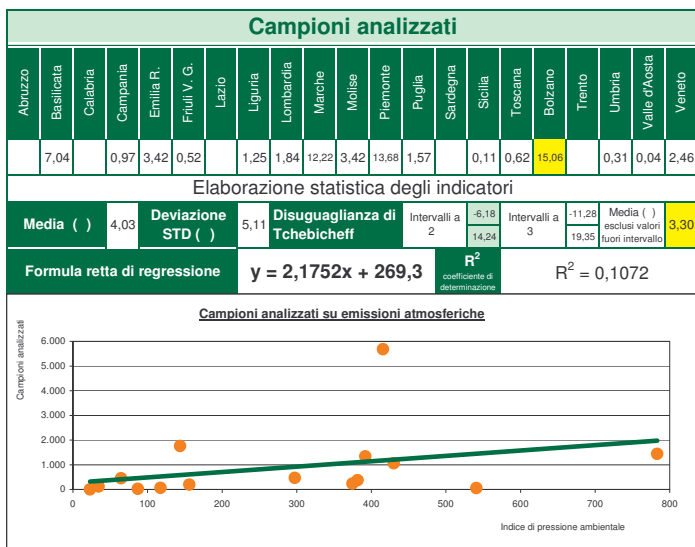


Tabella E.6 – Campioni su scarichi

Controlli analitici su scarichi e liquami

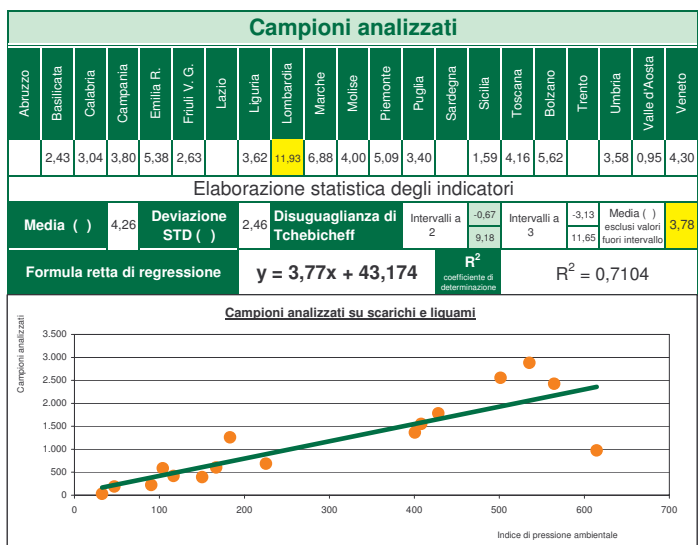


Tabella E.7 – Campioni su siti contaminati

Controlli analitici su siti contaminati

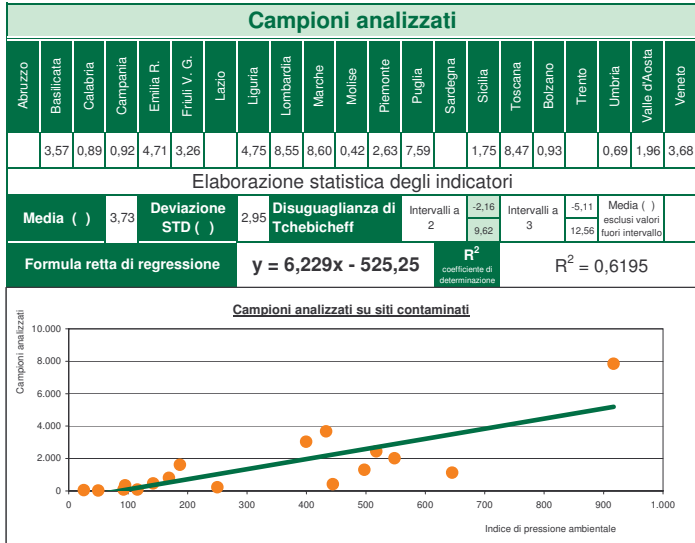


Tabella E.8 – Campioni su rifiuti

Controlli analitici su rifiuti e fanghi

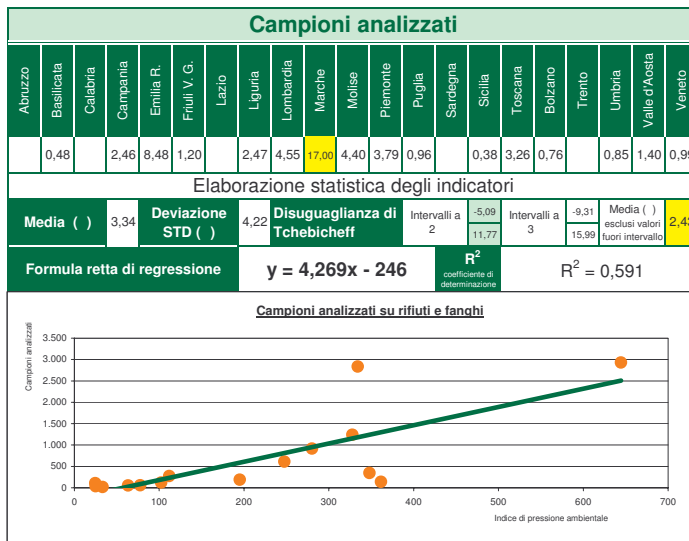


Tabella E.9 – Campioni su discariche

Controlli analitici su discariche

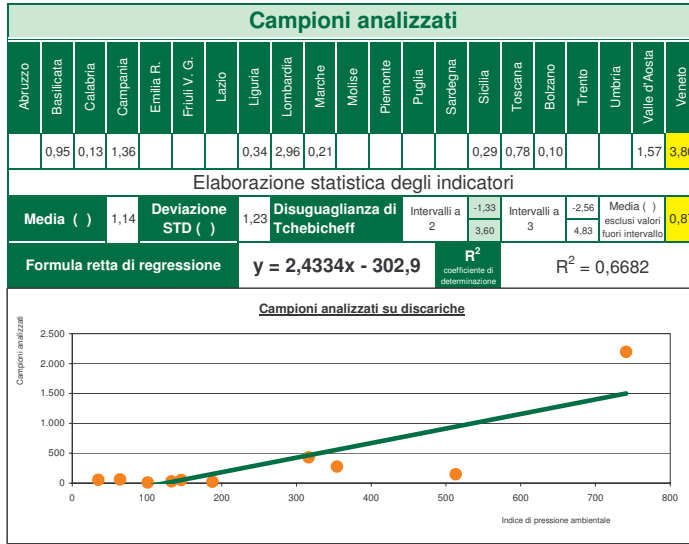


Tabella E.10 – Campioni NIR

Controlli analitici su radiazioni non ionizzanti

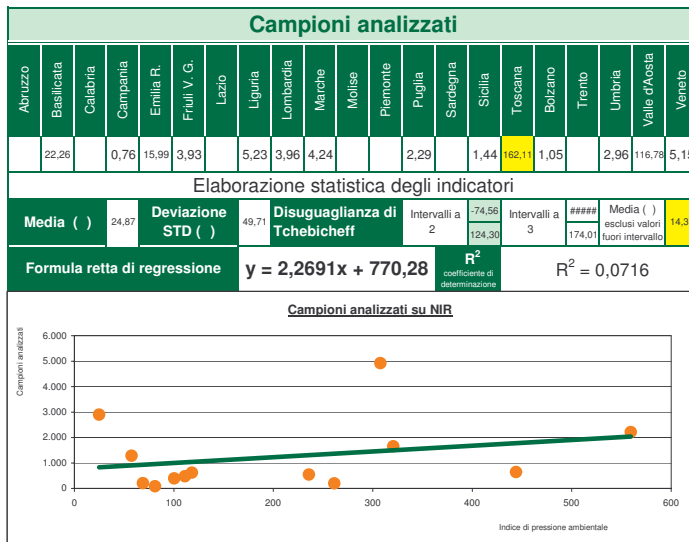


Tabella E.11 – Campioni radioattività

Controlli analitici su radioattività

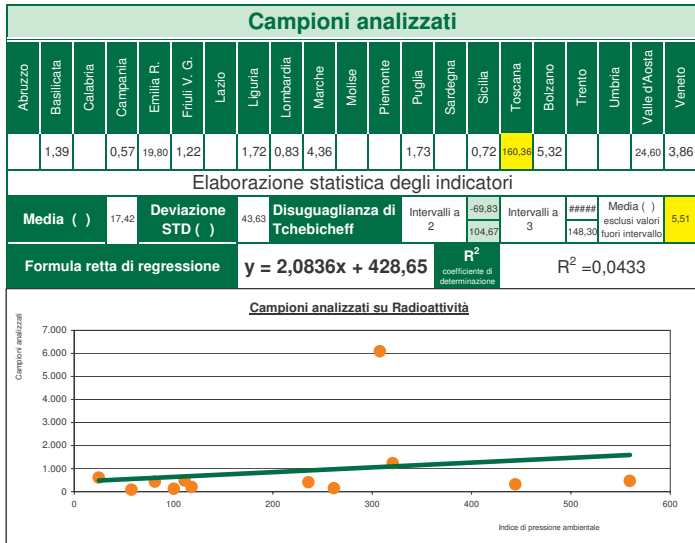


Tabella E.12 – Campioni rumore

Controlli analitici su rumore

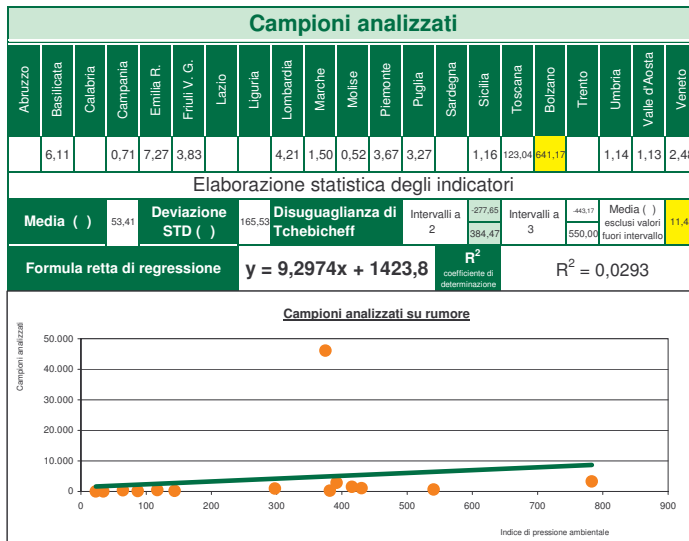
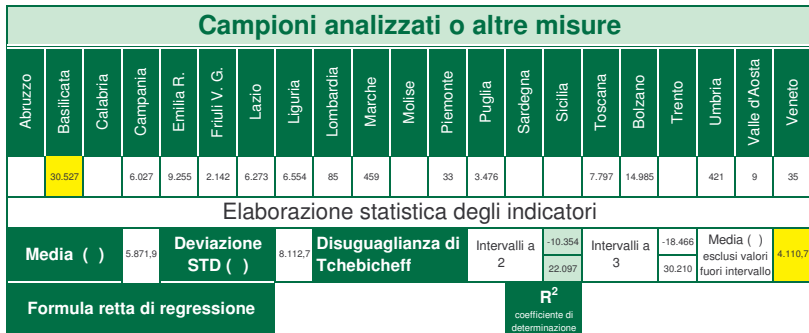
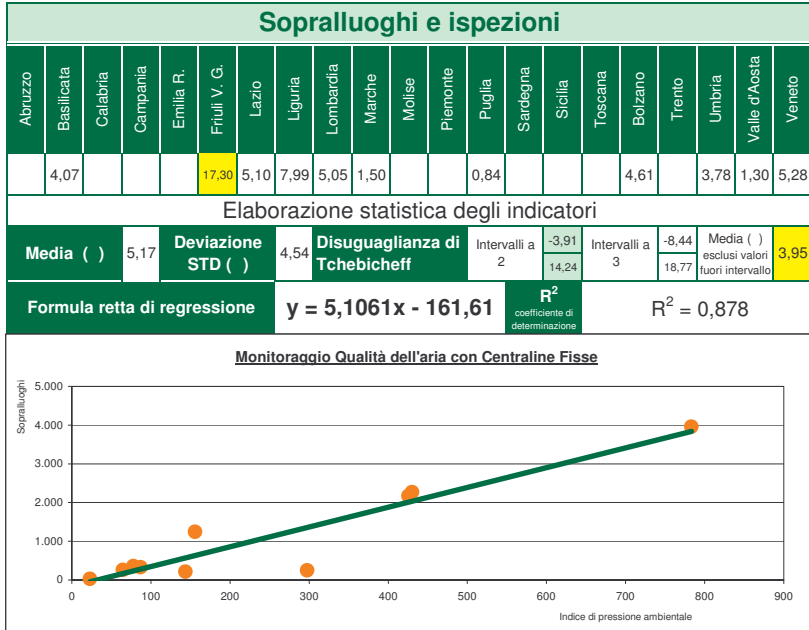


Tabella E.13 – Qualità aria - centraline

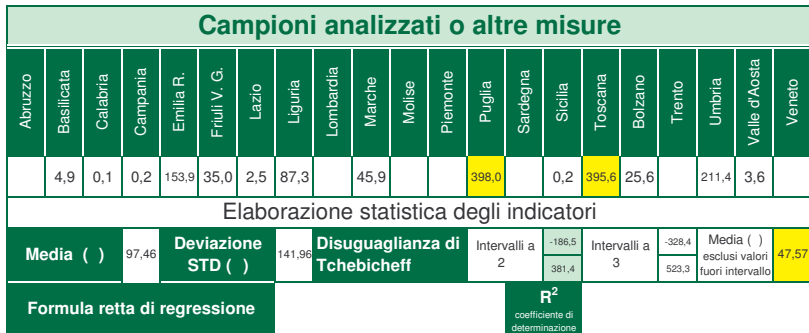
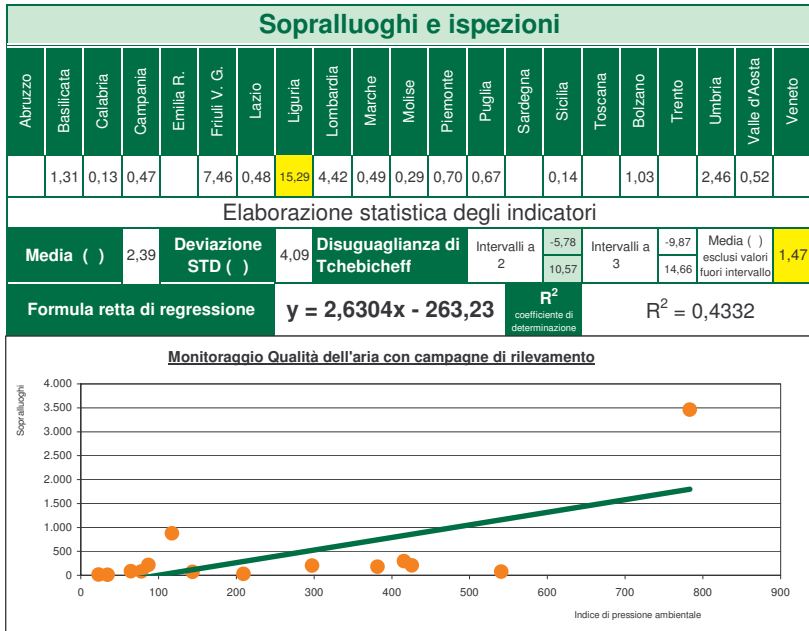
Monitoraggio qualità dell'aria - centraline fisse



retta non calcolata perché dati eccessivamente variabili

Tabella E.14 – Qualità aria - campagne

Monitoraggio qualità dell'aria - campagne di rilevamento



retta non calcolata perché dati eccessivamente variabili

Tabella E.15 – Corsi acqua superficiali

Monitoraggio acqua - corsi d'acqua superficiali

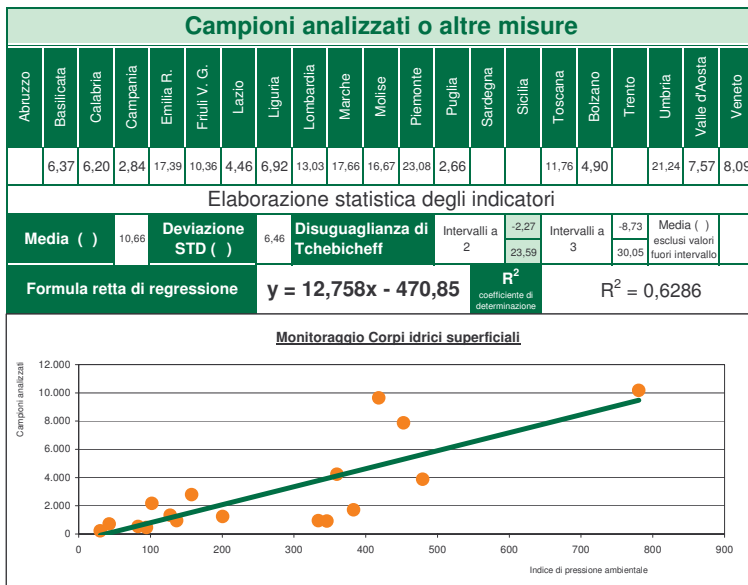
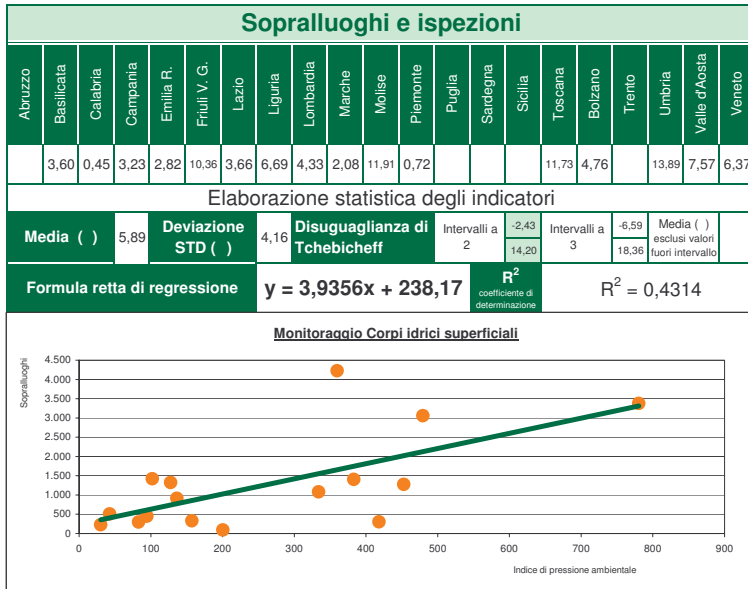


Tabella E.16 – Laghi e corpi idrici artificiali

Monitoraggio acqua - laghi e corpi idrici artificiali

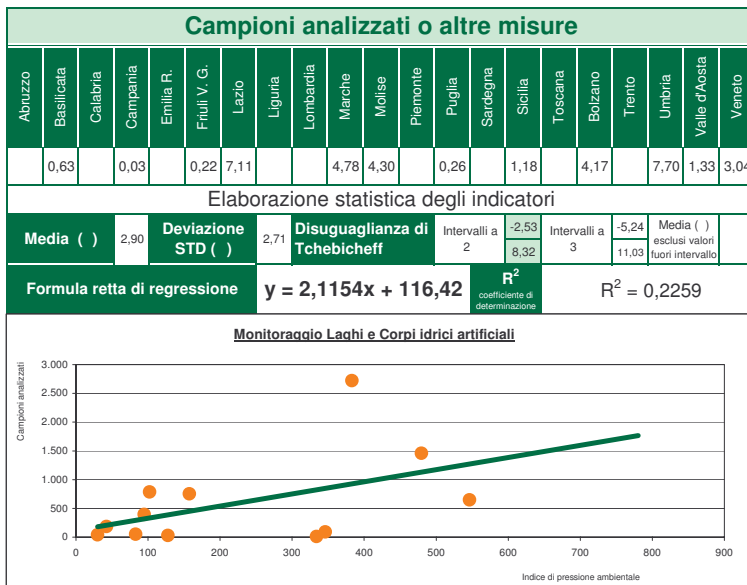
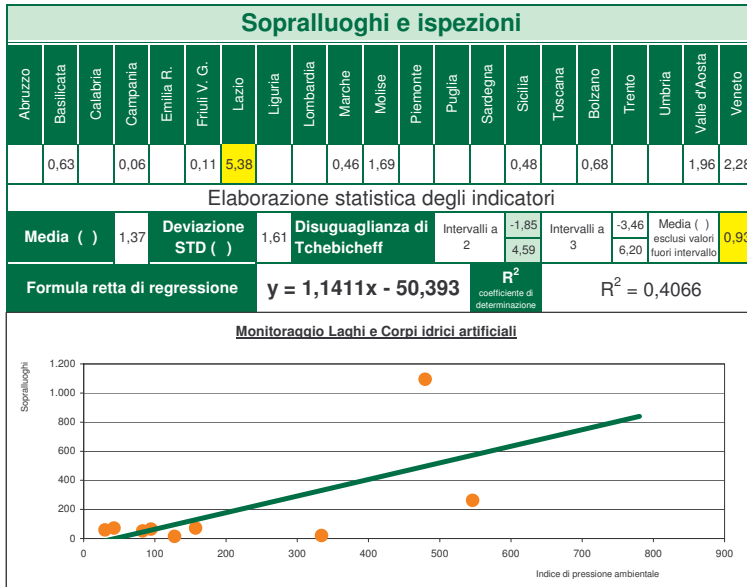


Tabella E.17 – Acque marine costiere e transizione

Monitoraggio acqua - marino costiere e transizione

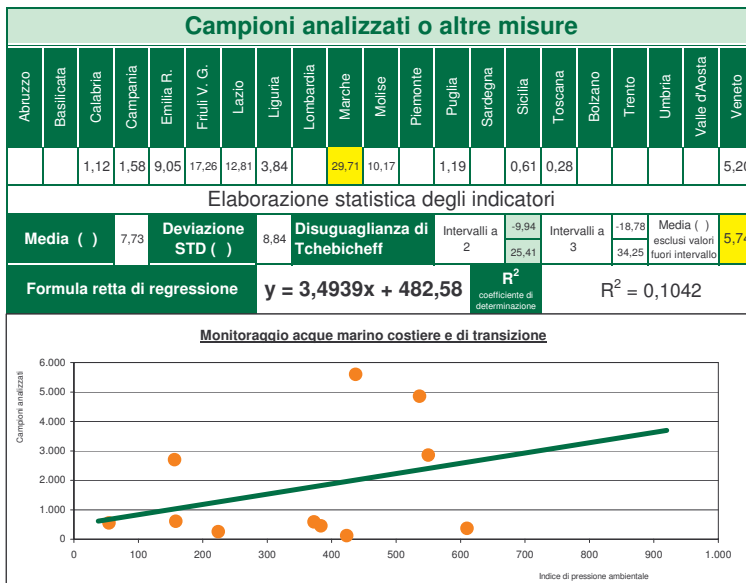
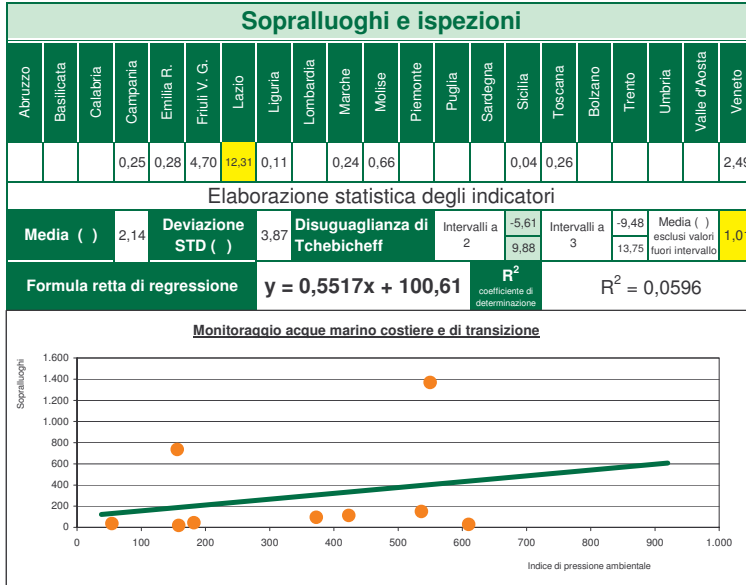


Tabella E.18 – Acque sotterranee

Monitoraggio acqua - corpi idrici sotterranei

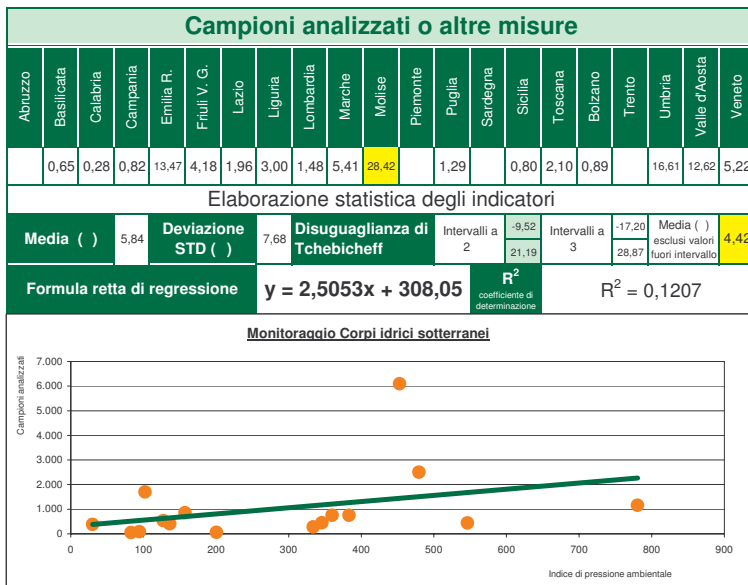
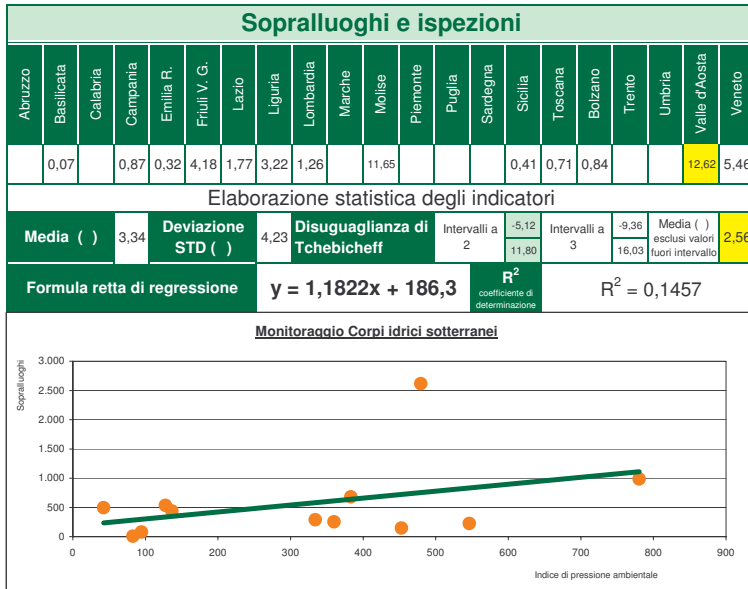


Tabella E.19 – Suolo

Monitoraggio suolo (al di fuori del controllo dei siti inquinati e delle bonifiche)

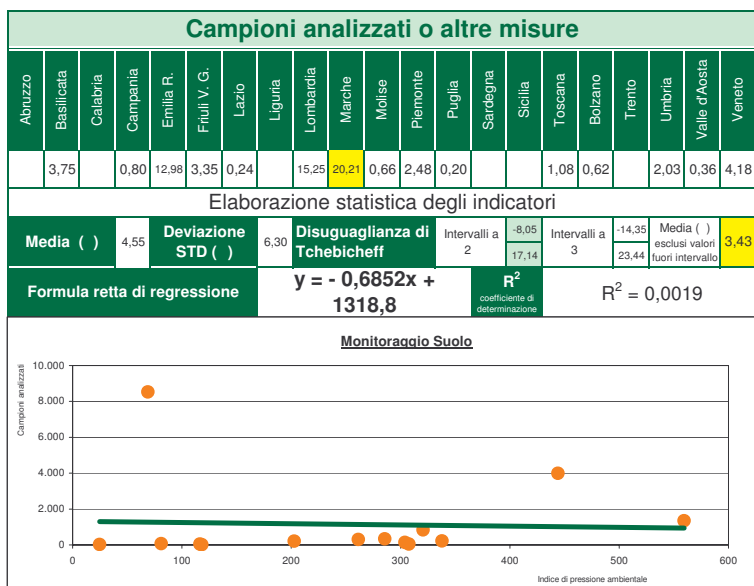
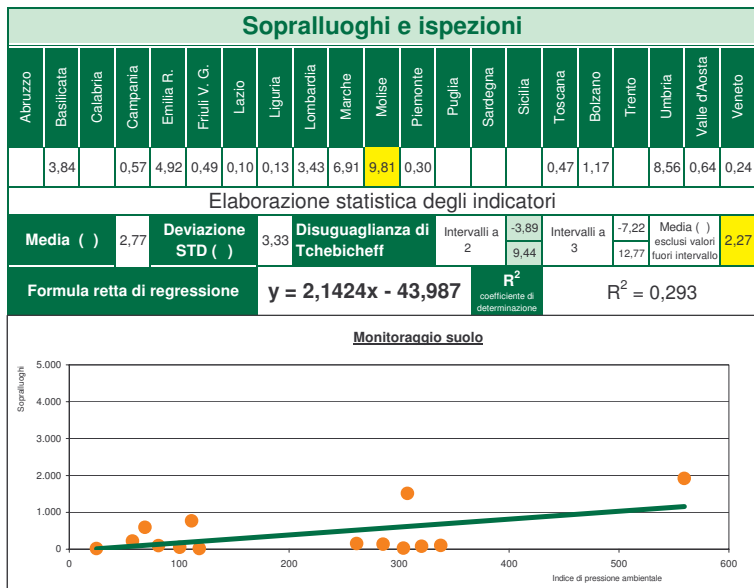
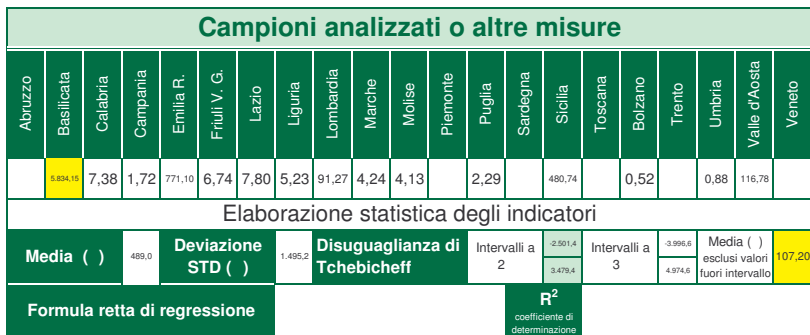
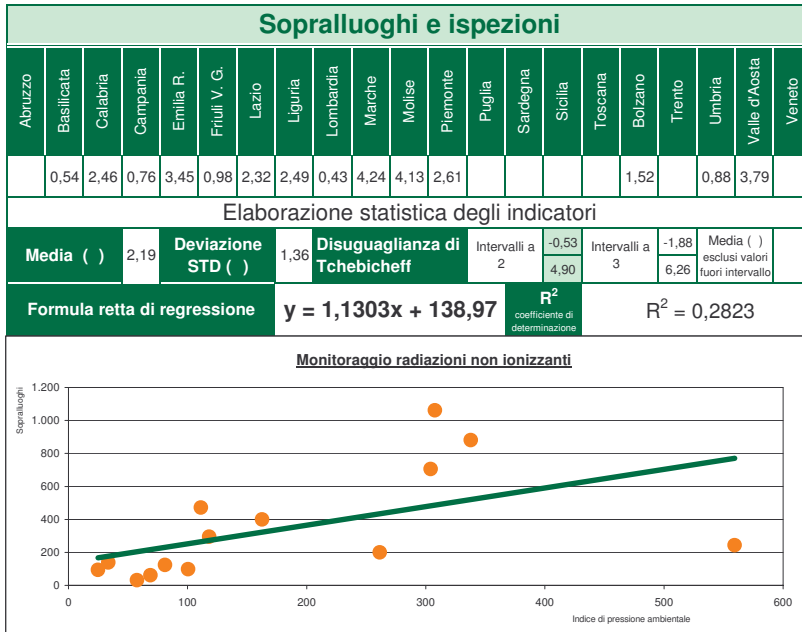


Tabella E.20 – Monitoraggio NIR

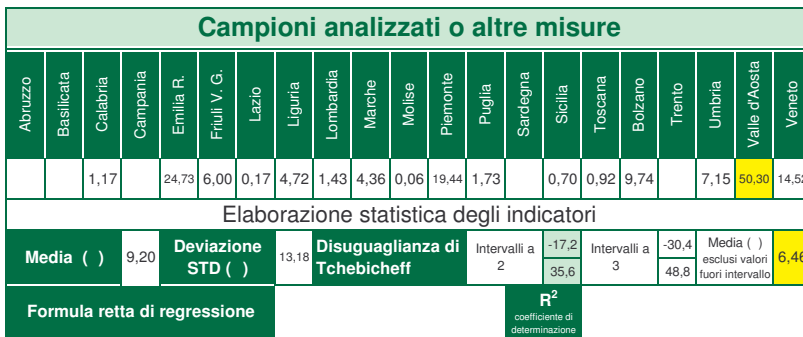
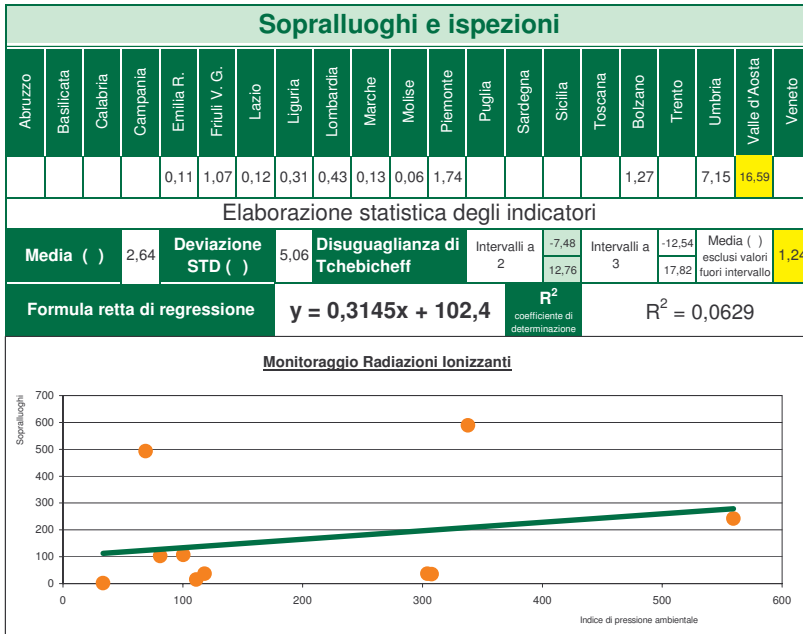
Monitoraggio agenti fisici - radiazioni non ionizzanti



retta non calcolata perché dati eccessivamente variabili

Tabella E.21 – Monitoraggio radiazioni ionizzanti

Monitoraggio agenti fisici - radiazioni ionizzanti



retta non calcolata perché dati eccessivamente variabili

Tabella E.22 – Monitoraggio rumore

Monitoraggio agenti fisici - rumore

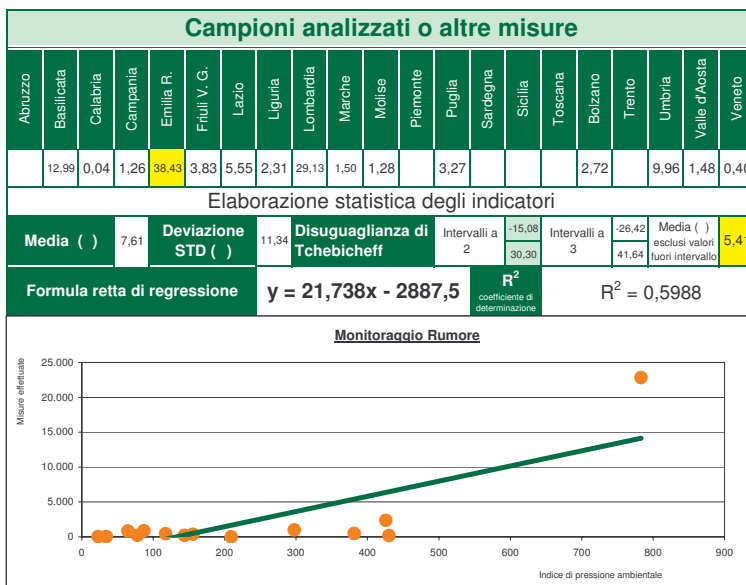
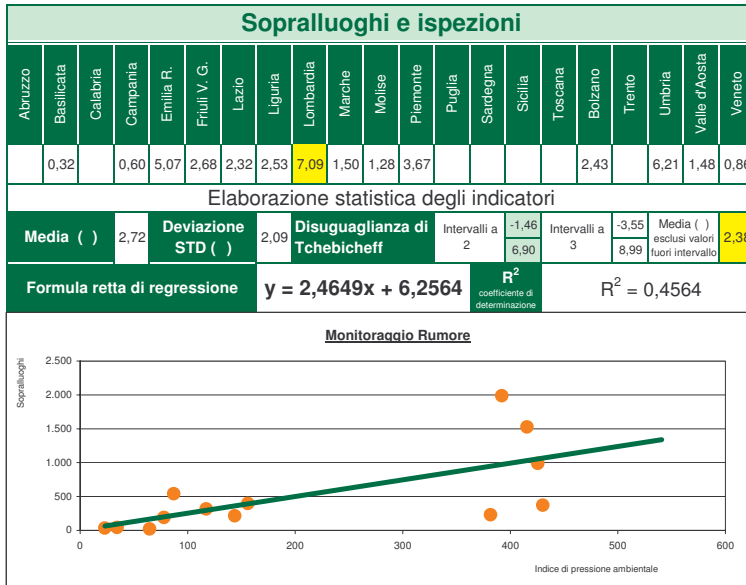


Tabella E.23 – Analisi acque uso potabile

Analisi su acque destinate ad uso potabile

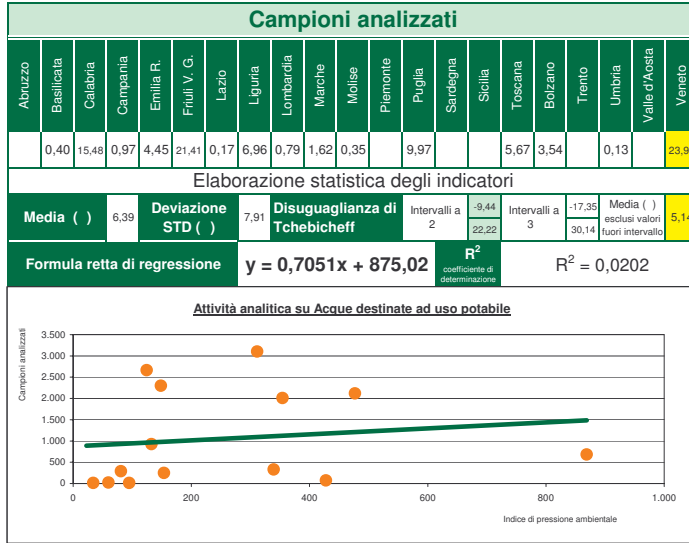


Tabella E.24 – Analisi acque balneazione

Analisi su acque di balneazione

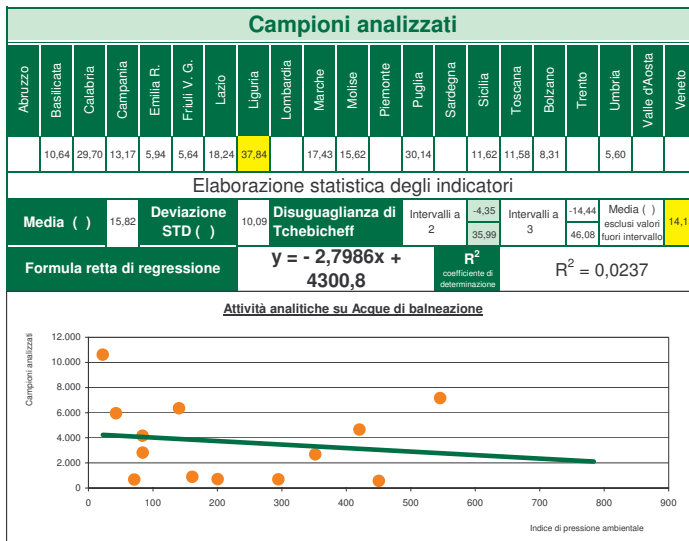


Tabella E.25 – Analisi acque uso potabile

Analisi su acque potabili

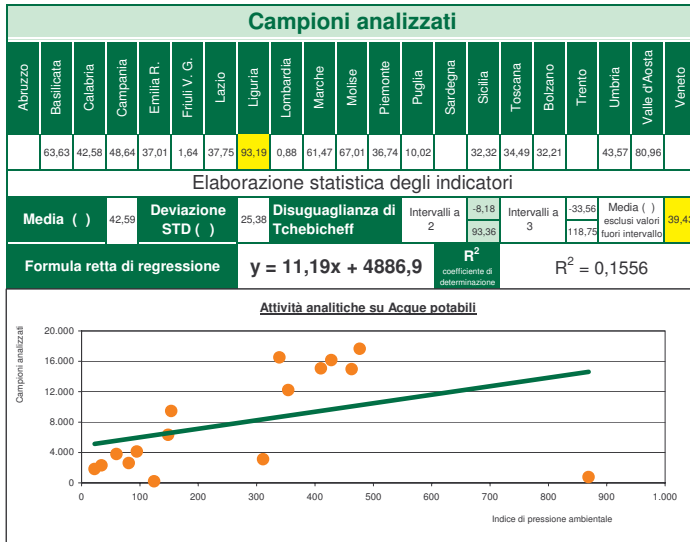


Tabella E.26 – Analisi acque balneazione

Analisi su acque termali e minerali

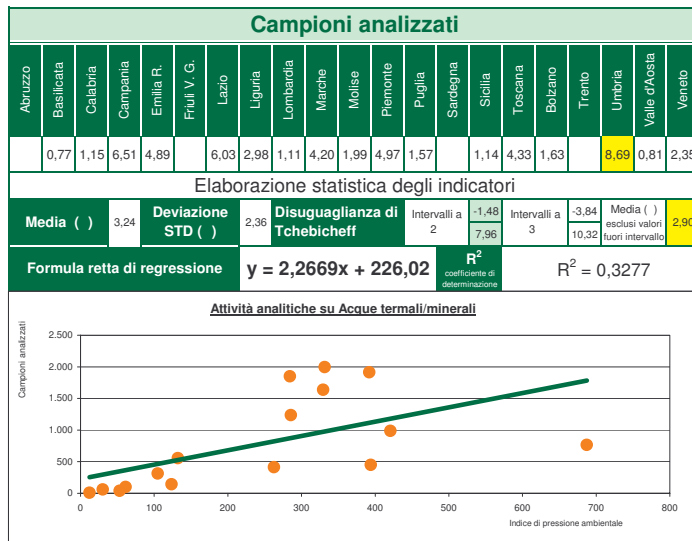


Tabella E.27 – Analisi acque tecnologiche

Analisi su acque tecnologiche e di piscina

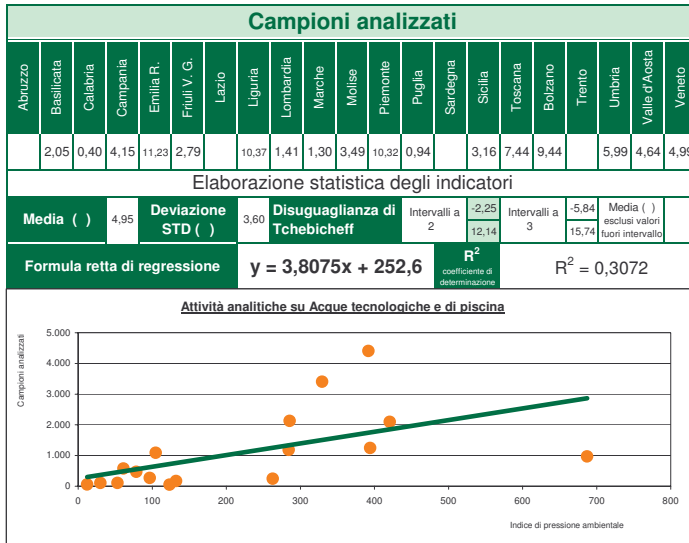


Tabella E.28 – Analisi alimenti

Analisi su alimenti

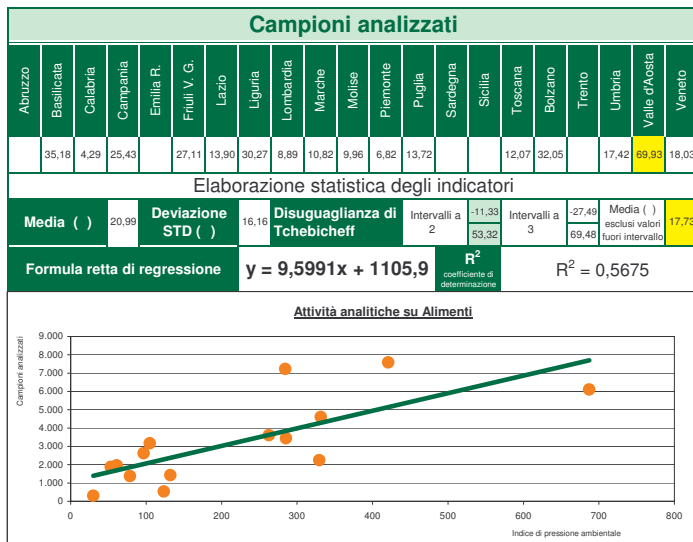
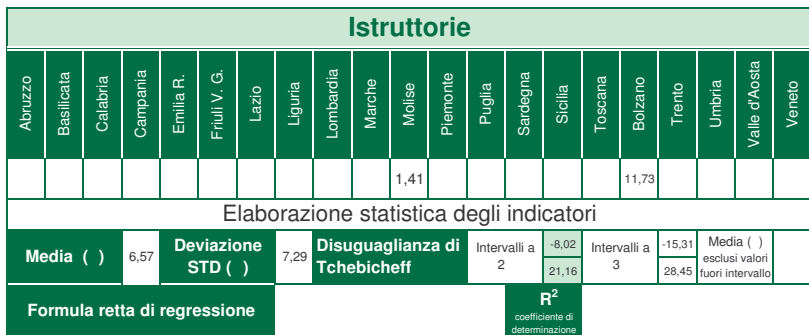
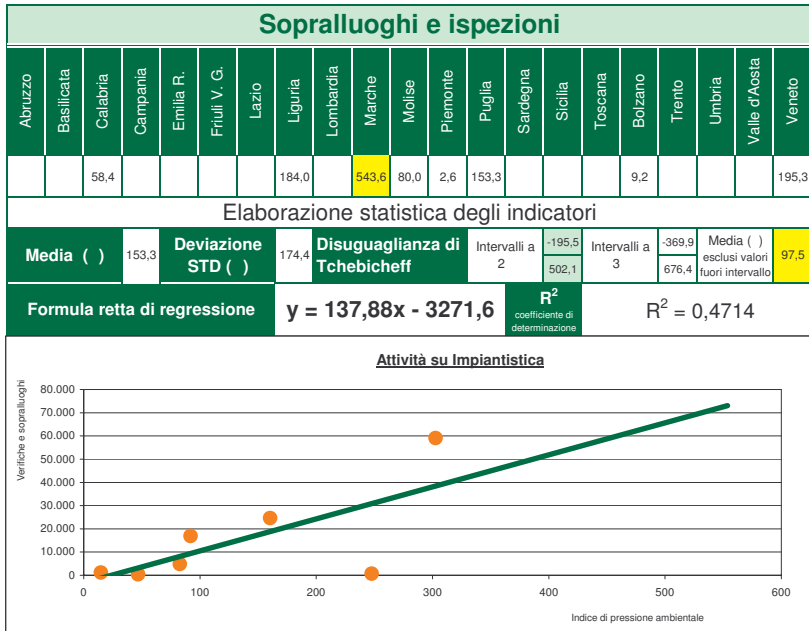


Tabella E.29 – Attività su impiantistica

Impiantistica



retta non calcolata perché dati insufficienti

Tabella E.30 – Attività su emergenza ambientale

Emergenze ambientali

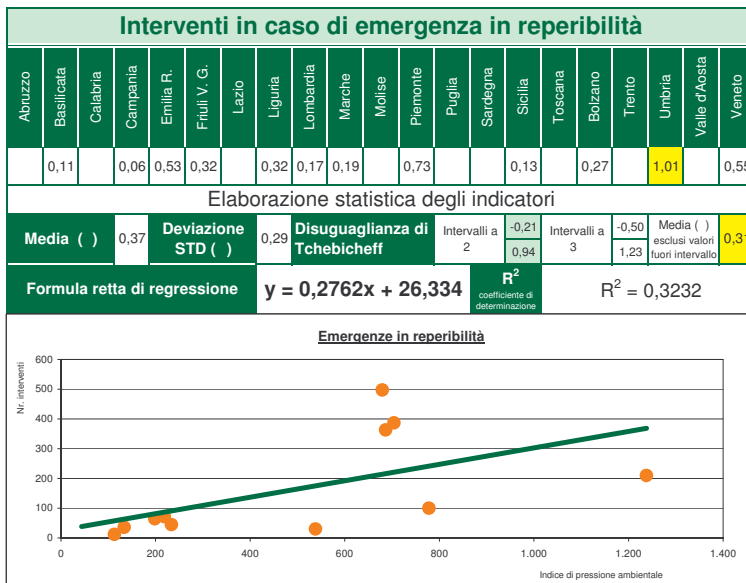
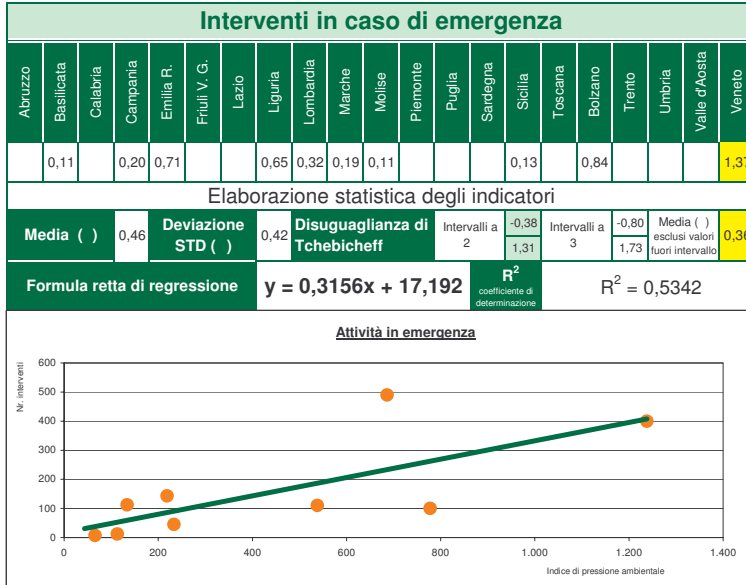


Tabella E.31 – Istruttorie e pareri

Istruttorie e pareri preventivi

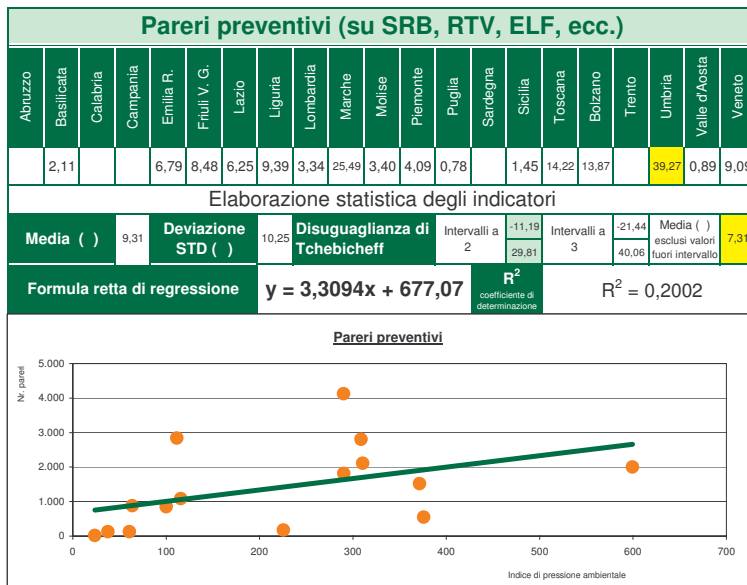
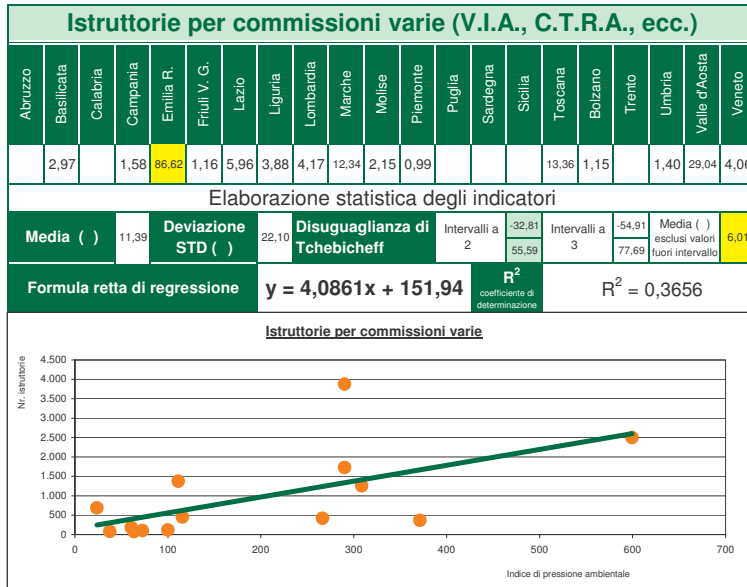


Tabella E.32 – Reporting ambientale

Istruttorie e pareri preventivi

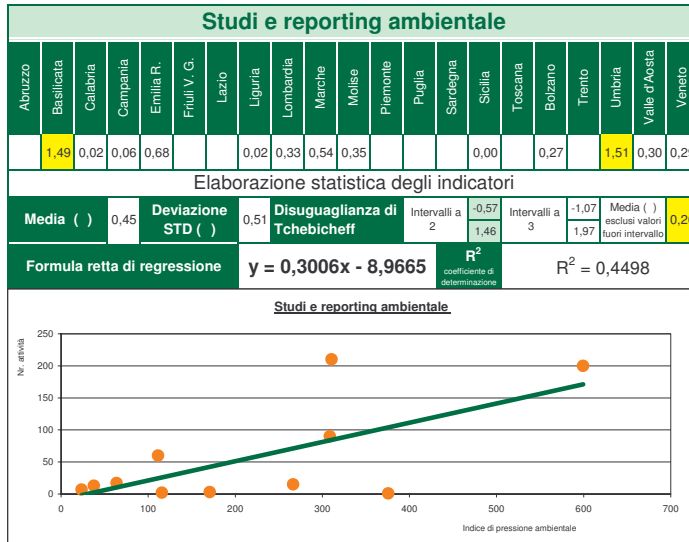
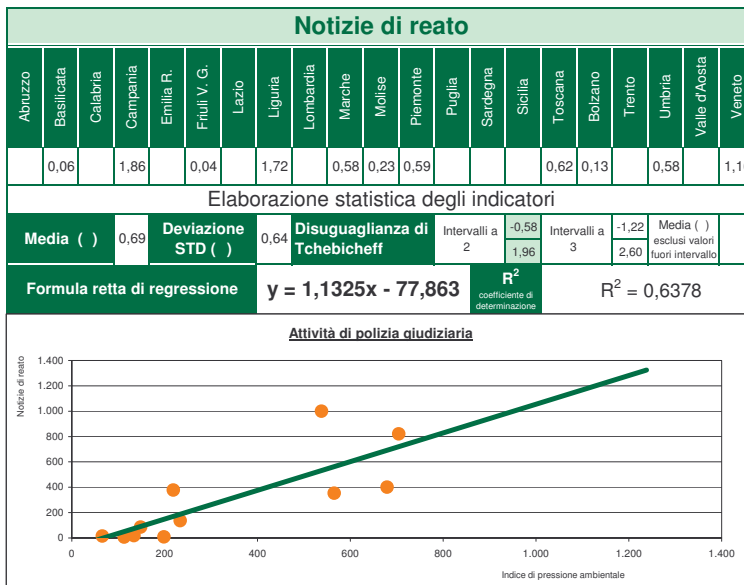
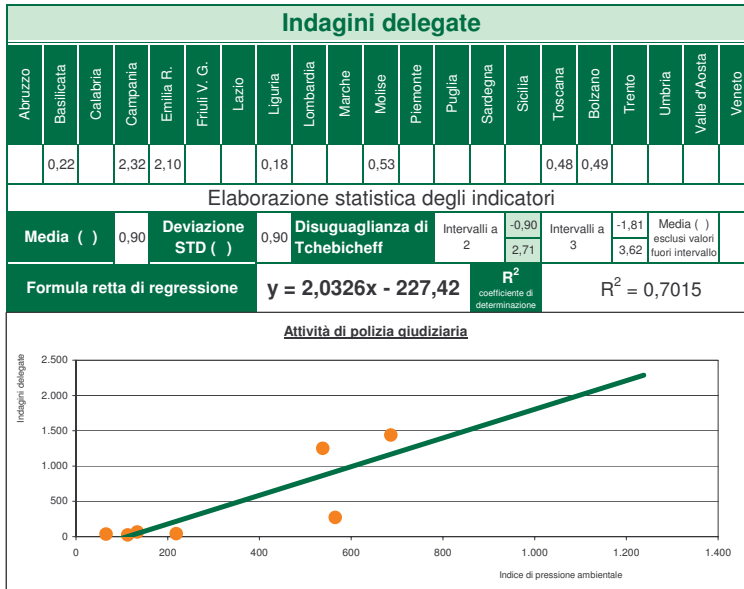


Tabella E.33 – Attività di polizia giudiziaria

Attività di polizia giudiziaria



3. Modelli organizzativi e gestione del personale

3.1 Premessa

Come già evidenziato in occasione della pubblicazione dei precedenti rapporti, le attività di benchmarking sui modelli organizzativi e le dotazioni di personale si caratterizzano per il fatto che tanto gli assetti organizzativi quanto le trasformazioni che interessano il personale impiegato hanno, per definizione, un carattere contingente e fortemente legato allo specifico contesto di riferimento. Nel caso delle agenzie regionali e provinciali di protezione ambientale, questa constatazione assume contorni ancor più marcati se si considera che ciascuna di esse ha "ereditato" la propria dotazione organica da altri comparti, in particolare da quello sanitario. Partendo da questa dotazione, con le sue caratteristiche e, talvolta, i suoi limiti, sono state intraprese dalle singole agenzie specifiche politiche di sviluppo del personale. Per questo, sin dall'avvio dell'esperienza di benchmarking, la dotazione di personale ha sempre rappresentato un dato strutturale di partenza, poco modificabile nel breve periodo, ma comunque imprescindibile per valutare la sostenibilità delle scelte adottate in chiave di sviluppo organizzativo. Appare pertanto evidente come l'obiettivo del confronto non possa essere che quello di realizzare un momento di approfondimento e di scambio tra le agenzie al fine di impostare una riflessione volta alla individuazione di indicatori quantitativi per la definizione di standard o parametri di riferimento, anche rispetto alle dotazioni di personale.

Il vivo interesse da parte degli operatori del sistema agenziale sul benchmarking sul personale è confermato anche dal costante incremento del numero delle agenzie partecipanti alla tre fasi successive dell'iniziativa: la fase 3, a conclusione del ciclo triennale del progetto (2003-2005), ha registrato la sostanziale partecipazione di tutte le Agenzie regionali e provinciali, ad eccezione di Arpa Sardegna (cfr. figura 6).

Figura 6 – Agenzie partecipanti alle tre fasi del progetto Benchmarking



L'intensificarsi dell'interazione tra le linee progettuali del benchmarking, e tra queste e i tavoli di lavoro¹ attivati nel 2005 in seno all'ONOG, ha permesso di guardare ai dati riferiti al personale come ad una base informativa da cui attingere per comprendere meglio le caratteristiche organizzative delle agenzie, per avviare o supportare esperienze di benchmarking competitivo e/o funzionale o, ancora, per impostare proiezioni di natura economico-contabile di sistema.

Tali dati, inoltre, possono essere utili per benchmarking interni ad ogni agenzia consentendo lo sviluppo di ulteriori forme di controllo e di confronto tra dipartimenti provinciali e/o singole unità organizzative omogenee. In sintesi, i dati di personale costituiscono una componente da cui difficilmente si può prescindere se si vuole costruire un percorso di crescita orientato al miglioramento delle performance gestionali anche attraverso l'incrocio dei dati di personale con i volumi di attività, gli indicatori di risultato, i dati di costo, ecc..

Figura 7 – Collocazione della linea progettuale Modelli organizzativi e dotazioni di personale all'interno delle attività ONOG



Prima di procedere alla presentazione è opportuno richiamare alcuni limiti, peraltro già evidenziati ed esplicitati nelle precedenti rilevazioni, circa l'omogeneità e la confrontabilità dei dati stessi che, pur non pregiudicando la significatività dei risultati, inducono tuttavia ad usare la massima cautela nel loro utilizzo.

¹ Determinazione dei Livelli Essenziali di Tutela Ambientale (LETA) e Controllo di gestione

Tra questi è opportuno ricordare:

- **la diversa situazione delle agenzie rispetto alla definizione e alla stabile acquisizione del personale.** Il Sistema agenziale si caratterizza per una forte eterogeneità organizzativa tra le sue componenti che induce necessariamente a collocare lo sviluppo e il consolidamento organizzativo delle singole realtà all'interno di percorsi molto diversi e a ponderare, attraverso di essi, il giudizio circa gli attuali livelli di sviluppo, in termini di attività svolte, di impatto sul territorio, di specializzazione o diversificazione delle competenze, cui sono pervenute le agenzie. Peraltro, proprio per dare conto di queste diversità, si è deciso nel corso della fase 3 del progetto, di recuperare i dati relativi agli organici che ciascuna agenzia si è vista trasferire dalle Asl all'indomani della propria istituzione. Questo dato permette da un lato di fissare quelle che potremmo chiamare le condizioni di partenza e di apprezzarne la relative difformità e dall'altro di comprendere meglio le singole traiettorie di sviluppo;
- **la diversificazione delle attività svolte dalle agenzie.** L'accostamento tra indicatori strutturali come quelli relativi al personale e indicatori di attività per l'identificazione di livelli di performance sarebbe possibile solo partendo dall'assunto che tutte le agenzie svolgano le medesime attività, cosa che non corrisponde al vero se si tiene conto, per esempio, della circostanza che in alcune agenzie permangono attività che in altre regioni sono rimaste di competenza delle aziende sanitarie o della diversificazione delle attività in atto soprattutto da parte delle agenzie più mature;
- **il rapporto con l'Ente regione:** le Agenzie in quanto enti strumentali delle Regioni possono, nel tempo, avere goduto di un maggiore o minore grado di autonomia anche nelle scelte e negli indirizzi programmatico-gestionali.

Le informazioni rilevate, organizzate in schede all'interno di un questionario di rilevazione on-line (www.onog.it), hanno riguardato le seguenti voci:

- dotazione organica prevista,
- dotazione di personale di ruolo in servizio,
- dotazione di personale effettiva,
- ruoli del personale,
- incarichi di direzione di struttura,
- età media del personale.

Esse hanno costituito la base per l'alimentazione di un set di indicatori (riportato nella tabella 9) che ha subito nel corso del Progetto un processo di affinamento progressivo alla luce delle indicazioni provenienti dal sistema e della funzionalità dei dati ottenuti rispetto a quelli elaborati dalle altre linee di attività.

Tabella 9 – Set di indicatori monitorati dalla linea di attività Modelli organizzativi e dotazioni di personale

1. Grado di consolidamento con personale di ruolo	13. Peso dirigenti a tempo determinato sul totale personale effettivo
2. Grado di consolidamento con personale effettivo	14. Peso comparto a tempo indeterminato sul totale personale effettivo
3. Numero dipendenti previsti per 100.000 abitanti	15. Peso comparto a tempo determinato sul totale personale effettivo
4. Numero dipendenti di ruolo per 100.000 abitanti	16. Peso lavoratori interinali sul totale personale effettivo
5. Numero personale effettivo per 100.000 abitanti	17. Peso collaboratori coordinati e continuativi sul totale personale effettivo
6. Numero dipendenti previsti per 1000 kmq.	18. Percentuale di incarichi di struttura complessa previsti sul totale dei dirigenti previsti
7. Numero dipendenti di ruolo per 1000 kmq.	19. Percentuale di incarichi di struttura semplice previsti sul totale dei dirigenti previsti
8. Numero personale effettivo per 1000 kmq.	20. Percentuale di incarichi di struttura complessa attribuiti sul totale degli incarichi di struttura complessa previsti
9. Unità di personale di ruolo per dirigente	21. Percentuale di incarichi di struttura semplice attribuiti sul totale degli incarichi di struttura semplice previsti
10. Unità di personale effettivo per dirigente	
11. Peso dotazione di personale della struttura regionale sul totale	
12. Peso dirigenti a tempo indeterminato sul totale personale effettivo	

Per l'analisi dei valori numerici corrispondenti ai singoli indicatori si rinvia alle tabelle pubblicate in allegato alla presente sezione del Rapporto. Nelle pagine che seguono vengono presentati alcuni risultati tra i più significativi che emergono dalla fase 3 del progetto. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di elaborazioni dei dati forniti dalle Agenzie destinate a mettere in risalto i tratti distintivi del Sistema: la presentazione seguirà, infatti, un duplice binario che vedrà affiancate elaborazioni riferite al sistema agenziale nel suo complesso e dati di agenzia.

3.2 Il grado di consolidamento della dotazione di personale

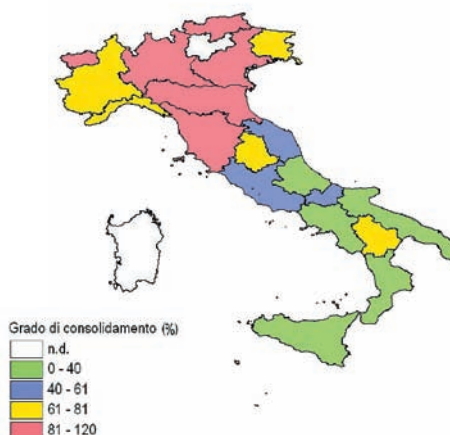
Il grado di consolidamento è il risultato, sotto forma percentuale, del rapporto tra la dotazione di personale al momento della rilevazione (giugno 2005) e le dotazioni organiche delle agenzie, approvate dalle rispettive Regioni. Con riferimento al personale impiegato, si distingue tra il *grado di consolidamento con personale di ruolo* e il *grado di consolidamento con personale effettivo*, laddove **per personale di ruolo** si intende **il personale dipendente assunto con contratto a tempo indeterminato** mentre con **personale effettivo** viene designato **l'insieme degli operatori in servizio presso le agenzie, indipendentemente dalla tipologia contrattuale con cui sono impiegati**.

Tra i due il grado di consolidamento con personale di ruolo fornisce una lettura immediata dello stadio di sviluppo delle singole realtà: esprime infatti la percentuale di copertura della dotazione organica delle agenzie² e dunque fotografa il posizionamento delle stesse rispetto al fabbisogno di personale necessario per l'espletamento delle attività previste dal mandato istituzionale. In sintesi l'indicatore monitora il livello di crescita in termini di personale delle agenzie rispetto ad un fabbisogno di riferimento.

² In questa sede, coerentemente a quanto fatto nelle rilevazioni precedenti, non vengono considerati gli operatori del comparto assunti con contratto a tempo determinato, anche se di regola coprono i posti previsti nella dotazione organica

Tabella 10 – Grado di consolidamento con personale di ruolo

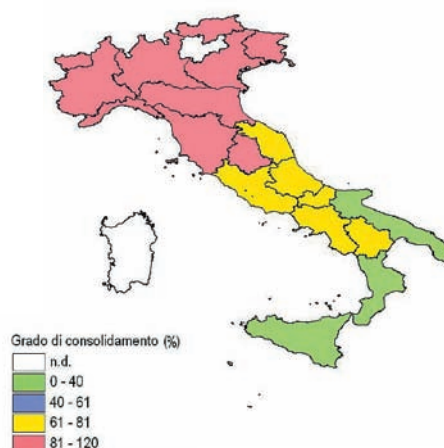
Agenzie	dotazione prevista	personale di ruolo	
		dotazione	grado di consolidame
Abruzzo	445	145	32,6%
Basilicata	216	140	64,8%
Calabria	557	128	23,0%
Campania	778	314	40,4%
Emilia-Romagna	1.037	1.009	97,3%
Friuli Venezia Giulia	405	332	82,0%
Lazio	775	473	61,0%
Liguria	411	318	77,4%
Lombardia	1.016	870	85,6%
Marche	400	215	53,8%
Molise	200	82	41,0%
Piemonte	1.370	1.083	79,1%
Puglia	886	241	27,2%
Sicilia	957	227	23,7%
Toscana	799	750	93,9%
Appa Bolzano	156	147	94,2%
Appa Trento	-	108	-
Umbria	225	183	81,3%
Valle d'Aosta	73	65	89,0%
Veneto	1.062	962	90,6%
totali dotazioni	11.768	7.792	
media grado di consolidamento			65%



L'interpretazione del grado di consolidamento con personale effettivo può essere meglio effettuata se letta congiuntamente con il precedente indicatore. Il grado di consolidamento con personale effettivo dà conto di come ciascuna agenzia si organizza per superare le rigidità proprie delle forme di assunzione del pubblico impiego ricorrendo a forme di lavoro flessibile, sempre in relazione ad un parametro di riferimento che è rappresentato dalla dotazione a regime.

Tabella 11 – Grado di consolidamento con personale di ruolo

Agenzie	dotazione prevista	personale effettivo	
		dotazione	grado di consolidame
Abruzzo	445	288	64,7%
Basilicata	216	141	65,3%
Calabria	557	179	32,1%
Campania	778	570	73,3%
Emilia-Romagna	1.037	1.172	113,0%
Friuli Venezia Giulia	405	364	89,9%
Lazio	775	556	71,7%
Liguria	411	448	109,0%
Lombardia	1.016	1.109	109,2%
Marche	400	304	76,0%
Molise	200	155	77,5%
Piemonte	1.370	1.275	93,1%
Puglia	886	320	36,1%
Sicilia	957	317	33,1%
Toscana	799	832	104,1%
Appa Bolzano	156	154	98,7%
Appa Trento	-	164	-
Umbria	225	226	100,4%
Valle d'Aosta	73	75	102,7%
Veneto	1.062	1.165	109,7%
totali dotazioni	11.768	9.814	
media grado di consolidamento			82%



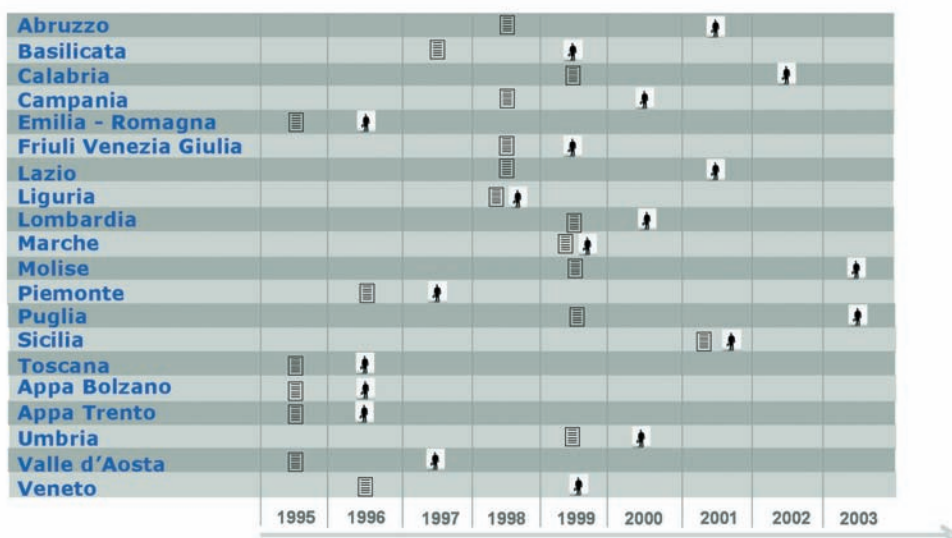
Ai fini di una valutazione complessiva del sistema agenziale, proprio a partire dai dati che emergono dalla lettura delle precedenti tabelle, si segnala che:

- il sistema, a regime, dovrebbe poter impiegare poco meno di 12.000 addetti (a livello nazionale, ciò equivale a un addetto ogni 4.580 abitanti);
- gli operatori assunti stabilmente dalle Agenzie ammontano a 7.792 unità: di questi poco più della metà si concentrano in 4 Regioni (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte);
- sono poco meno di 2.000 gli addetti assunti con contratti diversi da quello a tempo indeterminato.

3.3 Dotazioni di personale e nascita delle Agenzie

Il sistema agenziale ha lasciato emergere nel corso degli anni forti eterogeneità tra le sue componenti sia in termini di organizzazione interna che di capacità operativa e di impatto sulle realtà territoriali di riferimento, eterogeneità dovuta, da un lato, alle specificità ambientali e territoriali dell'area geografica di competenza, dall'altro, alle diverse scelte gestionali fatte in sede regionale. Per dar conto di queste differenze la figura 8 ricostruisce il processo di formazione del sistema attraverso il riferimento all'anno di adozione della legge istitutiva delle Agenzie (contrassegnata dal simbolo 📄) e a quello in cui è avvenuto il passaggio del personale (👤) dalle Aziende sanitarie locali. Questo ultimo segna l'effettivo avvio delle attività da parte delle agenzie (start-up operativo) che, come il quadro di sintesi ben evidenzia, solo in rari casi coincide con la loro istituzione.

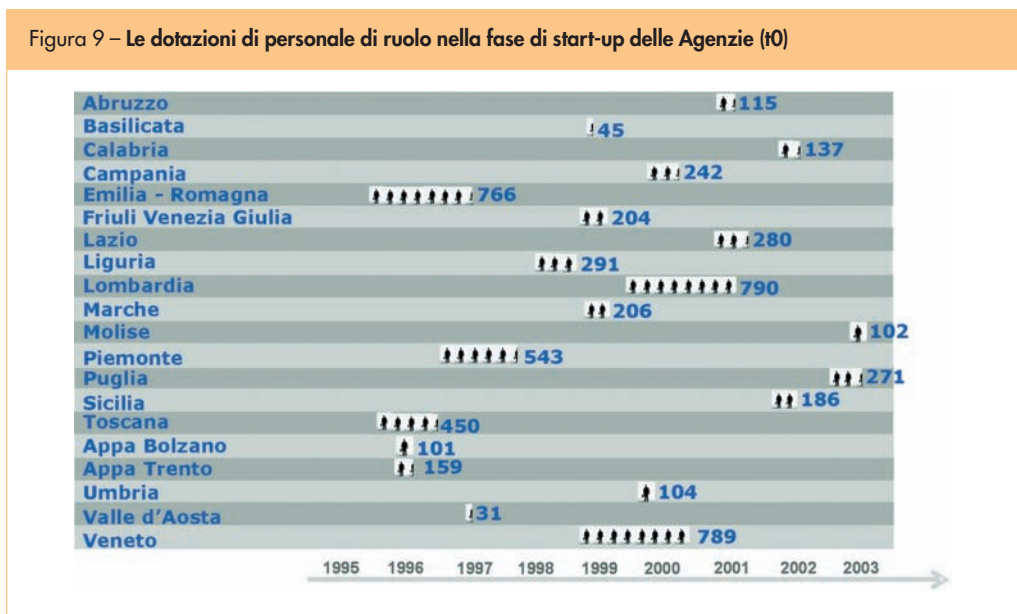
Figura 8 – Istituzione e avvio operativo delle Agenzie



Passando dall'analisi della dimensione temporale (quando) a quella quantitativa (quanto), la figura 4 riporta le unità di personale di ruolo che le singole Agenzie hanno acquisito dagli ex-PMP al tempo t_0 . Si tratta di un'unità temporale che se riferita alle singole agenzie rinvia, come detto, al momento in cui in ogni regione è stato formalizzato il trasferimento del personale dagli ex-PMP; se invece si riporta t_0 a livello di sistema e lo si considera come un *unicum*, coincidente per tutte le Agenzie, restituisce in modo sintetico l'insieme del personale transitato dal sistema Sanità a quello ambientale. Si tratta evidentemente di una semplificazione, di un'ipotesi di lavoro utile a fini comparativi, in un'ottica, appunto, di Sistema. La variabilità delle dotazioni in questione può evidentemente essere legata a molteplici fattori (funzioni trasferite alle Agenzie, precedente strutturazione dei PMP, ecc.) i quali, in ogni caso, non costituiscono oggetto della presente analisi.

Dalla tabella emerge che Arpa Lombardia, Arpa Emilia-Romagna e Arpa Veneto hanno "ereditato" dal sistema sanitario dotazioni di personale consistenti, sempre superiori alle 700 unità, così come Arpa Piemonte e Arpa Toscana con, rispettivamente, 543 e 450 addetti trasferiti, rappresentando in termini quantitativi, da sole, poco meno del 60% del personale dell'intero sistema al tempo t_0 .

Figura 9 – Le dotazioni di personale di ruolo nella fase di start-up delle Agenzie (t_0)



3.4 Evoluzione delle dotazioni di personale

Se si mette in relazione il dato relativo alla dotazione di personale di ruolo al tempo t_0 con i risultati delle rilevazioni delle tre fasi del progetto di benchmarking si ottiene una prima serie storica in grado di dar conto dell'evoluzione delle dotazioni (la serie è evidentemente completa solo per quelle agenzie che hanno partecipato al benchmarking sin dal suo avvio nel 2002).

Tabella 12 – Dotazioni di personale di ruolo t_0 – fasi 1 2 3 Benchmarking

Agenzie partecipanti al Progetto Benchmarking ¹	t_0	2002	2003	2005
Abruzzo	115	-	139	145
Basilicata	45	-	89	141
Calabria	137	-	141	128
Campania	242	310	332	314
Emilia Romagna	766	899	1017	1009
FVG	204	279	281	325
Lazio	280	286	277	473
Liguria	291	280	324	318
Lombardia	790	867	872	870
Marche	206	223	218	215
Molise	102	-	102	82
Piemonte	543	1078	992	1083
Puglia	271	-	-	241
Sicilia	186	-	-	227
Toscana	450	684	713	750
Appa Bolzano	101	-	-	147
Appa Trento	159	-	107	108
Umbria	104	129	137	183
Valle d'Aosta	31	-	59	65
Veneto	789	923	950	960

Agenzie che hanno aderito alla FASE 1

Agenzie che hanno aderito alla FASE 2

Agenzie che hanno aderito alla FASE 3

Come sottolineato, il dato evidenziato nella tabella si riferisce esclusivamente al personale di ruolo: se ci si trasferisce da una prospettiva di agenzia a quella di sistema si può rappresentare la variazione complessiva della dotazione del sistema agenziale, mettendo in relazione il personale acquisito al tempo t_0 a quello impiegato nel 2005. Il grafico 1 evidenzia come il numero di unità impiegate dal sistema abbia registrato, nell'intervallo temporale t_0 - 2005, un incremento complessivo del 35% in valore assoluto, passando dai 5.812 addetti, transitati all'interno del sistema agenziale ai 7.785 attualmente impiegati su scala nazionale, a fronte di un fabbisogno di sistema - espresso dalla somma delle dotazioni organiche delle singole agenzie - pari a 11.612 addetti. Si tratta senz'altro di una crescita significativa, se considerata nel suo complesso, il cui andamento va necessariamente rapportato alle singole agenzie al fine di apprezzare caso per caso le variazioni intervenute in ciascuna (grafico 2).

Grafico 1 – Variazione dotazioni di personale di ruolo (sistema agenziale)

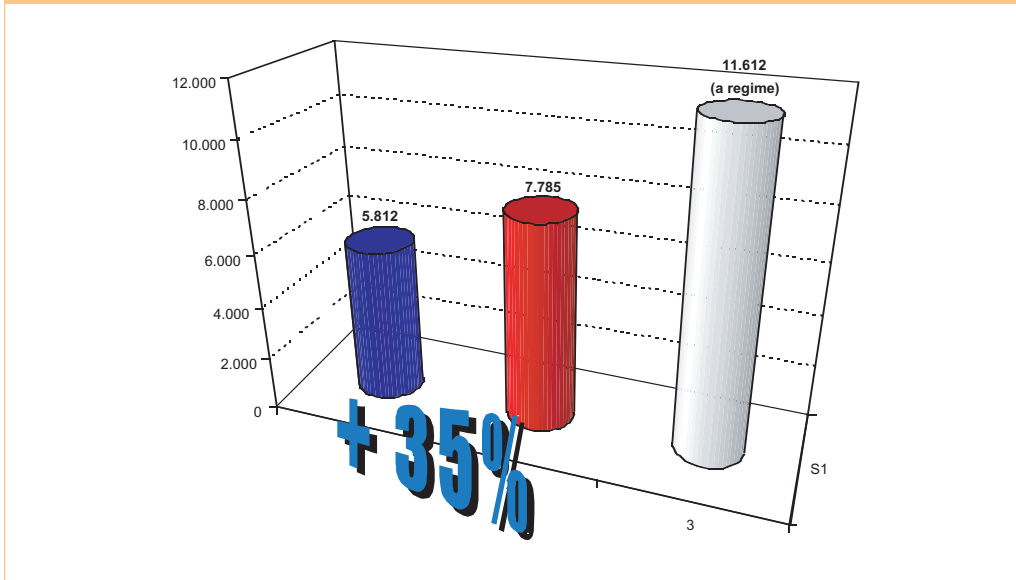
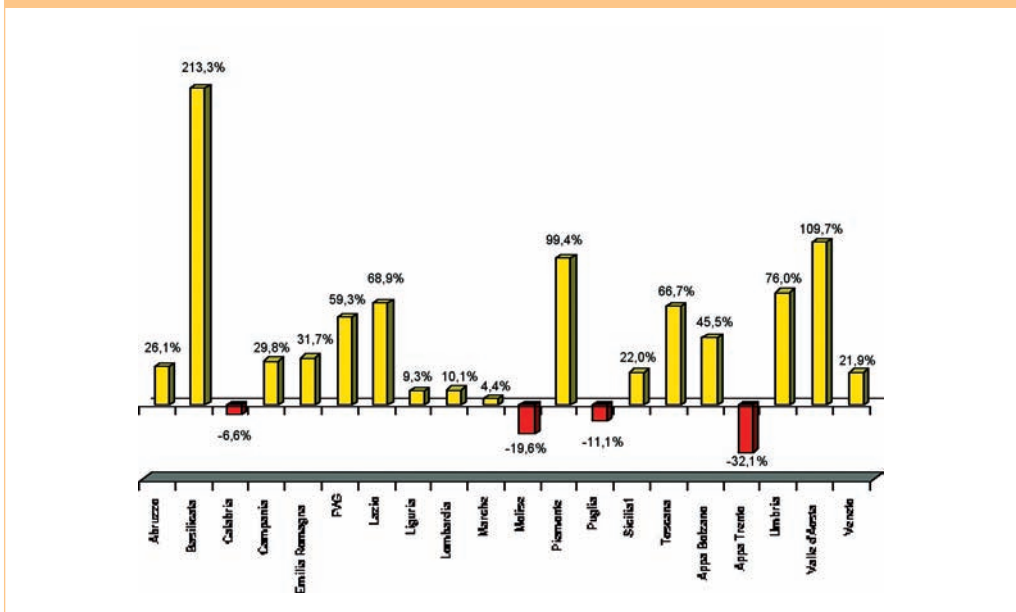


Grafico 2 – Variazione (%) dotazioni di personale di ruolo (confronto t₀ – 2005)



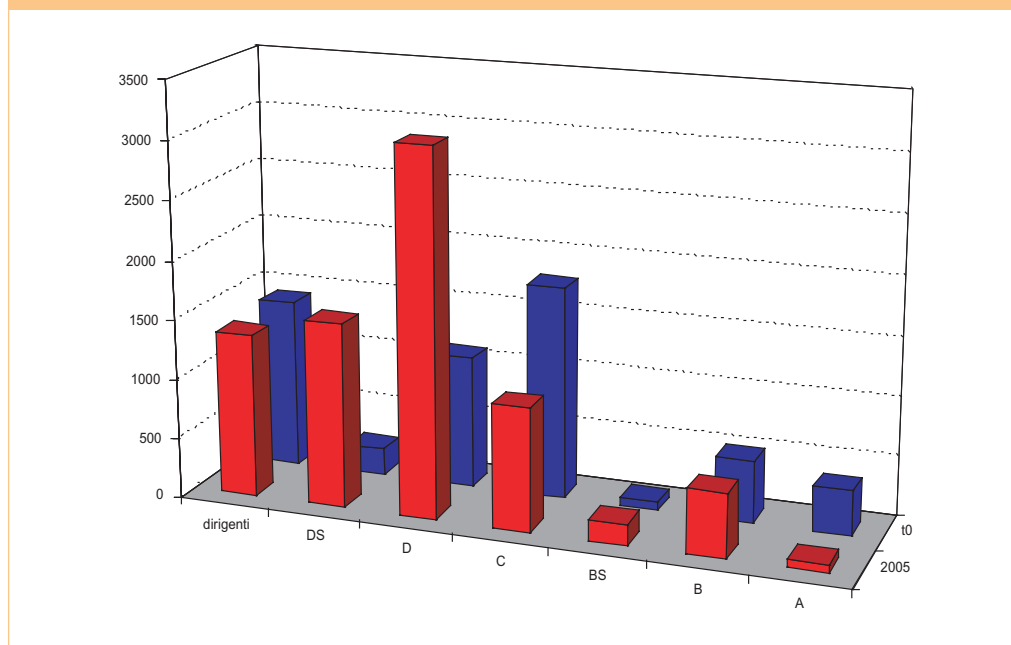
3.5 Le categorie del personale di ruolo³

Le variazioni finora trattate hanno riguardato la dimensione puramente quantitativa delle dotazioni di personale di ruolo, facendo riferimento alle variazioni del numero assoluto dei dipendenti siano essi appartenenti al personale del comparto o a quello della dirigenza, indipendentemente dall'inquadramento in ruoli. Si è parlato, in altri termini, soltanto di "teste". Nella parte che segue ci si sofferma sugli aspetti evolutivi del personale in base all'inquadramento ed alle categorie, anche in funzione di una prima stima dei costi complessivi del personale.

3.5.1 La visione complessiva

Il grafico 3 mette a confronto la ripartizione in categorie della dotazione iniziale di sistema (risultante dalla somma delle dotazioni del personale di ruolo al tempo t_0) e quella relativa all'ultima rilevazione condotta. Si evince come il sistema agenziale stia progressivamente gestendo l'evoluzione dell'organico nella direzione di un miglior equilibrio competenze/costi, con una maggiore crescita di figure professionali medio-alte (D e DS) ed il complementare progressivo esaurimento delle categorie di base (A e B). Allo stesso tempo, l'incidenza della figura dirigenziale diminuisce, tendendo in generale a riequilibrare un rapporto tra comparto e dirigenza ereditato al tempo t_0 .

Grafico 3 – Variazione (n° unità) delle categorie contrattuali dettaglio: t_0 – 2005



³ con riferimento al tempo t_0 e alla fase 3 del Progetto

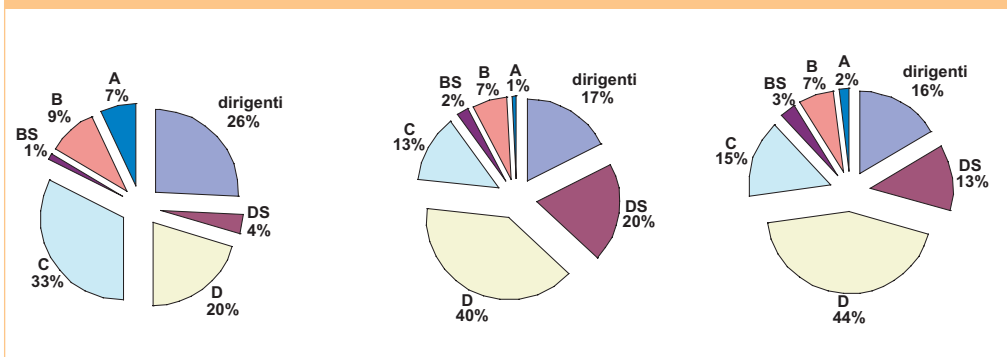
La tabella 5 restituisce sotto forma percentuale le variazioni quantitative delle categorie, sopra riportate in numero assoluto.

Tabella 13 – Variazione (%) delle categorie contrattuali dettaglio: t_0 – 2005

Categorie	Var. (%) t_0 - 2005
Dirigenti	-4,1%
DS	583,6%
D	177,7%
C	-41,4%
BS	183,1%
B	2,3%
A	-81,8%

I dati presentati evidenziano dinamiche piuttosto chiare su come negli anni sia mutata la composizione interna di quella che si potrebbe definire la *dotazione del sistema*. Per mettere maggiormente a fuoco e per delineare una direzione di questa evoluzione si è provato a mettere in relazione la composizione di cui si parlava con quella prevista risultante dall'aggregazione di tutte le dotazioni organiche delle agenzie, una volta a regime.

Grafico 4 – Variazione (%) delle categorie contrattuali dettaglio: t_0 – 2005 – dotazione a regime



L'accostamento delle tre fasi permette di considerare come le variazioni intervenute muovano nel senso di un dimensionamento (peraltro ancora in corso) della categoria D (che passa dal 20% del personale al tempo t_0 al 44% a regime) e di constatare l'attuale sovradimensionamento di quello che sarebbe corretto definire il livello economico, in luogo di categoria strictu sensu⁴, dei Ds (attualmente il 20% della dotazione del sistema

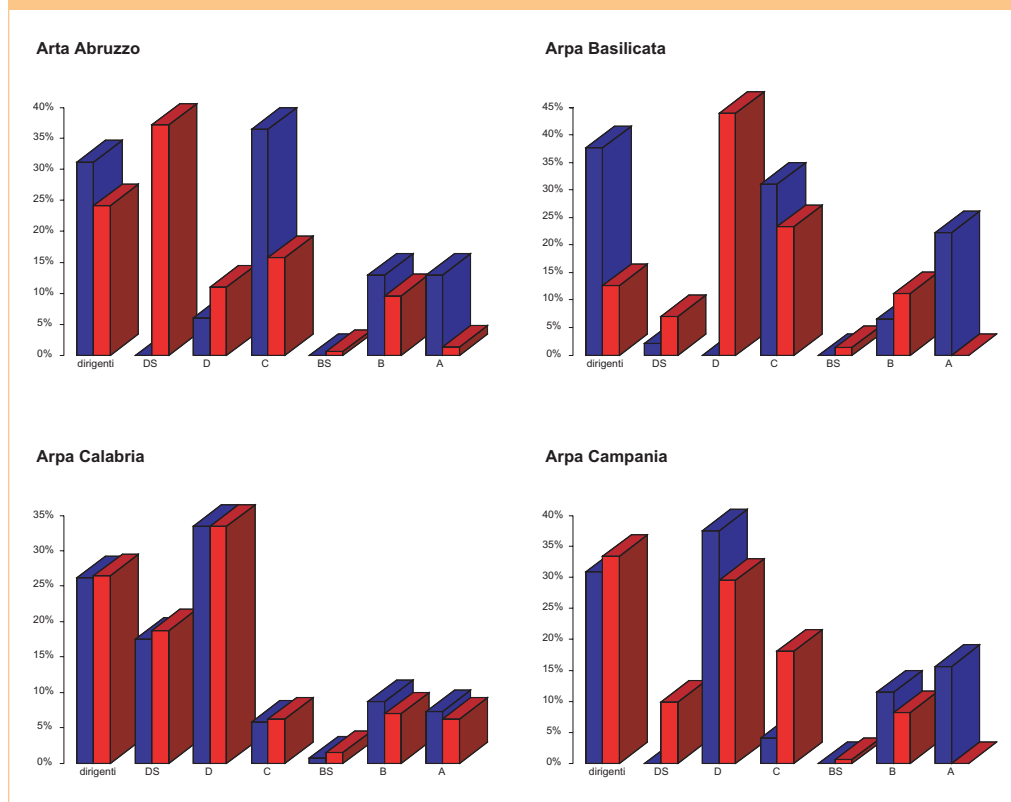
⁴ il CCNL Sanità individua la categoria D e all'interno di questa il livello economico D Super

contro il 13% a regime). Come già segnalato precedentemente, anche la dirigenza è interessata da una progressiva e tendenziale riduzione, al pari delle categorie più basse, in linea con quanto espresso dalle previsioni a regime.

3.5.2 La visione particolare

Quanto riportato sopra evidenzia le specificità del sistema agenziale: la natura e le finalità del benchmarking, tuttavia impongono il necessario ribaltamento della prospettiva dell'analisi, riportandola al livello delle singole agenzie. I grafici che seguono presentano la variazione delle categorie del personale di ruolo, registrata per ognuna di esse, al tempo t_0 e nel 2005, evidenziando la misura delle differenze diverse scelte effettuate intercorrenti tra le stesse e nello stesso tempo la relazione tra i trend specifici e quelli di sistema.

Grafico 5 – Variazione (%) delle categorie contrattuali per Agenzia⁵

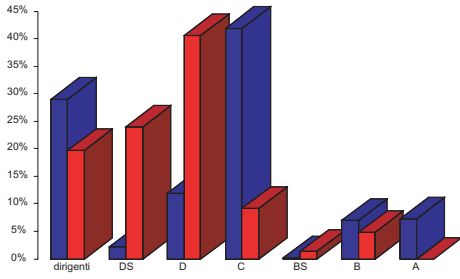


■ t_0 ■ 2005

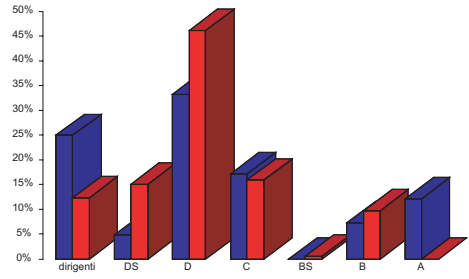
⁵ Per chiarezza grafica gli istogrammi non sono presentati con la stessa scala di valori

(Segue) Grafico 5 – Variazione (%) delle categorie contrattuali per Agenzia

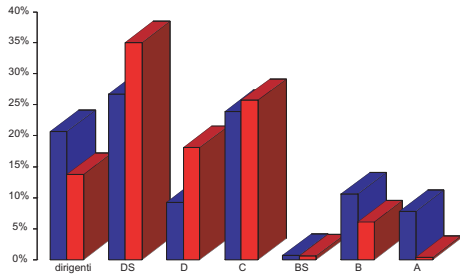
Arpa Emilia-Romagna



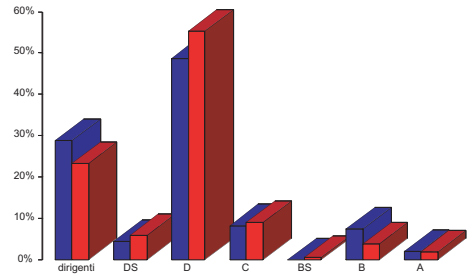
Arpa Friuli Venezia Giulia



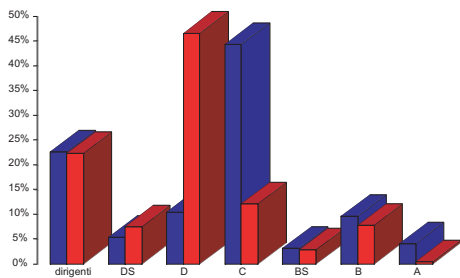
Arpa Lazio



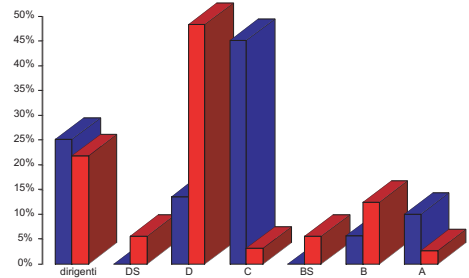
Arpa Liguria



Arpa Lombardia



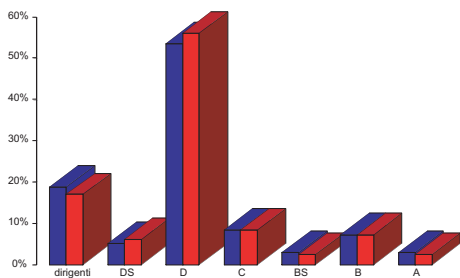
Arpa Marche



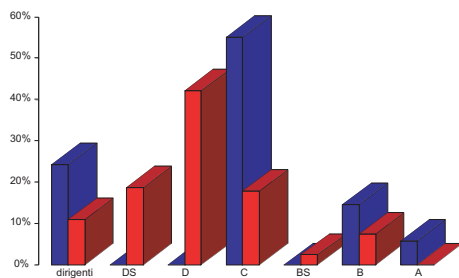
■ t0 ■ 2005

(Segue) Grafico 5 – Variazione (%) delle categorie contrattuali per Agenzia

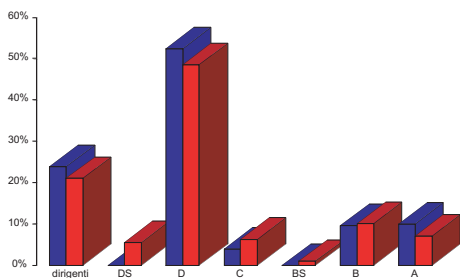
Arpa Molise



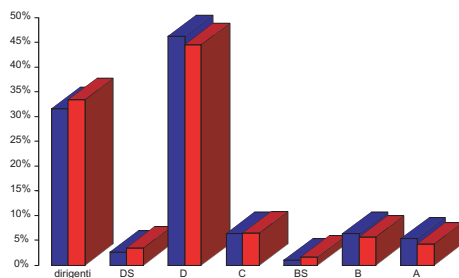
Arpa Piemonte



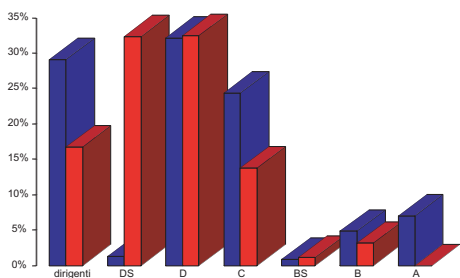
Arpa Puglia



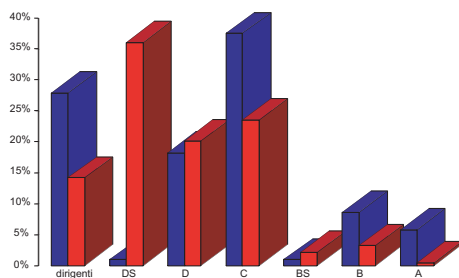
Arpa Sicilia



Arpa Toscana

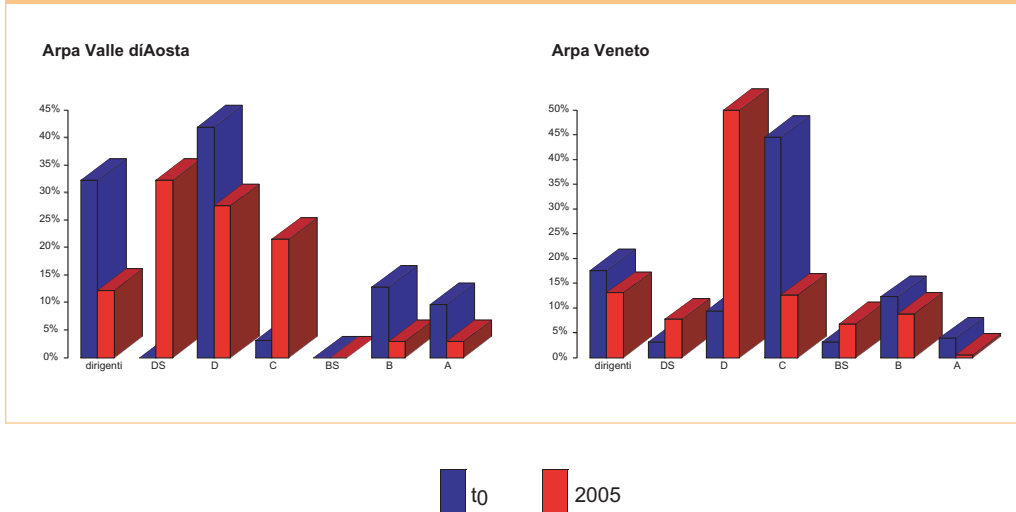


Arpa Umbria



■ t0 ■ 2005

(Segue) Grafico 5 – Variazione (%) delle categorie contrattuali per Agenzia

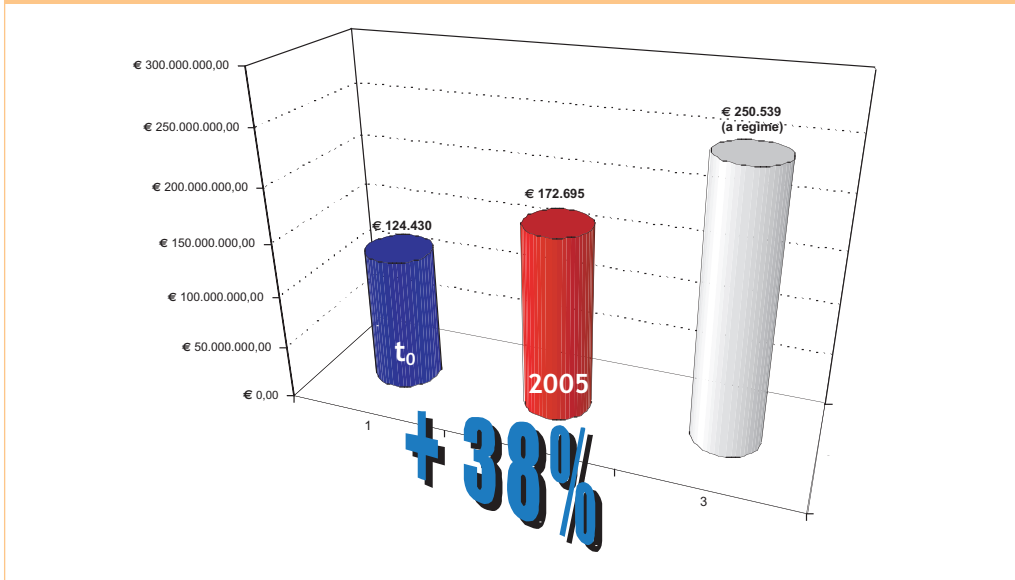


3.6 I costi del personale

La stima dei costi del personale del sistema agenziale, rappresentata nel grafico che segue, tiene conto unicamente del personale di ruolo (personale assunto a tempo indeterminato) in forza presso le agenzie regionali (non comprende, pertanto, il personale delle agenzie provinciali la cui disciplina contrattuale non ricade nel comparto della Sanità).

Il valore non rappresenta la stima dei costi del personale, intesa in senso tradizionale, che, invece, tiene conto di tutto il personale prescindendo dalle tipologie contrattuali di impiego. In questo senso per determinare con maggior esattezza il costo del personale complessivo occorrerebbe includere nel computo non soltanto il comparto a tempo determinato ma anche il personale interinale e il dato relativo ai collaboratori coordinati e continuativi. Si tratta, almeno per queste ultime due categorie, di addetti non inquadrati in pianta organica le cui proiezioni di natura economico contabile sono rese difficili dalla circostanza che le relative spese sostenute dalle agenzie sono registrate dal punto di vista contabile sotto la voce "acquisizione di beni e servizi".

Grafico 6 – Stima dei costi del personale di ruolo (sistema agenziale)

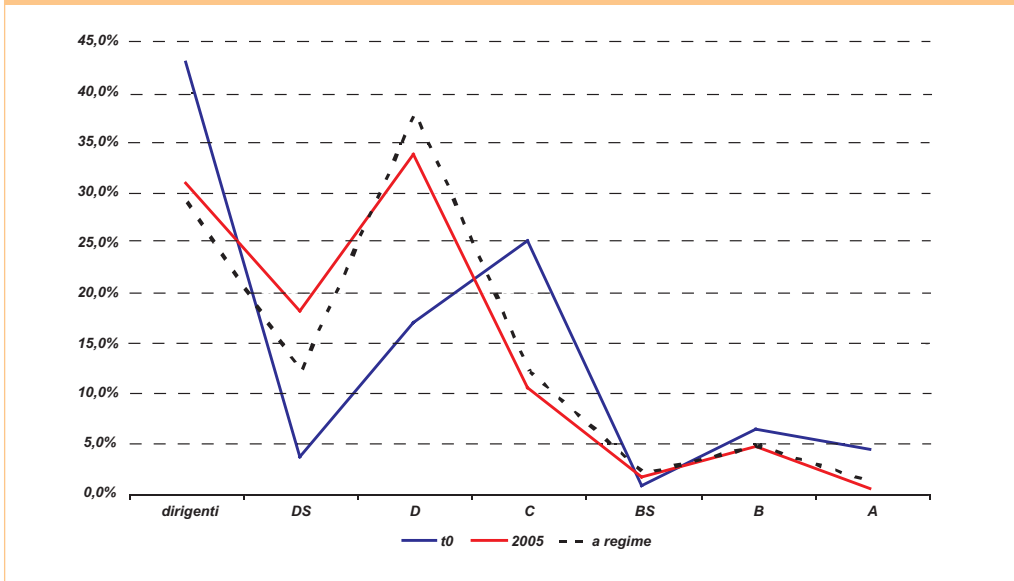


Come per gli altri dati, l'informazione che qui viene presentata fa riferimento a tre livelli temporali: i costi complessivi del personale ereditato dalle Asl (t_0), quelli relativi ai dati della fase 3 e, infine, quelli delle dotazioni organiche a regime. La stima è stata calcolata a partire dal salario lordo annuale - inquadramento iniziale - per ciascuna categoria del personale del comparto e dalla media per ruoli del salario tabellare della dirigenza, ai sensi della contrattazione collettiva nazionale vigente, e, pertanto non tiene conto, per quanto riguarda il personale del comparto, dell'avanzamento per fasce retributive e di eventuali indennità, mentre, per la dirigenza, non considera la parte variabile della retribuzione, tutte voci difficilmente quantificabili, ma indubbiamente importanti in termini di costo complessivo del personale nella gestione delle Agenzie.

Viene, infine, evidenziato l'incremento dei costi registrato tra il tempo t_0 e oggi, incremento che appare coerente ed in linea con quanto si è sottolineato per i cambiamenti che hanno interessato le categorie.

Analogamente al percorso seguito per le dotazioni, anche per i costi si è ripartita la spesa complessiva per categorie, per periodi omogenei (compresa la spesa a regime).

Gráfico 7 – Variazione (%) dei costi del personale di ruolo ripartito per categoria



La stima dei costi del personale delle Agenzie ripartita per categoria appare la base fondamentale su cui sostanziare i lavori di ricerca sul finanziamento del Sistema. L'impegno di ONOG, infatti, per il prossimo triennio, sarà nel senso di indagare l'effettivo fabbisogno di protezione ambientale sul territorio nazionale ed il connesso livello di finanziamento necessario. A tal fine, stimare il costo effettivo dell'attività delle ARPA ed il correlato costo del personale rappresentano condizioni prodromiche all'analisi del costo della protezione ambientale in Italia.

3.7 Il rapporto tra comparto e dirigenza

Il confronto tra le due tradizionali componenti del personale pubblico ha fatto parte del set di indicatori monitorati dal benchmarking sul personale delle agenzie sin dal suo avvio (si rimanda a questo proposito alle edizioni precedenti del Rapporto). In particolare, la dirigenza è messa in relazione (grafico 8) al personale di ruolo e a quello effettivo. L'approfondimento sulle dotazioni organiche relative alla fase di start-up delle Agenzie permette di arricchire il quadro delle informazioni offerte (grafico 9) includendo accanto all'informazione relativa alla fase 3 del benchmarking, quella risultante dalle dotazioni di personale ereditate dai PMP e quella a regime. Proprio alla luce di questi dati, si evidenzia come il sistema agenziale abbia ereditato dal sistema sanitario un rapporto tra personale del comparto e dirigenza piuttosto basso e che la gran parte delle Agenzie abbia intrapreso la strada di una più equilibrata distribuzione tra le due componenti.

Grafico 8 – Rapporto personale (comparto di ruolo e personale effettivo) - dirigenza

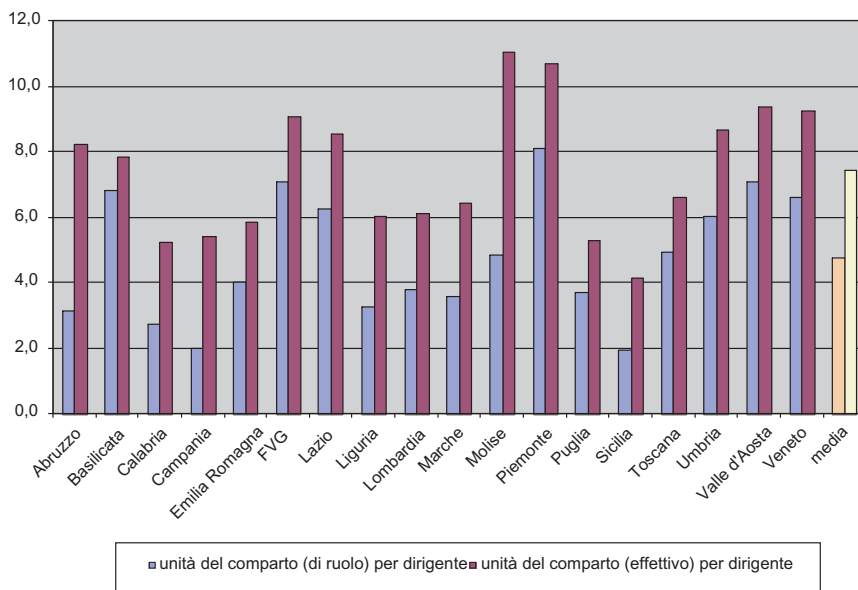
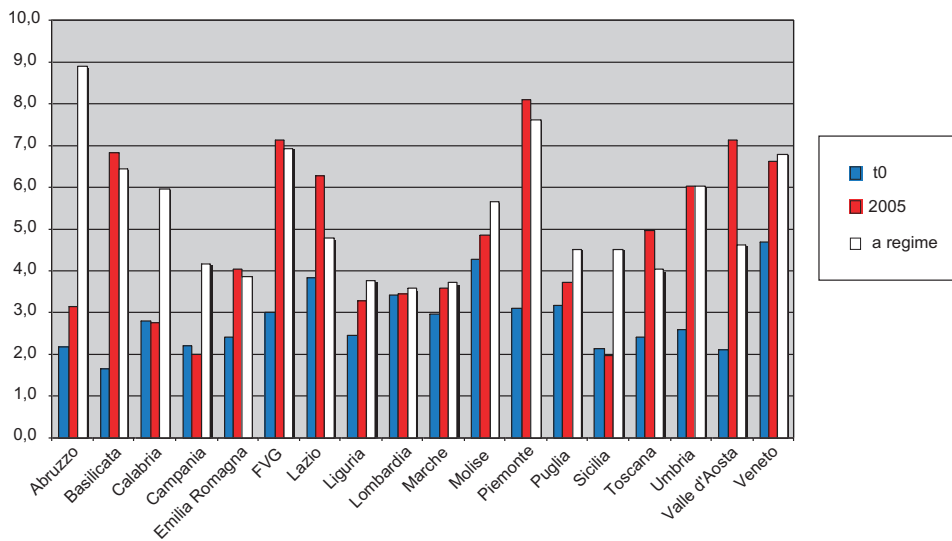
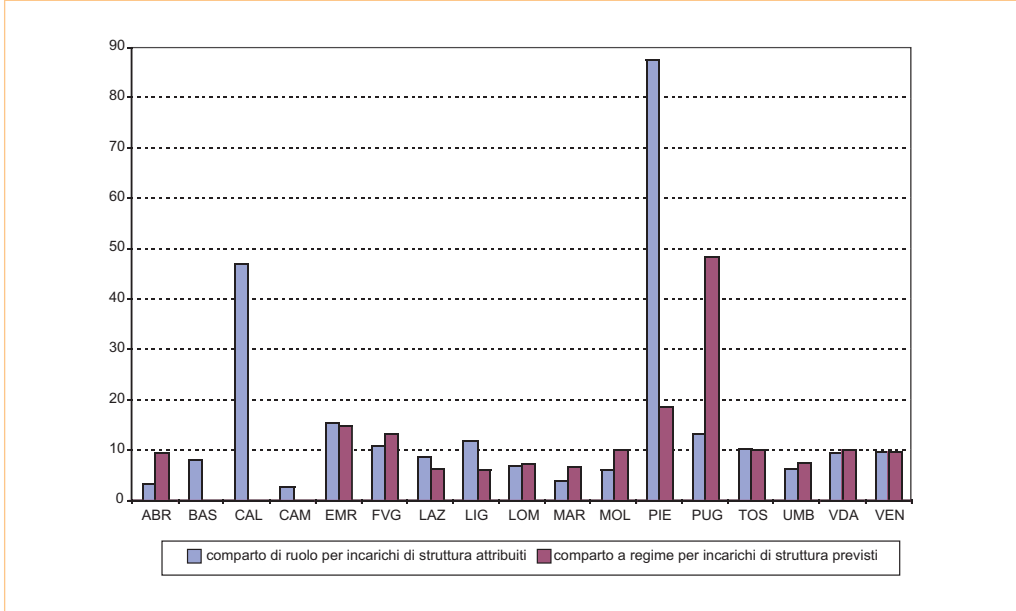


Grafico 9 – Evoluzione rapporto personale di ruolo - dirigenza



Con il grafico 10 si intende allargare la riflessione sinora condotta in materia di relazione comparto–dirigenza rapportando il personale del comparto di ruolo al numero dei dirigenti responsabili di struttura (ovvero il numero degli incarichi di struttura attribuiti ad oggi e, ove disponibili, previsti a regime). In tal modo l’attenzione viene spostata dall’aspetto puramente contrattuale del confronto tra i due raggruppamenti alla dimensione organizzativa dello stesso rappresentata dalla strutturazione delle responsabilità.

Grafico 10 – Rapporto tra personale del comparto e dirigenza con incarico di struttura



3.8 Le tipologie contrattuali presenti nel sistema agenziale

In linea con quanto proposto dal II° Rapporto di Benchmarking, viene presentato anche per questa edizione l'approfondimento legato alle tipologie contrattuali presenti nel sistema e, a seguire, nelle singole agenzie.

Gráfico 11 – Ripartizione (%) del personale complessivo del sistema agenziale per tipologia di contratti

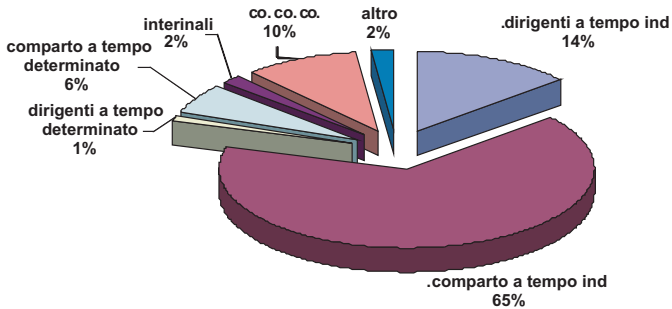
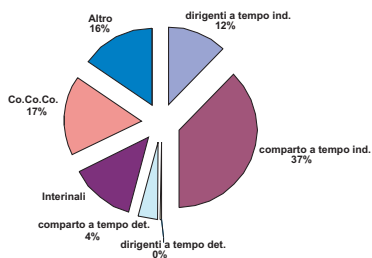
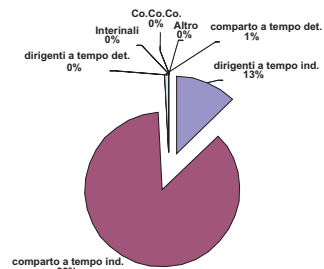


Gráfico 12 – Ripartizione (%) del personale complessivo per tipologia di contratti (per agenzia)

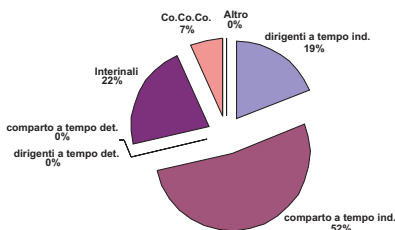
Arta Abruzzo



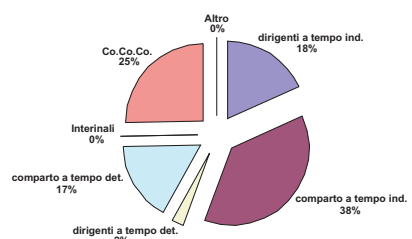
Arpa Basilicata



Arpa Calabria

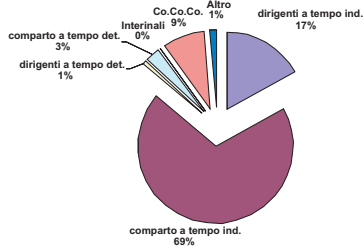


Arpa Campania

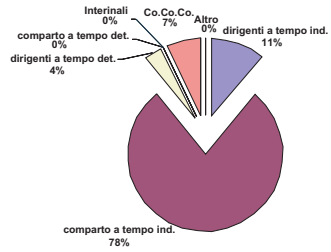


(Segue) Grafico 12 – Ripartizione (%) del personale complessivo per tipologia di contratti (per agenzia)

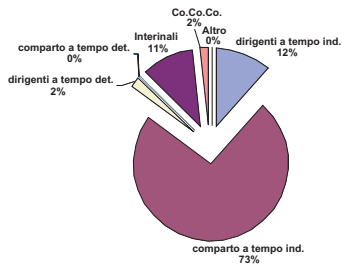
Arpa Emilia-Romagna



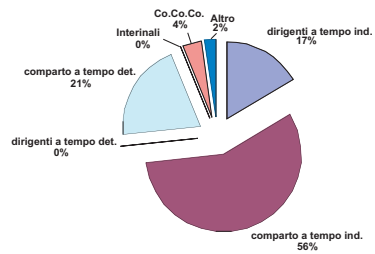
Arpa Friuli Venezia Giulia



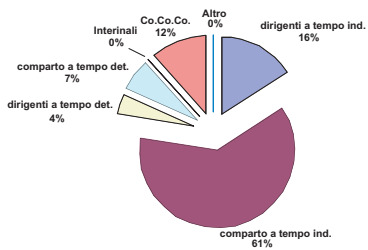
Arpa Lazio



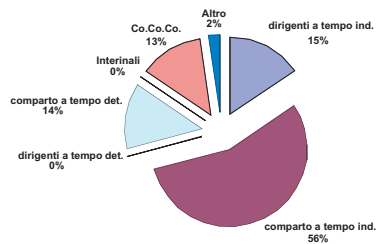
Arpa Liguria



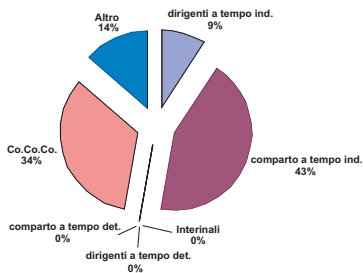
Arpa Lombardia



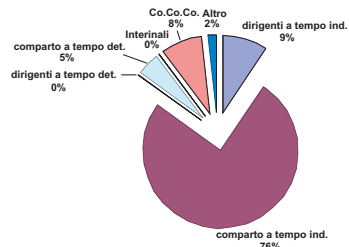
Arpa Marche



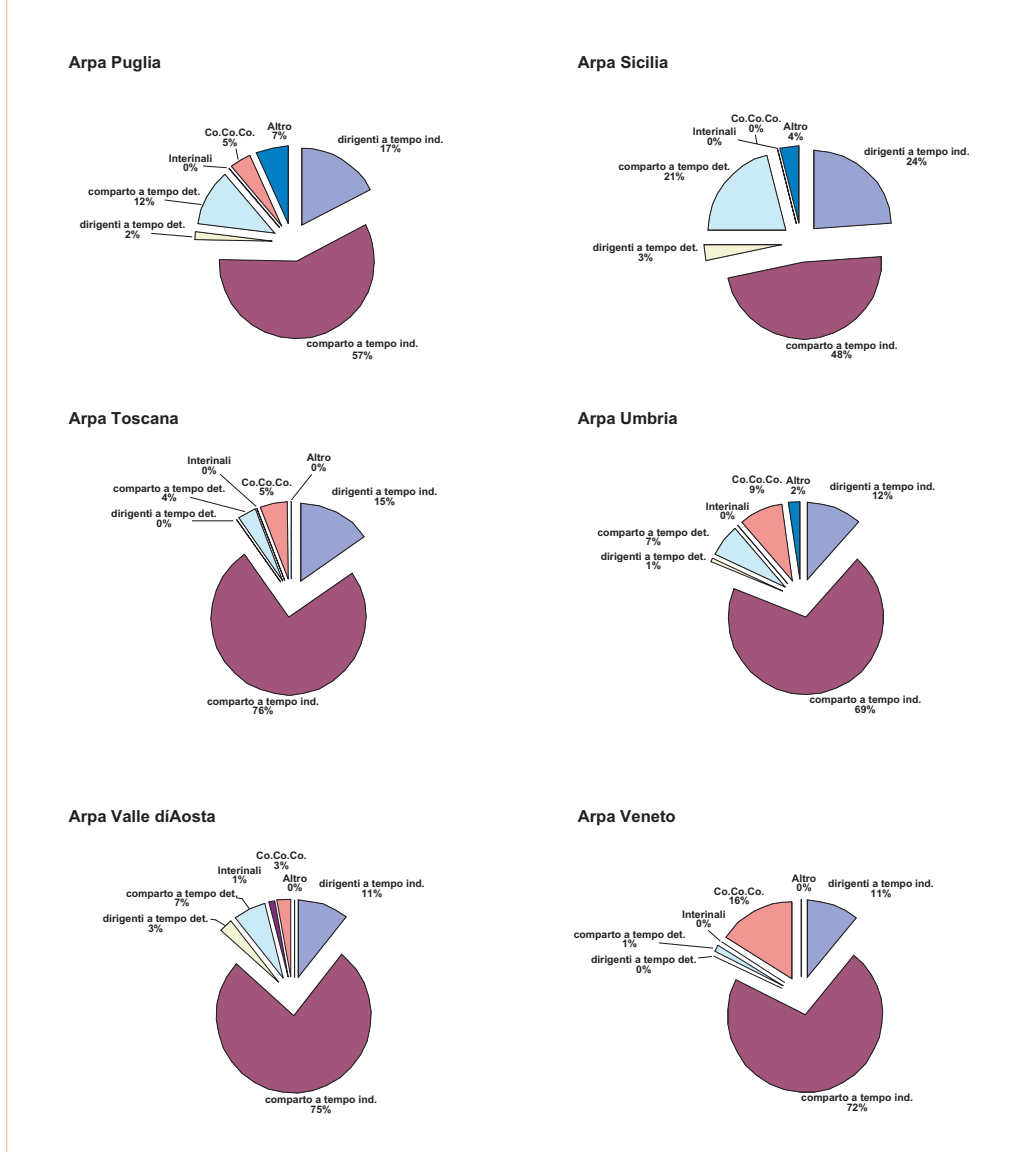
Arpa Molise



Arpa Piemonte



(Segue) Grafico 12 – Ripartizione (%) del personale complessivo per tipologia di contratti (per agenzia)



3.8.1 Dettaglio: il lavoro flessibile

In questa sezione viene riportato, per ciascuna fattispecie contrattuale censita, laddove presente, un indicatore sintetico determinato dal rapporto tra il numero degli addetti appartenenti alle principali categorie contrattuali qui prese in considerazione (lavoratori con contratto interinale, co.co.co, comparto assunto a tempo determinato) e il comparto di ruolo e/o, dove pertinente, la dotazione effettiva delle Agenzie medesime.

Grafico 13 – Il comparto a tempo determinato

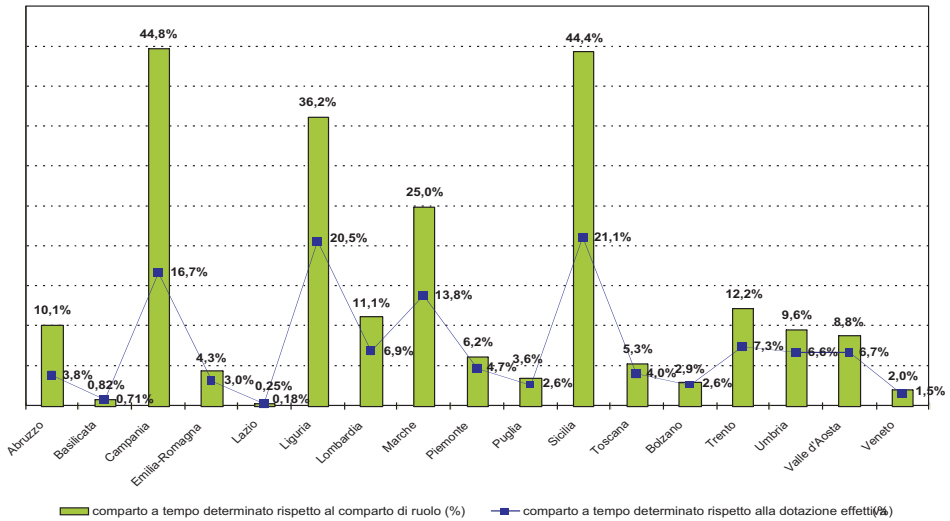


Grafico 14 – Il lavoro interinale

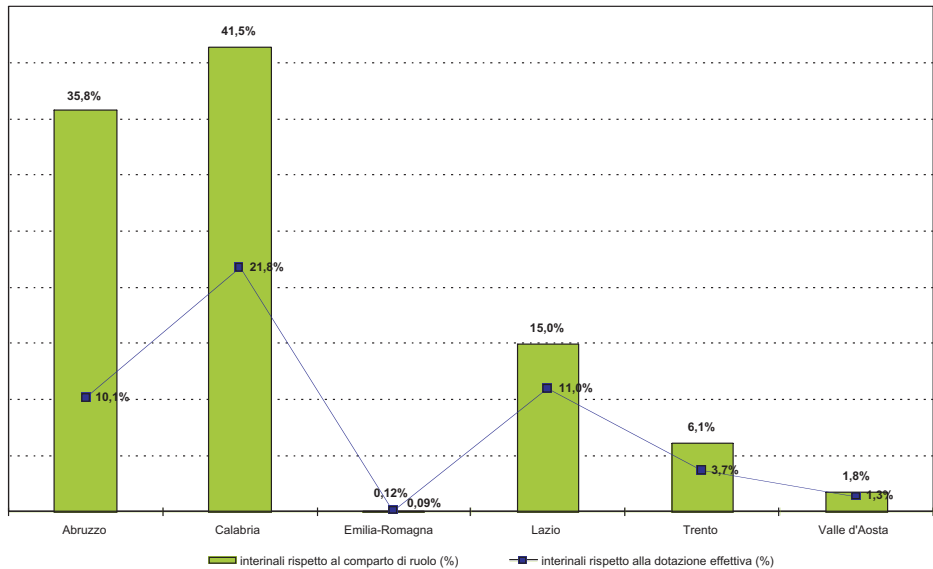


Gráfico 15 – Collaboratori coordinati e continuativi (% sul totale personale effettivo)

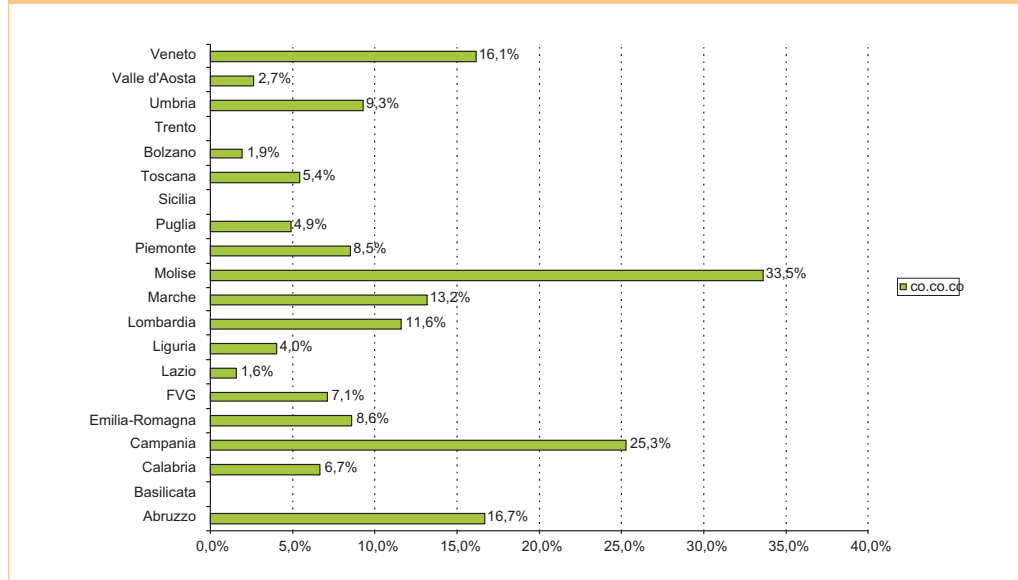
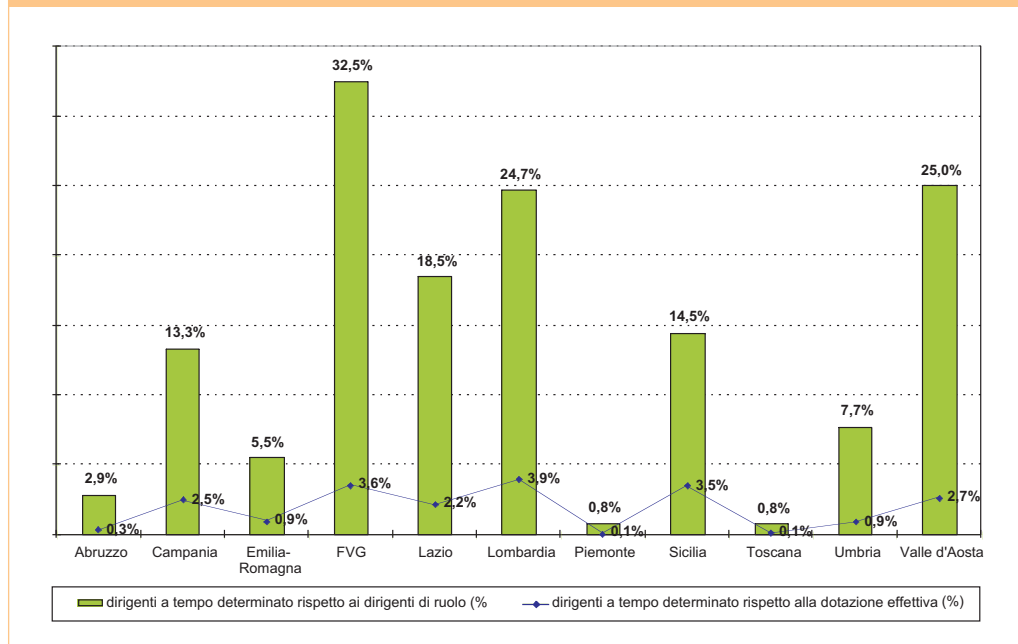


Gráfico 16 – La dirigenza a tempo determinato



3.8.2 Dettaglio: dirigenza a tempo determinato

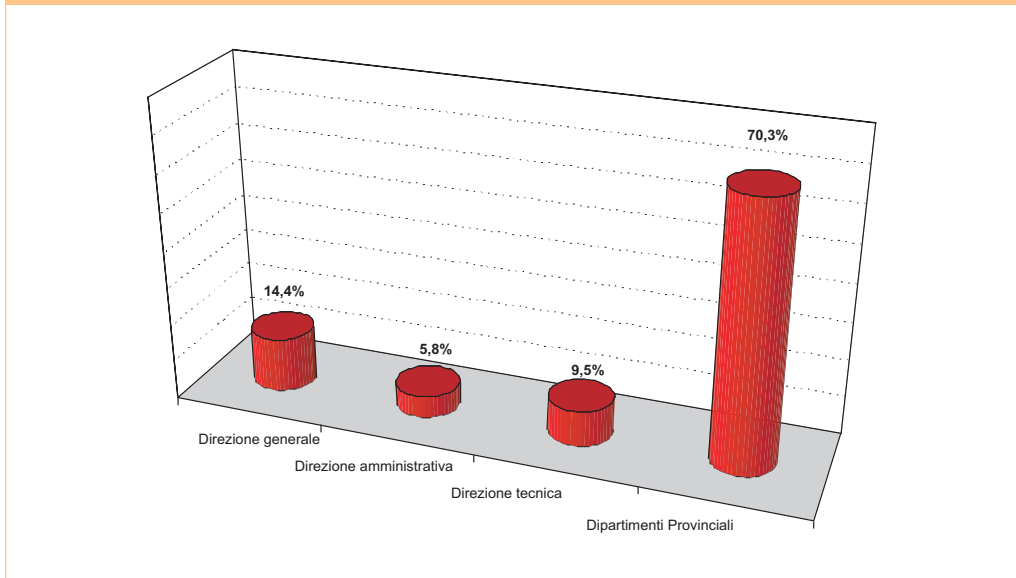
Anche per quanto riguarda la dirigenza a tempo determinato si è ritenuto utile, ai fini del confronto, mettere in relazione questa componente della dotazione di personale al numero dei dirigenti di ruolo (assunti a tempo indeterminato) e alla dotazione effettiva di personale*.

3.9 La distribuzione interna del personale

Le informazioni riportate in questa sezione fanno riferimento all'allocazione del personale. Dopo l'analisi del "quanto", seppur sotto diverse angolazioni, si passa ora ad esaminare il "dove", mettendo a fuoco in particolare come viene ripartito il personale tra le direzioni regionali - cui sono da ricondurre, laddove previste dai rispettivi modelli organizzativi, le strutture afferenti alla Direzione Generale, alla Direzione Amministrativa e alla Direzione Tecnica - e i dipartimenti provinciali. Anche in questo caso, l'informazione viene dapprima fornita a livello di sistema per poi essere presentata nel dettaglio delle Agenzie.

Se, semplificando, si identificasse nel dipartimento provinciale la struttura preposta all'espletamento delle attività di vigilanza e controllo sul territorio (considerando, quindi, in prima battuta le strutture di direzione centrale maggiormente orientate ad assicurare funzioni di supporto) l'indicatore qui considerato può fornire una prima e sintetica rappresentazione delle "forze" messe in campo dalle Agenzie sul fronte dei controlli ambientali territoriali.

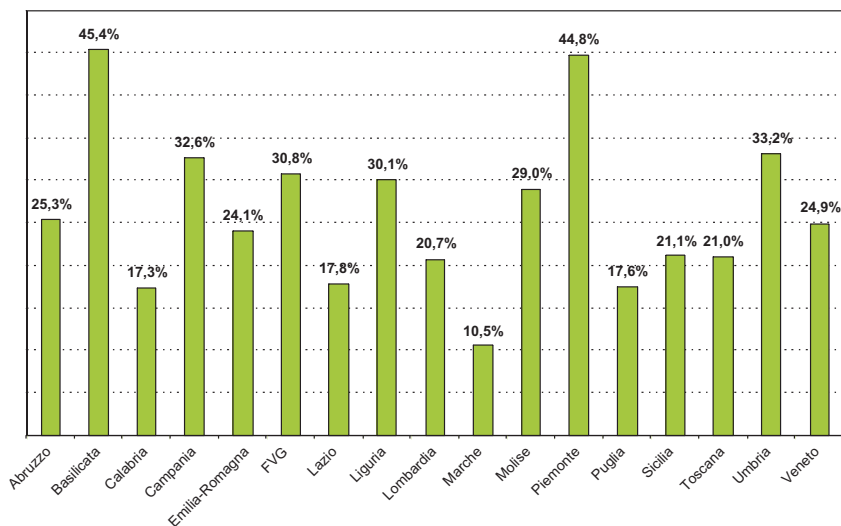
Grafico 17 – Ripartizione del personale per macro-struttura di appartenenza (sistema agenziale)



* Per questa definizione cfr. grafico 16

Si tratta, come appare evidente, di un dato che risente fortemente delle caratteristiche dei contesti territoriali di riferimento: l'informazione, in special modo quella contenuta nel grafico 17, può essere pertanto correttamente interpretata solo se accompagnata dalla necessaria conoscenza degli assetti organizzativi adottati dalle agenzie⁶ che, come ovvio, ne caratterizzano la distribuzione del personale.

Grafico 18 – Peso delle direzioni regionali (% del personale afferente sulla dotazione effettiva)

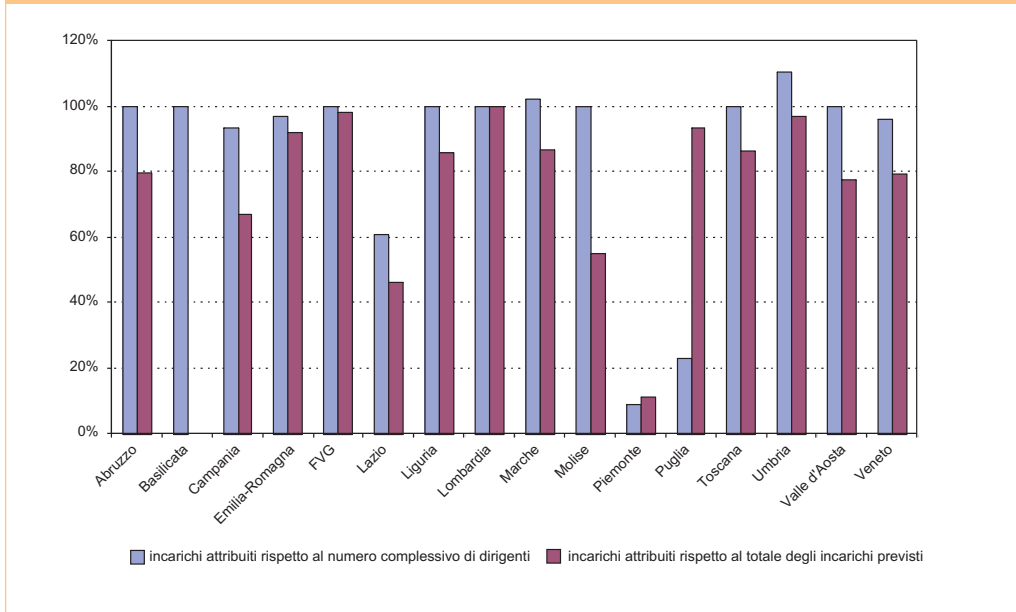


3.10 Incarichi dirigenziali

Tra i nuovi approfondimenti portati avanti nella fase 3 del Benchmarking figura quello sugli incarichi dirigenziali: in particolare è stato messo in relazione il numero degli incarichi dirigenziali attribuiti (di struttura e professionali) al numero complessivo dei dirigenti. A questo dato è stato affiancato il rapporto tra gli incarichi attribuiti e quelli formalmente previsti dal modello organizzativo adottato. In tal modo da un lato emerge, laddove presente, il dato relativo alla quota parte di dirigenza priva di incarico e dall'altro si evidenzia quello che si potrebbe definire il grado di consolidamento del sistema delle responsabilità all'interno delle singole agenzie in termini di percentuale di incarichi ricoperti rispetto a quelli previsti a regime.

⁶ per la visione degli organigramma e degli atti organizzativi delle stesse si rinvia all'archivio on line dell'Osservatorio (area riservata del sito www.onog.it)

Grafico 19 – Incarichi attribuiti



Il grado di consolidamento del sistema delle responsabilità viene quindi ribaltato sui Dipartimenti provinciali e le direzioni regionali per analizzarne l'andamento e cogliere eventuali e significative differenze (grafico 19). Quindi, nell'ultima delle elaborazioni proposte in questa sezione, si è evidenziato l'aspetto legato agli incarichi di struttura attribuiti rapportandoli al numero complessivo dei dirigenti previsti a regime allo scopo di individuare le risposte fornite dalle agenzie riguardo alla combinazione tra dirigenti a regime e numero degli incarichi previsti nella duplice tipologia di incarichi di struttura semplice e di struttura complessa.

Gráfico 20 – Incarichi attribuiti rispetto ai previsti dettaglio: Dipartimenti provinciali e strutture centrali

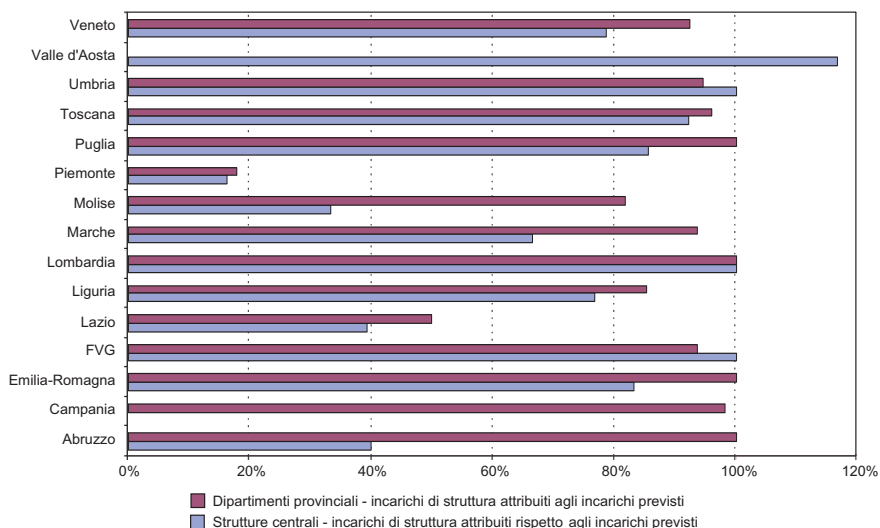
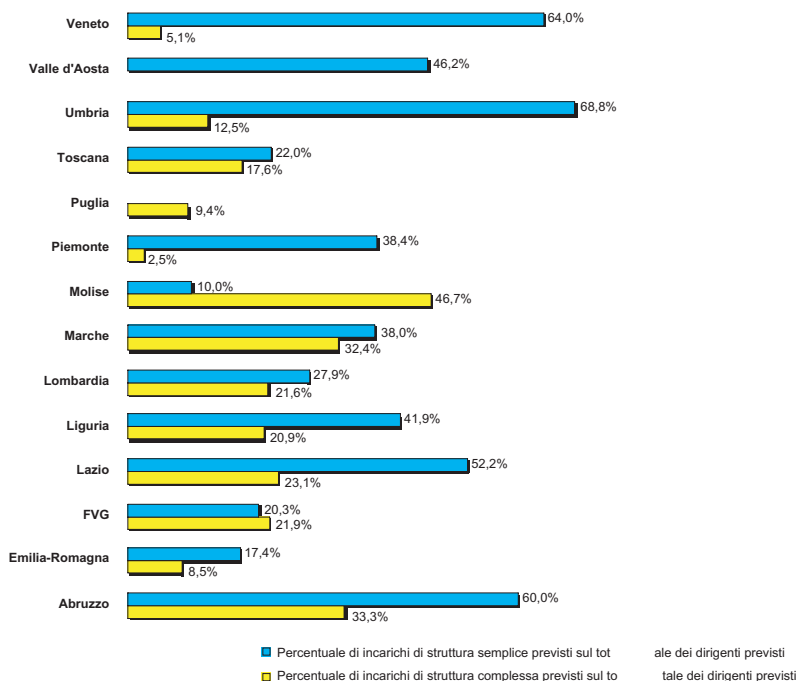


Gráfico 21 – Ripartizione degli incarichi previsti rispetto al totale dei dirigenti previsti



3.11 Conclusioni

Ribadendo quanto già evidenziato in premessa circa i limiti insiti nelle rilevazioni effettuate sui modelli organizzativi e le dotazioni di personale - limiti dovuti sia a peculiarità delle singole agenzie derivanti dalla storia che caratterizza ciascuna di esse, sia all'esigenza, di fornire una rappresentazione delle informazioni in un'ottica evolutiva - è comunque necessario evidenziare anche le chiare opportunità che una rilevazione di questo genere può offrire.

In particolare, la crescente adesione registrata nelle varie fasi alle iniziative del benchmarking, fino ad arrivare, con la fase 3, alla sostanziale totalità delle agenzie, ha consentito l'elaborazione e la restituzione di un dato di sistema che contribuisce a creare una dinamica di confronto i cui potenziali benefici si sono in parte già evidenziati. Disporre di un dato di sistema, più o meno disaggregato, può fornire, infatti, uno stimolo ed un'indicazione per il cambiamento o, addirittura, può fornire modelli di riferimento da adottare sulla scorta delle esperienze già maturate da altri.

Come già ricordato, inoltre, l'intensificarsi dell'interazione tra le linee progettuali del benchmarking, e tra queste e i tavoli di lavoro attivati nel 2005 in seno all'ONOG può rappresentare uno spunto per sviluppare esperienze di benchmarking competitivo e/o funzionale la cui utilità sarà direttamente proporzionale all'accuratezza e alla completezza delle rilevazioni e delle interazioni da sviluppare.

Per quanto attiene, infine, alle analisi ad oggi svolte sui modelli organizzativi e le dotazioni di personale, le stesse potrebbero trovare la loro naturale evoluzione e completamento in un'analisi più dettagliata dei profili professionali e delle competenze che, ancora una volta, potrebbe offrire molteplici spunti di riflessione e confronto, anche attraverso l'integrazione delle analisi svolte, a livello di sistema agenziale, in altri contesti.

Per una lettura completa dei dati oggetto della presente rilevazione si rimanda alle allegate tabelle di riepilogo e alla consultazione delle pagine internet del sito www.onog.it.

Allegati: Tabelle di Capitolo 2

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 – Dotazione di personale di ruolo	I
Tabella 2 – Dotazione di personale effettivo	II
Tabella 3 – Dotazione di personale effettivo dei Dipartimenti provinciali	III
Tabella 4 – Ripartizione dei dirigenti per ruoli	V
Tabella 5 – Ripartizione del comparto per ruoli	VI
Tabella 6 – Ripartizione del comparto di ruolo per qualifica	VII
Tabella 7 – Incarichi dirigenziali	VIII
Tabella 8 – Ripartizione del personale per tipologia di contratto	IX
Tabella 9 – Età media	XI
Tabella 10 – Istituzione e operatività delle Agezie	XII
Tabella 11 – Personale trasferito	XIII
Tabella 12 – (serie storica 1) Dotazione personale di ruolo	XIV
Tabella 13 – (serie storica 2) Ripartizione del personale per categoria	XV

Tabella 1 – Dotazione di personale di ruolo¹

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	FGV	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sicilia	Toscana	Appa Bolzano	Appa Trento	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto
Dotazione prevista	445	216	557	778	1037	405	775	411	1016	400	200	1370	886	957	799	156	0	225	73	1062
Dotazione personale di ruolo	145	140	128	314	1009	332	473	318	870	215	82	1083	241	227	750	147	108	183	65	962
% di copertura dotazione prevista	33%	65%	23%	40%	97%	82%	61%	77%	86%	54%	41%	79%	27%	24%	94%	94%	-	81%	89%	91%
popolazione residente ²	1.262.392	597.768	2.011.466	5.701.931	3.983.346	1.183.764	5.112.413	1.571.783	9.032.554	1.470.581	320.601	4.214.677	4.020.707	4.968.981	3.497.806	462.999	477.017	825.826	119.548	4.527.694
n° dipendenti previsto per 100.000 abitanti	35,25	36,13	27,69	13,64	26,03	34,21	15,16	26,15	11,25	27,20	62,38	32,51	22,04	19,26	22,84	33,69	-	27,25	61,06	23,46
n° dipendenti di ruolo per 100.000 abitanti	11,49	23,42	6,36	5,51	25,33	28,05	9,25	20,23	9,63	14,62	25,58	25,70	5,99	4,57	21,44	31,75	22,64	22,16	54,37	21,25
superficie Kmq.	10.798	9.982	15.080	13.595	22.124	7.844	17.207	5.421	23.881	9.694	4.438	25.399	19.862	25.703	22.997	7.400	6.207	8.466	3.263	18.390
n° dipendenti previsti per 1.000 Kmq.	41,21	21,62	36,94	57,23	46,87	51,63	45,04	75,82	42,58	41,26	45,07	53,94	45,76	37,23	34,74	21,08	-	26,61	22,37	57,75
n° dipendenti di ruolo per 1.000 Kmq.	13,43	14,01	8,49	23,10	45,61	42,33	27,49	58,66	36,46	22,18	18,48	42,64	12,45	8,83	32,61	19,86	17,40	21,64	19,92	52,31

¹ personale (diligenza e comparto) assunto con concorso a tempo indeterminato² dati ISTAT - censimento 2001

Tabella 2 – Dotazione di personale effettivo¹

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	FVG	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sicilia	Toscana
Dotazione prevista	445	216	557	778	1037	405	775	411	1016	400	200	1370	886	957	799
Dotazione effettiva	288	141	179	570	1172	364	556	448	1121	304	155	1275	307	317	832
% di copertura dotazione prevista	65%	65%	32%	73%	113%	90%	72%	109%	110%	76%	78%	93%	35%	33%	104%
popolazione residente ²	1.262.392	597.768	2.011.466	5.701.931	3.983.346	1.183.764	5.112.413	1.571.783	9.032.554	1.470.581	320.601	4.214.677	4.020.707	4.968.991	3.497.81
n° dipendenti previsti per 100.000 abitanti	35,25	36,13	27,69	13,64	26,03	34,21	15,16	26,15	11,25	27,20	62,38	32,51	22,04	19,26	22,84
n° dipendenti effettivi per 100.000 abitanti	22,81	23,59	8,90	10,00	29,42	30,75	10,88	28,50	12,41	20,67	48,35	30,25	7,64	6,38	23,79
superficie Kmq.	10.798	9.992	15.080	13.595	22.124	7.844	17.207	5.421	23.861	9.694	4.438	25.399	19.362	25.703	22.997
n° dipendenti previsti per 1.000 Kmq.	41,21	21,62	36,94	57,23	46,87	51,63	45,04	75,82	42,58	41,26	45,07	53,94	45,76	37,23	34,74
n° dipendenti effettivi per 1.000 Kmq.	26,67	14,11	11,87	41,93	52,97	46,40	32,31	82,64	46,98	31,36	34,93	50,20	15,86	12,33	36,18

¹ personale (dirigenza e comparto) a tempo indeterminato, determinato, co.co.co., assunto con contratto di lavoro interinale o con altre forme contrattuali

² dati ISTAT - censimento 2001

3. Modelli organizzativi e gestione del personale - Allegati

Tabella 3 – Dotazione di personale effettivo¹ dei Dipartimenti provinciali

Regione Dipartimento Prov.le	dipendenti effettivi	popolazione residente ²	superficie Km ²	n° dipendenti effettivi per 100.000 abitanti	n° dipendenti effettivi per 1.000 Km ²	densità ³
Abruzzo						
L'Aquila	57	297.424	5.035	19,16	11,32	59,1
Chieti	56	382.076	2.588	14,66	21,64	147,6
Pescara	57	295.481	1.225	19,29	46,53	241,3
Teramo	45	287.411	1.950	15,66	23,08	147,6
Basilicata						
Potenza	45	393.529	6.545	11,43	6,88	60,1
Matera	32	204.239	3.447	15,67	9,28	59,3
Calabria						
Catanzaro	63	369.578	2.391	17,05	26,35	154,5
Cosenza	50	733.797	6.650	6,81	7,52	110,3
Reggio Calabria	33	564.223	3.183	5,85	10,37	177,3
Vibo Valentia	2	170.746	1.139	1,17	1,76	150,0
Campania						
Avellino	34	429.178	2.792	7,92	12,18	153,7
Benevento	37	287.042	2.071	12,89	17,87	138,6
Caserta	53	852.872	2.639	6,21	20,08	323,1
Napoli	167	3.059.196	1.171	5,46	142,61	2612,2
Salerno	93	1.073.643	4.922	8,66	18,89	218,3
Emilia-Romagna						
Bologna	156	915.225	3.702	17,04	42,14	247,2
Ferrara	115	344.323	2.632	33,40	43,69	130,9
Forlì-Cesena	89	358.542	2.377	24,82	37,44	150,8
Modena	86	633.993	2.689	13,56	31,98	235,8
Piacenza	90	263.872	2.589	34,11	34,76	101,9
Parma	77	392.976	3.449	19,59	22,33	113,9
Ravenna	106	347.847	1.859	30,47	57,02	187,2
Reggio Emilia	103	453.892	2.293	22,69	44,92	198,0
Rimini	67	272.676	534	24,57	125,47	510,8
Friuli-Venezia-Giulia						
Gorizia	40	136.491	466	29,31	85,84	292,9
Pordenone	50	286.198	2.273	17,47	22,00	125,9
Trieste	57	242.235	211	23,53	270,14	1143,6
Udine	105	518.840	4.893	20,24	21,46	105,8
Lazio						
Roma	260	3.700.424	5.352	7,03	48,58	691,4
Latina	49	491.230	2.250	9,97	21,78	218,3
Rieti	40	147.410	2.749	27,14	14,55	53,6
Frosinone	64	484.566	3.244	13,21	19,73	149,4
Viterbo	44	288.783	3.612	15,24	12,18	79,9
Liguria						
Genova	129	878.082	1.838	14,69	70,18	477,6
Imperia	47	205.238	1.156	22,90	40,66	177,5
La Spezia	69	215.935	882	31,95	78,23	245,1
Savona	68	272.528	1.545	24,95	44,01	176,4
Lombardia						
Milano	281	3.707.210	1.982	7,58	141,78	1868,2
Bergamo	77	973.129	2.723	7,91	28,28	357,4
Mantova	52	377.790	2.339	13,76	22,23	161,5
Lodi	24	197.672	782	12,14	30,69	252,7
Brescia	116	1.108.776	4.784	10,46	24,25	231,8
Pavia	48	493.753	2.965	9,72	16,19	166,5
Lecco	49	311.452	816	15,73	60,05	381,6
Como	53	537.500	1.288	9,86	41,15	417,3
Sondrio	58	176.856	3.212	32,80	18,06	55,1
Cremona	60	335.939	1.771	17,86	33,88	189,7
Varese	72	812.477	1.199	8,86	60,05	677,8

(Segue) Tabella 3 – Dotazione di personale effettivo¹ dei Dipartimenti provinciali

Marche						
Ancona	110	448.473	1.940	24,53	56,70	231,2
Ascoli Piceno	51	369.371	2.087	13,81	24,44	176,9
Macerata	47	301.523	2.774	15,59	16,94	108,7
Pesaro	64	351.214	345.535	18,22	0,19	121,4
Molise						
Campobasso	75	230.749	2.909	32,50	25,78	79,3
Isernia	35	89.852	1.529	38,95	22,89	58,8
Piemonte						
Alessandria	97	430.219	3.560	22,55	27,25	117,5
Asti	51	210.282	1.511	24,25	33,75	137,9
Biella	32	187.249	913	17,09	35,05	204,9
Cuneo	87	556.330	6.903	15,64	12,60	80,6
Ivrea		160.650	2.255	0,00	0,00	71,2
Novara	90	343.040	1.339	26,24	67,21	256,2
Torino	237	2.165.619	6.830	10,94	34,70	317,1
V.C.O.	52	159.040	2.255	32,70	23,06	70,5
Vercelli	58	176.829	2.088	32,80	27,78	84,7
Puglia						
Bari	59	1.559.662	5.138	3,78	11,48	303,5
Brindisi	52	402.422	1.839	12,92	28,28	218,8
Foggia	53	690.992	7.189	7,67	7,37	96,1
Taranto	34	579.806	2.437	5,86	13,95	238,0
Lecce	55	787.825	2.759	6,98	19,93	285,5
Sicilia						
Agrigento	17	448.053	3.042	3,79	5,59	147,0
Caltanissetta	15	274.035	2.124	5,47	7,06	129,0
Catania	45	1.054.778	3.552	4,27	12,67	297,0
Enna	9	177.200	2.562	5,08	3,51	69,0
Messina	33	662.450	3.247	4,98	10,16	204,0
Palermo	31	1.235.923	4.992	2,51	6,21	248,0
Ragusa	24	295.264	1.614	8,13	14,87	183,0
Siracusa	61	396.167	2.109	15,40	28,92	188,0
Trapani	15	425.121	2.460	3,53	6,10	173,0
Toscana						
Massa-Carrara	42	197.652	1.157	21,25	36,30	170,9
Lucca	61	372.244	1.773	16,39	34,40	210,0
Pistoia	36	268.503	965	13,41	37,31	278,2
Prato	30	227.886	365	13,16	82,19	623,9
Pisa	74	384.555	2.448	19,24	30,23	157,3
Livorno	96	326.444	1.218	29,41	78,82	269,5
Siena	40	252.288	3.821	15,85	10,47	66,0
Arezzo	58	323.288	3.232	17,94	17,95	99,9
Grosseto	41	211.086	4.504	19,42	9,10	46,9
Firenze	179	933.860	3.514	19,17	50,94	265,7
Bolzano						
Bolzano	154	462.999	7.400	33,26	20,81	63,0
Trento						
Trento	164	477.017	6.207	34,38	26,42	76,9
Umbria						
Perugia	91	605.950	6.334	15,02	14,37	95,7
Terni	60	219.876	2.122	27,29	28,28	103,6
Valle d'Aosta						
Aosta	75	119.548	3.263	62,74	22,98	36,6
Veneto						
Belluno	107	209.550	3.678	51,06	29,09	57,0
Padova	130	849.857	2.141	15,30	60,72	396,8
Rovigo	76,0	242.538	1.788	31,34	42,51	135,5
Treviso	151	795.264	2.477	18,99	60,96	321,1
Venezia	157	809.586	2.463	19,39	63,74	328,9
Verona	124	826.582	3.121	15,00	39,73	264,9
Vicenza	130,0	794.317	2.722	16,37	47,76	291,7

¹ personale (dirigenza e comparto) a tempo indeterminato, determinato, co.co.co., assunto con contratto di lavoro interinale o con altre forme contrattuali² dati ISTAT - censimento 2001

Tabella 4 – Ripartizione dei dirigenti¹ per ruoli

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	FVG	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sicilia	Toscana	Appa Bolzano
DIRIGENTI	36	18	34	119	211	53	77	74	222	47	14	120	60	79	127	11
Ruolo sanitario medico²																
n°	9	4	4	10	8	1	7	3	0	2	2	5	5	0	2	-
%	25%	22%	12%	8%	4%	2%	9%	4%	0%	4%	14%	4%	8%	0%	2%	-
Ruolo sanitario non medico³																
n°	24	11	30	62	156	40	42	44	151	34	12	81	43	67	95	-
%	67%	61%	88%	52%	74%	75%	55%	59%	68%	72%	86%	68%	72%	85%	75%	-
Ruolo amministrativo⁴																
n°	1	1	0	12	6	4	9	4	13	1	0	5	3	3	10	-
%	3%	6%	0%	10%	3%	8%	12%	5%	6%	2%	0%	4%	5%	4%	8%	-
Ruolo professionale⁵																
n°	1	1	0	1	16	8	19	23	57	10	0	16	9	9	9	-
%	3%	6%	0%	1%	7%	15%	25%	31%	26%	21%	0%	13%	15%	11%	7%	-
Ruolo tecnico⁶																
n°	1	1	0	34	25	0	0	0	1	0	0	13	0	0	11	-
%	3%	6%	0%	29%	12%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	11%	0%	0%	9%	-

¹ a tempo indeterminato e determinato

² medici, farmacisti, veterinari,

³ biologi, chimici, fisici, psicologi

⁴ personale amministrativo laureato

⁵ avvocati e procuratori legali, ingegneri, architetti, geologi

⁶ analisti, statistici, sociologi

Tabella 5 – Ripartizione del comparto¹ per ruoli

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	FGV	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sicilia	Toscana	Appa Bolzano	Appa Trento	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto
COMPARTO	110	123	94	209	809	285	408	254	769	168	68	964	186	151	624	136	98	159	57	836
Ruolo sanitario																				
n°	45	30	52	99	411	112	220	137	391	104	44	376	123	102	297	-	-	58	16	406
%	41%	24%	55%	47%	51%	39%	54%	54%	51%	62%	65%	39%	66%	68%	48%	-	-	36%	28%	49%
Ruolo amministrativo																				
n°	28	31	23	63	155	69	113	37	190	35	13	154	36	39	146	-	-	34	14	200
%	25%	25%	24%	30%	19%	24%	28%	15%	25%	21%	19%	16%	19%	26%	23%	-	-	21%	25%	24%
Ruolo professionale																				
n°	0	0	2	0	0	104	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	0	0	0
%	0%	0%	2%	0%	0%	36%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	-	-	0%	0%	0%
Ruolo tecnico																				
n°	36	62	17	47	243	0	75	80	188	29	11	434	27	10	181	-	-	67	27	230
%	33%	50%	18%	22%	30%	0%	18%	31%	24%	17%	16%	45%	15%	7%	29%	-	-	42%	47%	28%

¹ di ruolo

Tabella 6 – Ripartizione del comparto di ruolo per qualifica

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	FGV	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Piemonte	Puglia	Sicilia	Toscana	Apba Bolzano	Apba Trento	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto
COMPARTO	110	123	94	209	809	285	408	244	769	168	964	186	151	624	136	98	157	57	836
DS																			
n°	54	10	24	31	242	49	166	19	75	12	5	8	8	243	-	-	66	21	75
%	49%	8%	26%	15%	30%	17%	41%	8%	10%	7%	7%	4%	5%	39%	-	-	42%	37%	9%
D																			
n°	16	62	43	93	410	150	86	176	462	104	46	121	101	244	-	-	37	18	481
%	15%	50%	46%	44%	51%	53%	21%	72%	60%	62%	68%	65%	67%	39%	-	-	24%	32%	58%
C																			
n°	23	33	8	57	93	52	122	29	121	7	7	9	15	104	-	-	43	14	122
%	21%	27%	9%	27%	11%	18%	30%	12%	16%	4%	10%	5%	10%	17%	-	-	27%	25%	15%
BS																			
n°	1	2	2	2	14	2	3	2	29	12	2	3	4	9	-	-	4	0	67
%	1%	2%	2%	1%	2%	1%	0,7%	0,8%	4%	7%	3%	2%	3%	1%	-	-	3%	0%	8%
B																			
n°	14	16	9	26	50	32	29	12	78	27	6	25	13	24	-	-	6	2	85
%	13%	13%	10%	12%	6%	11%	7,1%	5%	10%	16%	9%	13%	9%	4%	-	-	4%	4%	10%
A																			
n°	2	0	8	0	0	0	2	6	4	6	2	0	10	0	-	-	1	2	6
%	2%	-	9%	0,0%	0%	0,0%	0%	2%	0,5%	4%	3%	0%	7%	0%	-	-	1%	4%	1%

Tabella 7 – Incarichi dirigenziali

	Abruzzo		Basilicata		Calabria		Compania		Emilia-Romagna ¹		Friuli Venezia Giulia		Lazio		Liguria		Lombardia													
	attribuiti	previsti	attribuiti	previsti	attribuiti	previsti	attribuiti	previsti	attribuiti	previsti	attribuiti	previsti	attribuiti	previsti	attribuiti	previsti	attribuiti	previsti												
direzione di struttura complessa	3	5	10	10	1	3	-	14	15	6	9	9	9	9	10	10	3	4	8	9	19	22	5	6	12	12	10	10	38	38
direzione di struttura semplice	1	5	19	22	2	9	-	19	43	9	9	28	28	1	1	12	12	5	24	15	46	5	7	23	29	15	15	47	47	
direzione di struttura (sub-tot.)	4	10	29	32	3	12	0	22	57	58	15	18	37	11	11	15	16	13	33	34	68	10	13	35	41	25	25	85	85	
incarico prof. di alta specializ.	0	0	0	0	2	1	-	7	25	34	4	0	0	0	0	27	27	0	0	0	0	4	3	25	29	19	19	73	73	
incarico prof. di base	1	1	2	2	0	0	-	0	30	20	25	129	139	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	17	17
incarichi professionali (sub-tot.)	1	1	2	2	1	1	0	7	43	25	64	24	29	129	139	0	0	27	27	0	0	4	3	25	29	22	22	90	90	

	Marche		Molise		Piemonte		Puglia ²		Sicilia ³		Toscana		Umbria		Valle d'Aosta		Veneto																				
	attribuiti	previsti	attribuiti	previsti	attribuiti	previsti	attribuiti	previsti	attribuiti	previsti	attribuiti	previsti	attribuiti	previsti	attribuiti	previsti	attribuiti	previsti																			
direzione di struttura complessa	1	2	19	21	2	6	8	6	1	5	3	6	7	8	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
direzione di struttura semplice	1	1	25	26	0	1	3	0	36	0	25	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
direzione di struttura (sub-tot.)	2	3	44	47	2	6	9	11	6	37	5	28	6	7	8	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
incarico prof. di alta specializ.	0	0	2	2	0	0	3	3	0	9	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
incarico prof. di base	0	0	0	1	0	0	0	0	12	0	12	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
incarichi professionali (sub-tot.)	0	0	2	3	0	0	3	3	0	21	0	12	0	0	0	0	0	0	1	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

nelle strutture centrali nei Dipartimenti provinciali

1) nelle strutture centrali sono stati considerati anche i dirigenti delle strutture tematiche a valenza regionale 2) incarichi provvisori. in attesa della definizione della struttura organizzativa 3) la gestione giuridica del personale è espletata dalle AA.SS.LL. di provenienza. l'agenzia sta procedendo alla graduazione degli incarichi 4)

3. Modelli organizzativi e gestione del personale - Allegati

Tabella 8 – Ripartizione del personale per tipologia di contratto

Regione Struttura organizzativa	dirigenti a tempo ind.	dirigenti a tempo det.	comparto a tempo ind.	comparto a tempo det.	Interinali	Co.Co.Co.	Altro	totale
Abruzzo	35	1	109	11	39	48	45	288
Direzione generale	0	0	4	1	0	0	0	5
Direzione amministrativa	1	0	6	0	4	10	2	23
Direzione tecnica	4	0	4	2	8	13	14	45
Dipartimenti Provinciali	30	1	95	8	27	25	29	215
Basilicata	18	0	122	1	0	0	0	141
Direzione generale	1	0	58	0	0	0	0	59
Direzione amministrativa	1	0	0	0	0	0	0	1
Direzione tecnica	4	0	0	0	0	0	0	4
Dipartimenti Provinciali	12	0	64	1	0	0	0	77
Calabria	34	0	94	0	39	12	0	179
Direzione generale	0	0	0	0	6	0	0	6
Direzione amministrativa	0	0	0	0	10	1	0	11
Direzione tecnica	0	0	0	0	11	3	0	14
Dipartimenti Provinciali	34	0	94	0	12	8	0	148
Campania	105	14	212	95	0	144	0	570
Direzione generale	10	7	19	27	0	43	0	106
Direzione amministrativa	5	1	17	21	0	4	0	48
Direzione tecnica	11	0	7	7	0	7	0	32
Dipartimenti Provinciali	79	6	169	40	0	90	0	384
Emilia-Romagna	200	11	809	35	1	101	15	1172
Direzione generale	31	3	138	6	0	41	7	226
Direzione amministrativa	1	5	34	3	1	2	0	46
Direzione tecnica	4	1	3	1	0	2	0	11
Dipartimenti Provinciali	164	2	634	25	0	56	8	889
FVG	47	6	285	0	0	26	0	364
Direzione generale	2	0	39	0	0	7	0	48
Direzione amministrativa	0	3	24	0	0	0	0	27
Direzione tecnica	3	2	20	0	0	11	0	36
Dipartimenti Provinciali	42	1	202	0	0	8	0	253
Lazio	65	12	408	1	61	9	0	556
Direzione generale	1	6	23	1	6	3	0	40
Direzione amministrativa	2	2	28	0	2	6	0	40
Direzione tecnica	0	3	4	0	12	0	0	19
Dipartimenti Provinciali	62	1	353	0	41	0	0	457
Liguria	74	0	254	92	0	18	10	448
Direzione generale	3	0	4	6	0	6	3	22
Direzione amministrativa	3	0	19	5	0	1	4	32
Direzione tecnica	8	0	36	25	0	9	3	81
Dipartimenti Provinciali	60	0	195	56	0	2	0	313
Lombardia	178	44	692	77	0	130	0	1121
Direzione generale	1	3	8	4	0	3	0	19
Direzione amministrativa	9	4	39	8	0	2	0	62
Direzione tecnica	25	14	41	17	0	53	0	150
Dipartimenti Provinciali	143	23	604	48	0	72	0	890
Marche	47	0	168	42	0	40	7	304
Direzione generale	0	0	4	1	0	2	0	7
Direzione amministrativa	1	0	13	1	0	1	2	18
Direzione tecnica	1	0	2	3	0	1	0	7
Dipartimenti Provinciali	45	0	149	37	0	36	5	272
Molise	14	0	68	0	0	52	21	155
Direzione generale	0	0	0	0	0	0	0	0
Direzione amministrativa	0	0	8	0	0	20	3	31
Direzione tecnica	2	0	5	0	0	7	0	14
Sezioni provinciali	12	0	55	0	0	25	18	110
Piemonte	119	1	964	60	0	108	23	1275
Direzione generale	46	1	398	29	0	78	19	571
Direzione amministrativa	0	0	0	0	0	0	0	0
Direzione tecnica	0	0	0	0	0	0	0	0
Dipartimenti Provinciali	73	0	566	31	0	30	4	704
Puglia	55	5	186	38	0	15	8	307
Direzione generale	1	0	1	8	0	0	0	10
Direzione amministrativa	0	3	0	13	0	0	0	16
Direzione tecnica	5	1	6	7	0	1	8	28
Dipartimenti Provinciali	49	1	179	10	0	14	0	253
Sicilia	76	11	151	67	0	0	12	317
Direzione generale	10	1	7	2	0	0	0	20
Direzione amministrativa	1	2	12	5	0	0	0	20
Direzione tecnica	6	0	5	16	0	0	0	27
Dipartimenti Provinciali	59	8	127	44	0	0	12	250
Toscana	126	1	624	33	0	45	3	832
Direzione generale	11	0	37	1	0	7	2	58
Direzione amministrativa	5	0	47	5	0	1	1	59
Direzione tecnica	11	1	41	0	0	5	0	58
Dipartimenti Provinciali	99	0	499	27	0	32	0	657

(Segue) Tabella 8 – Ripartizione del personale per tipologia di contratto

Regione Struttura organizzativa	dirigenti a tempo ind.	dirigenti a tempo det.	comparto a tempo ind.	comparto a tempo det.	Interinali	Co.Co.Co.	Altro	totale
Bolzano	11	0	136	4	0	3	0	154
Direzione generale	11	0	136	4	0	3	0	154
Direzione amministrativa	0	0	0	0	0	0	0	0
Direzione tecnica	0	0	0	0	0	0	0	0
Dipartimenti Provinciali	0	0	0	0	0	0	0	0
Trento	10	0	98	12	6	0	38	164
Direzione generale	4	0	21	2	0	0	0	27
Direzione amministrativa	1	0	11	4	0	0	26	42
Direzione tecnica	5	0	66	6	6	0	12	95
Dipartimenti Provinciali	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	26	2	157	15	0	21	5	226
Direzione generale	1	0	2	0	0	3	0	6
Direzione amministrativa	2	0	23	2	0	2	2	31
Direzione tecnica	1	1	15	8	0	11	2	38
Dipartimenti Provinciali	22	1	117	5	0	5	1	151
Valle d'Aosta	8	2	57	5	1	2	0	75
Direzione generale	0	0	0	0	0	0	0	0
Direzione amministrativa	0	1	11	1	1	0	0	14
Direzione tecnica	8	1	46	4	0	2	0	61
Dipartimenti Provinciali	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	126	0	834	17	0	188	0	1165
Direzione generale	3	0	19	0	0	4	0	26
Direzione amministrativa	6	0	44	1	0	2	0	53
Direzione tecnica	21	0	118	4	0	68	0	211
Dipartimenti Provinciali	96	0	653	12	0	114	0	875

Tabella 9 – Et  media

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	FGC	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sicilia	Toscana	Appa Bolzano	Appa Trento	Umbria	Valle d'Aosta	Vento	media ponderata
Dirigenti a tempo indeterminato	nd	50	54	50	51	52	55	51	50	53	52	51	nd	50	51	48	49	51	50	50	51,0
Dirigenti a tempo determinato	nd	-	-	52	50	51	45	-	40	-	-	43	nd	43	59	-	-	47	52	-	45,3
Comparto	nd	40	53	49	43	43	45	42	40	51	47	40	nd	48	43	41	43	43	37	43	43,0
Interni	nd	-	35	-	42	-	30	-	30	-	-	-	nd	-	-	-	-	-	37	-	31,9
Co.co.co.	nd	-	30	37	32	32	51	35	30	35	34	31	nd	-	35	34	36	41	30	33	33,4

Tabella 10 – Istituzione e operatività delle Agezie

	istituzione	operatività [t ₀] ¹
Arpa Abruzzo	29-07-1998	1-01-2001
Arpa Basilicata	19-05-1997	16-03-1999
Arpa Calabria	3-08-1999	1-04-2003
Arpa Campania	29-07-1998	1-09-2000
Arpa Emilia-Romagna	19-04-1995	1-05-1996
Arpa Friuli Venezia Giulia	3-03-1998	1-07-1999
Arpa Lazio	6-10-1998	1-11-2001
Arpa Liguria	1-01-1998	1-01-1998
Arpa Lombardia	14-08-1999	31/01/2000 ³
Arpa Marche	13-10-1999	13-10-1999
Arpa Molise	13-12-1999	01/01/2003 ⁴
Arpa Piemonte	1-08-1996	1-01-1997
Arpa Puglia	27-01-1999	1-07-2003
Arpa Sicilia	3-05-2001	3-05-2001
Arpa Toscana	18-04-1995	1-01-1996
Arpa Bolzano	11-10-1995	1-03-1996
Arpa Trento	19-12-1995	29/05/1996 ²
Arpa Umbria	1-07-1999	1-01-2000
Arpa Valle d'Aosta	31-10-1995	1-01-1997
Arpa Veneto	20-10-1996	1-01-1999

¹ data di trasferimento del personale alle Agenzie

² nomina del Direttore generale

³ in data 30/06/2000 è stato trasferito il personale proveniente dalla 2^a Unità Operativa Chimica

⁴ a tale data il personale è stato assegnato all'Agenzia;

con decreto del PGR n. 301/2005
l'assegnazione è stata confermata

Tabella 11 – Personale trasferito

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	FGV	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sicilia	Toscana	Appa Bolzano	Appa Trento	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto
dirigenti	36	17	36	75	223	51	58	84	179	52	19	132	65	59	131	17	13	29	10	139
DS	-	1	24	-	18	10	75	13	43	-	5	-	-	5	6	84 ¹	146 ¹	1	-	25
D	7	-	46	91	92	68	26	142	83	28	56	-	142	86	145	-	-	19	13	75
C	42	14	8	10	321	35	67	24	351	93	9	300	11	12	110	-	-	39	1	351
BS	-	-	1	-	2	-	2	-	25	-	3	-	-	2	4	-	-	1	0	25
B	15	3	12	28	54	15	30	22	76	12	7	80	26	12	22	-	-	9	4	97
A	15	10	10	38	56	25	22	6	33	21	3	31	27	10	32	-	-	6	3	31
tot.	115	45	137	242	766	204	280	291	790	206	102	543	271	186	450	101	159	104	31	789 ²

¹ il numero fa riferimento al personale non dirigente (il personale APPA non è riconducibile alle categorie previste dal CCNL Sanità)

² il totale comprende anche 46 operatori del Comparto Forestale e del Comparto Industria

Tabella 12 – (serie storica 1) Dotazione personale di ruolo

Agenzie partecipanti al Progetto Benchmarking ¹	t_0 ²	Fase 1	Fase 2	Fase 3
Abruzzo	115	-	139	145
Basilicata	45	-	89	140
Calabria	137	-	141	128
Campania	242	310	332	314
Emilia Romagna	766	899	1017	1009
FVG	204	279	281	332
Lazio	280	286	277	473
Liguria	291	280	324	318
Lombardia	790	867	872	870
Marche	206	223	218	215
Molise	102	-	102	82
Piemonte	543	1078	992	1083
Puglia	271	-	-	272
Sicilia	186	-	-	227
Toscana	450	684	713	750
Appa Bolzano	101	-	-	147
Appa Trento	159	-	107	108
Umbria	104	129	137	183
Valle d'Aosta	31	-	59	65
Veneto	789	923	950	960

- Agenzie che hanno aderito alla FASE 1
- Agenzie che hanno aderito alla FASE 2
- Agenzie che hanno aderito alla FASE 3

¹ in verde sono evidenziate le Agenzie che hanno aderito al progetto nella fase 1, in blu quelle che hanno aderito alla fase 2, non evidenziate le restanti (fase 3)

² per t_0 si fa riferimento alla dotazione di personale delle Agenzie transitato dagli ex PMP

3. Modelli organizzativi e gestione del personale - Allegati

Tabella 13 – (serie storica 2) Dotazione personale di ruolo

Arpa	Abruzzo				Basilicata				Calabria				Campania				Emilia-Romagna				Friuli Venezia Giulia			
	10	fase 1	fase 2	fase 3	10	fase 1	fase 2	fase 3	10	fase 1	fase 2	fase 3	10	fase 1	fase 2	fase 3	10	fase 1	fase 2	fase 3	10	fase 1	fase 2	fase 3
dirigenti	36	-	35	35	17	-	19	18	36	-	38	34	75	92	117	105	223	206	208	200	51	55	47	40
DS	0	-	44	54	1	-	11	10	24	-	14	24	0	20	5	31	18	39	92	242	10	33	39	49
D	7	-	13	16	0	-	33	62	46	-	58	43	91	123	115	93	92	488	537	410	68	114	111	150
C	42	-	23	23	14	-	9	33	8	-	8	8	10	3	16	57	321	51	94	93	35	57	45	52
BS	0	-	1	1	0	-	2	2	1	-	1	2	0	42	48	2	2	9	6	14	0	2	3	2
B	15	-	16	14	3	-	15	16	12	-	12	9	28	30	30	26	54	90	69	50	15	9	35	32
A	15	-	7	2	10	-	0	0	10	-	10	8	38	-	1	0	56	16	11	0	25	9	1	0
totale	115	-	139	145	45	-	89	141	137	-	141	128	242	310	332	314	766	899	1017	1009	204	279	281	325

Arpa	Lazio				Liguria				Lombardia				Marche				Molise				Piemonte			
	10	fase 1	fase 2	fase 3	10	fase 1	fase 2	fase 3	10	fase 1	fase 2	fase 3	10	fase 1	fase 2	fase 3	10	fase 1	fase 2	fase 3	10	fase 1	fase 2	fase 3
dirigenti	58	66	59	65	84	79	80	74	179	210	192	222	52	54	51	47	19	-	18	14	132	113	121	119
DS	75	74	74	166	13	5	13	19	43	44	74	75	0	-	-	12	5	-	6	5	-	43	162	203
D	26	83	86	86	142	148	168	176	83	413	413	462	28	118	115	104	56	-	54	46	-	599	433	458
C	67	8	34	122	24	22	32	29	351	54	95	121	93	10	8	7	9	-	9	7	300	208	174	195
BS	2	2	1	3	-	-	-	2	25	25	20	29	0	-	8	12	3	-	3	2	-	21	21	26
B	30	31	1	29	22	23	25	12	76	88	76	78	12	24	18	27	7	-	5	6	80	94	81	82
A	22	22	22	2	6	3	6	6	33	33	2	4	21	17	18	6	3	-	7	2	31	-	0	0
totale	280	286	277	473	291	280	324	318	790	867	872	991	206	223	218	215	102	-	102	82	543	1078	992	1083

Arpa	Puglia		Sicilia ¹		Toscana				Umbria				Valle d'Aosta			Veneto			
	10	fase 3	10	fase 3	10	fase 1	fase 2	fase 3	10	fase 1	fase 2	fase 3	10	fase 2	fase 3	10	fase 1	fase 2	fase 3
dirigenti	65	55	59	76	131	147	143	126	29	30	30	26	10	10	8	139	140	137	126
DS	0	8	5	8	6	28	39	243	1	6	10	66	0	16	21	25	32	64	75
D	142	121	86	101	145	336	391	244	19	62	64	37	13	19	18	75	463	468	481
C	11	9	12	15	110	66	110	104	39	9	11	43	1	9	14	351	82	115	122
BS	0	3	2	4	4	14	11	9	1	1	1	4	0	-	0	25	26	64	67
B	26	25	12	13	22	91	18	24	9	14	14	6	4	3	2	97	150	97	85
A	27	20	10	10	32	2	-	0	6	7	7	1	3	2	2	31	-	5	6
totale	271	241	186	227	450	684	712	750	104	129	137	183	31	59	65	789	893	950	962

1) si riporta il personale a tempo indeterminato (n. 32 unità a tempo determinato)

4. Sistemi di programmazione e controllo

4.1 Premessa

Alla data di stesura del presente Rapporto, e ad oltre dieci anni dalla sua istituzione formale con la legge 61/94, il Sistema delle Agenzie ambientali in Italia può dirsi sostanzialmente completo. Per quanto le Agenzie siano nate nelle diverse Regioni in momenti storici differenti, con il conseguente accrescimento dell'effetto di eterogeneità che l'impostazione "federalista" del disegno originario non poteva che generare, un decennio compiuto rappresenta comunque un lasso di tempo significativo, che può far considerare a tutti gli effetti conclusa la fase di *start-up* del Sistema e porre i primi fondati interrogativi sulla fase di *take-off* – fase che non può che considerarsi già in atto.

La congiuntura è peraltro significativa. L'avvio delle Legislature regionali 2005-2010 e della nuova Legislatura nazionale rappresentano una soglia storica di significativa rilevanza e prefigurano l'avvio di un nuovo ciclo, da cui è lecito attendersi una riflessione matura sul ruolo e i compiti che le Agenzie devono assolvere nel Sistema Paese per la protezione e valorizzazione dell'ambiente.

A questa nuova fase, corrisponde un "cambio generazionale" anche tra i Direttori Generali delle Agenzie (circa metà di essi, alla data di stesura di queste note, sono in carica da meno di due anni). Tutto questo non può che confermare le grandi attese da più parti avvertite: un'esperienza ormai matura per spiccare il volo, un quadro di stabilità di sistema, del tempo per lavorare in condizioni di certezza, impongono uno sforzo coraggioso e visionario per (ri)definire una mission e una vision per il Sistema Agenziale.

In questo contesto, il contributo dell'*Osservatorio nazionale sull'organizzazione e la gestione delle ARPA/APPA* ed in particolare del "Progetto Benchmarking" può essere significativo. Con questo Terzo Rapporto, infatti, ONOG arriva a censire per la terza volta il grado di sviluppo e consolidamento dei principali strumenti organizzativi e gestionali delle Agenzie, fornendo una fotografia precisa e nitida dello stato dell'arte, di cui riflessioni strategiche – che competono, com'è noto, al Consiglio Federale delle Agenzie – possono indubbiamente giovare con qualche utilità.

L'importanza del benchmarking per *best practices* e *case studies* (come hanno dimostrato tra l'altro le esperienze organizzative d'impianto di alcune Agenzie "di seconda generazione", che hanno fatto seguito alla pubblicazione del I° e del II° Rapporto giovandosi dei dati in essi contenuti), è infatti ormai ampiamente riconosciuta nell'ambito del Sistema Agenziale e desta inoltre la curiosità e l'attenzione di contesti istituzionali ed

aziendali differenti nel mondo della Pubblica Amministrazione (ultima dimostrazione, la rilevanza degli eventi riservati al Sistema Agenziale nel Forum PA 2006).

Ma varrà anche la pena di ricordare come la questione assolutamente rilevante e strategica del sistema di finanziamento delle Agenzie (questione ancor più pressante in un momento storico come quello presente, caratterizzato da significative e sempre crescenti necessità di contrazione della spesa pubblica, che sono divenute una costante negli ultimi esercizi finanziari) sia affrontata da alcuni anni attraverso strumenti concettuali nuovi quali quello – partorito fin dal Piano Operativo ONOG del 2003 – dei LETA, i “livelli essenziali di tutela ambientale”.

È questo il caso in cui un concetto nato in sede tecnica, nell’ambito di ONOG, e in tale sede sviluppato¹, si è rapidamente affermato quale strumento concettuale proprio del Sistema fino a divenire parte integrante della “Strategia Triennale del Sistema Agenziale” approvata nel 2005 dal Consiglio Federale delle Agenzie ed essere ripreso nei documenti di pianificazione di numerose Agenzie (Friuli Venezia Giulia, Toscana, Veneto, Lombardia ...)

Peraltro, dalla promulgazione della legge 61/94, il Sistema delle Agenzie è andato crescendo e consolidandosi in un lasso di tempo considerevolmente ampio, giungendo ad un completamento solo nel 2001, ed in quest’arco di tempo l’evoluzione delle strutture organizzative ha proceduto per fasi alterne e secondo percorsi non lineari.

Stadi di maturità differenziati delle diverse realtà regionali hanno consentito alle Agenzie di più recente istituzione di avvalersi di esperienze consolidate e già ampiamente sperimentate, descrivendo percorsi di crescita differenti.

Dopo uno start-up fortemente marcato dai trasferimenti dal Sistema Sanitario Nazionale al Sistema Agenziale, con fasi embrionali in cui ci si è sovente limitati ad una semplice giustapposizione di strutture organizzative preesistenti, l’evoluzione organizzativa è stata guidata, nella seconda metà degli anni Novanta, a fasi di maturità pilotati da driver normativi e culturali che hanno:

- ampliato la mission, con apertura alla dimensione “tecnica”, territoriale e dell’ingegneria ambientale (servizi idrografici, servizi geologici, monitoraggio frane, idrogeologia, reti sismiche,...);
- mutato la vision, facendo intravedere nelle Agenzie organismi non più solo dediti al controllo e al monitoraggio, ma enti di ricerca, promozione, prevenzione, educazione e formazione, coerentemente con una visione dell’ambiente come risorsa e non come vincolo, come opportunità e non come ostacolo allo sviluppo.

Questo pone alle Agenzie problemi nuovi, legati all’adeguatezza dei modelli culturali, dei modelli organizzativi, dei modelli gestionali, delle risorse (con la questione dei LETA e del finanziamento) e delle figure professionali.

¹ Cfr. il rapporto di ricerca condotto da ONOG e ARPA Lombardia: “Il finanziamento delle Agenzie ambientali” (a cura di Luca Marchesi e Gianluca Piazza), Roma, giugno 2004. Qui il concetto dei LETA è sviluppato per la prima volta organicamente, costituendo la base per i successivi studi attualmente in corso da parte dell’Osservatorio.

Lo scopo di questo Rapporto è in particolare quello di fornire elementi di considerazione sugli aspetti dinamici dell'organizzazione, ovvero sul grado di sviluppo/consolidamento degli strumenti gestionali di supporto alla crescita del Sistema, puntando il focus sugli strumenti di programmazione e controllo strategico e direzionale, senza trascurare incursioni nei terreni contigui della valutazione dei dirigenti e dell'applicazione dei sistemi premianti.

La ricerca ha consentito di aggiornare i dati rilevati nelle prime due indagini sui Sistemi PeC delle Agenzie per verificarne l'attuale stato di implementazione; di allargare il campione di Agenzie partecipanti; di valutare il livello di articolazione e di efficacia degli strumenti utilizzati; di considerare il grado di percezione sull'adeguatezza da parte degli operatori coinvolti.

Nelle pagine che seguono si potrà verificare come la Terza Ricerca di Benchmarking sui sistemi di Pianificazione e Controllo (Sistemi PeC) abbia evidenziato nelle diverse Agenzie un loro marcato consolidamento, una loro marcata evoluzione, con il superamento parziale di alcuni dei limiti e dei "difetti" riscontrati nelle due precedenti ricerche ed illustrate a Genova in occasione della Ottava Conferenza delle Agenzie ambientali, fino a rivelare alcune tendenze in parte "sorprendenti".

4.2 Le prime due Ricerche di benchmarking su PeC: obiettivi ed evoluzione della metodologia adottata nel corso delle precedenti rilevazioni

La presente Ricerca si colloca nell'ambito di un progetto avviato nel 2003 e realizza una terza ricognizione sistematica sugli elementi costitutivi dei sistemi di pianificazione e controllo nelle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente in Italia.

La prima fase del progetto Benchmarking sui sistemi PeC delle Agenzie ambientali (rilevazione dati del 2001, pubblicati nel 1° Rapporto del 2003) si è svolta sul presupposto di un'elevata disomogeneità tra i sistemi gestionali delle varie Agenzie, con la consapevolezza che un'eccessiva diversità in tal senso rende difficile valutare l'efficienza e l'efficacia delle scelte manageriali rispetto a standard comuni.

La prima rilevazione sui sistemi PeC è stata svolta su Agenzie ancora relativamente giovani, e l'obiettivo generale di tale fase era quello di individuare le principali caratteristiche dei sistemi PeC delle diverse organizzazioni, per definirne i punti di forza e di debolezza, al fine di evidenziare le linee future di tendenza dei sistemi di gestione agenziale.

Dunque, la finalità a breve termine della prima fase del rapporto Benchmarking sui sistemi PeC era di identificare le migliori pratiche utilizzate dalle Agenzie, mentre quella a medio termine era di definire uno o più modelli di riferimento per i sistemi gestionali agenziali, al fine di portare le Agenzie a maggiori livelli di uniformità.

Per la raccolta dei dati è stato utilizzato un questionario, suddiviso in tre sezioni: programmazione e controllo strategico; controllo di gestione; sistema informativo.

Gli obiettivi della seconda fase del progetto *benchmarking* (rilevazione dati del 2003,

pubblicati nel II° Rapporto del 2004) consistevano nell'aggiornare i dati della prima fase e nell'approfondire i risultati sull'analisi dei sistemi PeC con riferimento allo stato di implementazione del processo di programmazione e controllo e del livello di articolazione e di efficacia degli strumenti operativi utilizzati nel processo decisionale agenziale.

Il questionario utilizzato per il rilevamento dei dati è stato strutturato in quattro parti: il sistema della programmazione; il sistema del controllo; il sistema di reporting; le percezioni sul sistema di programmazione.

Come si può notare, il primo questionario analizza separatamente le dimensioni strategiche da quelle gestionali, non distinguendo invece tra le fasi di programmazione e di controllo; il secondo invece, discerne i sistemi di programmazione da quelli di controllo, ma ne affronta assieme la dimensione strategica e quella gestionale.

4.3 La Terza Ricerca di Benchmarking sui Sistemi PeC delle Agenzie Ambientali: obiettivi della terza fase del Progetto

La terza ricerca di benchmarking, oggetto della presente pubblicazione, riguarda i dati riferiti all'anno di esercizio 2004.

Gli obiettivi di breve termine della fase attualmente in essere ed oggetto del presente Rapporto sono, in successione logica:

- evidenziare le caratteristiche dei sistemi di PeC delle Agenzie con un alto grado di dettaglio e precisione;
- identificare le migliori pratiche, in relazione alle peculiarità economico – istituzionali delle Agenzie;
- porre in essere un confronto tra i modelli adottati dalle Agenzie.

Tali obiettivi sono volti a valutare l'efficacia e l'efficienza delle scelte tecnico – gestionali delle Agenzie e ad evidenziare spunti di ricerca per migliorarne le prestazioni.

La finalità a medio termine consiste nel fornire uno strumento agile di supporto utilizzabile ai fini delle scelte cruciali che alcune Agenzie dovranno adottare. A questo scopo in tale attività di confronto ed analisi è stata utilizzata una chiave di lettura critica e prospettica, volta alla ricerca di nuovi modelli di riferimento di PeC applicabili o replicabili nelle Agenzie di nuova costituzione o già avviate.

Presupposto di tale lavoro è la considerazione che scopo dell'attività di benchmarking non è realizzare un modello universalmente valido ed applicabile in tutte le Agenzie; tale modello non esiste, né può esistere. Si tratta di analizzare con il maggior grado di precisione e dettaglio possibile i vari sistemi PeC utilizzati, evidenziandone caratteristiche, eccellenze, criticità, al fine di costruire un organico confronto tra questi, volto a fornire informazioni utili alle Agenzie per la miglior gestione (intesa come miglioramento continuo) dei loro sistemi di Programmazione e Controllo.

Il cambio di prospettiva consiste nel guardare alla diversità che contraddistingue il panorama agenziale non come elemento negativo, bensì come ricchezza e valore aggiunto del sistema a rete delle Agenzie ambientali, in cui le diverse condizioni economico, sociali ed istituzionali e dunque gestionali delle Agenzie, producono esperienze diverse le quali collaborano tutte, in un proficuo e continuo confronto, alla crescita del sistema: è la ricchezza della diversità.

4.4 Metodologia di analisi

Il questionario per la rilevazione dei dati relativi al sistema di PeC, è stato impostato ed elaborato sulla base di un confronto cooperativo tra le tre Agenzie (Lombardia, Marche e Valle d'Aosta) che componevano il gruppo di progetto istituito con il Piano Operativo dell'Osservatorio; questa collaborazione ha consentito di approfondire e migliorare lo strumento di rilevazione garantendo una maggiore semplicità di compilazione e finalizzazione delle informazioni rilevate.

Il questionario è stato poi presentato alle Agenzie in forma *on-line* sul sito dell'Onog, al fine del costante aggiornamento e confronto dei dati e di semplificare la fase di comunicazione e validazione delle informazioni da parte delle singole Agenzie. Tale questionario è composto da otto sezioni.

Le prime quattro sono volte ad analizzare separatamente le fasi di cui il sistema PeC è composto: *programmazione strategica, programmazione gestionale, controllo strategico e controllo gestionale*.

Ciascuna fase è poi stata suddivisa in punti volti a rilevare informazioni su *organi, strumenti e processi*.

I primi due aspetti (*organi e strumenti*) costituiscono i dati statici del sistema osservato e consistono in domande chiuse: rilevano immediatamente organi e documenti, lasciando ad altri strumenti il compito di indicare relazioni e dinamiche esistenti tra gli organi, i loro ruoli e le responsabilità.

A tale scopo, sono state introdotte per ciascuna fase del sistema PeC, domande volte a rappresentare in modo dinamico la realtà studiata. Sono domande aperte tese a rilevare il processo, le effettive modalità di realizzazione della fase in studio, i rapporti tra organi e strumenti, e le percezioni di chi opera all'interno delle Agenzie circa aspetti ritenuti fondamentali per la reale comprensione del sistema.

Circa i dati su tali percezioni, si sottolinea da un lato il loro carattere soggettivo, dall'altro la loro potenziale capacità di far emergere sfumature e notazioni personali utili all'approfondimento dell'analisi.

Sono inoltre state poste domande su ulteriori specifici temi, allo scopo di condurre un confronto sui sistemi PeC agenziali quanto più completo.

I dati emersi dalle rilevazioni di tipo statico di cui sopra (ad esempio: "indicare i principali documenti di indirizzo e programmazione presenti nella Vostra Agenzia che supportano la fase di programmazione strategica") sono stati rappresentati graficamente secondo due metodologie: la *rappresentazione grafica percentuale assoluta* e la *rappresentazione grafica percentuale relativa*.

La prima consiste nel calcolare quanto il dato analizzato, ad esempio un determinato organo, incide nel processo studiato, ad esempio nella programmazione strategica, dell'intero sistema agenziale. Ad esempio, la Direzione Generale, sul totale degli organi (54) utilizzati da tutte le agenzie nel processo di programmazione strategica, è coinvolta in tale processo 14 volte, quindi la sua incidenza assoluta è 25%.

Il *valore percentuale relativo* non si riferisce più all'intero sistema agenziale, bensì alle singole Arpa, o meglio all'incidenza percentuale del dato studiato sul totale delle Agenzie. Restando nell'esempio dello studio degli organi della programmazione strategica, il valore percentuale relativo rappresenta quante Agenzie in percentuale utilizzano quel determinato organo. Se dunque la Direzione Generale è organo della programmazio-

ne strategica in 14 Agenzie su 17, in percentuale tale organo viene utilizzato dall' 80% delle Agenzie.

Le successive quattro sezioni sono volte a raccogliere dati su aspetti e ambiti specifici di supporto al sistema di Programmazione e Controllo: il *sistema di reporting*, il *sistema informativo contabile*, il *funzionamento* e l'*impostazione del sistema PeC*, il *nucleo di valutazione*.

4.5 Agenzie che hanno aderito alla ricerca

Per Agenzie non partecipanti alla ricerca si intendono quelle di cui ogni scheda del questionario è stata classificata come "non lavorata" (quindi le Agenzie di cui tutte le schede, senza esclusione, sono state così classificate).

L'aderenza alla realtà è data dal numero di partecipanti all'indagine che rende percentualmente più obiettiva la ricerca e i risultati di seguito espressi.

Per queste ragioni, al fine dunque di realizzare un lavoro il più possibile utile e coerente al suo scopo, sono state indicate, all'inizio di ogni domanda relativa all'argomento trattato, le Agenzie che nel questionario hanno risposto a quella singola domanda.

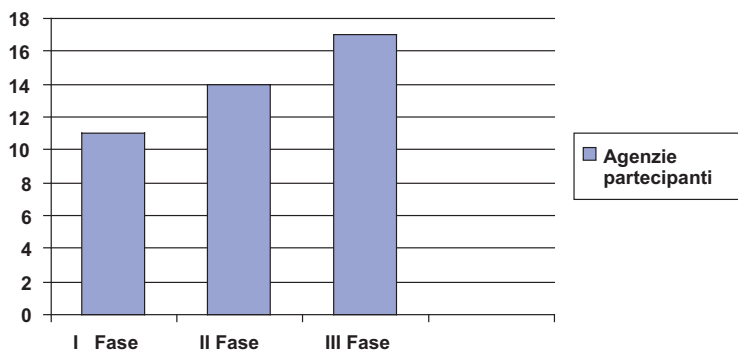
Il numero delle Agenzie che hanno partecipato alla ricerca è in costante aumento. Questo è sicuramente un dato positivo: rispecchia infatti un più elevato grado di implementazione del sistema di programmazione e controllo e conseguentemente una maggior consapevolezza all'interno della gestione agenziale.

Tabella 14

ARPA/APPA	Prima fase	Seconda fase	Terza fase
Abruzzo		X	X
Basilicata		X	X
Calabria			
Campania	X		X
Emilia Romagna	X	X	X
Friuli Venezia Giulia	X		X
Lazio	X	X	X
Liguria	X	X	X
Lombardia	X	X	X
Marche	X	X	X
Molise		X	X
Piemonte	X	X	X
Prov. Aut. Bolzano			
Prov. Aut. Trento		X	
Puglia			X
Sardegna			
Sicilia			X
Toscana	X	X	X
Umbria	X	X	X
Valle D'Aosta		X	X
Veneto	X	X	X
TOTALE (21)	11	14	17

(Ultima rilevazione dati : 17/1/2005).

Grafico 22



L'elevato numero di agenzie partecipanti alla ricerca dimostra una maggior fiducia nello strumento del benchmarking ed un alto grado di collaborazione tra le Agenzie, reale valore aggiunto di un sistema a rete come è quello del *network* delle Agenzie Regionali e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente.

Le ragioni che stanno alla base della mancata partecipazione di alcune Agenzie al progetto vanno ricercate nelle loro specifiche peculiarità.

Per quello che riguarda ARPA Sardegna e ARPA Calabria sono le agenzie di più recente costituzione: la prima è istituita solo dal 2003 (ultima tra le Agenzie italiane), la seconda dal settembre 2002 (a fronte di ben 16 agenzie regionali e provinciali istituite tra il 1996 ed il 2000). In relazione ad APPA Bolzano e ad APPA Trento, il motivo della loro difficoltà a partecipare è da ricercare nel diverso contesto istituzionale nel quale sorgono (esse non sono infatti agenzie indipendenti come le altre, ma sono articolazioni organizzative dell'Ente Provincia Autonoma, cosicché hanno un contratto di lavoro differente, non hanno avuto alcun trasferimento né di risorse umane né finanziarie né strumentali: non può quindi essere condotta un'analisi nel merito di strutture sub articolazione di altri Enti di natura diversa dalle ARPA).

Infine l'elevata qualità delle risposte, con alcune punte di eccellenza, permette di utilizzare lo strumento di benchmarking ancora una volta, così come già è stato negli anni scorsi, quale strumento di supporto nella scelta di strumenti gestionali da parte delle Agenzie, valutando le efficienze raggiunte e le eccellenze caratterizzanti le attività delle stesse.

4.6 Presentazione dei risultati

4.6.1 Programmazione strategica²

A) Organi³

Gli organi principalmente coinvolti nella programmazione strategica sono la Regione ed i vertici agenziali.

Per quello che riguarda la prima, questa ricopre un ruolo principale nella definizione delle linee strategiche nella totalità delle Agenzie. La presenza istituzionale dell'Ente è assicurata in 8 Agenzie dall'affiancamento a questa del Comitato Regionale di Indirizzo, in 6 Agenzie dalla sola presenza di quest'ultimo, ed in due casi (ARPA Lombardia ed ARPA Valle D'Aosta) dalla sola presenza della Regione.

Per svariate Agenzie, la Regione interviene dettando linee di indirizzo o priorità strategiche di intervento diversamente intese e denominate, attraverso specifici documenti *ad hoc*.

In ARPA Sicilia, in modo più stringente rispetto ad altre ARPA, le linee strategiche sono dettate in sede di Presidenza della Regione e di Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente.

Per quello che riguarda i vertici agenziali, questi partecipano alla fase della programmazione strategica nella quasi totalità delle Agenzie.

Solo in ARPA Veneto infatti, le linee strategiche sono definite esclusivamente da Regione e Comitato Regionale di Indirizzo, sebbene si segnali un alto grado di coinvolgimento dei dirigenti e dei responsabili dei Centri di Responsabilità, ed il grado di autonomia dalla Regione venga definito "medio".

L'organo agenziale prevalentemente coinvolto nella fase di programmazione strategica è la Direzione Generale. In ARPA Lombardia il suo ruolo è affiancato e rinforzato da quello del Presidente e dal Consiglio di Amministrazione (organo presente solo in questa Agenzia, che ne costituisce il vertice strategico, con funzioni di indirizzo e controllo, mentre il vertice gestionale è rappresentato dal Direttore Generale), mentre in ARPA Liguria da un ufficio interno *ad hoc*. Sotto questo primo punto di studio, si registra dunque un quadro sostanzialmente omogeneo all'interno del sistema agenziale.

² Nella ricerca, i Sistemi PeC delle diverse Agenzie sono stati analizzati mantenendo quale termine di riferimento il modello teorico già utilizzato nei precedenti due rapporti, desunto da indicazioni normative, disciplinari, teoriche ed accademiche (cfr. a tal fine, nel Primo Rapporto di benchmarking, il contributo di Luca Marchesi e Manila Marcuccio). Nell'ambito di tale modello, la programmazione strategica consiste nel processo volto alla definizione delle azioni di intervento a livello macro e di lungo periodo.

³ Domanda posta nel questionario: "Indicare nella tabella che segue quali sono i principali organi/soggetti cui sono affidati, in via prioritaria, poteri/compiti di indirizzo e programmazione nella Vostra Agenzia". Hanno risposto 14 Agenzie su 17.

Tabella 15 – Organi della programmazione strategica

ARPA/APPA	Direzione Generale	Regione	Comitato Regionale di indirizzo	Comitato tecnico	Comitato di direzione	Ufficio ad hoc interno	Ufficio ad hoc esterno	Altro
Abruzzo	X		X	X	X			
Basilicata	X		X					X
Campania	X	X	X					
E. Romagna	X		X					X
F. V. Giulia	X		X					
Lazio	X	X	X		X			
Liguria			X			X		X
Lombardia	X	X						X
Marche	X	X	X					X
Molise	X	X	X			X		X
Piemonte	X		X	X				X
Puglia	X	X	X					
Sicilia	X							X
Toscana	X	X	X					
Umbria	X	X	X	X		X		
Valle D'Aosta	X	X						
Veneto		X	X					
TOTALE (17)	14	10	14	3	2	3	0	8

Tra gli organi di programmazione strategica peculiari di singole ARPA, spicca innanzitutto il ruolo della provincia, presente in ARPA Liguria e, come comitati provinciali di coordinamento, in diverse Agenzie tra cui ARPA Emilia Romagna, ARPA Lombardia, ARPA Marche ed ARPA Molise, anche se solo nella prima agenzia il grado di partecipazione provinciale è definito alto, mentre nell'ultima è addirittura definito basso. Come si vede, le dinamiche che si instaurano tra gli organi nella definizione delle azioni strategiche sono differenti all'interno delle singole agenzie; tale considerazione emerge analizzando, i dati sul "processo" e sulle "percezioni", ambiti di indagine dinamici, volti a rappresentare l'efficienza del sistema. Si rimanda dunque alle rispettive sezioni.

Tabella 16 – Altri organi di programmazione strategica

ARPA/APPA	Altri organi di programmazione strategica
Basilicata	Comitato Tecnico Scientifico
Emilia Romagna	Comitati Provinciali di Coordinamento
Liguria	Province
Lombardia	Comitati Provinciali di Coordinamento, Presidente e CdA
Marche	Comitati Provinciali di Coordinamento
Molise	Comitati Provinciali di Coordinamento
Piemonte	Direttore Amministrativo
Sicilia	Presidente Regione – Assessore Regionale Territorio ed Ambiente

Grafico 23 – Organi della programmazione strategica - valore percentuale assoluto

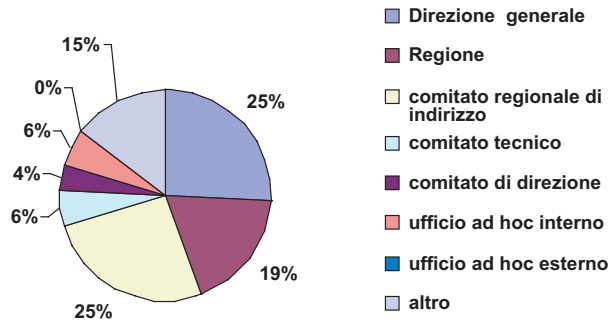


Grafico 24 – Organi della programmazione strategica – valore relativo

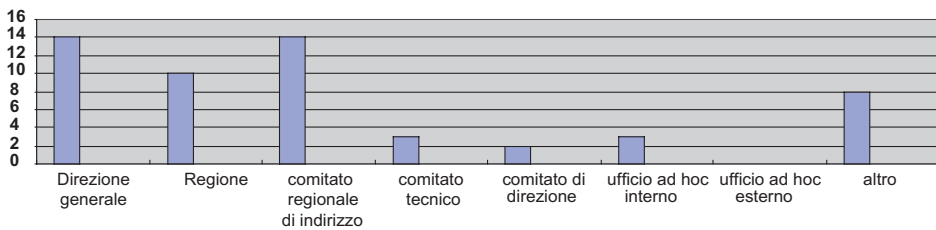


Tabella 17

Strumenti	Valore percentuale relativo
Direzione generale	82%
Giunta Regionale	59%
Comitato regionale di indirizzo	82%
Direttore tecnico	18%
Comitato di direzione	12%
Ufficio ad hoc interno	18%
Ufficio ad hoc esterno	0%
Altro	47%

B) Strumenti⁴

Confrontando gli strumenti utilizzati per la redazione della programmazione strategica, si riscontra che una gran maggioranza delle Agenzie (13), ad eccezione di ARPA Basilicata, Liguria, Puglia e Veneto, utilizza documenti triennali.

I documenti triennali di programmazione strategica si distinguono in documenti finanziari e documenti economico – reali.

I primi prendono in considerazione entrate ed uscite finanziarie e sono adottati da 8 Agenzie; i documenti finanziari riguardano essenzialmente il flusso di cassa, cioè tutte le entrate e le uscite monetarie dell'ente.

I documenti economico – reali, adottati da 6 Agenzie, si riferiscono anche alla competenza delle variazioni finanziarie e sono volti a rilevare costi e ricavi. Un ricavo/costo si considera di competenza di un esercizio se è stato conseguito nel corrispondente periodo amministrativo e se è collegato ai costi/ricavi che si sono sostenuti nel periodo stesso.

I documenti economico – reali sono collegati ad un piano per Centri di Responsabilità con assegnazione di un budget economico reale, mentre in nessun caso vi è collegamento tra piano triennale finanziario e piano per Centri di Responsabilità con assegnazione del budget (finanziario).

Anche ARPA Marche utilizza uno strumento triennale, ma nel suo caso è basato sulle attività, quindi orientato ai risultati ed agli obiettivi e non solo alle disponibilità finanziarie e/o economiche: è il programma annuale e triennale di attività.

Nel Programma annuale e triennale di attività vengono espone le linee strategiche generali, sulla base delle quali si definiscono l'impianto degli obiettivi annuali da assegnare alle strutture dell'Agenzia e le relative risorse per la loro realizzazione.

Box 5 – Lo strumento di programmazione strategica basato sulle attività in ARPA Marche

In linea con gli indirizzi della programmazione sia regionale (Comitato Regionale di indirizzo) che degli Enti locali (Comitati Provinciali di Coordinamento) la Direzione Generale definisce, entro il 15 ottobre di ottobre di ogni anno, il Programma annuale di attività, individuando le risorse necessarie attraverso il Bilancio Preventivo economico. Nel Programma annuale e triennale di attività vengono espone le linee strategiche generali, sulla base delle quali si definisce l'impianto degli obiettivi annuali da assegnare alle strutture dell'Agenzia e le relative risorse per la loro realizzazione.

Anche ARPA Basilicata, ARPA Molise, ARPA Lombardia ed ARPA Toscana utilizzano uno strumento basato sulle attività; nei primi due casi si tratta di documenti di valenza annuale, mentre negli altri due di un documento triennale collegato alla sua specificazione annuale.

⁴ Domanda posta nel questionario: "Indicare nella tabella che segue i principali documenti di indirizzo e programmazione che supportano la fase di programmazione strategica, presenti nella Vostra Agenzia". Hanno risposto 17 Agenzie su 17.

E' inoltre da segnalare che in ARPA Toscana il piano triennale ed annuale delle attività è affiancato sia a quello finanziario sia a quello economico – reale, con conseguente collegamento del piano triennale economico – reale con il piano per Centri di Responsabilità con assegnazione di un budget economico reale (si vedano in particolare i punti 7 e 8 del box sulla programmazione strategica di Arpa Toscana, di seguito riportato).

Box 6 – Lo strumento di programmazione strategica basato sulle attività in ARPA Toscana

1. Consultazioni interne (es Comitato tecnico; Commissioni di lavoro interne all'Agenzia di rilevanza regionale, su questioni tecniche) 2. Definizione degli atti (bilancio di previsione entro il 30 novembre; programma delle attività entro 30 novembre) 3. Consultazioni esterne sugli atti (Conferenza regionale ex art. 11 LR 66/95, consultazioni con le forze sociali, le associazioni ambientaliste, associazioni dei consumatori ex art. 16 LR 66/95) 4. Approvazione interna degli atti con atto (decreto) del Direttore Generale 5. Approvazione della Giunta regionale e trasmissione al Consiglio 6. Approvazione del Consiglio regionale (art. 10 LR 66/95) 7. Assegnazione degli obiettivi tecnici, che avviene contestualmente all'approvazione dei programmi di attività e tramite assegnazione dei budget delle risorse 8. Budget delle strutture suddivisi tra spese in economia, funzioni datore di lavoro ex D.Lgs 626, etc che vengono assegnati ai Dipartimenti provinciali, servizi sub-provinciali e ad alcune Aree delle Direzioni

Tabella 18 – Strumenti di programmazione strategica

ARPA	Piano triennale finanziario	Piano triennale economico reale	Piano annuale finanziario	Piano annuale economico reale	Piano Cdr/budget finanziario	DPEFR	PRS (piano regionale di sviluppo)	OOCR (ob. Gov. reg.)	Altro	
Abruzzo	X		X		X	X				
Basilicata		X							X	
Campania	X	X								
E. Romagna		X	X		X				X	
F.V. Giulia		X	X		X					
Lazio	X	X								
Liguria		X							X	
Lombardia	X	X				X	X		X	
Marche									X	
Molise		X	X		X	X		X	X	
Piemonte	X	X							X	
Puglia			X	X						
Sicilia	X	X				X			X	
Toscana	X	X	X	X	X				X	
Umbria	X	X				X	X	X		
Valle D'Aosta	X	X						X		
Veneto			X							
TOTALE	8	6	9	7	1	5	5	2	3	9

Tabella 19 – Agenzie partecipanti alle tre fasi del progetto Benchmarking

ARPA	Altri strumenti di programmazione strategica
Basilicata	Programma annuale di attività
Emilia Romagna	Preliminare di Programma (scala regionale) e Proposte Programmi annuali dei Nodi
Liguria	Obiettivi Giunta Regionale, Obiettivi Contratto Direttore Generale, Piano Operativo Annuale (POA)
Lombardia	Piano pluriennale delle attività e programma annuale delle attività
Marche	Programma annuale e triennale di attività
Molise	Programmazione annuale attività
Piemonte	obiettivi istituzionali
Sicilia	Obiettivi di cui alla Direttiva emanata dal Presidente Regione - Assessore Regionale Territorio ed Ambiente
Toscana	Programma annuale e triennale delle attività, Linee guida della Regione Toscana (delibera Giunta Regionale 101/2003, triennali)

Entrambi i modelli di programmazione, quello basato sulle disponibilità economiche e finanziarie e quello basato su attività ed obiettivi, sono volti ad un'efficiente gestione agenziale.

Nella ricerca del modello che risponda meglio alle esigenze tecnico – gestionali delle Arpa-Appa, vi sono comunque degli elementi dai quali non si può prescindere.

Emerge innanzitutto la considerazione che non si può rinunciare totalmente ad un approccio basato sulla disponibilità delle risorse economiche e finanziarie in quanto risulta essere ineliminabile il vincolo dato dalla limitatezza delle risorse a disposizione delle Agenzie. Si aggiunga che tali risorse, in seguito alle recenti leggi finanziarie e alle riduzioni dei finanziamenti regionali sono in diminuzione.

A fronte di tali considerazioni emergono i dati circa il costante aumento dei costi gestionali non dipendenti dalle Agenzie (ad esempio gli adeguamenti contrattuali del personale dipendente) e circa la presenza di compiti, attività e funzioni sempre maggiori attribuite alle Arpa/Appa.

Anche in condizione di isorisorse dunque (condizione nella quale alla luce delle considerazioni sopra esposte circa i recenti tagli di risorse finanziarie al sistema agenziale), aumenta l'impegno che viene chiesto alle Agenzie.

Risulta quindi necessario integrare l'approccio finanziario con un modello di programmazione basata su attività ed obiettivi. D'altro canto da una lettura articolata del dettato Costituzionale si può evincere la necessità di una soglia minima di diritti civili e sociali tra i quali rientra la protezione dell'ambiente, da garantire su tutto il territorio nazionale⁵: si tratta dei Livelli Essenziali di Tutela dell'Ambiente (LETA). È questa la nuova fron-

⁵ Tale dato emerge dalla lettura combinata delle lettere m) ed s) del comma II dell'articolo 117 della Costituzione. La Legge Costituzionale 18/10/2001 ha modificato il Titolo V della parte seconda della Costituzione, ridistribuendo con l'articolo 117, le competenze legislative tra Stato e Regioni. Il comma II di tale articolo definisce le materie di competenza esclusiva statale: tra queste, alla lettera s), vi è la tutela dell'ambiente. La lettera m) dello stesso comma dell'articolo 117, attribuisce allo Stato il compito di determinare i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". L'ambiente e l'attività di tutela e protezione ambientale, rientrano a pieno titolo tra tali diritti.

tiera verso cui tende il sistema agenziale, e consiste in una sistema sul quale basare il finanziamento delle Arpa-Appa, volto ad individuare una quota minima di attività che le Agenzie devono erogare, ancorando tali quote di attività ai fattori di pressione ambientale presenti sul territorio⁶.

Dunque l'approccio in base alle attività risulta irrinunciabile.

E' quindi auspicabile un sistema di programmazione e controllo non esclusivamente basato sulla disponibilità delle risorse economiche e finanziarie o unicamente su attività ed obiettivi, bensì un modello di gestione che riesca a tenere presenti entrambi gli approcci e ad armonizzarli, al fine di una più efficace ed efficiente azione di protezione dell'ambiente e contemporaneamente di una migliore gestione agenziale. Sono infatti indubbi i vantaggi tecnico-gestionali che un tale modello può conferire ai sistemi di programmazione e controllo delle Agenzie.

Box 7 – Funzionamento dello strumento di programmazione strategica basato sulle attività in ARPA Basilicata

Entro il trenta settembre di ogni anno, l'Agenzia predispone e trasmette alla Regione, congiuntamente al bilancio di previsione, il programma di attività relativo all'anno successivo, con specificazione degli obiettivi da conseguire e delle risorse occorrenti. La Regione può chiedere all'ARPAB modifiche o integrazioni al suddetto programma. Quest'ultimo può prevedere obiettivi pluriennali. I programmi annuali devono essere redatti tenendo conto delle priorità previste negli atti di programmazione regionale e di eventuali specifici indirizzi indicati dalla Regione. La Regione poi, assume se necessario, nei confronti dell'ARPAB, atti di indirizzo e coordinamento anche di carattere tecnico-operativo.

Tutte le agenzie, ad eccezione di ARPA Marche, utilizzano anche un documento annuale collegato a quello triennale, che è della stessa natura.

Si rileva inoltre la massiccia presenza di strumenti specificanti obiettivi strategici istituzionali: il DPEFR, utilizzato da 5 Agenzie, il PRS (2) e gli OOG(3).

È da segnalare anche la presenza di ulteriori strumenti di provenienza istituzionale (segnatamente regionale) in Arpa Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Sicilia, Toscana. Dunque complessivamente in 12 agenzie vengono utilizzati tali strumenti per la trasmissione degli obiettivi regionali nella programmazione strategica delle Arpa.

⁶ Si rimanda a: G. Piazza, L. Marchesi (a cura di), "Il finanziamento delle Agenzie Regionali e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente", Roma, giugno 2004.

Grafico 25 – Strumenti della Programmazione strategica

Strumenti della Programmazione strategica

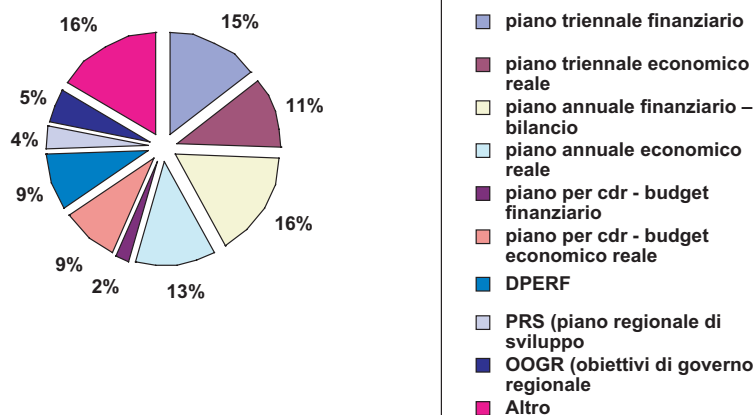


Tabella 20 – Strumenti della programmazione strategica – valore relativo

Strumenti	Valore percentuale relativo
piano triennale finanziario	47%
piano triennale economico reale	35%
piano annuale finanziario – bilancio	53%
piano annuale economico reale	41%
piano per cdr - budget finanziario	6%
piano per cdr - budget economico reale	29%
DPERF	29%
PRS (piano regionale di sviluppo)	12%
OOGR (obiettivi di governo regionale)	18%
Altro	53%

C) Processi⁷

Non si riportano pedissequamente tutte le risposte; queste sono state utilizzate come chiavi di lettura nella comprensione dei dati su organi e strumenti sopra analizzati, e sono stati citati alcuni di essi per meglio evidenziarne specifiche peculiarità.

I dati su organi e strumenti, in quanto dati statici, non sono sufficienti a comprendere il funzionamento della fase in studio; le dinamiche, le responsabilità e la loro portata effettiva, sono comprensibili solo nel confronto con i relativi dati dinamici forniti dal processo e dalle percezioni.

Si riporta di seguito il processo di programmazione strategica di Arpa Emilia Romagna, che nel Settembre 2005 ha conseguito, nell'ambito dello sviluppo del proprio Sistema di gestione per la Qualità la certificazione del Processo di Pianificazione e controllo secondo il modello ISO9001:2000.

Box 8 – Funzionamento dello strumento di programmazione strategica basato sulle attività in ARPA Basilicata

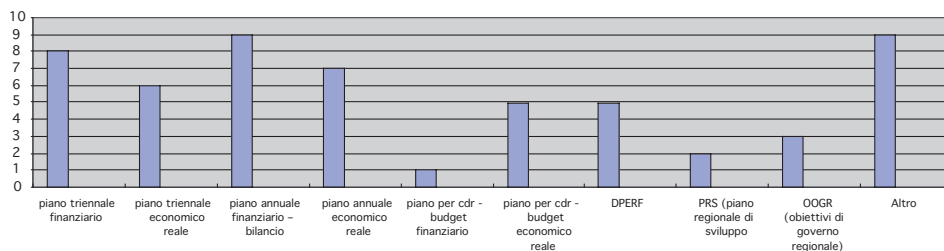
Il processo di pianificazione di Arpa ER prevede:

- 1) fase conoscitiva: fase preliminare analisi del contesto esterno e della propria realtà organizzativa, per individuare gli ambiti verso cui indirizzare interventi di miglioramento e leve necessarie a realizzarli;
- 2) definizione del quadro di riferimento: al fine di un'efficace gestione dell'azienda, attraverso:
 - "l'individuazione delle giuste priorità";
 - selezione delle leve che permetteranno di perseguire gli obiettivi assunti e migliorare complessivamente le prestazioni. Nella scelta degli aspetti più importanti tra i vari obiettivi perseguibili sono impegnati i diversi attori coinvolti nel processo.
- 3) concretizzazione di quantità e tipologia delle attività: definizione delle attività che l'Agenzia propone elaborando una molteplicità di input provenienti sia dall'ambito interno (es. know-how tecnico acquisito; conoscenza del territorio; numero e tipologia delle risorse tecniche ed umane disponibili; ecc.) sia dall'ambito esterno (richieste per monitoraggio e supporto alla progettazione ambientale da parte della Regione; formulazione delle linee di indirizzo programmatiche da parte del Comitato di Indirizzo di Arpa; elaborazione di proposte di programma da parte dei Comitati provinciali di coordinamento; indirizzi economico-finanziari della Regione; vincoli gestionali e finanziari derivanti da normative nazionali - vedi L. Finanziaria-);
- 4) fase di consultazione: consultazioni (di Conferenze provinciali e Consultazione regionale), realizzata sia con i referenti istituzionali, sia con le rappresentanze della società civile. La divulgazione dei vari documenti programmatici viene assicurata anche attraverso la pubblicazione via internet sul sito web dell'Agenzia www.arpa.emr.it;
- 5) parere del Comitato di Indirizzo di Arpa;
- 6) approvazione da parte della Giunta Regionale.

Nel documento "Preliminare di Programma" vengano presentate le proposte programmatiche dell'Agenzia cui si ispirano i piani operativi, anch'essi oggetto di ampio confronto con le istituzioni locali e con la Regione sia in fase preliminare con la formulazione di proposte da parte dei Comitati provinciali di coordinamento o con richieste di monitoraggio studi e ricerche avanzate dalla Regione, sia in fase di analisi dei programmi proposti da Arpa attraverso apposite Conferenze provinciali e Consultazione regionale.

⁷ Hanno risposto 13 agenzie su 17.

Grafico 26 – Variazione dotazioni di personale di ruolo (sistema agenziale)



D) Percezioni⁸

Il grado di autonomia delle Arpa nei confronti della Regione nella definizione delle linee strategiche è nel maggior numero di casi ad un livello intermedio; solo 4 Agenzie lo definiscono “basso” (Arpa Abruzzo, Arpa Lazio, Piemonte e Sicilia) e due “alto” (Emilia Romagna ed Molise⁹).

Anche il grado di partecipazione di Province (tranne in Arpa Liguria dove è alto), Comuni e ASL è generalmente medio o basso, mentre spesso risulta essere basso quello delle associazioni di categoria, delle associazioni ambientaliste e dei cittadini.

Interessante a riguardo risulta essere l'importanza data al tema della partecipazione dei cittadini dalle leggi istitutive o dai regolamenti delle Agenzie.

Si veda ad esempio, quanto dichiarato da Arpa Basilicata, dove la partecipazione sociale è assicurata dalla realizzazione di un incontro annuale con associazioni di categoria, cittadini e consumatori in base all'art. 20 del Regolamento organizzativo, o da Arpa Toscana, nella cui programmazione sono previste, in ottemperanza dell'articolo 16 della Legge Regionale 66 del 1995, consultazioni con le forze sociali, con le associazioni ambientaliste e con le associazioni dei consumatori.

Il processo di programmazione strategica di Arpa Emilia Romagna prevede un elevato grado di coinvolgimento della società civile, così come richiesto dalla Legge 108/01, allo scopo di raggiungere “l'accesso all'informazione, la partecipazione pubblica alle decisioni e l'accesso alla giustizia in materia ambientale”.

⁸ Hanno risposto 17 Agenzie su 17.

⁹ L'alto grado di autonomia dichiarato da Arpa Molise nei confronti della Regione nella definizione delle linee strategiche, è percepito per la limitata presenza nella fase di pianificazione strategica da parte del Comitato Regionale di Indirizzo, pur rimanendo giuridicamente l'Arpa ente strumentale della Regione Molise.

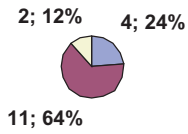
Tabella 21 – Strumenti di programmazione strategica

ARPA	Autonomia nei confronti della Regione	Livello di partecipazione delle Province	Grado di partecipazione dei Comuni	Grado di partecipazione delle ASL	Partecipazione Associazioni di categoria	Partecipazione Associazioni ambientaliste	Grado di partecipazione dei cittadini	Coinvolgimento dirigenti e responsabili CdR
Abruzzo	B	B	B	B	B	B	B	B
Basilicata	M	B	B	B	B	B	B	B
Campania	M	B	B	B	B	B	B	B
E. Romagna	A	M	M	M	B	B	B	A
F. V. Giulia	M	B	B	B	B	B	B	M
Lazio	B	B	B	B	B	B	M	M
Liguria	M	A	M	M	B	B	B	M
Lombardia	M	M	M	M	M	B	M	A
Marche	M	M	M	M	B	M	B	M
Molise	A	B	B	B	B	B	B	A
Piemonte	B	M	M	M	B	B	B	B
Puglia	M	B	B	B	B	B	B	B
Sicilia	B	B	B	B	B	B	B	M
Toscana	M	M	B	B	B	B	B	M
Umbria	M	M	M	M	B	B	B	M
Valle D'Aosta	M	M	B	B	B	B	B	A
Veneto	M	M	B	B	B	B	B	A

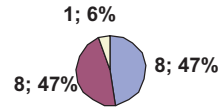
A = alto; M = medio; B = basso

Grafico 27

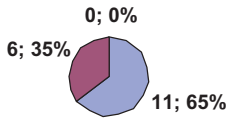
Autonomia nei confronti della regione



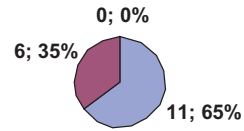
Livello di partecipazione delle province



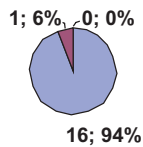
Livello di partecipazione dei comuni



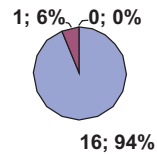
Grado di partecipazione delle ASL



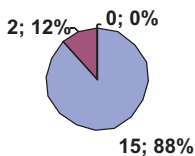
Partecipazione delle associazioni di categoria



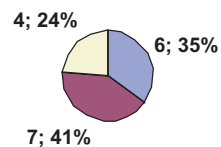
Partecipazione delle associazioni ambientaliste



Partecipazione dei cittadini



Coinvolgimento dei dirigenti e dei responsabili dei CdR



4.6.2 Programmazione Gestionale¹⁰

A) Organi¹¹

L'organo utilizzato dalla quasi totalità delle agenzie (ad eccezione di Arpa Umbria) è la Direzione Generale. Si registra dunque sotto questo aspetto un panorama omogeneo della programmazione gestionale del Sistema Agenziale.

Box 9 – Di seguito le funzioni attribuite, al Direttore Generale per la programmazione gestionale, in Arpa Veneto.

Il Direttore Generale è responsabile della realizzazione dei compiti istituzionali dell'ARPAV, nonché della corretta gestione delle risorse finanziarie, patrimoniali e del personale. A tal fine al Direttore Generale sono attribuiti tutti i poteri gestionali dell'ARPAV, di cui è legale rappresentante. Il Direttore Generale provvede in particolare:

- a) alla direzione, all'indirizzo ed al coordinamento della struttura centrale e dei dipartimenti provinciali dell'ARPAV;
- b) alla verifica e all'assicurazione dei livelli di qualità dei servizi;
- c) alla predisposizione del piano pluriennale di attività di cui all'art. 16 della L.R. 32/96;
- d) all'approvazione del bilancio di previsione e del conto consuntivo;
- e) all'approvazione del programma annuale di attività di cui all'art. 16 della L.R. 32/96 e accordi di programma art. 6 della L.R. 32/96;
- e) alla predisposizione e all'invio alla Giunta regionale di una relazione annuale sulla attività svolta e sui risultati conseguiti;

Massiccia è anche la presenza di ulteriori organi interni alle varie Agenzie: comitato tecnico e/o di direzione, ufficio ad hoc o altri organi. In particolare si segnalano dirigenti e responsabili in Arpa Basilicata e Arpa Valle D'Aosta, il Direttore Amministrativo in Arpa Liguria ed in Arpa Piemonte, i direttori di Dipartimento o dei Nodi rispettivamente in Arpa Umbria ed in Arpa Emilia Romagna. Anche in questo caso si rileva una certa omogeneità; infatti ben 12 agenzie dichiarano di essere dotate di specifici organi interni che prendono parte al processo di programmazione gestionale agenziale.

Box 10 – La figura del Direttore Tecnico Scientifico in Arpa Veneto

- a. collabora con il Direttore Generale alla predisposizione del programma annuale di attività; presidia, nell'ambito della pianificazione strategica predisposta dal Direttore, alla quale partecipa con proposte e valutazioni, la gestione dell'area di competenza. A tali fini individua e coordina, ricercandone le necessarie sinergie, le proposte dei Comitati provinciali di coordinamento e le attività a carattere regionale che ARPAV deve svolgere per la realizzazione dei suoi fini istituzionali;
- b. sovrintende all'attuazione tecnico-operativa del programma annuale di attività svolte presso i Dipartimenti provinciali, i relativi Centri di riferimento ed Osservatori, i Dipartimenti della struttura centrale. A tal fine è responsabile della direzione delle risorse professionali, strumentali e finanziarie assegnate all'area di competenza.

¹⁰ La programmazione gestionale è l'individuazione degli obiettivi di breve termine.

Consiste nell'identificazione delle azioni di intervento per aree di responsabilità: è la specificazione degli obiettivi definiti in sede di programmazione strategica, ed è posta in essere tramite l'attribuzione degli obiettivi e la relativa assegnazione delle risorse ai Centri di Responsabilità.

¹¹ Domanda posta nel questionario: "Indicare i principali organi/soggetti cui sono affidati in via prioritaria poteri/compiti di Programmazione gestionale nella Vostra Agenzia".

Hanno risposto 17 Agenzie su 17.

(Segue) Box 10 – La figura del Direttore Tecnico Scientifico in Arpa Veneto

- c. è responsabile della conduzione di tutti i progetti tecnici-scientifici nei quali è coinvolta l'area di competenza, coordinando le strutture e le risorse assegnate;
- d. assume obiettivi e sviluppa piani, programmi per la promozione di Arpa quale detentore di competenze in ambito tecnico-scientifico;
- e. coordina sul piano tecnico-scientifico i rapporti operativi tra i Dipartimenti provinciali e la Direzione centrale;
- f. individua gli standard qualitativi da rispettare nell'erogazione dei servizi gestiti da ARPAV;
- g. nelle iniziative in cui è coinvolta l'area di competenza, assume la direzione scientifica degli studi sull'ambiente intrapresi da ARPAV e mantiene i rapporti con il mondo scientifico ed accademico;
- h. persegue obiettivi di sviluppo delle competenze tecnico-scientifiche dell'ARPAV, partecipando alle politiche generali di gestione delle risorse umane con specifici piani di aggiornamento e formazione professionale;
- i. con il Direttore per la Ricerca e l'Informazione: garantisce il coordinamento fra i sistemi di monitoraggio e delle attività di ricerca.

Differenze emergono circa la presenza o meno della Regione: in 4 Agenzie questa incide infatti anche per quel che riguarda la programmazione gestionale.

Box 11 – La Direttiva Assessoriale in Arpa Sicilia

La Regione Sicilia è Regione a Statuto Speciale, dotata di un alto grado di autonomia, e di proprie caratteristiche specifiche che la differenziano non poco dall'assetto istituzionale delle altre Regioni italiane. A ciò vanno aggiunti il grado di autonomia crescente di cui queste possono dotarsi in virtù della modifica del Titolo V della Costituzione (L. C. del 18/10/2001 n°3) e le differenze che per vari fattori già esistono tra le varie agenzie del network nazionale. Per quello che riguarda segnatamente la Regione Sicilia è ancora da rilevare l'importanza che riveste il Presidente della Regione e di conseguenza la sua Giunta: ruolo fondamentale nell'intero processo di programmazione e controllo, sia strategico sia gestionale, di ARPA Sicilia, è infatti ricoperto dal Presidente della Regione e dall'Assessore Regionale Territorio ed Ambiente, e dallo strumento da questi utilizzati: direttive del presidente ed assessoriali. La direttiva assessoriale è lo strumento mediante il quale i membri della giunta regionale esercitano la loro funzione regolamentare di indirizzo politico regionale.

Box 12 – Il sistema a rete con Nodi di Arpa Emilia Romagna

L'Agenzia opera come un sistema a rete con Nodi (operativi e di integrazione). Questi, con riferimento alle norme generali dell'Ente ed alle politiche e strategie aziendali, svolgono le loro funzioni in autonomia operativa e deliberativa, avendo come obiettivo il rispetto dei budget assegnati/negoziati e del piano di lavoro programmato ed approvato nel Programma annuale.

Tabella 22 – Organi della programmazione gestionale

ARPA/APPA	Direzione Generale	Regione	Comitato Regionale di indirizzo	Comitato tecnico	Comitato di direzione	Ufficio interno	Ufficio esterno	Altro
Abruzzo	X			X	X			
Basilicata	X							X
Campania	X							
E. Romagna	X				X			X
F.V. Giulia	X		X					
Lazio	X	X	X		X	X		
Liguria	X			X				X
Lombardia	X				X			
Marche	X					X		
Molise	X	X				X		
Piemonte	X		X	X		X		X
Puglia	X	X	X					
Sicilia	X							X
Toscana	X	X			X			
Umbria				X	X	X		X
Valle D'Aosta	X							X
Veneto	X		X	X				
TOTALE (17)	16	4	6	5	6	6	0	7

Tabella 23 – Agenzie partecipanti alle tre fasi del progetto Benchmarking

ARPA/APPA	Altri organi di programmazione gestionale
Basilicata	dirigenti e responsabili
Emilia Romagna	Direttori dei nodi
Liguria	Direttore Amministrativo
Piemonte	Direttore Amministrativo
Sicilia	Direttiva Assessoriale - Documento del Direttore Generale (Obiettivi annuali)
Umbria	Direttori di Dipartimento
Valle D'Aosta	Consiglio dei Dirigenti Responsabili di Sezione

Grafico 28 – Organi della programmazione gestionale

Organi della programmazione gestionale

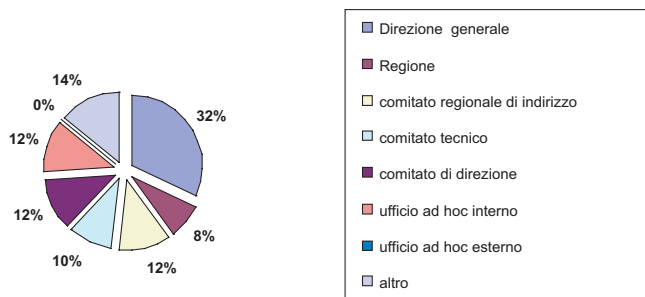


Gráfico 29 – **Organi della programmazione gestionale - valore relativo**

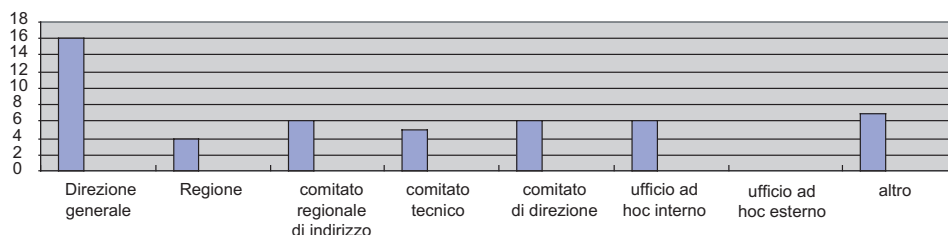


Tabella 24

Organi	valore percentuale relativo
Direzione generale	94%
Giunta Regionale	24%
Comitato regionale di indirizzo	35%
Direttore tecnico	29%
Comitato di direzione	35%
Ufficio ad hoc interno	35%
Ufficio ad hoc esterno	0%
Altro	41%

B) Strumenti¹²

Tabella 25 – **Strumenti di programmazione strategica**

ARPA	Piano triennale finanziario	Piano triennale economico reale	Piano annuale finanziario	Piano annuale economico reale	Piano Cdr/budget finanziario	DPEFR	PRS (piano regionale di sviluppo)	OOCR (ob. Gov. reg.)	Altro
Abruzzo	X	X		X	X				
Abruzzo	X	X		X	X				
Basilicata		X							X
Campania	X								
E.Romagna	X	X		X					X
FVGiulia	X	X	X	X	X				
Lazio	X	X							

Segue

¹² Domanda posta nel questionario: "Indicare i principali documenti di programmazione gestionale utilizzati nella Vostra Agenzia". Hanno risposto 17 su 17.

(Segue) Tabella 26 – Strumenti di programmazione strategica

ARPA	Piano triennale finanziario	Piano triennale economico reale	Piano annuale finanziario	Piano annuale economico reale	Piano CdR/budget finanziario	DPEFR	PRS (piano regionale di sviluppo)	OOGR (ob. Gov. reg.)	Altro
Liguria		X							X
Lombardia			X		X	X			X
Marche		X	X	X	X				
Molise	X		X	X	X				X
Piemonte	X	X							X
Puglia		X	X	X					
Sicilia	X	X							X
Toscana	X	X	X	X		X			X
Umbria			X			X	X	X	
V.D'Aosta	X	X							
Veneto				X	X				
TOTALE (17)	8	6	9	9	3	8	3	1	1

Tabella 27

ARPA	Altri strumenti di programmazione gestionale
Basilicata	bilanci di direzione
Emilia Romagna	Piani di attività dei singoli Nodi; Budget annuali dei Nodi; Pianificazione di Progetti di rete
Liguria	POA (Piano Operativo Annuale), Linee di indirizzo obiettivi annuali
Lombardia	Piano di lavoro annuale (più assegnazione budget per CdR)
Molise	Documento delle Direttive
Piemonte	Obiettivi ARPA e Obiettivi di singola Struttura Complessa
Sicilia	Direttiva Assessoriale – Documento del Direttore Generale (Obiettivi annuali)
Toscana	Programma annuale e triennale delle attività

Come per la programmazione strategica, anche in quella gestionale vi è la distinzione tra Agenzie che utilizzano strumenti finanziari, Agenzie che utilizzano strumenti economico-reali, Agenzie che utilizzano documenti basati su attività ed obiettivi, ed Agenzie che basano la loro programmazione sul connubio tra questi diversi modelli.

Si rileva inoltre un utilizzo prevalente di strumenti a valenza annuale, anche se vi è una discreta utilizzazione, da parte di 11 Agenzie, di quelli di natura triennale.

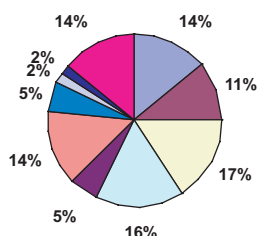
Ciò sembra rivelare in qualche caso una non netta distinzione tra la fase della decisione delle linee di azione a livello macro ed a lungo termine, e quella della trasposizione di tali linee di indirizzo in azioni di intervento specifiche (specificazione della strategia). Si nota comunque nella fase gestionale, a differenza di quella strategica, una minor presenza istituzionale. Solo in Arta Abruzzo e nelle Arpa Sicilia ed Umbria si riscontra la presenza di strumenti chiaramente esplicitanti linee di azione dichiaratamente regionali.

Box 13 – Uno strumento di programmazione gestionale peculiare di ArpaLiguria: il Piano Operativo Annuale.

Il POA (piano operativo annuale dei controlli ambientali) è uno fra i principali filoni di attività delle macro aree individuate con le linee di indirizzo per gli obiettivi annuali, cui si dà attuazione previa definizione degli obiettivi individuati per i dirigenti. Il POA è concordato con ciascuna Provincia e dovrebbe essere esplicitato entro la fine dell'anno precedente.

Grafico 30

Strumenti di programmazione gestionale

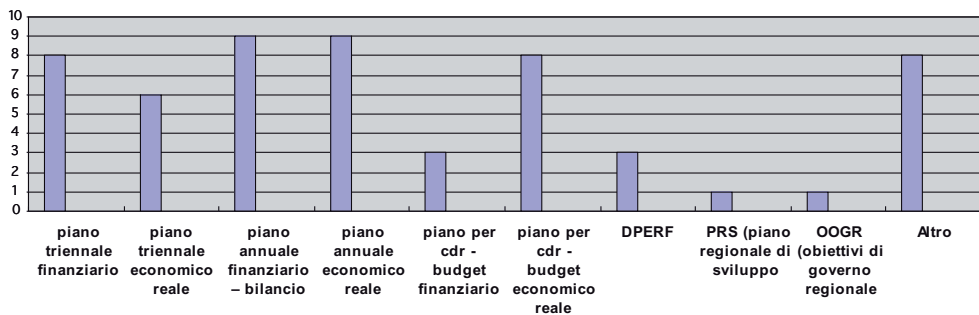


- piano triennale finanziario
- piano triennale economico reale
- piano annuale finanziario – bilancio
- piano annuale economico reale
- piano per cdr - budget finanziario
- piano per cdr - budget economico reale
- DPERF
- PRS (piano regionale di sviluppo)
- OOGR (obiettivi di governo regionale)
- Altro

Tabella 28 – Strumenti della programmazione gestionale – valore relativo

Strumenti	Valore percentuale relativo
piano triennale finanziario	47%
piano triennale economico reale	35%
piano annuale finanziario - bilancio	53%
piano annuale economico reale	53%
piano per cdr - budget finanziario	18%
piano per cdr - budget economico reale	47%
DPERF	18%
PRS (piano regionale di sviluppo)	6%
OOGR (obiettivi di governo regionale)	6%
Altro	47%

Grafico 31



C) Processo¹³

Il numero di risposte a questa domanda lascia spazio a molteplici riflessioni. Abbiamo scelto l'interpretazione che porta a rilevare che in qualche caso la fase della programmazione gestionale non ha raggiunto un avanzato stato di implementazione. La fase della programmazione gestionale consiste in una specificazione delle linee strategiche. Aspetto da sottolineare è dunque il collegamento tra il piano annuale (finanziario o economico-reale, corredato o meno da quello su attività ed obiettivi), strumento di cui si servono tutte le Agenzie ad eccezione di Arpa Campania, ed il piano per Centri di Responsabilità (assegnazione del *budget* finanziario o economico-reale), operazione utile al fine di definire chi, in che modo e con quali risorse, deve attuare gli obiettivi agenziali.

Box 14 – La formazione del budget in ARPA Molise

Il Direttore Generale, con il supporto della struttura amministrativa, elabora annualmente il Documento delle Direttive in aderenza ai contenuti e alle scelte dei piani, programmi e progetti adottati, ed indica obiettivi, linee guida, criteri, vincoli e parametri per la formazione del budget. Il Documento delle Direttive è formulato allo scopo di realizzare il raccordo sistematico tra gli strumenti di programmazione e i Budget.

¹³ Hanno risposto 12 agenzie su 17.

Box 15 – Il processo di programmazione gestionale in Arpa Lombardia

Il Direttore generale, con il supporto della U.O. Pianificazione e Controllo di Gestione (staff alla DG) predispone e sottopone al Presidente e al CdA il Programma Annuale di lavoro sulla base del piano pluriennale (collegamento con la programmazione strategica), indicando le attività, gli obiettivi, gli interventi e le risorse assegnate ai CdR.

Il Direttore Generale, con il supporto della U.O. Bilancio e Contabilità, predispone e sottopone al Presidente e al CdA il Bilancio di Previsione annuale (budget finanziario: capacità di spesa e di entrata per CdR di primo livello).

Sulla base delle priorità definite dalla DG i responsabili dei Settori e Dipartimenti effettuano proposte che vengono approvate dalla DG (settembre – dicembre).

Nell'ambito del Programma annuale vengono redatti budget per CdR: si assegnano risorse, obiettivi e responsabilità concrete alle strutture centrali e periferiche.

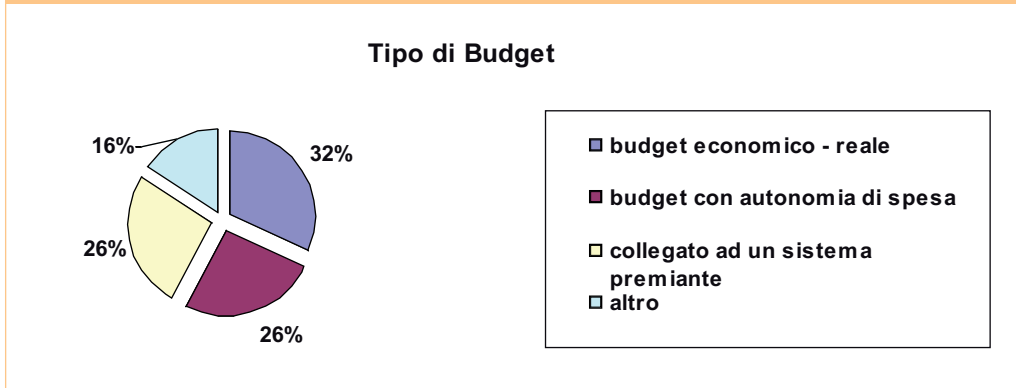
D) Budget¹⁴

Tabella 29

ARPA	economico reale	budget con autonomia di spesa	collegato ad un sistema premiante	altro
Abruzzo	X			
Basilicata		X		
E. Romagna	X	X	X	
F. V. Giulia	X			
Lazio			X	
Liguria				X
Lombardia	X		X	X
Marche	X		X	
Molise	X			
Piemonte				X
Sicilia			X	
Toscana		X		
Umbria		X		
Veneto	X			
TOTALE (14)	7	4	5	3

¹⁴ Hanno risposto 14 Agenzie su 17.

Grafico 32



Il *budget* economico è volto a rilevare i costi ed i ricavi, in quanto collega il dato della variazione finanziaria (entrate ed uscite) all'aspetto della competenza di tali variazioni. Il *budget* con autonomia di spesa prevede autonomia nell'utilizzare le risorse da parte dei centri di responsabilità. L'aspetto positivo consiste nel fatto che è volto ad incrementarne le funzioni di indirizzo e conseguentemente la responsabilizzazione.

La tipologia di *budget* collegato ad un sistema premiante si basa sul collegamento tra assegnazione degli obiettivi, valutazioni delle prestazioni manageriali e assegnazione dei premi di risultato. A volte, come in Arpa Lombardia, il premio di risultato consiste semplicemente nella quota parte di retribuzione, che viene data solo in caso di raggiungimento del grado di produttività definito.

È da notare che 3 agenzie (Arpa Emilia Romagna, Arpa Lombardia e Arpa Marche) dichiarano di utilizzare un sistema di *budget* combinato dall'unione di tali modelli.

E) Percezioni¹⁵

I dirigenti ed i responsabili dei CdR hanno generalmente un grado di coinvolgimento nella definizione degli obiettivi gestionali e delle attività definito medio. Alcune Agenzie segnalano che nell'ambito della programmazione gestionale, negli ultimi anni si è adottata una politica di accrescimento del coinvolgimento dei dirigenti al fine di accrescere la condivisione dei documenti adottati (Arpa Veneto), o che, come in Arpa Emilia Romagna il coinvolgimento dei dirigenti ai vari livelli del modello organizzativo è costante e teso a gestire l'equilibrio tecnico-economico dei vari ambiti verso cui le singole strutture rivolgono le loro prestazioni e i loro servizi.

In Arpa Marche gli obiettivi e le risorse per la realizzazione delle linee strategiche agenziali vengono stabiliti attraverso la fase della negoziazione con i responsabili di ciascuna struttura dipartimentale. Questa fase si conclude con la firma, per accettazione, delle schede obiettivi generali da parte dei Responsabili delle strutture, in cui vengono delineati i soggetti destinatari degli obiettivi e le responsabilità.

¹⁵ Domanda posta nel questionario: "Indicare la propria percezione sul livello di coinvolgimento dei dirigenti e dei responsabili dei CdR nella definizione degli obiettivi gestionali, nella definizione degli obiettivi e delle attività di Arpa". Hanno risposto 12 Agenzie su 17.

4.6.3 Controllo Strategico¹⁶

A) Organi¹⁷

Come per la programmazione strategica, gli organi principalmente operanti nella fase del controllo strategico sono i vertici agenziali e la Regione. Essa infatti, ricopre un ruolo principale nella verifica del raggiungimento degli obiettivi definiti con la programmazione strategica in 11 agenzie (inoltre è da segnalare che in 4 di questi casi è affiancata del Comitato Regionale di Indirizzo, mentre in 3 è da questo sostituito).

In Arpa Sicilia, il controllo strategico regionale è affidato all'Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente; vale qui quanto analizzato nella fase della programmazione strategica di tale Arpa.

Circa la presenza istituzionale è da segnalare in Arpa Marche la menzione dei Comitati Provinciali di Coordinamento.

Per quanto riguarda i vertici agenziali (segnatamente la Direzione Generale, spesso coadiuvata, come in Arpa Lombardia dalla U. O. Pianificazione e controllo), questi partecipano alla fase del controllo strategico nella quasi totalità delle Agenzie.

Solo Arpa Campania e Arpa Veneto, in questo caso così come per la programmazione strategica, la direzione generale non è coinvolta nella fase del controllo strategico.

Tabella 30 – Organi del controllo strategico

ARPA/APPA	Direzione Generale	Regione	Comitato Regionale di indirizzo	Comitato tecnico	Comitato di direzione	Ufficio interno	Ufficio esterno	Altro
Abruzzo	X		X	X	X			X
Basilicata		X	X					X
Campania						X		
E. Romagna	X	X	X					
F. V. Giulia	X		X					
Lazio	X	X	X		X		X	
Liguria	X			X				X
Lombardia	X					X		
Marche	X					X		X
Molise	X		X					X
Piemonte	X			X		X		X
Puglia	X	X	X					
Sicilia	X							X
Toscana	X	X	X					
Umbria	X	X						X
Valle D'Aosta	X							X
Veneto		X				X		X
TOTALE (17)	14	7	7	3	2	4	1	10

¹⁶ Il controllo strategico è il processo volto alla verifica del raggiungimento delle linee di azione definite in sede di programmazione strategica.

¹⁷ Domanda posta nel questionario: "Indicare nella tabella che segue i principali organi/soggetti cui sono affidati in via prioritaria poteri/compiti di Controllo strategico nella Vostra Agenzia". Hanno risposto 17 Agenzie su 17.

Tabella 31

ARPA/APPA	Altri organi di programmazione strategica
Abruzzo	collegio revisori
Basilicata	Nucleo di valutazione
Liguria	Direttore Amministrativo
Marche	comitati provinciali di coordinamento
Molise	Comitati. Provinciali di Coordinamento
Piemonte	Direttore Amministrativo
Sicilia	Controllo Strategico Assessore Regionale Territorio ed Ambiente
Umbria	Collegio Revisori
Valle D'Aosta	Consiglio dei Dirigenti Responsabili di Sezione
Veneto	Collegio dei Revisori dei conti

In 10 Agenzie sono coinvolti anche altri organi interni tra cui il Comitato Tecnico, il Comitato di Direzione o un ufficio ad hoc interno. Si segnala inoltre la presenza del collegio dei revisori in Arta Abruzzo e Arpa Veneto, dalla figura del Direttore Amministrativo in Arpa Piemonte, dello stesso in coordinamento con la Direzione Scientifica in Arpa Liguria e del consiglio dei Dirigenti Responsabili di Sezione in Arpa Valle D'Aosta. Solo Arpa Lazio utilizza anche un ufficio *ad hoc* esterno, e solo Arpa Basilicata dichiara di appoggiarsi anche ad un Nucleo di Valutazione per quanto concerne la fase del controllo strategico.

Grafico 33

Organi del Controllo Strategico

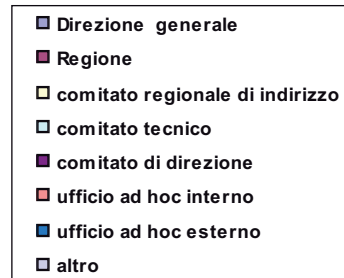
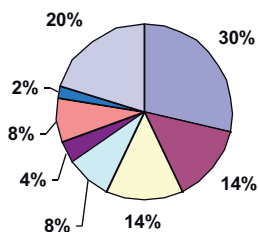


Grafico 34

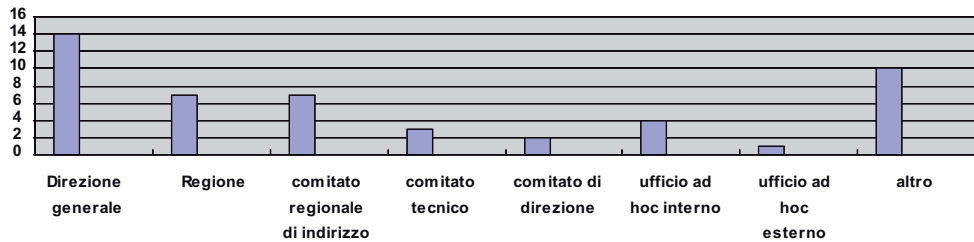


Tabella 32 – Organi del controllo strategico - valore relativo

Organi	valore percentuale relativo
Direzione generale	82%
Giunta Regionale	41%
Comitato regionale di indirizzo	41%
Direttore tecnico	18%
Comitato di direzione	12%
ufficio ad hoc interno	24%
Ufficio ad hoc esterno	6%
Altro	59%

B) Strumenti¹⁸

Tabella 33 – Strumenti

ARPA	Piano triennale finanziario	Piano triennale economico reale	Bilancio consuntivo	Relazione annuale sulle attività	Report specifici	Budget	Programma Annuale	Obiettivi gestionali annuali	Obiettivi di struttura annuali Progr.	DPER	Piano Regionale di Sviluppo	Obiettivi di governo Region.	Altro ¹⁹
Abruzzo	X	X	X	X		X		X					
Basilicata		X	X			X							
Campania	X	X	X	X									
E. Romagna	X	X	X	X	X	X		X					
F.V. Giulia	X	X	X			X	X	X	X				
Lazio		X	X										X
Liguria							X						X
Lombardia	X	X	X	X				X					
Marche		X	X	X	X								X
Molise	X	X	X		X	X		X	X				
Piemonte	X	X	X	X	X	X	X	X	X				
Puglia		X	X	X		X	X						
Sicilia	X	X	X	X				X					X
Toscana	X	X	X	X		X		X					
Umbria	X	X	X	X	X	X	X	X	X				
Veneto		X	X	X	X	X							
TOTALE (16)	6	7	15	14	8	8	10	4	9	1	0	0	4

Tabella 34

ARPA	Altri strumenti di controllo strategico
Lazio	Relazione annuale preventiva al bilancio previsionale finanziario
Liguria	POA (Piano Operativo Annuale), Bilancio di Previsione
Sicilia	Direttiva Assessoriale e Direttiva del Presidente

¹⁸ Domanda posta nel questionario: "Indicare nella tabella che segue i principali documenti di controllo strategico utilizzati nella Vostra Agenzia". Hanno risposto 16 Agenzie su 17.

¹⁹ Vedi tabella seguente: altri strumenti di controllo strategico.

Il documento maggiormente utilizzato per il controllo strategico è il bilancio consuntivo all'interno del quale si riassume la situazione contabile o finanziaria agenziale alla fine dell'esercizio.

Si segnala inoltre la massiccia presenza della "Relazione annuale sulle attività".

L'esatta metà delle Agenzie affianca a tali documenti l'utilizzo di *report* specifici (finanziari, economici, sugli indicatori obiettivi, di *budget*, di bilancio).

È da rilevare inoltre che la quasi totalità delle Arpa che utilizza anche il documento del programma annuale (è strumento di controllo strategico in 10 Agenzie), lo affianca a quello degli obiettivi strutturali annuali.

Spesso, in 11 casi, viene utilizzato anche il piano triennale (economico-reale o finanziario) di cui si è già parlato a proposito della programmazione strategica.

Grafico 35

Strumenti del Controllo strategico

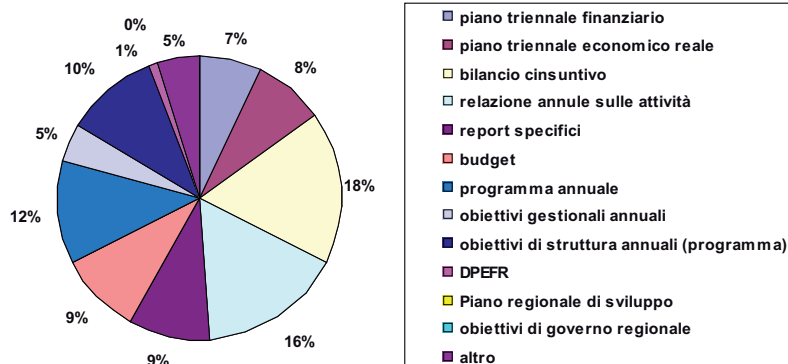


Tabella 35 – Strumenti della programmazione strategica – valore relativo

Strumenti	Valore percentuale relativo
piano triennale finanziario	38%
piano triennale economico reale	44%
Bilancio consuntivo	94%
Relazione annuale sulle attività	81%
Report specifici	50%
Budget	50%
Programma annuale	63%
Obiettivi gestionali annuali	25%
obiettivi di stuttura annuali (Programma)	50%
DPERF	6%
PRS (piano regionale di sviluppo)	0%
OOGR (obiettivi di governo regionale)	0%
Altro	25%

Grafico 36

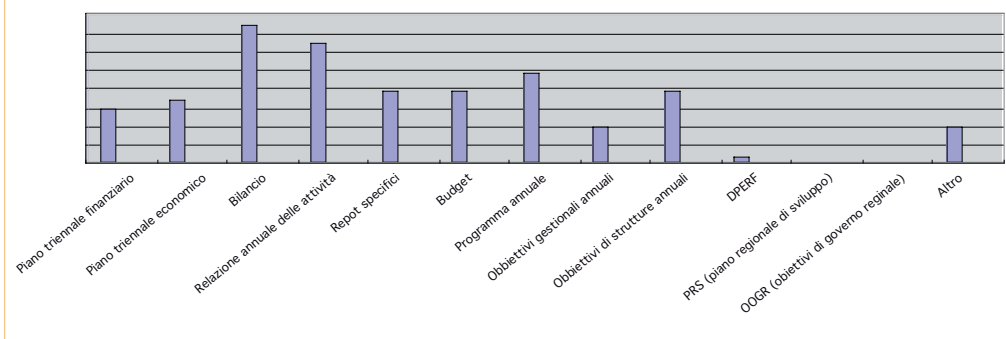
C) Indicatori specifici²⁰

Tabella 36 – Agenzie partecipanti alle tre fasi del progetto Benchmarking

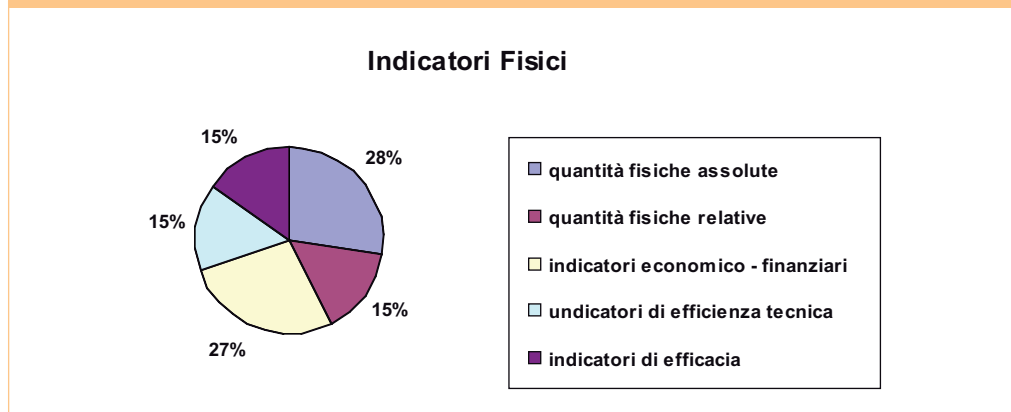
ARPA	quantità fisiche assolute	quantità fisiche relative	Indicatori economico- finanziari	indicatori di efficienza tecnica (processo)	indicatori di efficacia
Abruzzo	X		X		
Campania		X	X		
Emilia Romagna	X	X	X	X	X
Friuli Venezia Giulia	X	X			
Lazio	X	X			
Liguria	X				
Lombardia	X		X	X	X
Marche	X		X		
Molise			X	X	X
Piemonte	X	X	X	X	X
Sicilia			X		X
Umbria				X	
Veneto	X		X		
TOTALE (13)	9	5	9	5	5

Gli indicatori specifici maggiormente utilizzati sono quelli sulle quantità fisiche assolute e quelli basati su indicatori economico-finanziari (volti quindi a rilevare le entrate e le uscite finanziarie in base ai costi ed ai ricavi dell'Agenzia).

Scarsamente utilizzati sono gli indicatori basati sui risultati ottenuti: sia quelli che li rilevano in relazione alle risorse impegnate (indicatori efficienza tecnica), sia quelli volti a relazionarli ai risultati perseguiti (indicatori di efficacia). Altrettanto poco utilizzati sono gli indicatori specifici basati sulle quantità fisiche relative. Il panorama agenziale è in questo caso disomogeneo, ma è da rilevare che quasi tutte le Arpa utilizzano queste varie tipologie di indicatori in modo combinato.

²⁰ Domanda posta nel questionario: "Indicare quali sono gli indicatori per la misurazione della performance e la loro tipologia". Hanno risposto 13 Agenzie su 17.

Grafico 37 – Indicatori Fisici

D) Processo²¹

Dall'analisi dei dati emerge che solo 8 Agenzie sono formalmente dotate di un sistema di controllo strategico sufficientemente strutturato: queste sono le Arpa Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte e Veneto.

Box 16 – Il processo del controllo strategico di ARPA Molise

- 1) La Giunta Regionale approva il Bilancio Consuntivo.
- 2) Il Comitato Regionale di Indirizzo verifica l'andamento generale dell'attività ed esprime alla Giunta Regionale le proprie valutazioni e proposte.
- 3) Il Comitato Provinciale di Coordinamento effettua verifiche periodiche sullo svolgimento delle attività programmate e sui risultati conseguiti dal dipartimento provinciale in cui opera.²²

Il Controllo Strategico utilizza del Controllo di Gestione dell'Ente:

- gli indicatori che consentono di percepire quello che avviene nell'ambiente, interno ed esterno, con l'obiettivo soprattutto di anticipare la modifica delle ipotesi sulle quali è stato costruito il Programma annuale delle attività;
- il monitoraggio delle azioni intraprese per realizzare le strategie e i risultati parziali e definitivi che da esse programmano.

Diversamente però dal Controllo di Gestione, il Controllo Strategico predispone un sistema di sorveglianza volto ad individuare gli eventi critici imprevedibili e non identificati precedentemente.

²¹ Hanno risposto 11 Agenzie su 17.

²² L'Agenzia sottolinea l'importanza di consolidare il rapporto con il Comitato Provinciale di Indirizzo non ancora completamente strutturato (non essendo ancora operativi i Comitati Provinciali che dovrebbero garantire un controllo periodico sullo svolgimento delle attività).

È da sottolineare che in più punti si evince come il rapporto di Arpa Molise con gli enti pubblici locali sia particolarmente forte. Questo potrebbe significare un forte legame con il territorio e la capacità di lettura ed analisi delle problematiche molto stringente, dunque, come evidenziato anche in altre sezioni di questo lavoro, un fattore positivo sia per quel che riguarda l'ottimale gestione della problematica ambientale, sia per quel che riguarda i principi di collaborazione istituzionale e di partecipazione, cui deve essere ispirata ogni attività amministrativa.

E) Semplificazione amministrativa²³

È richiesto all'intero sistema delle pubbliche amministrazioni di porre in essere processi volti alla semplificazione amministrativa (Legge 142/'90 e 241/90), nell'ottica del principio del buon andamento dell'azione amministrativa. Varie Agenzie stanno attuando tale processo. Si segnala in particolare l'avvio del processo di attuazione della vigente normativa tramite l'utilizzo dei supporti informatici (informatizzazione dei flussi documentali, collegamenti *on line*, protocollo elettronico, firma digitale, mandato elettronico ecc...) e, in Arpa Molise, la predisposizione della modulistica relativa alle autocertificazioni ed al diritto di accesso.

A livello di organizzazione gestionale si segnala l'attività di Arpa Liguria circa la raccolta dei processi interni e la loro successiva omogeneizzazione, e la costituzione in Arpa Emilia Romagna del sistema a rete costituito dai nodi, i quali possono avere o meno rilevanza strategica a seconda dei compiti, dei ruoli e delle funzioni svolte; tali nodi (operativi e di integrazione), svolgono le loro funzioni in autonomia operativa e deliberativa, avendo come obiettivo il rispetto dei budget assegnati/negoziati e del piano di lavoro programmato ed approvato nel Programma annuale.

Box 17 – Principi e criteri applicativi della semplificazione amministrativa

La Raccomandazione OCSE del 9 marzo 1995, invita i Paesi ad essa aderenti a porre in essere misure per attuare la semplificazione e propone a tal fine tali suggerimenti metodologici: 1) il problema è stato correttamente definito? 2) l'intervento da parte dei pubblici poteri è davvero giustificato? 3) la regolamentazione rappresenta la migliore forma di intervento governativo? 4) qual è il fondamento giuridico della regolamentazione? 5) quali sono i livelli (o il livello) più appropriati di amministrazione per agire? 6) I benefici della regolamentazione giustificano i costi? 7) la ripartizione degli effetti all'interno della società è trasparente? 8) la regolamentazione è chiara, coerente, comprensibile ed accessibile agli utilizzatori? 9) tutte le parti interessate hanno avuto la possibilità di fare conoscere il loro punto di vista? 10) come verrà assicurata l'applicazione della regolazione?

La legge n. 59 del 1997 al capo II delega il Governo ad emanare decreti legislativi diretti al riordino e alla razionalizzazione dell'intero apparato amministrativo italiano. Qui sono presenti i criteri diretti alla regolamentazione dell'attività di delega che ben definiscono in cosa consista la semplificazione amministrativa:

- Principio di separazione tra compiti e responsabilità politica ed amministrativa (art. 11. Co. 4).
- Eliminazione di duplicazioni organizzative e funzionali sulla base di criteri di omogeneità, complementarità, organicità (art. 12, co. 1, lett. g)).
- Diversificazione delle funzioni di staff e di line, allo scopo del supporto e del raccordo tra organi di direzione politica e amministrazione, per assicurare la separazione tra attività politica e gestionale (art. 12, co 1, lett. o)).
- Speditezza dell'azione amministrativa e superamento della frammentazione delle procedure (art. 12, co.1, lett. p)).
- Criterio di flessibilità secondo cui organizzare le strutture, "sia per lo svolgimento di compiti permanenti, sia per il conseguimento di specifici obiettivi e mansioni" (art. 12, co. 1, lett. r)).

²³ Hanno risposto 9 Agenzie su 17.

(Segue) Box 17 – Principi e criteri applicativi della semplificazione amministrativa

- Fusione o soppressione enti con finalità omologhe o complementari (14, 1 (a)).
- Presenza di una struttura che operi per la realizzazione dell'obiettivo dell'ottimizzazione e razionalizzazione dell'utilizzazione delle risorse finanziarie (art. 16, co. 1).
- Adozione da parte di ciascuna amministrazione di sistemi di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività amministrativa (art.17, co. 1).
- Previsione di forme di indennizzo automatico per l'utente in caso di ritardato o incompleto assolvimento degli obblighi e delle prestazioni da parte delle pubbliche amministrazioni (art.17, co. 1, lett. f)).

4.6.4 Controllo gestionale²⁴

A) Organi²⁵

Il controllo di gestione è affidato in tutte le Arpa ad organi interni. Nella maggior parte dei casi si tratta della Direzione Generale, organo cui compete in misura preponderante anche la corrispondente fase di programmazione (gestionale). Infatti, anche le 5 Agenzie che non utilizzano in tale fase la Direzione Generale, affidano il controllo di gestione ad un ufficio ad hoc interno. La presenza della Regione è rilevata solo in 3 casi: in Arpa Abruzzo, Arpa Toscana e Arpa Veneto. Ulteriori organi coinvolti in tale fase, (utilizzati ciascuno dal 20 al 30% delle Agenzie) sono il Comitato Tecnico, il Comitato di Direzione, il Collegio dei Revisori, il Direttore Amministrativo e l'Ufficio Contabilità in Arpa Sicilia.

Tabella 37 – Organi del controllo di gestione

ARPA/APPA	Direzione Generale	Giunta Regionale	Comitato Regionale di indirizzo	Comitato tecnico	Comitato di direzione	Ufficio ad hoc interno	Ufficio ad hoc esterno	Altro
Abruzzo		X		X	X	X		X
Campania						X		
Emilia Romagna	X				X			X
Friuli Venezia Giulia	X							
Lazio	X				X			
Liguria	X			X				X
Lombardia	X					X		
Marche						X		
Molise	X							X
Piemonte	X			X				X
Puglia	X							
Sicilia	X							X
Toscana	X	X			X			
Umbria	X							
Veneto		X				X		X
TOTALE (15)	11	3	0	3	4	5	0	7

²⁴ Il controllo gestionale è volto verificare il raggiungimento degli obiettivi specifici di breve termine definiti in sede di programmazione gestionale. È il processo di verifica dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa dell'Ente.

²⁵ Domanda posta nel questionario: "Indicare nella tabella che segue i principali organi/soggetti cui sono affidati in via prioritaria poteri/compiti di controllo di gestione nella Vostra Agenzia". Hanno risposto 15 Agenzie su 17.

Tabella 38

ARPA	Altri organi di controllo di gestione
Abruzzo	Collegio dei revisori
Emilia Romagna	Collegio dei revisori
Liguria	Direttore Amministrativo/Collegio dei Revisori/Direzione Scientifica
Molise	Collegio dei Revisori
Piemonte	Direttore Amministrativo
Sicilia	Ufficio di Contabilità - Collegio dei Revisori
Veneto	Collegio dei Revisori dei conti

Box 18 – Gli organi del controllo di gestione in ARPA Emilia Romagna

Il controllo di gestione avviene con cadenza trimestrale ed è realizzato sulla base di specifiche reportistiche sia economiche sia tecniche, curate da Direzione Amministrativa e Direzione Tecnica.

L'Area Pianificazione e controllo direzionale sulla base di tali report elabora un quadro di sintesi dove ai dati si aggiungono elementi indicati come "Criticità" dai vari Nodi del sistema a rete dell'Agenzia; vengono in oltre evidenziate le eventuali "Opportunità", nonché le Azioni correttive da intraprendere o lo stato di avanzamento di quelle già avviate.

Report e Elaborazione di Sintesi, vengono inviati al Direttore Generale ed ai membri del Comitato di Direzione (Direttori dei Nodi) e sono esaminati nel corso di una o più riunioni del Comitato di Direzione stesso.

Il controllo delle dinamiche economiche-finanziarie avviene anche ad opera del Collegio dei revisori.

Grafico 38 – Organi del controllo gestionale

Organi del Controllo Gestionale

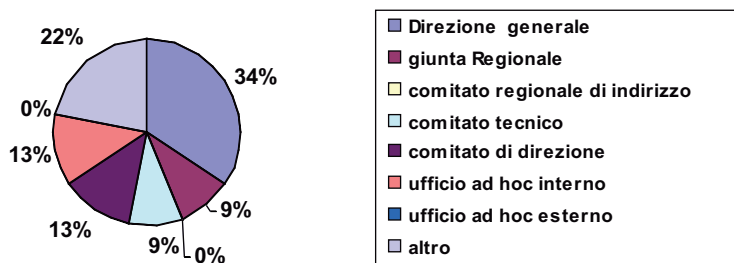


Grafico 39 – Organi del controllo gestionale - valore relativo

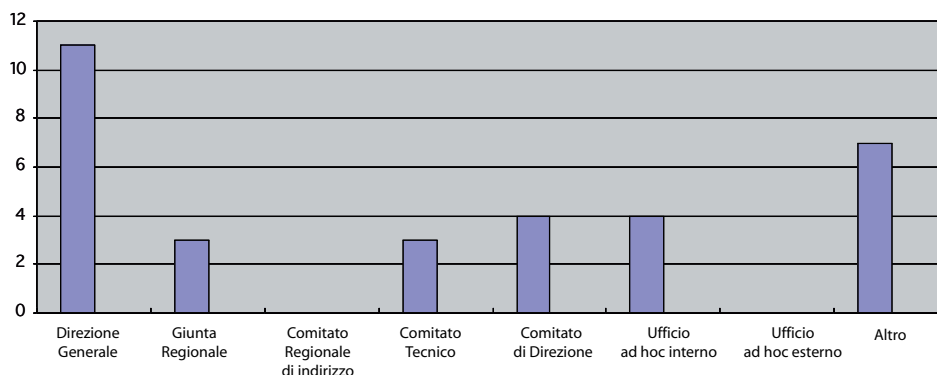


Tabella 39

Organi	valore percentuale relativo
Direzione generale	73%
Giunta Regionale	20%
Comitato regionale di indirizzo	0%
Direttore tecnico	20%
Comitato di direzione	27%
ufficio ad hoc interno	26%
Ufficio ad hoc esterno	0%
Altro	47%

B) Strumenti²⁶

Anche nel controllo gestionale si rileva la distinzione tra Agenzie che utilizzano strumenti finanziari, Agenzie che utilizzano strumenti economico-reali, Agenzie che utilizzano documenti basati su attività ed obiettivi, ed Agenzie che basano la loro programmazione sul connubio tra questi diversi modelli, quadro che rispecchia la metodologia utilizzata dalle Agenzie nella corrispondente fase di programmazione gestionale.

Rispetto al controllo strategico, dove si registra una massiccia presenza di strumenti pluriennali, si nota come in quello gestionale in esame, le Agenzie utilizzino prevalentemente strumenti annuali: è infatti sullo strumento annuale che si può basare il monitoraggio gestionale e la verifica sul grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati ai CdR in sede di programmazione gestionale.

Come osservato circa gli organi, il controllo di gestione è una fase interna alle agenzie, dunque il numero dei documenti di provenienza regionale è molto basso: solo Arta

²⁶ Domanda posta nel questionario: "Indicare nella tabella che segue i principali documenti di controllo gestionale utilizzati nella Vostra Agenzia". Hanno risposto 15 su 17.

Abruzzo dichiara di utilizzare il DPEFR e solo Arpa Sicilia, per i motivi già sopra esposti, fa riferimento alla Direttiva dell'Assessore Regionale Territorio ed Ambiente.

Tabella 40 – Strumenti del controllo di gestione

ARPA	Piano triennale finanziario	Piano triennale economico reale	Bilancio consuntivo	Relazione annuale sulle attività	Report specifici	Budget	Programma Annuale	Obiettivi gestionali annuali	DPEFR	Piano Regionale di Progr.	Obiettivi di Sviluppo	Altro	
Abruzzo	X	X	X	X		X		X					
Abruzzo	X	X	X	X	X	X	X	X	X				
Campania	X		X	X			X						
Emilia Romagna		X	X	X	X	X	X	X				X	
F. V. Giulia		X	X	X		X	X	X					
Lazio		X	X	X	X	X		X					
Liguria		X						X				X	
Lombardia				X		X	X	X					
Marche				X	X			X	X				
Molise		X	X		X	X							
Piemonte				X	X								
Puglia		X	X	X		X	X						
Sicilia	X		X	X					X			X	
Toscana			X	X	X	X							
Umbria	X		X	X	X	X	X	X					
Veneto			X	X	X	X			X				
TOTALE (15)	3	5	13	12	10	11	10	7	10	1	0	0	3

Tabella 41

ARPA	Altri strumenti di controllo strategico
Emilia Romagna	Schede obiettivo del Sistema premiante
Liguria	POA (Piano Operativo Annuale)
Sicilia	Direttiva Assessoriale

Tabella 42 – Strumenti del controllo di gestione - valore percentuale

Strumenti	Valore percentuale relativo
piano triennale finanziario	20%
piano triennale economico reale	27%
Bilancio consuntivo	80%
Relazione annuale sulle attività	73%
Report specifici	60%
Budget	73%
Programma annuale	60%
Obiettivi gestionali annuali	47%
obiettivi di stuttura annuali (Programma)	60%
DPERF	7%
PRS (piano regionale di sviluppo)	0%
OOGR (obiettivi di governo regionale)	0%
Altro	20%

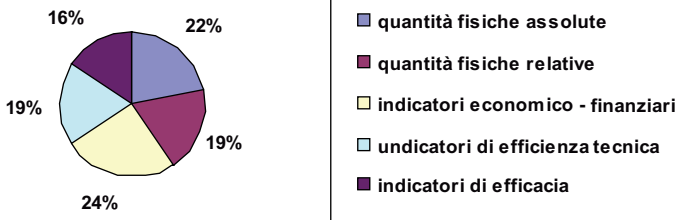
C) Indicatori specifici²⁷

Tabella 43 – Agenzie partecipanti alle tre fasi del progetto Benchmarking

ARPA	quantità fisiche assolute	quantità fisiche relative	Indicatori economico finanziari	indicatori di efficienza tecnica (processo)	indicatori di efficacia
Abruzzo			X		
Campania		X	X		
E. Romagna	X	X	X	X	X
F. V. Giulia	X	X			
Lazio	X	X			
Liguria	X				
Lombardia				X	
Marche	X		X	X	X
Molise			X	X	X
Piemonte	X	X	X	X	X
Sicilia			X		X
Umbria				X	
Veneto	X	X	X		
TOTALE (13)	7	6	8	6	5

²⁷ Domanda posta nel questionario: "Indicare quali sono gli indicatori per la misurazione della performance e la loro tipologia". Hanno risposto 13 Agenzie su 17.

Grafico 40



Si rileva una sostanziale omogeneità di utilizzo delle diverse tipologie di indicatori specifici.

Quelli con una maggiore percentuale di utilizzo sono gli indicatori economico – finanziari, volti a rilevare in base ai costi ed ai ricavi, entrate ed uscite finanziarie dell'agenzia.

La corrispondenza con la tipologia di indicatori specifici utilizzati dalle Arpa nel controllo strategico, si nota anche per quel che riguarda lo scarso utilizzo degli indicatori basati sui risultati ottenuti (indicatori efficienza tecnica, volti a confrontare risultati e risorse impegnate, e indicatori di efficacia, diretti a valutare l'idoneità dell'attività al raggiungimento dello scopo stabilito). Anche nel controllo di gestione, quasi tutte le Arpa utilizzano queste varie tipologie di indicatori in modo combinato.

Box 19 – L'utilizzo di indicatori nel processo di controllo gestionale di ARPA Marche

L'Ufficio Controllo di Gestione, che supporta la Direzione Generale nella fase di definizione e negoziazione degli obiettivi, predispone, di norma con cadenza quadrimestrale, report sugli obiettivi di economicità, efficacia ed attività, monitorandone gli indicatori e valutando gli scostamenti. A fine anno, predispone e/o raccoglie tutti gli elementi utili (report, relazioni sull'attività, etc...) e funzionali alla valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi, effettuata dal Nucleo di valutazione.

D) Processo²⁸

Emerge che solo le Arpa dell'Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Toscana e Veneto, sono dotate di un sistema di controllo di gestione completo strutturato ed operativo.

Altre agenzie si stanno comunque impegnando nella realizzazione di tale sistema.

In Arpa Basilicata il controllo di gestione è a livello embrionale e per il momento si basa sui dati contabili e finanziari esistenti e sulle informazioni che si evincono dai programmi di attività. In Arpa Umbria ed in Arpa Liguria il controllo di gestione è in fase di realizzazione; in quest'ultima l'operatività consegue agli esiti di avvio della contabilità generale e di quella analitica.

²⁸ Hanno risposto 11 Agenzie su 17.

Box 20 – Le fasi del controllo gestionale di Arpa Lombardia

Monitoraggio sistematico e periodico delle attività rispetto ai carichi di lavoro ed alle fasi intermedie previste nel piano delle attività;

I budget contengono degli indicatori (di attività e di processo) che vengono misurati a fine anno.

Controllo di tipo finanziario (mediante rilevazione degli scostamenti, per singolo CdR, degli impegni ed accertamenti assunti e degli incassi e pagamenti effettuati rispetto ai relativi budget finanziari assegnati);

Relazione annuale sulle attività svolte (collegamento tra dimensione strategica e dimensione gestionale);

Valutazione degli obiettivi di struttura assegnati e relativa assegnazione della quota parte percentuale di produttività stabilita. La percentuale non conta per il comparto perché considerato come una struttura, dunque non esiste la valutazione del singolo.

4.6.5 Reporting

A) Tipologia²⁹

Tabella 44

ARPA	Finanziari (dati di spesa)	Economici (costi e ricavi)	sugli indicatori obiettivi	budget	bilancio	altro
Abruzzo		X		X	X	X
Basilicata	X				X	
Campania	X				X	
E. Romagna		X	X	X	X	X
F. V. Giulia		X		X	X	
Lazio	X		X		X	
Liguria			X		X	
Lombardia	X		X			X
Marche			X	X		X
Molise	X	X		X	X	
Piemonte	X	X	X		X	
Sicilia	X	X	X			
Toscana	X	X		X	X	
Umbria	X	X	X		X	
Veneto	X	X		X	X	
TOTALE	10	9	8	7	12	4

Tabella 45

ARPA	Altre tipologie di reporting
Abruzzo	reporting attività
Emilia Romagna	Report su SAL attività
Lombardia	vengono misurati a fine anno gli indicatori e i dati di attività contenuti nei documenti di programmazione

²⁹ Hanno risposto 15 Agenzie su 17.

La tipologia di *reporting* maggiormente utilizzata dalle Agenzie (solo Arpa Lombardia, Marche e Sicilia non ne fanno uso) è quella basata sul bilancio. Questa prevede che la rielaborazione e la diffusione delle informazioni emerse dalla fase di controllo si basi sulla situazione contabile dell'Agenzia rilevata alla conclusione del periodo di riferimento. Il panorama agenziale è tutt'altro che omogeneo; infatti ogni Agenzia affianca a tale modello di *reporting* altre tipologie, utilizzandole congiuntamente.

Tra queste, quelle maggiormente utilizzate sono quelle che hanno ad oggetto i dati finanziari o i dati economici, a seconda che contengano solo informazioni su entrate ed uscite, o che indichino costi e ricavi per specifici oggetti di calcolo (strutture, attività o Centri di Responsabilità).

Meno utilizzate sono in generale le tipologie di *reporting* che hanno ad oggetto gli obiettivi o le attività svolte.

I *report* su indicatori ed obiettivi, che rilevano appunto il grado di raggiungimento degli obiettivi, sono utilizzati da circa la metà delle Agenzie.

Ancor meno utilizzate (dichiarano di farne uso solo le Arpa Abruzzo, Arpa Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Molise, Marche, Toscana e Veneto) sono le tipologie di *reporting* basate sul *budget*; queste responsabilizzano maggiormente gli operatori, in quanto rilevano le risorse assegnate in relazione agli obiettivi da raggiungere.

Solo tre Agenzie in oltre inseriscono nel loro sistema di programmazione e controllo una tipologia di *reporting* che ha ad oggetto le attività: sono Arpa Abruzzo, Arpa Emilia Romagna ed Arpa Lombardia (in quest'ultima in particolare, il *reporting* annuale si basa sugli indicatori e sui dati di attività contenuti nei documenti di programmazione).

Grafico 41 – Tipologie di Reporting

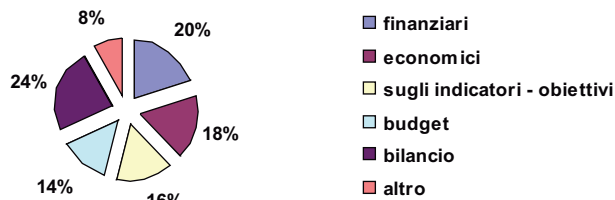


Grafico 42 – Tipologie di Reporting - Valore relativo

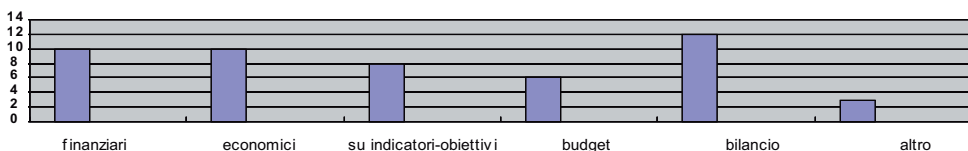


Tabella 46

Tipologia di reporting	valore percentuale relativo
Finanziari	67%
economici	67%
Su indicatori – obiettivo	53%
Budget	40%
Bilancio	80%
Altro	20%

B) Sistema di reporting³⁰

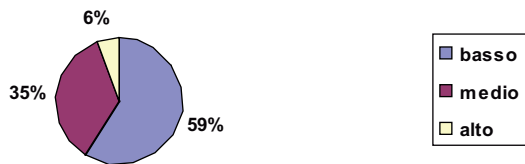
Stante quanto dichiarano le Agenzie intervistate, il sistema di **reporting** strutturato non raggiunge alte performance circa la propria vocazione di supporto informativo al sistema di programmazione e controllo del sistema agenziale. Il ruolo giocato da tale sistema è fondamentale, in quanto permette innanzitutto un'efficiente e periodica attività di monitoraggio dall'azione agenziale, consentendone un serio controllo di gestione. Inoltre la possibilità di mettere a regime la logica del ciclo di cui si dirà in seguito (reale valore aggiunto del sistema PeC) dipende, anche, dall'efficienza del sistema di **reporting**.

Tabella 47 – Il sistema di reporting strutturato risponde al fabbisogno informativo agenziale in modo

ARPA/APPA	Basso	Medio	Alto
Abruzzo			X
Basilicata	X		
Campania	X		
E. Romagna		X	
F. V. Giulia	X		
Lazio	X		
Liguria	X		
Lombardia	X		
Marche		X	
Molise		X	
Piemonte		X	
Puglia	X		
Sicilia	X		
Toscana	X		
Umbria		X	
Valle D'Aosta	X		
Veneto		X	
TOTALE (17)	10	6	1

³⁰ Domanda posta nel questionario: "Se esiste un sistema di reporting strutturato, indicare come risponde al fabbisogno informativo". Hanno risposto 17 su 17.

Grafico 43 – Risposta del reporting strutturato al fabbisogno informativo agenziale



C) Centri di responsabilità³¹

Circa l'articolazione del piano dei Centri di Responsabilità, emerge un quadro del sistema agenziale variegato: su tale punto hanno infatti risposto solo 11 Agenzie, delle quali tre (Arpa Molise, Arpa Sicilia ed Arpa Toscana) dichiarano che i Centri di Responsabilità sono articolati esclusivamente su un unico livello dipartimentale e 6 che sono articolati su più livelli sub-dipartimentali; le restanti Arpa Friuli Venezia Giulia ed Arpa Marche, dichiarano di utilizzare entrambe le tipologie di articolazione.

Circa il 50% delle Agenzie associa ad ogni Centro di Responsabilità più Centri di Costo; in questi casi, dunque, ogni unità organizzativa dotata di proprie risorse ed autonomia decisionale e volta al raggiungimento di determinati obiettivi, è suddivisa in ulteriori articolazioni o strutture, costituenti specifici oggetti di calcolo.

Ambito interessante da osservare è la logica di assegnazione alle unità organizzative delle risorse necessarie per il raggiungimento degli obiettivi definiti in sede di programmazione gestionale.

Le 13 Agenzie che hanno risposto al quesito rivelano che anche su questo aspetto il sistema agenziale non è omogeneo: 7 Agenzie dichiarano di utilizzare una logica autoritaria, mentre 6 una logica negoziata, in base alla quale dirigenti e responsabili dei Centri di Responsabilità vengono coinvolti nella definizione delle risorse loro assegnate. In cinque di queste Agenzie (quelle di Emilia Romagna, Marche, Toscana, Umbria e Veneto) si nota una sostanziale corrispondenza tra la tipologia di definizione degli obiettivi gestionali e quella di assegnazione dei rispettivi budget; in questi casi infatti all'elevato grado di coinvolgimento di dirigenti e responsabili dei Centri di Responsabilità nella definizione degli obiettivi, corrisponde l'assegnazione negoziata del budget. Da segnalare è anche il dato che in due di queste agenzie, Arpa Emilia Romagna e Arpa Veneto, tale corrispondenza si riscontra anche con i dati sulle percezioni sul coinvolgimento di tali organi in sede di programmazione strategica.

In altre Agenzie questa corrispondenza non si verifica: è il caso di Arpa Liguria, Molise, Piemonte e Valle D'Aosta, dove alla logica partecipata di definizione degli obiettivi, si affianca quella autoritaria nell'assegnazione delle risorse necessarie per raggiungerli.

³¹ Hanno risposto 17 su 17.

La corrispondenza tra la logica di definizione degli obiettivi e quella di assegnazione del budget, ritorna in quelle Agenzie come ad esempio Arpa Basilicata, dove in entrambi i processi non si rileva un alto livello di partecipazione e condivisione.

Solo 5 Agenzie inoltre, dichiarano di utilizzare un sistema di ribaltamento dei costi indiretti su quelli diretti.

Altro ambito di estremo interesse è lo studio del sistema di calcolo dei costi: i modelli di configurazione di costo prospettati sono il *full costing* o *activity based costing*.

Il primo, adottato dalla maggioranza delle Agenzie (11), prende in considerazione il meccanismo di attribuzione dei costi indiretti, per giungere ad una configurazione a costo pieno, che comprende la quota parte dei consumi delle spese generali.

La configurazione di costo *activity based costing*, è adottata dalle Agenzie di Basilicata, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Puglia e Valle D'Aosta.

Tale modello prevede un sistema di calcolo non più basato sulla singola unità organizzativa o sulle sue ulteriori strutture o articolazioni, bensì in relazione alle attività affettivamente svolte in modo da poter ottenere un'attribuzione dei costi alle singole attività svolte che rispecchi in modo più fedele la distribuzione dei costi sostenuti.

Tabella 48

ARPA	piano CdR articolato		per ogni CdR sono associati più CdC	Assegnazione budget ai CdR		Distinti Centri produttivi finali e intermedi	Sistema di ribaltamento costi indiretti su costi diretti	sistema di definizione costi	
	Su un unico livello dipartimentale	Su più livelli subdipartimentali		logica autoritaria (top-down)	logica negoziata (bottom-top)			Full costing	Activity based costing
Abruzzo		X			X	X		X	
Basilicata			X	X			X		X
Campania								X	
E. Romagna		X			X	X	X		X
F. V. Giulia	X	X	X	X				X	
Lazio		X		X					X
Liguria		X				X		X	
Lombardia									X
Marche	X	X	X		X	X		X	
Molise	X		X	X		X	X	X	
Piemonte			X	X		X	X	X	
Puglia									X
Sicilia	X			X				X	
Toscana	X		X	X	X	X		X	
Umbria		X	X		X	X	X	X	
Valle D'Aosta								X	
Veneto		X	X		X	X		X	
TOTALE (17)	5	8	8	7	6	9	5	12	5

4.6.6 Sistema informativo contabile³²

La tipologia del sistema informativo contabile prevalentemente utilizzata dalle Arpa è di tipo economico – patrimoniale, ma tale tipologia di contabilità risulta nella pratica essere sempre affiancata da quella finanziaria, di cui in ottemperanza delle vigenti normative, le Agenzie devono essere dotate.

Dato da evidenziare è che 7 Agenzie basano il proprio sistema di raccolta ed elaborazione dati volto ad alimentare la programmazione anche sulla contabilità economico – patrimoniale di tipo generale ed analitica, avendo quindi come riferimento non solo l'ente nel suo complesso, ma anche i singoli Centri di Responsabilità e i centri di Costo.

Tabella 49

ARPA/APPA	Solo contabilità finanziaria	Solo contabilità economica patrimoniale (generale)	Solo contabilità economica patrimoniale (generale e analitica)	Altro
Abruzzo			X	
Basilicata	X			
Campania	X			
E.Romagna			X	
F.V.Giulia			X	
Lazio				X
Liguria				X
Lombardia	X			
Marche			X	
Molise			X	
Piemonte	X			X
Puglia	X			
Sicilia		X		
Toscana			X	
Umbria				X
V.D'Aosta	X			
Veneto			X	
TOTALE (17)	6	1	7	4

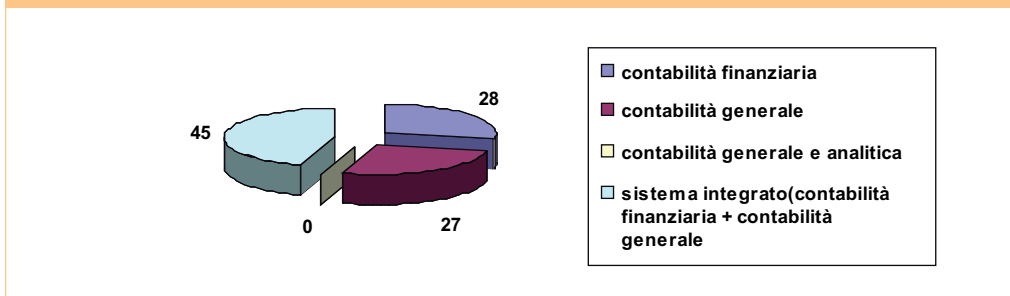
Tabella 50

ARPA	Altre tipologie di sistema informativo
Abruzzo	reporting attività
Lazio	Contabilità finanziaria e contabilità economico patrimoniale generale separata per attività
Liguria	Alla contabilità finanziaria in vigore si sta affiancando quella generale
Piemonte	Contabilità analitica
Umbria	Contabilità economico patrimoniale (generale e analitica)

³² Hanno risposto 17 su 17.

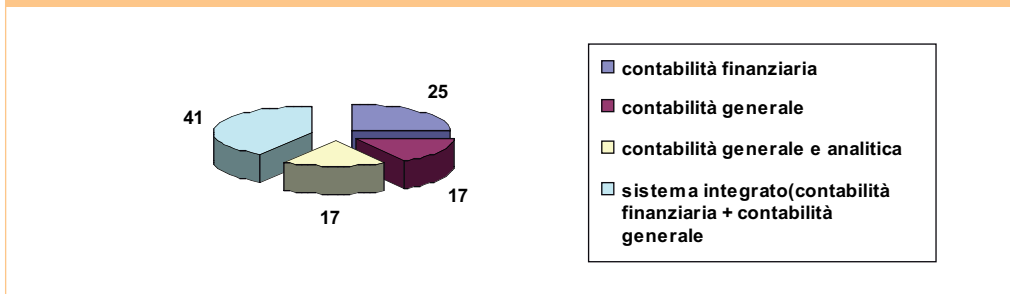
Per comprendere il significato di tali dati e per individuare le tendenze nei sistemi di contabilità del sistema agenziale, risulta necessario compiere una lettura storica dei rilevamenti su tale aspetto.

Grafico 44 – Sistema informativo contabile 2001 valori percentuali



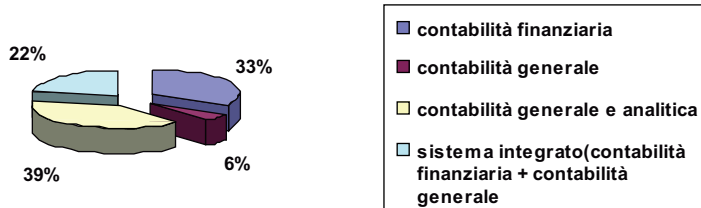
I dati rilevati nel 2001, mostrano una netta prevalenza della tipologia di contabilità finanziaria prescritta dalla legge che, utilizzata come tipologia esclusiva del sistema informativo contabile o affiancata alla contabilità generale, viene utilizzata dal 73% delle Agenzie.

Grafico 45 – Sistema informativo contabile 2003 valori percentuali



Dal 2001, si è sostenuto l'esigenza di evolvere il sistema informativo contabile verso la tipologia economico patrimoniale, ma stante ai dati del 2004, la percentuale di utilizzazione del modello di contabilità finanziaria (modello esclusivo o sistema integrato) è rimasta la più elevata. È infatti si cresciuta l'utilizzazione della contabilità generale, ma questa fa prevalentemente parte del più ampio sistema integrato, la cui base è ancora la contabilità finanziaria. Si registra invece un forte incremento dell'utilizzazione di un sistema informativo contabile fondato anche sulla contabilità patrimoniale analitica.

Grafico 46 – Sistema informativo contabile 2004 valori percentuali



I dati del 2006 confermano le considerazioni fin qui esposte.

Anche se è cresciuta l'utilizzazione della tipologia di contabilità economico patrimoniale, non vi è stato quel rapido evolversi del sistema informativo contabile verso tale tipo di contabilità che si ipotizzava fin dal 2001.

Si registra invece, a conferma del *trend* evolutivo evidenziato dalla lettura comparata dei dati del 2001 e del 2004, l'aumento di Agenzie che utilizzano anche un sistema di contabilità analitica, prendendo quindi in considerazione anche l'andamento contabile dei singoli Centri di Responsabilità e dei centri di Costo.

4.6.7 Funzioni del sistema PeC

A) Driver del sistema PeC³³

Tabella 51

ARPA	Risorse finanziarie	budget	bilancio	Obiettivi	Altro
Abruzzo			X		
Basilicata					X
Campania		X			
E. Romagna		X			
F. V. Giulia			X		
Lazio				X	
Liguria			X		
Lombardia	X				
Marche			X		
Molise				X	
Piemonte				X	
Puglia	X				
Sicilia			X		
Toscana				X	
Umbria			X	X	
Valle D'Aosta	X				
Veneto		X			
TOTALE (17)	3	3	6	5	1

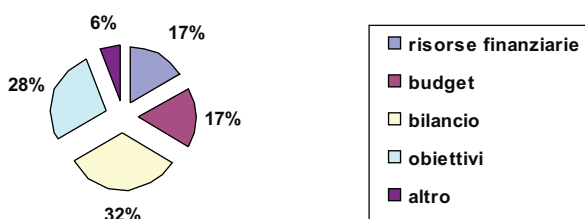
³³ Hanno risposto 17 su 17.

Tabella 52

ARPA	Altre tipologie di driver del sistema PeC
Abruzzo	reporting attività
Basilicata	obiettivi e risorse finanziarie

Dal rilevamento circa le funzioni del sistema PeC emerge un quadro disomogeneo del sistema agenziale, ma è possibile evidenziare due differenti tendenze. Il fulcro del sistema di Programmazione e Controllo è in 6 Agenzie costituito dallo strumento del bilancio, dunque caratterizzato da un approccio basato sulla situazione contabile dell'Agenzia, rilevata alla conclusione del periodo di riferimento, che determina la successiva fase di programmazione, mentre 3 Agenzie utilizzano un sistema PeC caratterizzato da un approccio rivolto alla disponibilità delle risorse finanziarie, quindi al rapporto tra i parametri spesa e costi. Tali modelli, che identificano la prima tendenza e riguardano la maggioranza delle Arpa, sono dunque caratterizzati dal focalizzare il sistema PeC sull'elemento della disponibilità economico – finanziaria. La seconda tendenza, minoritaria, ma in aumento rispetto agli anni precedenti, è costituita da un sistema PeC basato sugli obiettivi – attività: Arpa Campania, Arpa Emilia Romagna e Arpa Veneto utilizzano un modello caratterizzato da un approccio rivolto al budget, il cui fulcro è costituito dalla relazione tra gli obiettivi e le risorse volte al loro raggiungimento, mentre 5 Agenzie (le Arpa del Lazio, Molise, Piemonte, Toscana ed Umbria) dichiarano il proprio sistema PeC orientato agli obiettivi. Si rileva inoltre che Arpa Basilicata ed Arpa Umbria posseggono un sistema PeC che riesce a collegare entrambe le tendenze: in quest'ultima il fulcro del sistema è costituito dal binomio bilancio ed obiettivi, mentre Arpa Basilicata dichiara che il suo sistema PeC è orientato sia agli obiettivi, sia alle risorse finanziarie.

Grafico 47 – Driver del sistema PeC – valore percentuale assoluto



B) Funzioni³⁴

Tabella 53

ARPA/APPA	Direzione Generale	Giunta Regionale	Comitato Regionale di indirizzo	Comitato tecnico	Comitato di direzione	Ufficio ad hoc interno	Ufficio ad hoc esterno	Altro
Abruzzo	X			X	X			
Basilicata	X							
E. Romagna	X				X			X
F. V. Giulia	X							
Lazio					X			
Liguria	X							
Malise	X							
Piemonte	X			X				X
Puglia	X							
Sicilia	X							X
Toscana	X	X			X			
Umbria	X	X						
Veneto	X				X			
TOTALE (13)	12	2	0	2	5	0	0	3

Tabella 54

ARPA	Altro
E. Romagna	Area Pianificazione e controllo direzionale; Area Bilancio e controllo; Area reporting
Piemonte	Direttore Amministrativo
Sicilia	Controllo Strategico Assessoriale

Il sistema PeC è il complesso di strumenti, meccanismi ed elementi strutturali destinati alla gestione organizzativa agenziale; dunque funzioni e organi prevalentemente coinvolti in tale sistema, sono interni alle Arpa.

Sotto questo aspetto il sistema agenziale è omogeneo, infatti l'organo citato come depositario delle funzioni strutturali del sistema PeC è, ad eccezione di Arpa Lazio, la direzione generale.

Inoltre, solo in Arpa Sicilia, a causa della sua particolare condizione istituzionale di Regione a statuto speciale che determina, come precedentemente osservato, la presenza di vasti poteri in capo alla giunta regionale, in Arpa Toscana ed in Arpa Umbria si fa riferimento anche alla Giunta Regionale. La sostanziale omogeneità sopra osservata, è confermata anche dalle peculiari caratteristiche delle singole Agenzie, che coinvolgono organi e funzioni prettamente interne alla struttura organizzativa e gestionale agenziale: si fa infatti riferimento, in aggiunta alla direzione generale, alle funzioni svolte dal comitato tecnico (che in Arpa Piemonte è affiancato dal direttore amministrativo), del comitato di direzione (che in Arpa Lazio sostituisce in questo frangente il direttore generale) e alle funzioni di area pianificazione e controllo direzionale, di area bilancio e controllo e di area reporting in ARPA Emilia Romagna.

³⁴ Hanno risposto 13 Agenzie su 17.

Grafico 48 – Funzioni del sistema PeC – valore percentuale assoluto

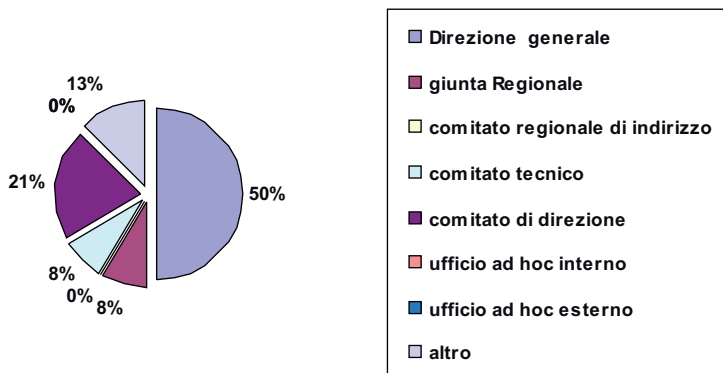


Grafico 49 – Funzioni del sistema PeC – valore percentuale relativo

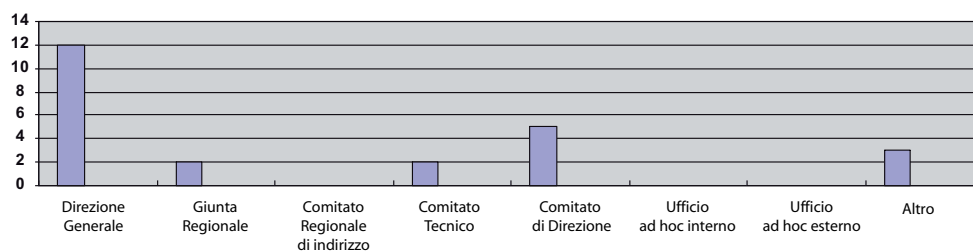


Tabella 55

Organi	valore percentuale relativo
Direzione generale	92%
Giunta Regionale	15%
Comitato regionale di indirizzo	0%
Direttore tecnico	15%
Comitato di direzione	38%
Ufficio ad hoc interno	0%
Ufficio ad hoc esterno	0%
Altro	23%

C) *Feedback e feedforward*³⁵

La logica ciclica che è alla base del sistema PeC prevede che i dati emersi dalla fase di controllo vengano elaborati ed utilizzati al fine sia dell'adeguamento della gestione in corso, sia dell'alimentazione della successiva fase di programmazione. Questo richiede un elevato grado di maturità ed implementazione dell'intero sistema PeC, in tutte le sue fasi.

Sebbene progressi notevoli siano stati fatti, si registra che la logica ciclica fatica ad essere attuata in alcune agenzie, in quanto la fase del controllo, in particolar modo gestionale, non è a pieno regime.

Alcune agenzie (le Arpa dell'Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte e Veneto) dichiarano che i risultati della fase di controllo sono effettivamente utilizzati per rivedere la programmazione in corso d'anno; strumento indispensabile a tal fine è un sistema di monitoraggio continuo delle attività ed un sistema informativo e di rendicontazione periodico a brevi scadenze.

In particolare Arpa Emilia Romagna effettua trimestralmente un'operazione di riallineamento della produzione in base alle variate dinamiche qualitative e quantitative della "domanda", ed utilizza strumenti di elaborazioni di sintesi trimestrali e *report* tecnici ed economici del Direttore Generale e del Comitato di Direzione.

Per rivedere la programmazione in corso d'anno, Arpa Lombardia si basa sul monitoraggio sistematico e periodico delle attività rispetto ai carichi di lavoro ed alle fasi intermedie previste nel piano delle attività, ed utilizza gli strumenti della valutazione annuale sul grado di raggiungimento degli obiettivi, della rendicontazione periodica e della Scheda stato di avanzamento.

Arpa Marche utilizza invece il meccanismo della ri-negoziazione.

Le Arpa dell'Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise e Piemonte dichiarano che i risultati della fase di controllo vengono utilizzati anche per alimentare la successiva fase di programmazione.

In particolare Arpa Emilia Romagna utilizza le conoscenze emerse dalla fase di controllo basandosi prevalentemente sui parametri volti a rilevare le mutazioni dei fattori di domanda e la variazione (riduzione) delle risorse a disposizione; Arpa Lazio si basa invece sul monitoraggio delle attività e sulla valutazione annuale sul grado di raggiungimento degli obiettivi, mentre Arpa Piemonte orienta il proprio sistema PeC al miglioramento continuo: lo strumento da questa utilizzato per effettuare la programmazione basandosi sui dati emersi dalla precedente fase del controllo è il consuntivo.

³⁵ Domande poste nel questionario: "1) I risultati della fase di controllo vengono utilizzati per rivedere la programmazione in corso d'anno? 2) I risultati della fase vengono utilizzati per alimentare la successiva fase di programmazione?" Hanno risposto 11 Agenzie su 17.

4.6.8 Nucleo di valutazione

A) Processo³⁶

Circa la valutazione delle prestazioni manageriali si possono identificare due gruppi di Agenzie: da una parte quelle in cui il nucleo di valutazione è composto da personale esterno, dall'altra le Agenzie dove questo è interno.

All'interno del primo gruppo, si distinguono le Agenzie dove il nucleo di valutazione è di provenienza regionale (Giunta), come ad esempio Arpa Marche che si rifà alla Legge Regionale n°13 del 2004, "Norme concernenti le Agenzie, gli Enti dipendenti e le Aziende operanti in materia di competenze regionali", da quelle dove il Nucleo di valutazione non è di matrice istituzionale, come ad esempio Arpa Lombardia dove questo è costituito da tre esperti esterni o Arpa Molise dove la valutazioni delle prestazioni dirigenziali è affidata a tre "esperti in tecniche di valutazione delle prestazioni e del controllo di gestione".

Per quello che riguarda le Agenzie dove la valutazione è eseguita da organi interni, questo è sicuramente il gruppo più numeroso, si segnala la frequente presenza di organi quali la Direzione Tecnica, il Collegio Tecnico e la Direzione Amministrativa (come ad esempio in Arpa Valle D'Aosta o in Arpa Veneto).

A prescindere da tali differenze, si riscontra che all'interno del sistema agenziale un ruolo centrale è attribuito alla figura del Direttore Generale.

Alcune Agenzie utilizzano un processo di valutazione suddiviso in due fasi: valutazione di prima e di seconda istanza, così come previsto dal CCNL.

Box 21 – Processo di valutazione del personale di Arpa Umbria

La valutazione annuale della dirigenza è proposta dal dirigente di struttura sovra ordinata (valutatore di prima istanza) che ha la diretta conoscenza dell'attività del valutato. La valutazione viene espressa utilizzando la scheda che, firmata dal valutatore, viene dal medesimo illustrata e comunicata tramite apposito colloquio con il valutato che firma per "presa visione" annotando, se del caso, eventuali osservazioni in merito. La firma per "presa visione" non ha natura di dichiarazione di condivisione della valutazione.

Entro i 5 gg. successivi alla data di notifica della scheda il dipendente può restituire la scheda firmata o chiedere per iscritto il contraddittorio. Il dirigente, entro i successivi 10 giorni, convoca il dipendente per il contraddittorio nel corso del quale vengono acquisite le considerazioni dell'interessato che può scegliere di essere assistito da un dirigente sindacale o da persona di sua fiducia.

Tale valutazione è poi sottoposta al Nucleo di Valutazione che esamina i risultati delle valutazioni ed emette il giudizio definitivo.

³⁶ Hanno risposto 13 Agenzie su 17.

Oggetto della valutazione è il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati (ARPA Umbria fa in oltre riferimento ai criteri previsti dall'Art. 32, comma 5 del CCNL); dunque risulta evidente il collegamento tra la fase di valutazione e quella di assegnazione e/o negoziazione degli obiettivi, dunque con il grado di partecipazione e coinvolgimento dei dirigenti nella definizione degli obiettivi stessi.

E' però da segnalare che la valutazione, oltre l'imprescindibile parametro del raggiungimento degli obiettivi assegnati, deve basarsi sul concetto di competenza, il quale comprende conoscenze, capacità, valori e motivazioni, dunque "qualità individuali come l'integrità e la coerenza...che sono tratti della persona da cui non si può prescindere nelle valutazioni gestionali" (Guida per i valutati e i valutatori" del Metodo di valutazione dei dirigenti del Sistema Integrato di Risultati, Indicatori ed Obiettivi (S.I.R.I.O.) dell'Agenzia delle Entrate (Aprile 2002).

Si richiamano in questa sede due dati emersi dall'analisi del processo di valutazione di ARPA Toscana: innanzitutto il dato che l'operato dei dirigenti è valutato per gli aspetti gestionali, tecnici ed anche "relazionali"; inoltre, accanto alle necessarie valutazioni del responsabile di grado superiore di ciascun dirigente, coesiste la presenza di metodologie di autovalutazione.

È inoltre strutturale il legame tra il sistema di pianificazione e la successiva fase di valutazione sulla realizzazione degli obiettivi programmatici.

Box 22 – Tale collegamento è eloquente nel processo di valutazione di ARPA Emilia Romagna

Fissazione degli obiettivi, in concomitanza con la fase di pianificazione degli obiettivi annuali di attività e di negoziazione del budget di esercizio (inizio dell'anno);

Verifiche periodiche (trimestrali e/o semestrali) delle prestazioni, in concomitanza con il monitoraggio degli stati di avanzamento di attività e budget;

Valutazione finale di esercizio (gennaio/febbraio anno successivo), in concomitanza con la fase di chiusura del bilancio di esercizio.

Gli attori del processo di valutazione sono:

1. Direttore Generale: effettua la valutazione delle prestazioni e delle competenze dei responsabili di nodo;
2. Responsabili di nodo: effettuano la valutazione delle prestazioni e delle competenze dei dirigenti a loro direttamente afferenti, ed a cascata, laddove esista un ulteriore livello di posizioni dirigenziali;
3. il dirigente sovraordinato: svolge la valutazione delle prestazioni e delle competenze dei restanti dirigenti.
4. il nucleo di valutazione verifica i risultati dei dirigenti in relazione agli obiettivi fissati e certifica l'esito delle valutazioni operate.

Il processo di valutazione ha come strumento di riferimento le Schede obiettivo del Sistema premiante che sintetizzano gli obiettivi assegnati/negoziati per ciascun dirigente, e che quindi sono espressione di produzione e performance attese dai singoli Nodi, Aree.

A supporto del processo di valutazione vengono utilizzati due format:

1. La scheda sintetica di valutazione della prestazione ("VALPREST") accompagnata da 4 schede di approfondimento e dettaglio con riferimento allo schema BSC;
2. la scheda di valutazione delle competenze individuali ("VALCOMP").

B) Ruolo³⁷

Il ruolo attribuito al nucleo di valutazione è quasi esclusivamente (in 15 agenzie su 17, dunque nell'88% delle ARPA che hanno risposto a tale quesito) quello di supporto per la valutazione delle prestazioni manageriali.

In soli tre casi questo è anche volto alla definizione ed alla validazione degli obiettivi indicatori: in ARPA Friuli Venezia Giulia questa è la sua funzione esclusiva, mentre in ARPA Emilia Romagna è affiancata a quella di supporto per la valutazione della dirigenza ed anche alla funzione di definizione delle linee guida sulla valutazione delle attività - si tratta dell'unico caso in cui il nucleo di valutazione ha anche tale ruolo- in ARPA Molise dove oltre alla definizione e validazione degli obiettivi, il Nucleo di Valutazione svolge anche funzioni di supporto per la valutazione della dirigenza dell'Ente.

Questo ultimo dato, e la considerazione che in nessuna agenzia il nucleo di valutazione riveste un ruolo in ordine a supporto ed indirizzo del sistema PeC, sono da segnalare; non rispecchiano infatti la concezione che attribuisce alla valutazione della dirigenza un ruolo decisivo all'interno del sistema dei controlli (strategico, gestionale e, appunto, manageriale), dunque, in base alla logica ciclica del sistema PeC, un importante ruolo anche per quel riguarda la funzione di definizione delle linee guida sulla valutazione delle attività, e quella di supporto ed indirizzo dell'intero sistema gestionale agenziale.

Tabella 56

ARPA	Supporto per valutazione della dirigenza	Definizione/validazione degli obiettivi indicatori	Supporto/indirizzo funzionamento pec	definizione linee guida su valutazione attività	Supporto metodologico su processo di valutazione
Abruzzo	X				
Basilicata	X				
Campania	X				
E. Romagna	X	X		X	
F. V. Giulia		X			
Lazio	X				
Liguria	X				
Lombardia	X				
Marche	X				
Molise		X			X
Piemonte	X				
Puglia	X				
Sicilia	X				
Toscana	X				
Umbria	X				
Valle D'Aosta	X				
Veneto	X				
TOTALE (17)	15	3	0	1	1

³⁷ Hanno risposto 17 Agenzie su 17.

Grafico 50 – Ruolo del nucleo di valutazione – valore percentuale assoluto



4.7 Tendenze evolutive del Sistema: alcuni spunti di riflessione

Scopo del presente paragrafo è quello di procedere ad una lettura e confronto di alcuni esiti delle tre rilevazioni³⁸ che hanno originato le tre diverse ricerche di benchmarking sui sistemi PeC, per evidenziare alcune tendenze evolutive di significativa rilevanza nell'ambito di un quadro complessivo di marcata crescita e consolidamento di tali strumenti gestionali.

Punto di partenza di questa attività di confronto ed analisi critica, è la consapevolezza della necessaria diversità tra le Agenzie analizzate.

Questa diversità è innanzitutto data dalle distinte configurazioni istituzionali delle Regioni all'interno delle quali le Agenzie svolgono la loro attività e dai fattori economici e socio-culturali nel cui contesto queste sono inserite.

Altra causa di necessaria diversità, sono le peculiarità territoriali e dunque le distinte esigenze di protezione dell'ambiente che le Agenzie si trovano ad affrontare nelle diverse aree locali all'interno delle quali operano.

Tali differenze si ripercuotono inevitabilmente sulle scelte tecnico-gestionali agenziali.

L'impostazione del presente lavoro è quella di considerare tale aspetto non come fattore negativo cui si tenta in qualche modo di porre rimedio tendendo ad una cieca e sterile omologazione, bensì come un valore aggiunto dell'intero sistema agenziale, come una grandiosa possibilità di confronto e crescita comune, basata proprio sulle diverse impostazioni, concezioni ed apporti culturali e tecnico-gestionali che possono, anzi devono, provenire da ogni soggetto appartenente alla rete del network delle Agenzie Regionali e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente: è la ricchezza della diversità.

³⁸ I dati e le informazioni sono stati rilevati con riferimento agli anni di esercizio 2001, 2003, 2004, rispettivamente oggetto delle pubblicazioni avvenute nei tre Rapporti del 2003, 2004 e 2006)

Si ritiene d'altro canto essenziale fissare alcuni punti comuni che trascendono le peculiarità delle singole Agenzie e che sono alla base della impostazione del sistema PeC volto alla gestione delle Arpa/Appa.

Tale necessità discende innanzitutto dalla vocazione istituzionale delle Agenzie Regionali e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente. Le singole Agenzie sono infatti parte di un sistema a rete nazionale; a queste è stato dunque chiesto (già tramite l'azione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, ANPA, oggi APAT) di "rendere omogenee sul piano nazionale le metodologie operative per l'esercizio delle competenze ad esse spettanti" (L. 61/1994, art. 1, comma, 1 Lettera b)), e di assicurare efficacia e indirizzi omogenei all'attività di prevenzione, di vigilanza e di controllo ambientale (L. 61/1994, art. 3, comma 3).

La necessità di stabilire una concezione comune sulla quale basare l'impostazione del sistema PeC deriva anche dalle considerazioni emerse dalle precedenti fasi del Progetto *Benchmarking*, al fine della ricerca delle migliori pratiche nell'ottica del miglioramento continuo.

In primo luogo si fa riferimento al comune modello di sistema PeC, composto dalle distinte fasi della programmazione strategica, programmazione gestionale, controllo gestionale e controllo strategico.

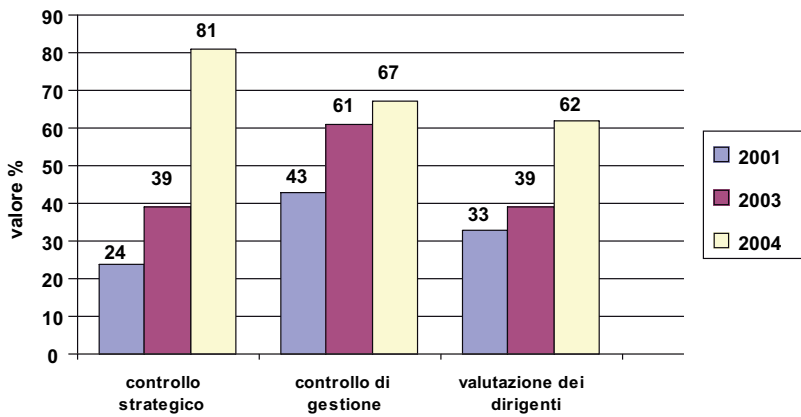
Tali fasi sono tra loro distinte, e sono separatamente poste in essere da organi specifici, per mezzo di peculiari strumenti e con diversi processi.

Non significa però che debbano essere totalmente scollegate tra loro; anzi un metro di valutazione dell'efficienza di un sistema PeC può sicuramente essere la sua coerenza: coerenza tra il momento della programmazione e quello del controllo, e coerenza tra la dimensione strategica e quella gestionale.

In particolare, sotto quest'ultimo aspetto, si richiede un approccio unitario rispetto alla dimensione economico-finanziaria ed a quella su attività ed obiettivi, facendo sì che l'identificazione degli obiettivi specifici e la relativa assegnazione delle risorse (fase gestionale) vengano stabilite coerentemente alla definizione delle linee guida strategiche, in modo che quella costituisca una logica e razionale specificazione e responsabilizzazione di questa, e che i collegamenti tra i documenti utilizzati, i processi e gli organi coinvolti siano immediati e diretti.

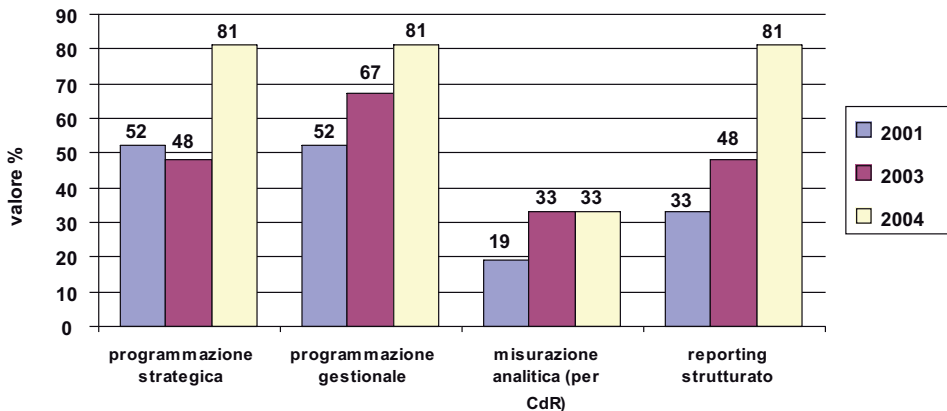
L'attività di rilevamento e di analisi dei dati su tali aspetti, ha rivelato in primo luogo un consolidamento marcato e crescente nel tempo dell'impiego degli strumenti di programmazione e controllo. In questo quadro sostanzialmente positivo, in alcune Agenzie è la dimensione del controllo, in particolar modo di quello gestionale, a non essere ancora a pieno regime. È infatti questo il punto debole dei sistemi gestionali agenziali, evidenziato dall'analisi storica dei dati sull'implementazione dei sistemi di controllo.

Grafico 51



Altri aspetti evidenziati dalla lettura storica dei dati, sono il basso grado di implementazione di tipologie di *reporting* analitiche volte alla misurazione e al monitoraggio dei singoli Centri di Responsabilità e l'elevato livello di consolidamento della programmazione strategica, gestionale e dei sistemi di *reporting* strutturato.

Grafico 52



Per quel che riguarda la coerenza tra le fasi della programmazione e quella del controllo si fa riferimento alla logica ciclica cui il sistema PeC delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente deve essere ispirato e che si basa su dinamiche di feedback e feedforward, ispirate all'impostazione di una gestione agenziale volta al miglioramento continuo.

Tale impostazione prevede un collegamento coerente tra programmazione e controllo: nello specifico quest'ultimo deve essere svolto sulla base degli obiettivi definiti nella precedente fase di programmazione e deve contemporaneamente alimentare l'adeguamento della gestione in corso e la successiva fase di programmazione.

La logica ciclica, prevede dunque che i dati emersi dalla fase del controllo vengano elaborati ed utilizzati sia al fine della ri-assegnazione e ri-definizione degli obiettivi di breve termine, sia allo scopo di essere impiegati per definire coerentemente le linee strategiche di lungo termine. Tali dinamiche possono essere completamente attuate solo quando tutte le componenti del sistema PeC (si fa qui riferimento in particolare alle criticità emerse in ordine allo stato di implementazione del controllo di gestione) raggiungono un elevato grado di consolidamento tale da permettere un armonico e costante dialogo tra loro.

Questa considerazione porta con sé altre due osservazioni: quella sulla partecipazione e quella su *reporting* e monitoraggio.

Per mettere a regime la logica del ciclo è infatti necessario un maturo sistema di monitoraggio ed un modello di rendicontazione analitica, che sulla base di un sistema di *reporting* strutturato permetta un costante ed esauriente flusso di informazioni qualitativamente rilevanti volte ad alimentare le fasi controllo e programmazione.

Un armonico e costante dialogo tra i soggetti operanti nelle diverse fasi del sistema PeC, può esistere solo se esiste un elevato grado di comunicazione, dunque di partecipazione.

Si fa riferimento in particolare al grado di coinvolgimento dei dirigenti e dei responsabili dei Centri di Responsabilità nella definizione degli obiettivi (segnatamente quelli gestionali) e alla corrispondenza di tale procedimento con una logica di assegnazione del relativo budget, che dovrebbe essere quanto più possibile ispirata alla logica della negoziazione.

Ancora, indice di partecipazione e condivisione della *mission* agenziale, dunque di efficienza tecnico-gestionale, è adottare una tipologia di *budget* che preveda anche una autonomia di spesa; questa determina l'incremento delle funzioni di indirizzo da parte dei dirigenti e dei responsabili e conseguentemente ne incrementa anche la responsabilizzazione.

Nello stesso ordine di idee rientrano da un lato gli interventi in tema di semplificazione amministrativa in quanto volti a razionalizzare e snellire le procedure e dunque a rendere più efficiente l'azione agenziale e la comunicazione sia all'interno sia all'esterno delle Arpa, dall'altro le metodologie di valutazione delle prestazioni manageriali che coinvolgono il dirigente nel processo di valutazione attraverso sistemi di autovalutazione o tramite un rapporto dialettico (ad esempio basato sul contraddittorio) tra valutato e valutatore.

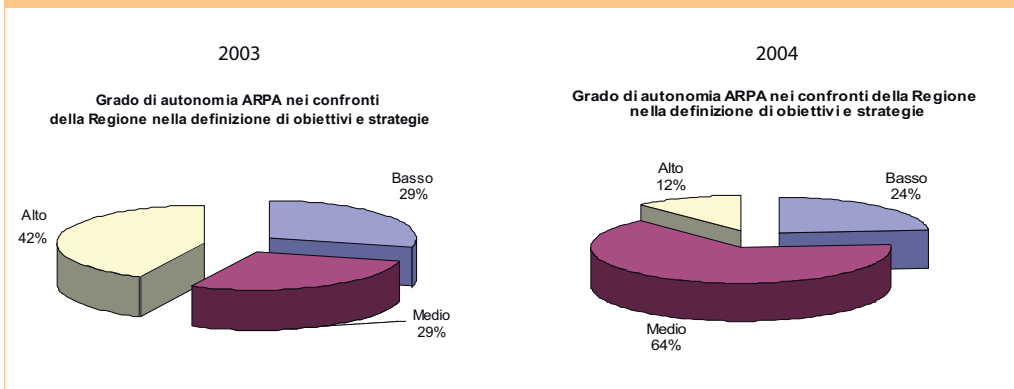
Altro significativo spunto emerso dall'analisi condotta è il tema della partecipazione dei cittadini, obiettivo cui tende e deve tendere il sistema agenziale nell'ottica dell'efficacia, dell'efficienza e della trasparenza della propria azione.

Nel documento che disegna le linee programmatiche del Sistema Agenziale per il triennio 2007-2009, elaborato dal Consiglio Federale APAT, è attribuita fondamentale importanza al tema della partecipazione, la quale deve risultare "sempre più allargata a tutti i soggetti titolari dei diversi interessi in gioco nei contesti in cui si decide di questioni ambientali".

L'obiettivo è quello di raggiungere un ottimale livello di conoscenza dei fattori ambientali in gioco per rendere l'azione di protezione dell'ambiente quanto più possibile efficace, efficiente, tempestiva e rispondente alle diverse esigenze (ambientali, sociali, economiche, politiche) coinvolte, e tendere a "generare una cultura di protezione dell'ambiente ... per valorizzare il fattore ambientale".

Ora, se appare evidente la partecipazione dei portatori di interesse verso l'agire delle Arpa/Appa, risulta interessante procedere ad un'analisi storica dei dati circa il rapporto che le Agenzie di protezione dell'ambiente hanno stabilito rispetto al proprio organo di riferimento per eccellenza, le Regioni.

Grafico 53



Si nota in particolare che i dati sopra riportati evidenziano una sostanziale diminuzione del grado di autonomia percepita nei confronti della Regione nell'ambito della definizione di obiettivi e strategie dal 2004 al 2006. Tale dato parrebbe andare di pari passo con una **sostanziale convergenza del Sistema verso una visione delle Agenzie come Enti strumentali delle Regioni, più che come authority, ovvero Autorità indipendenti secondo il modello anglosassone**. Le ARPA / APPA si concepiscono ormai in maniera sempre più marcata come Enti strumentali delle Regioni: l'Agenzia-tipo è dunque un ente di diritto pubblico, dotato di personalità giuridica e di autonomia amministrativa, organizzativa, tecnica e contabile, che opera sulla base degli indirizzi della programmazione regionale ed alla cui vigilanza è sottoposto. L'Arpa non è dunque un'autorità indipendente; è invece la risposta dell'apparato amministrativo italiano alle esigenze di efficacia, efficienza, economicità dell'azione amministrativa nel campo della protezione dell'ambiente

4.8 Considerazioni conclusive

Si è dunque condotta una rassegna dello stato di implementazione e sviluppo dei Sistemi PeC nelle ARPA, fornendo chiavi di lettura sulle tendenze evolutive, sui livelli di efficacia raggiunti, sulle percezioni interne ed esterne.

Dovendo giungere ad alcune conclusioni, non si può che cominciare dall'affermazione che ormai tutte le ARPA analizzate (18) hanno definito ed iniziato ad implementare sistemi operativi a supporto dei processi di programmazione e controllo. Questo descrive un Sistema Agenziale sostanzialmente maturo anche dal punto di vista della dotazione di sistemi gestionali evoluti, in cui la quasi totalità delle Agenzie ha progettato strumenti PeC e ne persegue lo sviluppo in termini di sempre maggiore efficacia ed utilità/funzionalità.

Il contenuto e l'articolazione dei sistemi e dei documenti di programmazione e controllo hanno inoltre raggiunto un buon livello di analiticità e completezza in quasi tutte le Agenzie del campione, con livelli di eccellenza in alcune Agenzie.

Accanto a tali punti di forza, i punti di debolezza restano sostanzialmente ancora quelli rilevati nel corso della seconda Ricerca:

- i documenti della programmazione non sempre contengono specifici indicatori utili per il controllo degli obiettivi
- i documenti di budget non sempre consentono specifiche correlazioni tra obiettivi, risorse ed effettive responsabilità manageriali
- mancano sovente cicli di *feedback* (ovverosia l'attività di controllo non è coerente con gli obiettivi definiti in fase di programmazione) e di *feedforward* (l'attività di controllo non alimenta i processi di riassegnazione e ridefinizione degli obiettivi)
- permane un ritardo nello sviluppo di forme evolute di controllo di gestione e nel passaggio verso la contabilità generale di tipo economico patrimoniale e verso la contabilità analitica per centri di costo e di ricavo
- sul piano della cultura aziendale, sono da rinforzare le forme di partecipazione della dirigenza al processo di programmazione (approccio *bottom-up*), di negoziazione del *budget*, di verifica dei risultati
- dal punto di vista del rapporto con l'esterno, devono essere implementate le forme di partecipazione di molti soggetti terzi alla formazione dei programmi delle Agenzie e alla verifica dei risultati. Questo vale *in primis* per gli Enti locali (Comuni e soprattutto Province, cui pure le leggi istitutive attribuiscono un ruolo di assoluto rilievo in tal senso), ma vale ancor più dal punto di vista della partecipazione sociale (Associazioni ambientaliste e d'impresa, mondo scientifico ed universitario, *general public*, etc. ...)

Il Terzo Rapporto, e la lettura analitica dei dati ad esso sottesi (che è operabile sul sito dell'Osservatorio www.onog.it, cui a tal fine si rimanda) consentirà di disporre di spunti per il confronto e il miglioramento continuo, affinché ciascuna Agenzia possa:

- valutare i punti di forza e di criticità del proprio sistema
 - trarre spunti per il miglioramento anche attraverso l'analisi di esperienze concrete.
- È tuttavia auspicabile, anche per aprire una nuova fase di vita e di lavoro per ONOG,

che si passi in tempi brevi all'individuazione di ambiti operativi di azione per il miglioramento dei "punti deboli" sopra esaminati, anche al fine di categorizzare/standardizzare le *best practice* individuate rendendole sempre più esportabili e replicabili. Questa naturale evoluzione condurrebbe dalla fase della rassegna di esperienze in atto (necessaria in un primo momento ricognitivo, per conoscere le caratteristiche essenziali del sistema agenziale, ed oggi consolidata) alla fase dell' "implementazione", mutuando, adattando o studiando sistemi e strumenti a supporto della pianificazione e della programmazione agenziale che ONOG potrà riproporre alle Direzioni Generali Arpa-Appa quali strumenti di efficace ed efficiente governo dell'azione amministrativa.

