

## Sulla riorganizzazione delle Agenzie Ambientali

Adriano Zavatti – Presidente UN.I.D.E.A.



Fino a che il *Sistema delle Agenzie Ambientali* si era formato su basi volontaristiche, con la famosa espressione: *sistema a legami deboli*, nella *rete* potevano coesistere strutture fortemente differenziate, alcune già evolute rispetto a quelle pre-esistenti verso forme organizzative moderne, la maggior parte ancora ancorate al *modello divisionale* tradizionale della pubblica amministrazione italiana.

Il sistema, bene o male, funzionava, o meglio consentiva che i singoli nodi vivessero tranquillamente nel loro ambito territoriale, con la possibilità di creare momenti sinergici, come ad esempio nella creazione di punti focali regionali dedicati ad aspetti settoriali specialistici, o con la intensa interazione tra gli operatori su tematiche specifiche, la cui evoluzione ultima è evidente nei Programmi Triennali che il Consiglio Federale delle Agenzie (anche il termine *federale* è significativo al riguardo) decise alcuni anni or sono e che ha prodotto un notevole lavoro di analisi e formazione di documenti tecnici di alto valore scientifico ed operativo. Insomma, tutti gli spazi che la legislazione precedente aveva lasciato alla volontà dell'alta dirigenza agenziale erano stati utilizzati.

Dove il processo di rafforzamento del sistema si era fermato era nel passo successivo, ossia nella adozione generalizzata e convinta dei documenti, come strumenti operativi, visto che, in fondo, ogni agenzia poteva reggere alla domanda di servizi esterna, con i metodi tradizionali, adatti alle pre-esistenti strutture organizzative ed alla mentalità consolidata nei decenni. Si aveva l'impressione che si fosse applicato (*mutatis mutandis*) l'antico motto che mise fine alle guerre di religione nel '600: "*Cuius regio, eius religio*", detto in altri termini: *in casa mia faccio quello che mi pare* (ad evitar grane, soprattutto con la Regione "proprietaria" e forse anche con la massa degli operatori, renitenti ai cambiamenti in una struttura statica). In tal modo, il faticoso e lodevole lavoro di elaborazione compiuto rimaneva un esercizio culturalmente elevato, ma sterile.

Forse il legislatore aveva intuito questo *impasse* (o forse no), ma di fatto, approvando la formazione, questa volta ufficialmente, del SNPA, superava la fase volontaristica, per approdare ad un obbligo istituzionalmente cogente di realizzare una *struttura a rete*, conseguentemente con obblighi di ciascun nodo di comportarsi coerentemente rispetto agli altri. Questo è particolarmente evidente nell'obbligo di creare una rete di laboratori integrata e coordinata, previsto dalla nuova legge.

Forse non stato fin da subito abbastanza chiaro a tutti, ma un tale obbligo, se imponeva la riorganizzazione coerente ed omogenea dei laboratori a livello nazionale, aveva, come conseguenza diretta ed immediata, la più complessiva riorganizzazione di tutte le strutture di ogni Agenzia, funzionalmente al disegno a rete nazionale, poiché in un organismo in cui i singoli settori sono tra loro fortemente interdipendenti, non è pensabile che si possa modificarne uno solo, lasciando inalterati gli altri per le evidenti contraddizioni a cui si andrebbe incontro.

Cambiare l'organizzazione significa tuttavia cambiare completamente il modo di lavorare, e, con esso, inevitabilmente i *processi produttivi interni ed esterni*. Si tratta dunque di una rivoluzione copernicana, che sarà inevitabilmente faticosa e densa di criticità ed imporrà cambiamenti nello stesso modo di pensare da parte degli operatori, attraverso un percorso di aggiornamento culturale, più ancora che tecnico, a cui si dovrà porre mano con un notevole impegno formativo a tutti i livelli di responsabilità.

Questa modifica, per la verità, appariva inevitabile fin dalla formazione delle Agenzie, ma non sempre è stata compiuta, lasciando quasi inalterati i rapporti tra le diverse strutture confluite, con il mantenimento di procedure (e quindi di modi di essere delle strutture) di derivazione assai remota. Ciò, in molti casi, ha significato che, assieme alla mancata revisione dei processi interni, non si sono compiute quelle analisi di efficienza ed efficacia, che avrebbero comportato la loro razionalizzazione, con consistenti risparmi di risorse ed il miglioramento delle stesse condizioni di lavoro degli operatori, con un rilancio (anche in termini di soddisfazione personale) della qualità dei servizi.

Chi invece ha proceduto ad una riorganizzazione ha inevitabilmente dovuto analizzare i *processi primari dell'agenzia*, derivanti: da norme, obblighi delle leggi regionali, necessità del territorio etc, andando poi a quantificare il monte lavoro delle varie attività, sulla base della quantificazione della domanda di servizi conseguente (consolidato storico e previsione, catalogo delle prestazioni, risorse umane e strumentali necessarie etc) ovvero qualcosa che assomiglia molto alla definizione dei LEPTA.

Oggi, proprio per la notevole mole di attività che diversi gruppi di lavoro del SNPA (o della rete che ne anticipava *in nuce* le funzioni), questo tipo di approccio appare enormemente facilitato e potrebbe costituire quella base comune che, partendo da basi condivise, consentirebbe la creazione di

strutture sufficientemente omogenee a livello nazionale, che è proprio una delle esigenze primarie richieste a gran voce dagli *stakeholders* ed oggi divenuto obbligo normativo, affinché il SNPA sia veramente *sistema*.

Resta ovviamente da dedicare un importante approfondimento su quale debba essere l'*idea organizzativa di fondo*, su cui costruire le varie strutture, che, come spesso abbiamo avuto modo di ribadire, non può essere che la *gestione per processi* (se non addirittura *per obiettivi*), letti orizzontalmente, superando la tradizionale visione *divisionale*, che divide le funzioni verticalmente e che è ampiamente superata, come dimostra la senescenza (e la scarsa funzionalità) della macchina pubblica attuale: costosa, inefficiente, poco orientata al cittadino e che, anziché favorire lo sviluppo sociale ed economico del Paese, sempre più si rivela come una palla al piede.

Se si iniziasse a percorrere questa strada (certamente non facile, lunga e che richiede un forte governo unitario ed una altrettanto forte volontà di azione), il SNPA costituirebbe un esempio virtuoso per tutta la pubblica amministrazione e senz'altro garantirebbe quel supporto al miglioramento della qualità ambientale, che è obiettivo primario del sistema.

E' appena il caso di sottolineare che un risultato niente affatto secondario, ottenibile con la creazione di servizi omogenei, segnatamente nel settore laboratoristico, sarebbe, tra l'altro, la garanzia di certezza del diritto, a gran voce richiesta nei procedimenti giurisdizionali, proprio a partire, ad esempio, dalla corretta applicazione dei criteri sull'incertezza delle misure, su cui U.N.I.D.E.A. sta lavorando da tempo. Allo stesso modo, strutture riorganizzate ed omogenee a livello nazionale potrebbero, a buon diritto, rivendicare quella centralità che la legge ora assegna a loro, superando lo stato ancillare nei confronti degli altri corpi di vigilanza e controllo ambientale, ancora oggi tendenzialmente presente. Non si tratterebbe più di casi isolati, dovuti alla buona volontà di singole Procure o Tribunali, ma diverrebbe una funzione sostanziale delle agenzie, vere miniere di *know how* e di conoscenze "storiche" sui fattori di rischio ambientale e sullo stato dell'ambiente.