

EFFICIENZA ED ECONOMICITÀ NELLE AGENZIE AMBIENTALI

L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI PIANIFICAZIONE E CONTROLLO DI ARPA EMILIA-ROMAGNA È UN ESEMPIO VIRTUOSO DEL PROCESSO DI RECUPERO DI EFFICIENZA ED ECONOMICITÀ DI GESTIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. UNA TESI DI LAUREA MOSTRA IL PERCORSO COMPIUTO ED EVIDENZIA LE RIFORME ISTITUZIONALI AUSPICABILI.

Con la L.142/90 ha avuto avvio una stagione legislativa avente come fine il recupero dell'efficienza e dell'economicità nella gestione della pubblica amministrazione (Pa). Tramite una consistente stratificazione legislativa sono state introdotte le società di capitali, la contabilità economico-patrimoniale, quella analitica, forme organizzative nuove come l'agenzia: un consistente trasferimento di logiche e strumenti tipici dell'economia aziendale e della amministrazione anglosassone. Sono stati compiuti notevoli passi avanti in tal senso, basti confrontare l'attuale struttura del ministero dell'Economia con quella di venti anni addietro, tuttavia l'economicità, il principale degli obiettivi che hanno mosso questa intera stagione di riforme, non è ancora stato raggiunto su larga scala.

Il fallimento dell'aziendalizzazione

Sebbene la maggior parte degli enti pubblici si siano dotati di specifici sistemi di pianificazione e controllo (Spec), non

sempre tali strumenti sono stati progettati e implementati in modo coerente con la realtà organizzativa in cui sono stati posti in essere e, di conseguenza, la loro efficacia ne è risultata compromessa. In genere, l'introduzione di un sistema "prefabbricato" viene recepita dal sistema umano (non solo nella sfera pubblica) come un'ulteriore formalità da espletare, un rituale privo di un significato concreto. Ciò impedisce di mettere a regime quei meccanismi *soft* di controllo che dovrebbero affiancare il classico controllo direzionale, perché presuppongono il coinvolgimento dei livelli operativi nella progettazione del sistema di management. Il sostanziale fallimento del processo di aziendalizzazione nella Pa è avvenuto perché tale processo si è tradotto in un'assimilazione formale di logiche e strumenti dell'economia aziendale che dovrebbero fungere invece da architettura teorica, da "bussola". Al di là che l'organizzazione di riferimento sia pubblica o privata, *"i fenomeni dell'economia aziendale sono troppo eterogenei e nel tempo mutevoli perché possa*

presumersi di comporli in immote sintesi formali" affermava Zappa già nel 1957. La ricerca di logiche e metodi universali da applicare a tutta la galassia pubblica (ma anche solo a una parte) è coerente solo con una visione meccanicistica, con organizzazioni che assumono i connotati di strutture piramidali governate con la logica del *command & control*. Tale modo di vedere l'organizzazione ha evidenziato tutte le sue deficienze con l'accrescersi della dinamicità ambientale.

La positiva razionalizzazione di Arpa Emilia-Romagna

Ciononostante, alcune singole realtà della Pa sono riuscite a giungere a un sostanziale pareggio di bilancio, tra queste Arpa Emilia-Romagna. Di fatto, dal 2006 a oggi l'Agenzia è passata dall'aver un disavanzo della gestione caratteristica di 2,5 milioni di € a un risultato operativo positivo che si mantiene nel tempo. Una razionalizzazione dei costi che

Università di Pisa

Facoltà di Economia

Corso di Laurea specialistica in Strategia e governo dell'azienda

Adozione di sistemi di pianificazione e controllo nelle pubbliche amministrazioni

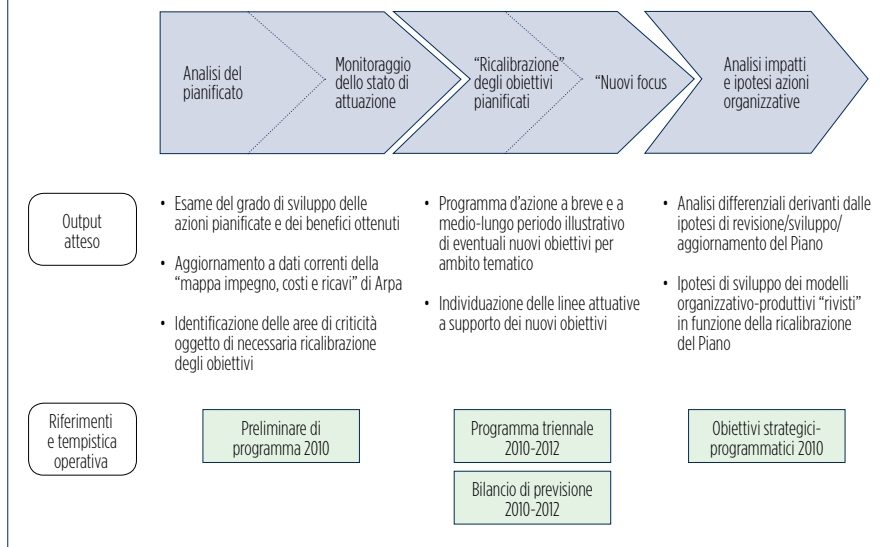
Il caso dell'Agenzia regionale prevenzione e ambiente dell'Emilia-Romagna

Candidato: Giacomo Rosati
Relatore: prof. Simone Lazzini
Correlatore: prof. Giulia Romano

Anno accademico: 2012/2013

La tesi è disponibile in versione integrale sul sito di Arpa Emilia-Romagna (<http://bit.ly/OWdU5f>)

IL PERCORSO DI AGGIORNAMENTO DEL PIANO DI RIPOSIZIONAMENTO E RIEQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO DI ARPA EMILIA-ROMAGNA



è stata riconosciuta nell'ottobre 2013 dalla Sezione regionale della Corte dei conti. Ciò è dovuto principalmente al *Piano di riequilibrio economico finanziario* avviato dall'agenzia nel 2008 e basato su due macro-azioni: l'efficientamento dei processi interni e la ridefinizione del perimetro dell'offerta. In realtà il primo importante passo verso il riequilibrio è avvenuto due anni prima, con l'avvio del progetto "*Sistema di controllo direzionale e valorizzazione delle prestazioni di Arpa*", avente come obiettivo la revisione e il miglioramento del sistema di pianificazione e controllo (Spec) operante. L'Agenzia si era già dotata di un sistema di management, certificato UNI EN ISO 9001:2000, un sistema oggettivamente funzionante anche se non completamente coerente con le variabili ambientali, con l'organizzazione e le caratteristiche dell'amministrazione e, pertanto, vissuto come un ulteriore appesantimento della gestione, una sovrastruttura di scarsa utilità per i responsabili.

Il processo di revisione del Spec ha consentito ad Arpa di migliorare qualitativamente e quantitativamente il flusso informativo che alimenta il sistema della formazione del giudizio e della presa delle decisioni. All'uopo sono stati creati cinque cantieri d'indagine e un gruppo di lavoro, suddivisi per macro tematiche (definizione dell'offerta, strutture di area tecnica, leve di incremento ricavi, leve di contenimento costi, sistemi di reportistica tecnica ed economica, ridisegno organizzativo) che hanno coinvolto circa 50 lavoratori interni per un anno. I risultati di tale impegno di riflessione interna hanno costituito i presupposti per la predisposizione del succitato *Piano di riequilibrio economico finanziario*.

È opinione dello scrivente che l'approccio contingente con cui l'Agenzia ha migliorato il proprio Spec prima, e definito il *Piano di riequilibrio economico finanziario* poi, sia stato la chiave di volta per il successo del percorso intrapreso. L'importanza di tale approccio non si limita all'efficacia del sistema, è infatti presupposto fondamentale per un cambiamento culturale nella mentalità diffusa: la presa di coscienza del *gap* con l'economicità, l'implementazione e correzione in itinere delle azioni di efficientamento, i confronti, persino le resistenze, sono un passaggio necessario che l'ente deve "vivere" per poter fare sua quella logica di *empowerment* necessaria ad affrontare con successo il processo di evoluzione/adattamento continuo a cui è e sarà soggetta la Pa in questi anni. È, infatti, la maggior valenza strategica del controllo uno dei principali risultati di



FOTO: ARCH. ARPA EMILIA-ROMAGNA

questo nuovo atteggiamento: a partire dal secondo anno dalla sua redazione, il *Piano di riequilibrio economico finanziario* è stato sottoposto a un'attività di monitoraggio e verifica periodica, un "controllo di rotta", necessario per accogliere le nuove istanze interne, ma soprattutto per far fronte alle modifiche del quadro normativo ambientale nel rispetto dei vincoli e obiettivi di risparmio dettati dalle recenti disposizioni sulla Pa.

Le prime righe del *Preliminare di programma 2014* definiscono in tal senso l'attività dell'Agenzia come "*un processo di evoluzione/adattamento continuo per poter garantire al meglio adeguata risposta alla domanda [ambientale] crescente, pur operando all'interno di uno schema di vincoli economico-finanziari sempre più stringenti*". L'economicità a valere nel tempo non è uno stato, un traguardo da raggiungere, ma una tensione continua che necessita di una prospettiva d'azione di portata strategica. Il livello politico ha la titolarità dell'indirizzo e del controllo strategico, suo il compito di indicare la "direzione di marcia" dettando la *vision*, l'Agenzia del domani.

La necessità di una programmazione di lungo periodo

Complice il meccanismo elettorale, che tende a premiare maggiormente le azioni di breve termine e immediatamente "visibili" rispetto a quelle lungimiranti, il raro superamento di una programmazione triennale, per una vera e propria pianificazione, è un handicap fisiologico dell'intera Pubblica amministrazione, basti pensare che, dalla sua istituzione a oggi, è stato redatto un unico piano quinquennale per il Servizio sanitario nazionale.

Il contesto odierno è inoltre caratterizzato da una estrema indeterminatezza sulla politica economica presente e futura del Paese (al di là della famosa *spending review* che finora ha assunto prevalentemente i connotati di meri tagli lineari) e da una prolifica attività normativa sovranazionale, tutto ciò rende ancora più difficile per il livello politico assumere in tutto e per

tutto il ruolo di soggetto economico e perciò fautore di una visione di lungo termine. Arpa e Regione Emilia-Romagna sono riuscite a superare tale *handicap* grazie al rapporto fiduciario creatosi tra i due enti e consolidatosi proprio in questi ultimi anni sulla base dell'efficacia delle azioni intraprese. Tale fiducia potrà costituire le fondamenta su cui creare un rapporto dialettico finalizzato alla pianificazione strategica.

L'istituzione formale di un *network* di riferimento nazionale per il sistema delle agenzie ambientali, coordinato da Ispra, consentirebbe di sviluppare rapporti di cooperazione e sussidiarietà tra le diverse agenzie e di replicare, con i dovuti accorgimenti, esperienze positive come quelle di Arpa Emilia-Romagna. Inoltre, la definizione dei *Livelli essenziali di prestazioni per la tutela dell'ambiente* (Lepta), oltre a essere una diretta applicazione della previsione costituzionale (art 117, comma 2, lettera m) garantirebbe una maggiore omogeneità dell'offerta sul territorio nazionale, un raccordo con i corrispondenti livelli essenziali di assistenza sanitaria e una conferma di lungo termine su quelle che saranno la maggior parte delle prestazioni ambientali erogate dalle agenzie.

Una proposta di legge in tal senso è stata presentata nel luglio 2012 alla commissione Ambiente della Camera, proposta per la cui definizione erano state coinvolte le Arpa e Ispra, e che aveva accolto un buon consenso da parte di queste ultime. Purtroppo la proposta di legge è ancora ferma in commissione, anche se la necessità di agire in tal senso da parte del legislatore diviene tanto più improcrastinabile tanto più si susseguono manovre economiche caratterizzate da tagli lineari, che colpendo indiscriminatamente realtà virtuose e non, allontanano dall'efficienza, dall'efficacia e dall'economicità.

Giacomo Rosati

Laureato in Economia, Università di Pisa