

EVOLUZIONE GOVERNANCE E ORGANIZZAZIONE

Premessa

L'evoluzione dell'Agenzia Formativa della Provincia di Varese evidenzia, nel tempo, una traiettoria non lineare, caratterizzata da fasi di sviluppo e consolidamento alternate a momenti di criticità e discontinuità nella governance e nella direzione.

Nel periodo 2003–2017 l'Agenzia attraversa una fase di nascita e crescita, a partire dalla sua costituzione quale ente strumentale della Provincia, passando per il rafforzamento della propria identità e comunicazione, fino alle iniziative a sostegno del sistema produttivo locale e al piano di rilancio del 2017, che ha comportato un significativo incremento delle risorse umane e dell'offerta formativa. In questa fase l'Ente si consolida progressivamente all'interno del sistema pubblico territoriale.

A partire dal 2015 emergono tuttavia i primi segnali di criticità. Si registrano difficoltà nella gestione di alcune attività e, nel 2016, problematiche di sostenibilità economico-finanziaria legate anche alla riduzione o incertezza dei finanziamenti regionali. Nello stesso anno si verifica un episodio particolarmente significativo: la rimozione della direttrice generale Sonia Prevedello da parte del Consiglio di Amministrazione, allora presieduto da Marina Rossignoli. Tale evento rappresenta un primo segnale evidente di una tensione strutturale nel rapporto tra organi di indirizzo e funzione gestionale.

Nel 2019 il dibattito istituzionale si intensifica, con interrogativi sull'efficienza dell'Agenzia e sulla sua collocazione organizzativa, fino a ipotesi di un possibile riassorbimento diretto nella Provincia. Emergono in questa fase due fragilità di fondo: la sostenibilità economica e una identità istituzionale non pienamente stabilizzata.

Nel 2022 l'Agenzia è interessata da perquisizioni da parte della Guardia di Finanza e dei Carabinieri, a testimonianza di un crescente livello di attenzione sugli aspetti amministrativi e gestionali. L'impatto è rilevante sotto il profilo reputazionale, organizzativo e istituzionale.

Nel 2023 si registra un tentativo di rilancio attraverso il rinnovo del Consiglio di Amministrazione, con la nomina della presidente Nadia Cattaneo e l'insediamento di un nuovo assetto di governance (consigliere Ilaria Azzimonti e Romana dell'Erba). Tuttavia, già nel 2024 emergono nuovi elementi di instabilità: la presidente rassegna le dimissioni e il Consiglio si trova diviso su scelte strategiche rilevanti, tra cui la nomina del nuovo direttore Giuseppe Cavallaro, evidenziando la difficoltà di consolidare un equilibrio stabile tra indirizzo politico-amministrativo e gestione operativa.

Nel 2025 il quadro si complica ulteriormente. Si registrano stati di agitazione e mobilitazioni del personale, accompagnati da criticità organizzative ed economiche portate all'attenzione delle istituzioni. Nello stesso periodo avviene la nomina del nuovo presidente, Claudio Lesica, e il trasferimento definitivo di personale dalla Provincia all'Agenzia, passaggio che segna un cambiamento strutturale rilevante nella configurazione dell'Ente. La fase assume una dimensione critica multilivello, coinvolgendo aspetti organizzativi, sindacali, amministrativi e politici.

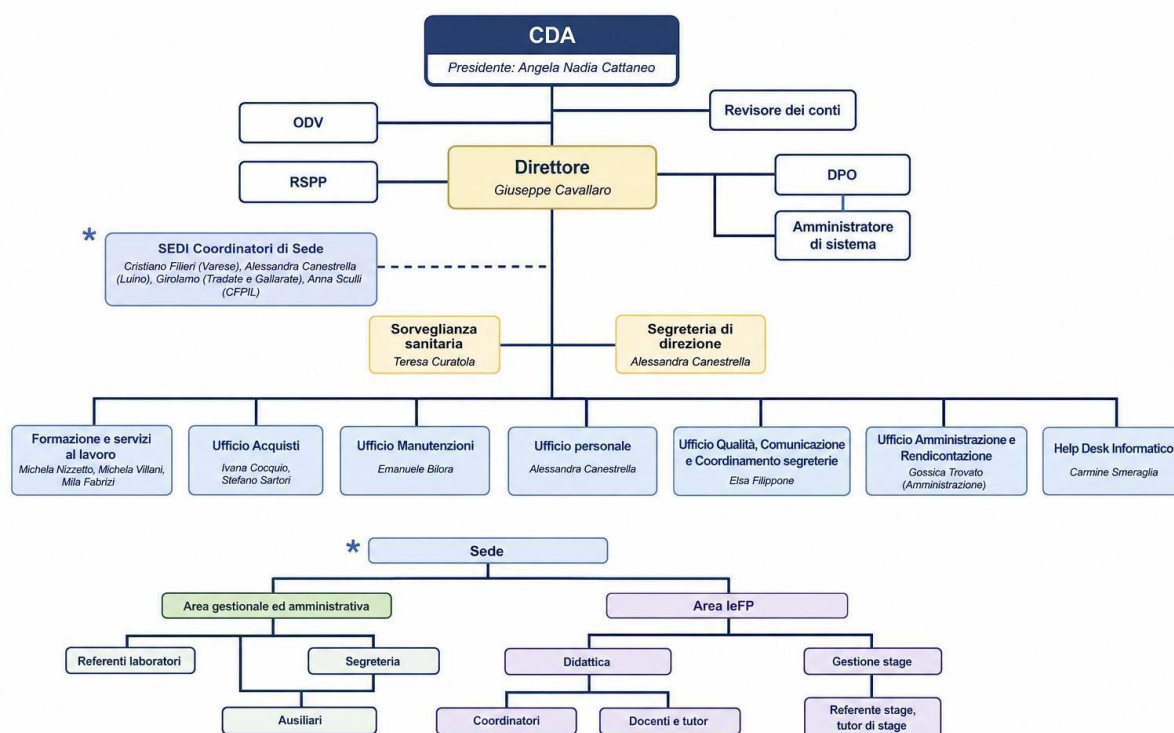
Il 2026 rappresenta un punto di particolare intensità. L'Agenzia è coinvolta in nuove indagini e si giunge in questi giorni alle dimissioni dell'intero Consiglio di Amministrazione, dopo l'attivazione di una commissione di indagine a livello provinciale. Tali elementi evidenziano una fase di forte esposizione istituzionale e di complessità gestionale, configurando una crisi della governance.

Nel loro insieme, questi eventi delineano un quadro che non può essere interpretato come successione di episodi isolati, ma come manifestazione di una dinamica ricorrente. Emergono in particolare tre elementi di fondo: una instabilità della governance, una fragilità nel rapporto tra indirizzo e gestione e una crescente pressione amministrativa, organizzativa e reputazionale.

Alla luce di tale contesto, appare evidente come la sfida attuale non sia quella di intervenire su singole criticità, ma di ricostruire un assetto organizzativo e decisionale chiaro, stabile e coerente con la natura dell'Agenzia quale azienda speciale. Ciò implica una definizione netta dei ruoli, il rispetto della separazione tra funzioni di indirizzo e gestione e il rafforzamento delle strutture operative, in modo da garantire continuità, trasparenza ed efficacia nell'azione amministrativa e formativa.

In questa prospettiva, l'analisi degli organigrammi che segue non rappresenta soltanto una descrizione dell'esistente, ma il percorso evolutivo necessario per superare logiche emergenziali e accompagnare l'Agenzia verso una configurazione organizzativa più solida, responsabile e sostenibile nel tempo (così come riportato nella Relazione al Bilancio 2025).

Assetto organizzativo iniziale all'insediamento (inquadramento normativo e funzionale) - 2024/2025



Configurazione fortemente centrata sulla figura del Direttore, quale principale punto di raccordo tra funzioni di indirizzo, gestione e operatività.

Tale assetto evidenzia elementi di criticità se analizzato alla luce del quadro normativo di riferimento e della natura giuridica dell'Agenzia quale azienda speciale ai sensi degli articoli 112 e 114 del D.Lgs. 267/2000, nonché del D.P.R. 902/1986 e del sistema di accreditamento di Regione Lombardia.

Una ulteriore considerazione, che appare opportuno evidenziare anche alla luce della situazione di significativa scarsità di risorse umane riscontrata all'insediamento, riguarda la concentrazione in capo alla medesima risorsa di più funzioni tra loro strategiche e delicate, quali la segreteria di direzione, il presidio dell'ufficio personale e il coordinamento di una sede operativa.

Tale configurazione, segno evidente di emergenza organizzativa, presenta oggettivi elementi di criticità in termini di:

- separazione delle funzioni,
- sostenibilità operativa,
- presidio efficace dei processi,
- riduzione dei rischi organizzativi e amministrativi.

Essa evidenzia pertanto la necessità di una progressiva redistribuzione delle responsabilità e di un rafforzamento strutturale dell'organizzazione, al fine di garantire coerenza con i principi di buon andamento, trasparenza e adeguatezza organizzativa richiesti a un ente di natura pubblica.

Nel complesso l'organizzazione mostra uno scostamento rispetto ad alcuni principi fondamentali che devono caratterizzare il funzionamento dell'Ente:

1. Non piena distinzione tra indirizzo e gestione

Il modello evidenzia una forte concentrazione di funzioni operative e gestionali in capo al Direttore, con il rischio di una sovrapposizione tra il ruolo di governo tecnico e attività operative ordinarie

2. Insufficiente presidio strutturale dei processi tecnico-amministrativi

La limitata presenza di figure dedicate al presidio stabile di ambiti chiave (risorse umane, bilancio e controllo di gestione, approvvigionamenti) non appare coerente con la complessità amministrativa richiesta a un ente soggetto a:

- obblighi di trasparenza (D.Lgs. 33/2013),
- prevenzione della corruzione (L. 190/2012),
- disciplina dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023),
- controlli della Corte dei Conti.

3. Debolezza delle responsabilità gestionali diffuse

L'organigramma evidenzia una struttura in cui le responsabilità risultano prevalentemente accentrate, con una limitata attribuzione formale e sostanziale di responsabilità gestionali ai livelli intermedi, in particolare nelle sedi operative. Ciò risulta non pienamente coerente con il principio di autonomia gestionale proprio delle aziende speciali.

4. Inadeguatezza rispetto ai requisiti del sistema di accreditamento

Il sistema di accreditamento regionale non si limita a certificare la capacità erogativa dei servizi, ma richiede una struttura organizzativa stabile, dotata di presidi tecnici e gestionali adeguati. L'assetto rappresentato, fortemente dipendente dalla figura del Direttore, evidenzia una fragilità rispetto a tale requisito, in quanto non garantisce una distribuzione strutturata e permanente delle funzioni.

5. Rischio per l'equilibrio tra efficienza, controllo e sviluppo

La concentrazione delle leve decisionali e operative sul Direttore riduce la capacità dell'Ente di:

- esercitare un efficace controllo interno,
- sviluppare una programmazione strategica di medio-lungo periodo,
- garantire continuità e resilienza organizzativa.

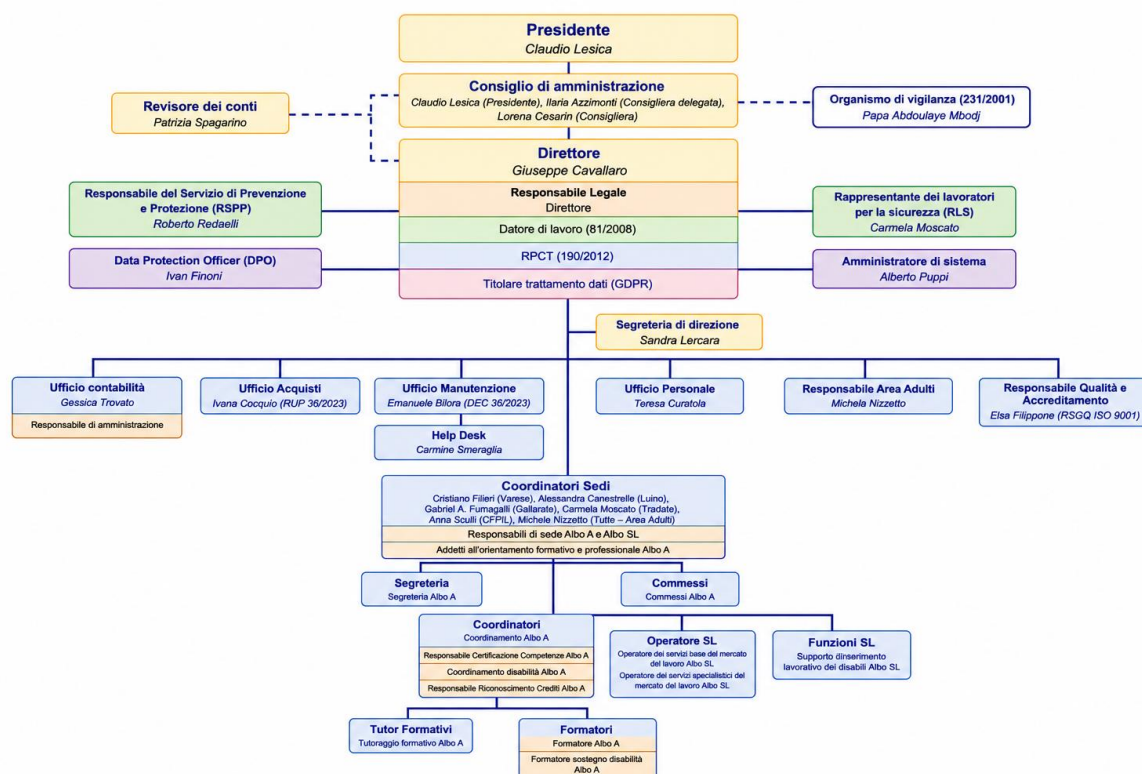
Sintesi

L'organigramma iniziale rappresenta un modello organizzativo che, pur funzionale in una fase di transizione o di contenimento, non risulta pienamente coerente con:

- la natura giuridica dell'Agenzia quale azienda speciale,
- i principi di autonomia gestionale ed equilibrio economico,
- i requisiti strutturali richiesti dal sistema di accreditamento regionale.

Tale configurazione ha reso necessario l'avvio di un percorso di evoluzione organizzativa volto a superare il modello "direttore-centrico" e a costruire una struttura fondata su presidi gestionali stabili, responsabilità diffuse e chiara distinzione tra funzioni strategiche, gestionali e operative.

Assetto organizzativo in evoluzione - 2025/2026



L'organigramma rappresenta una prima evoluzione significativa rispetto alla configurazione iniziale, evidenziando un percorso di progressivo rafforzamento organizzativo volto a superare le principali

criticità del modello “direttore-centrico” e ad avvicinare l’Ente a un assetto più coerente con il proprio quadro normativo e con i requisiti del sistema di accreditamento regionale.

In particolare, rispetto al primo organigramma, si rilevano alcuni elementi di miglioramento strutturale:

1. Rafforzamento delle funzioni di direzione attraverso risorse dedicate

L’introduzione di una Segreteria di Direzione e la strutturazione dell’Ufficio Personale con risorse dedicate rappresentano un passaggio rilevante nel consolidamento degli uffici direzionali. Tali interventi consentono di:

- supportare in modo stabile l’attività del Direttore,
- migliorare il presidio dei processi amministrativi e organizzativi,
- ridurre la frammentazione e la sovrapposizione di funzioni precedentemente concentrate su singole risorse.

2. Presidio dedicato della Qualità e dell’Accreditamento

La presenza di una figura specificamente dedicata alla Qualità e Accreditamento costituisce un elemento qualificante dell’assetto, in quanto consente di:

- garantire continuità e coerenza nella gestione del sistema SGQ,
- presidiare i requisiti richiesti da Regione Lombardia,
- rafforzare il controllo sulla conformità dei processi.

Si tratta di un passaggio fondamentale per un ente accreditato, nel quale tali funzioni non possono essere residuali o accessorie, ma devono configurarsi come presidio stabile e competente.

3. Maggiore coerenza nell’area di erogazione dei servizi

L’organigramma evidenzia una più chiara articolazione dell’area operativa, con l’esplicitazione delle figure e delle funzioni connesse agli accreditamenti (Albo A – servizi formativi e Albo SL – servizi al lavoro).

In particolare:

- vengono rese visibili le specificità dei ruoli (coordinatori, tutor, formatori, operatori dei servizi al lavoro),
- si evidenzia una maggiore aderenza ai modelli organizzativi richiesti dal sistema regionale,
- si rafforza la leggibilità interna ed esterna dell’organizzazione.

Elementi di attenzione ancora presenti

Nonostante i miglioramenti introdotti, l’assetto mantiene ancora alcune criticità già evidenziate nel primo organigramma, in particolare:

- la permanenza di un forte accentramento decisionale sul Direttore;
- la mancanza di figure gestionali apicali intermedie (responsabili di funzione con piena autonomia);
- una configurazione dei coordinatori ancora più orientata al presidio operativo che gestionale.

Sintesi

Il secondo organigramma rappresenta una fase di consolidamento importante, nella quale l'Agenzia avvia un percorso concreto di strutturazione dei propri presidi organizzativi, introducendo elementi essenziali per la tenuta amministrativa e per la conformità al sistema di accreditamento.

Tuttavia, tale assetto si configura ancora come una fase intermedia, che richiede un ulteriore sviluppo verso un modello pienamente strutturato, fondato su responsabilità gestionali diffuse e su una chiara articolazione dei livelli organizzativi.

Assetto organizzativo in evoluzione: ipotesi 2026/2027



L'organigramma rappresenta l'assetto organizzativo evoluto e proposto per l'Agenzia dal direttore per l'ultimo anno del suo mandato. È costruito a partire dall'analisi delle criticità emerse nei precedenti

modelli e orientato a garantire piena coerenza con il quadro normativo, con i requisiti del sistema di accreditamento regionale e con la natura giuridica dell'Ente quale azienda speciale.

Il modello si fonda su un principio chiaro: il superamento definitivo della configurazione “direttore-centrica” a favore di una struttura organizzativa basata su responsabilità gestionali diffuse, presidi stabili e distinzione tra funzioni strategiche, gestionali e operative.

Elementi qualificanti del modello

1. Chiarezza nella distinzione dei livelli di governo

L'organigramma rafforza la separazione tra:

- funzioni di indirizzo (Presidente e Consiglio di Amministrazione),
- funzioni di controllo (Revisore dei conti, ODV),
- funzioni di gestione (Direttore).

Il Direttore assume pienamente il proprio ruolo di governo tecnico, liberato progressivamente da compiti operativi impropri, in grado allo stesso tempo di mantenere la continuità di relazioni con Regione Lombardia, con gli enti partner, con il territorio.

2. Introduzione di presidi gestionali apicali

L'inserimento delle figure di:

- Responsabile Affari Generali (funzione assorbibile con supporto consulenziale)
- Responsabile Bilancio e Controllo di Gestione (dirigente)
- Responsabile Approvvigionamento (assorbibile dal Responsabile Bilancio e Controllo se dirigente)
- Responsabile Risorse Umane (quadro EQ)
- Responsabile Bandi e Progettazione (quadro EQ)
- Responsabile Qualità

rappresenta il passaggio decisivo verso una struttura in grado di presidiare stabilmente i processi chiave dell'Ente.

Tali figure consentono:

- la distribuzione delle responsabilità,
- il rafforzamento del controllo interno,
- la sostenibilità organizzativa nel medio-lungo periodo.

3. Rafforzamento del livello territoriale attraverso i Responsabili di poli (quadri EQ)

L'introduzione dei Responsabili di sede (con configurazione per poli formativi) segna un cambio di paradigma sostanziale:

- da coordinamento operativo a responsabilità gestionale,
- da dipendenza funzionale a autonomia organizzativa controllata.

Le sedi diventano così veri centri di responsabilità, coerenti con il principio di autonomia gestionale delle aziende speciali e con la complessità multi-sede dell'Agenzia.

4. Coerenza con il sistema di accreditamento regionale

L'assetto proposto risponde in modo strutturale ai requisiti dell'accREDITAMENTO, garantendo:

- stabilità organizzativa,
- chiarezza delle responsabilità,
- presidio tecnico-amministrativo continuo.

L'organizzazione non si limita più a “possedere” le funzioni richieste, ma le integra in un sistema coerente di governo.

5. Integrazione tra funzioni amministrative, formative e servizi al lavoro

Il modello valorizza l'integrazione tra:

- Area Giovani
- Area Adulti e Lavoro
- Area Disabilità

superando la frammentazione e favorendo una visione di filiera dei servizi, in linea con l'evoluzione dei sistemi formativi e del lavoro.

6. Rafforzamento delle funzioni di sviluppo

L'introduzione del presidio “Bandi e Progettazione” rappresenta un elemento strategico, orientato a:

- intercettare risorse,
- ampliare l'offerta,
- sostenere la crescita dell'Ente.

Sintesi

Il modello organizzativo proposto rappresenta il punto di equilibrio tra:

- esigenze di controllo pubblico,
- autonomia gestionale,
- sostenibilità economica,
- qualità dei servizi.

Esso consente all'Agenzia di evolvere da una struttura prevalentemente operativa a un'organizzazione capace di governare la complessità, garantendo continuità, trasparenza e sviluppo.

In questa configurazione: non è più il Direttore a “tenere insieme” l'organizzazione, ma è l'organizzazione stessa che, attraverso responsabilità distribuite e presidi strutturati, è in grado di funzionare, crescere e generare valore.

Conclusioni

Il percorso rappresentato attraverso i tre organigrammi restituisce in modo chiaro l'evoluzione dell'assetto organizzativo dell'Agenzia, da una configurazione iniziale fortemente centrata sulla figura del Direttore a un modello progressivamente più strutturato, coerente con la natura giuridica dell'Ente e con i requisiti del sistema di accreditamento regionale.

L'analisi ha evidenziato come il modello originario, pur avendo garantito la continuità operativa in un contesto caratterizzato da una significativa carenza di risorse umane, presentasse elementi di criticità non più sostenibili rispetto alla complessità gestionale, amministrativa e organizzativa richiesta a un'azienda speciale.

I primi interventi attuati hanno consentito un iniziale consolidamento dei presidi direzionali e una maggiore chiarezza nell'articolazione delle funzioni, ponendo le basi per un'evoluzione più profonda della struttura.

Il modello organizzativo proposto rappresenta il punto di approdo di questo percorso e si fonda su alcuni principi essenziali:

- la distinzione tra indirizzo, controllo e gestione;
- la presenza di presidi tecnico-amministrativi stabili e competenti;
- la distribuzione delle responsabilità gestionali ai diversi livelli organizzativi;
- il rafforzamento del presidio territoriale attraverso le sedi;
- l'integrazione tra servizi formativi, servizi al lavoro e interventi per la disabilità.

In tale configurazione, l'Agenzia non è più sostenuta dalla capacità individuale del Direttore di tenere insieme i processi, ma da una struttura organizzativa in grado di funzionare in modo autonomo, coordinato e controllato.

Il rafforzamento organizzativo delineato non costituisce un ampliamento della struttura, bensì una condizione necessaria per garantire:

- l'equilibrio economico e la sostenibilità gestionale;
- il rispetto degli obblighi normativi e dei controlli pubblici;
- la qualità e la continuità dei servizi erogati;
- la capacità di sviluppo e di attrazione di nuove risorse.

Solo attraverso una struttura solida, chiara e responsabile l'Agenzia potrà consolidare il proprio ruolo nel sistema territoriale e istituzionale, operando con efficacia, trasparenza e credibilità a servizio della comunità.

Varese, 8 maggio 2026

Il direttore
Giuseppe Cavallaro