

valorizzazione del capitale umano. È altresì indispensabile intervenire sulle infrastrutture di rete per raggiungere tutto il Paese, anche incentivando alleanze a livello locale.

Occorre il rafforzamento dell'azione di *governance* del sistema con riguardo a tre problemi cruciali: coordinamento delle pratiche, integrazione delle politiche, più conoscenza e valutazione nell'adozione e realizzazione delle politiche e dei programmi.

Per rendere efficace una politica dell'innovazione è necessario rendere coerenti le azioni delle diverse amministrazioni e agenzie da essi dipendenti, sviluppare approcci integrati, favorire una divisione coordinata del lavoro, individuare colli di bottiglia organizzativi, normativi e istituzionali che ostacolano l'azione dei tre attori individuati del sistema dell'innovazione – industria, accademia, pubblica amministrazione – al loro interno e nella loro interazione.

A questo fine si richiede la formazione di una visione condivisa in grado di comunicare il fondamento logico, gli obiettivi e le preferenze che stanno alla base delle priorità. Sviluppare una visione complessiva che facilita il coordinamento tra ministeri e agenzie mediante la comprensione comune degli obiettivi. Strutture di *governance* frammentate rappresentano una perdita di capacità strategica e non migliorano la mutua comprensione dei temi che influenzano l'innovazione e che fanno capo ai diversi ministeri.

Per favorire l'azione di coordinamento e per facilitare un coordinamento orizzontale e verticale è necessario avere la disponibilità di una forte base conoscitiva di supporto e utilizzarla a fini di disegno delle politiche. Il Ministro titolare della politica dell'innovazione rafforzerà la propria attività di valutazione, e di apprendimento attraverso la valutazione, per renderle parte integrante del processo di formulazione e attuazione delle politiche e degli interventi. Ciò significa anche sviluppare sistemi di indicatori e di monitoraggio in grado di riportare ai vertici del sistema informazioni e *follow up* su fatti empirici. Il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione potrà, inoltre, sviluppare piani di azione basati su un approccio strategico orizzontale e tradurli in eventuali misure da proporre ai singoli ministeri o agenzie competenti.

## CAPITOLO 2

### La Pubblica Amministrazione

#### 2.1 Luci e ombre

Occorre modernizzare la pubblica amministrazione italiana, per almeno tre buoni motivi perché:

- costa troppo in proporzione al gradimento dei cittadini verso i servizi che eroga;
- rappresenta un rilevante ostacolo alla crescita del sistema non riuscendo a rispondere adeguatamente alle sfide poste dallo sviluppo tecnologico e dalla globalizzazione, basti pensare che è stato stimato nell'equivalente di 2 punti di PIL un recupero di efficienza del 10 per cento nella P.A.;
- esistono ampi margini di intervento per il recupero di adeguati livelli di produttività.

Con riferimento a quest'ultimo punto, se c'è una cosa sulla quale tutti sono d'accordo, è la necessità di migliorare le prestazioni della pubblica amministrazione.

Cittadini, imprese e istituzioni sono stanchi di avere una macchina pubblica costosa, lenta, inefficace e inefficiente, che molti ritengono del tutto inaffidabile, al punto da invocare, fin troppo spesso, l'intervento delle imprese private per sostituire una "impresa pubblica" che non funziona.

Serve dunque una strategia di riforma, per qualificare, migliorare e rafforzare l'insieme dei beni e servizi pubblici messi a disposizione del Paese, con l'obiettivo di raggiungere in tre anni gli *standard* internazionali di qualità e tempestività dell'area amministrativa.

Naturalmente, prima di definire una riforma serve capire quali sono i punti critici su cui agire. Ad ogni modo, non vanno trascurati gli aspetti e le esperienze positive che esistono all'interno dell'amministrazione che debbono rappresentare i capisaldi sui cui far leva per avviare processi virtuosi di trasformazione organizzativa e di innovazione.

Il primo punto da considerare riguarda la qualità del capitale umano, i livelli retributivi e la produttività che si rilevavano all'interno della P.A. comparata con il settore privato.

La dotazione di capitale umano presente nelle amministrazioni pubbliche italiane è mediamente migliore. Gli uffici pubblici italiani hanno infatti una più ampia distribuzione "orizzontale" delle competenze, oltre a tassi di scolarità più elevati. Superiore, rispetto al comparto privato è, inoltre, la presenza femminile. Molto più alta del settore privato è invece l'età media dei dipendenti pubblici. Minore è la dimestichezza con le principali lingue straniere, così come l'attitudine a rapportarsi a parametri "internazionali" o per lo meno europei. I livelli retributivi sono allineati al settore privato, soprattutto per le posizioni professionali d'ingresso.

Forti tuttavia le divergenze dalle dinamiche relative manifestatesi negli ultimi anni. Tra il 1999 e il 2007 i contratti nazionali dei dipendenti pubblici hanno assicurato una crescita degli importi tabellari del 2,7 per cento l'anno, a fronte di un tasso di inflazione medio annuo pari al 2,3 per cento, e di un tasso di inflazione programmata pari all'1,7 per cento.

Ancor più marcata la divergenza in termini di retribuzioni di fatto, le quali sono risultate superiori sia all'inflazione effettiva, sia a quelle del comparto privato.

La situazione appare tanto più grave quanto si tiene conto che chi lavora per la P.A.:

- non corre il rischio di un fallimento del datore di lavoro, né – di fatto – di quello di perdere il lavoro o finire in cassa integrazione o in mobilità, anche in caso di gravi inadempienze sul lavoro e di comportamenti discutibili professionalmente ed eticamente;
- beneficia di orari di lavoro contrattualmente più bassi, in concreto 1.448 ore di lavoro l'anno in media, al netto di ferie e permessi, contro 1.669 ore dovute dai dipendenti delle imprese operanti nei servizi destinati alla vendita e 1.720 ore dovute dai dipendenti dell'industria.

Una tale situazione sarebbe giustificabile a fronte di comportamenti lavorativi ineccepibili e di un'alta qualità dei servizi offerti ai cittadini. Ma non è così.

Il problema è che, a differenza di ciò che avviene nel mondo delle imprese, è il sistema normativo e non il mercato che regola la produttività della pubblica

amministrazione. Di qui, la bassa mobilità e gli automatismi nelle progressioni di carriera che oggi si osservano all'interno della pubblica amministrazione.

Certo, sulla carta l'equiparazione del dipendente pubblico e di quello privato è stata in larga parte realizzata da tempo. Di fatto, però, restano rilevanti differenziazioni – di diritto e di fatto – sulle modalità di assunzione, sui cambi di mansione, nella mobilità e sulla possibilità di licenziamento.

Paradossale il divario rispetto al privato per quel che riguarda il sistema di responsabilità, specie per quel che concerne le figure dirigenziali.

È evidente che l'assenza di un responsabile che “paga” (amministrativamente) per l'inefficacia o l'inefficienza della sua azione rappresenta un elemento che non aiuta ad avvicinare la produttività della P.A. a quelle degli altri comparti, dove l'imprenditore si assume esplicitamente il rischio d'impresa (pagando eventualmente di persona il proprio fallimento)<sup>12</sup>.

Naturalmente, le criticità del comparto non derivano solo dall'assenza di un mercato regolatore. Numerosi altri elementi concorrono alla crisi di efficienza e di credibilità della struttura pubblica italiana. Primo fra tutti la mancanza di una reale attenzione alle questioni di ordine organizzativo. Basti pensare che circa il 50 per cento del personale pubblico è impegnato in attività estranee alla missione istituzionale dell'amministrazione di appartenenza, e si dedica invece ad attività di *back-office*, funzionali di fatto soltanto alla sopravvivenza della medesima amministrazione; oppure che in media la produttività dell'amministrazione nelle sedi al Sud del Paese è la metà di quella che si rileva al Nord.

Alla fine degli anni '80, in gran parte dei paesi anglosassoni si è affermato il concetto di *new public management*. Se ne è parlato molto anche in Italia. Fin dagli anni '90 è disponibile una normativa tesa a far sì che le amministrazioni adottino sistemi di pianificazione, programmazione e controllo orientando verso una gestione per risultati (da ultimo, si pensi al d.lgs. n. 286/98 per l'amministrazione dello Stato).

A oggi però sono ancora troppo poche le amministrazioni che si sono adeguate a tali sistemi. Di qui la scarsa consapevolezza e attenzione data alla definizione dei livelli di efficienza della spesa, di efficacia degli interventi, di qualità sia

---

<sup>12</sup> Il rischio d'impresa, peraltro, dovrebbe essere perlomeno condiviso con il responsabile politico, che in caso di inefficienza o vero e proprio “fallimento” è almeno responsabile di non aver dato le direttive adeguate e/o di non aver vigilato con la dovuta diligenza sulla loro attuazione o sulla necessità di correggerle adeguandole alle risorse disponibili.

percepita, sia oggettiva dei servizi, così come alla valutazione dell'operato dei dirigenti e dei dipendenti.

È arrivato il momento di passare dalla retorica ai fatti. Serve a questo riguardo certamente un'azione decisa per creare all'interno dell'amministrazione le capacità, le competenze necessarie a installare e usare efficacemente questi sistemi.

Diversi aspetti dell'organizzazione e della gestione della macchina pubblica del nostro Paese vengono toccati. Si comincia col passaggio dalla cultura del procedimento a quella del provvedimento, poi da quella dell'adempimento a quella del risultato, e ancora da quella della funzione a quella del processo, e infine da quella dell'autotutela a quella della responsabilità.

## 2.2 L'azione intrapresa dal Governo nei primi mesi

### 2.2.1 La strategia d'azione

Nei primi mesi successivi al suo insediamento, il Governo ha indirizzato la propria attività sui temi della P.A. e dell'innovazione finalizzandola a un'ampia azione di riforma. Accanto alla definizione dei principi e delle linee di fondo a cui ispirare l'azione di legislatura, concretizzatasi nella definizione del disegno di legge delega (A.S. 847) riguardante il riordino del pubblico impiego e della contrattazione collettiva dei relativi comparti, l'attività dell'Esecutivo ha dato vita a una prima serie di misure urgenti volte a porre rimedio ad alcune delle più evidenti criticità dell'apparato pubblico.

L'intervento si è concretizzato, prima, nella definizione di un Piano industriale per la P.A., poi, nell'emanazione di circolari, decreti e disegni di legge che, oltre a mirare al contenimento dei costi nel breve periodo, legato al blocco del *turnover*, al taglio delle consulenze, al riordino dei trattamenti economici accessori e al differimento degli automatismi stipendiali, sono finalizzati a:

- snellire la struttura organizzativa della P.A., da un lato riducendo e riordinando gli enti, dall'altro rendendo più agevoli i processi di mobilità;
- semplificare i processi amministrativi, riducendo l'onere che producono sulle imprese;
- ridurre e rendere certi i tempi di erogazione dei servizi offerti ai cittadini;
- intervenire sul fenomeno dell'assenteismo, ponendo freno ai frequenti fenomeni di opportunismo;
- modernizzare i processi amministrativi, e in parallelo, ridurre i costi attraverso l'impiego delle nuove tecnologie digitali VoIP e SPC.

Oltre all'avvio di questa nuova stagione di riforma, il Governo ha indirizzato la propria attività in funzione di un ripensamento organizzativo delle strutture preposte a governare questi processi di riforma, ponendo l'attenzione tanto ai due Dipartimenti coinvolti in tale attività (Dipartimento della funzione pubblica e Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie), quanto alle Agenzie pubbliche di supporto da essi controllate.

---

### **Il riordino delle Agenzie**

Tra le attività di riforma avviate dal Governo vi è il riordino del Centro Nazionale per l'Informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), del Centro di Formazione Studi (FORMEZ), della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA) e del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie (DIT) sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- ridefinizione delle missioni e delle competenze;
  - riordino degli organi in base ai principi di efficienza, efficacia ed economicità nell'ambito di un sistema coordinato e coerente nei settori della formazione e della reingegnerizzazione dei processi produttivi della P.A.;
  - raccordo con tutte le strutture che operano nei settori della formazione e dell'innovazione tecnologica esistenti in Italia;
  - riallocazione delle risorse umane e finanziarie in relazione alla riorganizzazione e razionalizzazione delle competenze.
  - Il riordino di attività e competenze di CNIPA, FORMEZ, SSPA e DIT ne rilancerà il ruolo di "cabina di regia" del processo di ammodernamento tecnologico della pubblica amministrazione.
- 

### **2.2.2 Riorganizzare la P.A.: il "Piano industriale"**

#### Le parole chiave

Il progetto di riorganizzazione poggia su quattro pilastri che costituiscono la struttura portante della nuova P.A. a cui punta il Governo: meritocrazia, efficienza, trasparenza e innovazione.

Si tratta di un cambiamento culturale prima ancora che operativo, che tocca numerosi aspetti dell'organizzazione e della gestione della macchina pubblica del nostro Paese.

È necessario agire riguardo la semplificazione e il "ripensamento" dei processi produttivi dell'amministrazione. Ciò al fine di conseguire risparmi economici dovuti allo snellimento della macchina burocratica pubblica e al riordino delle strutture ridondanti in una logica di tipo federale; una migliore soddisfazione del cittadino-cliente e il progressivo allineamento delle prestazioni sia ai top performer esistenti, sia ai benchmark internazionali più noti e più vantaggiosamente imitabili.

Serve un'azione decisa volta a creare all'interno dell'amministrazione le capacità e le competenze necessarie a diffondere e impiegare strumenti e soluzioni installare e usare efficacemente questi sistemi. Accanto a ciò è indispensabile

porre mano al sistema degli incentivi. Da un lato, bisogna responsabilizzare la dirigenza ancorando la retribuzione di risultato al funzionamento della struttura, potenziando il controllo di gestione e il controllo strategico. Dall'altro, bisogna accrescere la trasparenza sui risultati conseguiti dalle amministrazioni, sia per favorire la pressione esterna, da parte di cittadini e di specifici "portatori di interessi", sia per favorire processi di emulazione e competizione tra amministrazioni.

Le risorse a disposizione sono sempre più scarse e le richieste di qualità delle prestazioni sono sempre più elevate. L'adeguatezza dei livelli di qualità dei servizi è infatti una delle questioni che più interessa i cittadini. Di conseguenza, in questa situazione è essenziale l'ascolto dei cittadini e delle imprese per allineare le scelte dell'amministrazione alle aspettative e ai bisogni dei "clienti". Strumenti quali la *customer satisfaction* saranno utilizzati anche nel sistema produttivo pubblico fornendo ai cittadini uno strumento di controllo.

Negli anni, molte cose state fatte per diffondere questi strumenti.

Ma, di nuovo, i risultati sono stati insoddisfacenti. Un'indagine condotta recentemente dal Dipartimento della funzione pubblica (di seguito anche: DFP)<sup>13</sup> sullo stato di attuazione della direttiva 2004 sulla *customer satisfaction* ha messo in luce il divario tra Sud e Nord nell'utilizzo di questi strumenti, quanto la reticenza di molte amministrazioni nell'avviare politiche di confronto e misurazione.

Emerge inoltre la tendenza di alcune amministrazioni di usare la *customer satisfaction* come mera autocelebrazione, attraverso un uso strumentale e distorto dei dati dell'indagine.

È necessario promuovere un modello di *customer satisfaction* che oltre a valutare il grado di soddisfazione del cittadino, tenga conto di alcuni parametri oggettivi del servizio offerto. Solo imparando a valutare meglio se stessa, la P.A. potrà migliorare i servizi che offre, con ricadute virtuose sulla soddisfazione degli utenti e sulla loro qualità percepita.

Il coinvolgimento del cittadino non deve limitarsi solo alla valutazione della qualità dei servizi nella fase finale (che rimane comunque cruciale), ma deve

---

<sup>13</sup> Si veda il rapporto del Dipartimento della funzione pubblica "*Customer satisfaction: a che punto siamo*" - Indagine sullo stato di attuazione della direttiva del Ministro per la funzione pubblica del 24 marzo 2004 sulle rilevazioni della qualità dei servizi percepita dagli utenti, 2007 (disponibile *on line*: [http://www.magellanopa.it/kms/files/customer\\_satisfaction.pdf](http://www.magellanopa.it/kms/files/customer_satisfaction.pdf)).

riguardare anche la fase di progettazione dei servizi. Non dimentichiamo, in questo ambito, il contributo positivo che può venire dalle associazioni dei cittadini e delle imprese.

Essenziale, infine, è il contributo che può venire dai processi di innovazione tecnologica, specie per quel che attiene all'abbattimento delle barriere di accessibilità fisico-geografiche, oltre che temporali, dei servizi resi dall'amministrazione.

Elemento imprescindibile perché una politica di questo tipo possa avere successo è dare trasparenza all'operato dell'amministrazione.

In tale direzione il Governo, già dai primi mesi della legislatura, ha messo in campo diversi strumenti: il monitoraggio delle assenze dei dipendenti pubblici, il programma di misurazione degli oneri amministrativi, l'Operazione trasparenza, con la quale si consente al cittadino di sapere chi sono e quanto guadagnano i dirigenti pubblici, i consulenti e i collaboratori, gli incarichi retribuiti conferiti ai lavoratori pubblici, i distacchi, le aspettative e i permessi sindacali o per funzioni pubbliche elettive.

L'Operazione trasparenza non riguarda solo le "ombre" della macchina pubblica, ma anche le luci; su tale versante il Governo ha già avviato una politica di comunicazione rivolta a rendere note al Paese le numerosissime esperienze di eccellenze diffuse in tutta la pubblica amministrazione.

Infine, sul fronte degli interventi volti a incidere sull'efficienza della P.A., con regole nuove e con una nuova organizzazione, è necessario avviare politiche di semplificazione e di snellimento della macchina burocratica pubblica, riordinando strutture ridondanti, semplificando le norme, tagliando gli enti e spese che rappresentano solo uno spreco.

### **2.2.3 Operazione trasparenza**

Il rapporto tra i cittadini e le strutture pubbliche, in una moderna democrazia, deve basarsi sulla fiducia che va difesa e rafforzata con strumenti quali l'efficienza e la trasparenza. Della prima si parla esaurientemente in altre parti di questo volume. Quanto alla seconda, essa è stata posta al centro della nuova strategia varata dal nuovo esecutivo che, fin dai primi giorni del suo

insediamento, ha messo a disposizione dei cittadini, in maniera massiccia e completa, la maggior quantità possibile di informazioni.

Si tratta di dati che devono essere autentici, facilmente verificabili e concretamente utili, non solo e non tanto come mezzi di propaganda, ma soprattutto come prove di una buona azione di governo e come strumenti posti a disposizione del cittadino-cliente perché possa contribuire in prima persona al miglioramento e al funzionamento dei servizi ai quali ha diritto (acquisendo, nel contempo, maggiore consapevolezza anche dei propri doveri).

Le nuove tecnologie, e in particolare Internet, rappresentano un mezzo potente per accorciare, o addirittura annullare le distanze tra il cittadino-cliente e i servizi pubblici, siano essi dello Stato, delle regioni, degli enti locali. È dunque fondamentale, per costruire e far crescere un rapporto virtuoso tra cittadini e istituzioni, utilizzare la rete per mettere a disposizione di tutti la maggior parte possibile di informazioni sulla pubblica amministrazione, sia per raggiungere la minoranza attiva che può accedervi direttamente, sia per sottoporre al vaglio degli operatori della comunicazione una massa di dati corretti ed esaurienti, facilmente comprensibili e poco contestabili, forniti naturalmente nel rispetto della *privacy* e in modo da non turbare il buon andamento degli uffici.

Certo: occorrono prudenza e correttezza nel gestire questa nuova fase, specie per quel che attiene alla diffusione di dati personali. D'altro canto, i cittadini hanno diritto di sapere come sono impiegate le risorse pubbliche, soprattutto quelle finanziarie, che si creano con il contributo di tutti.

L'Operazione trasparenza, iniziata presso le strutture che fanno capo al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, poco dopo l'insediamento del Governo, intende appunto dimostrare che disporre dei dati utili a comprendere come va e dove va la pubblica amministrazione è un diritto di tutti, e che la conoscenza di questi dati fa nascere un nuovo rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni. Per quanto riguarda consulenze e incarichi, poi, il raffronto pubblico tra le spese delle varie amministrazioni può servire a indirizzare meglio le risorse, evitando per il futuro sprechi e duplicazioni, e avviando anche una riflessione virtuosa sul personale interno, troppo spesso sottoutilizzato o mal coordinato.

Peraltro, la pubblicazione continua di dati che qualcuno, forse, avrebbe preferito tenere riservati, ha fatto emergere una miriade di esempi poco rassicuranti di come un'insufficiente attenzione da parte dell'amministrazione abbia dato vita a

un rilevante dispersione di risorse pubbliche. Diversamente dal passato ora tutto questo è di dominio pubblico e chiunque può esprimere i propri commenti in materia.

#### I dirigenti del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione

L'art. 40 rubricato "Trasparenza sulle retribuzioni e sulle collaborazioni autonome" del disegno di legge n. 1441 presentato alla Camera, recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, recita: "Ciascuna delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ha l'obbligo di pubblicare nel proprio sito internet le retribuzioni annuali, i *curricula vitae*, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici dei dirigenti nonché di rendere pubblici, con lo stesso mezzo, i tassi di assenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale."

In attesa che l'articolo diventi norma di legge, il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione è partito per primo, pubblicando tutti questi dati sul proprio sito. Non appena è stato formalizzato il decreto costitutivo del Gabinetto del Ministro, il Ministro per primo, insieme al suo staff e a tutti i dirigenti del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, ha reso pubblici i medesimi dati, nell'intento di mantenere una solida coerenza tra i comportamenti nell'ambito dell'amministrazione e la strategia di governo, anche al fine di invitare le altre amministrazioni ad adottare le stesse "buone pratiche".

#### Consulenti e collaboratori della P. A.

Questa sezione dell'Operazione trasparenza è forse quella che ha sollevato il maggiore interesse da parte dell'opinione pubblica. Ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001 e in particolare del comma 14<sup>14</sup>, le amministrazioni debbono

---

<sup>14</sup> Testo integrale del comma 14: "Al fine della verifica dell'applicazione delle norme di cui all'articolo 1, commi 123 e 127, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni e integrazioni, le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica o su supporto magnetico, entro il 30 giugno di ciascun anno, i compensi percepiti dai propri dipendenti anche per incarichi relativi a compiti e doveri d'ufficio; sono altresì tenute a comunicare semestralmente l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti. Le amministrazioni rendono noti, mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico. Entro il 31 dicembre di ciascun anno il Dipartimento della funzione pubblica trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di effettuare la comunicazione, avente ad oggetto l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza".

comunicare al Dipartimento della funzione pubblica i dati sugli incarichi affidati a consulenti e collaboratori esterni. Inoltre, in forza di una disposizione introdotta dal precedente Governo, ma messa limitatamente in pratica, le stesse amministrazioni sono tenute a pubblicare tali elenchi nelle proprie banche dati, in maniera che siano accessibili al pubblico per via telematica. L'Operazione trasparenza, sentito il Garante della *privacy*, non ha fatto altro che agevolare il lavoro a quanti avevano inviato i dati al DFP, in alcuni casi divulgando informazioni già pubblicate, in tutti gli altri provvedendo a pubblicarli per proprio conto, dando attuazione alle norme di legge. In più, la disponibilità dei dati in un'unica sede ha reso disponibili raffronti e considerazioni che altrimenti sarebbe stato difficile effettuare, dovendo andare alla ricerca in migliaia di siti web (si pensi, ad esempio, alla grande quantità di enti locali).

Gli elenchi pubblicati, suddivisi per comparto e settore di appartenenza dell'amministrazione dichiarante comprendono gli incarichi affidati semestralmente a consulenti e collaboratori esterni, nell'anno 2006, con la descrizione dell'incarico e l'ammontare dei compensi corrisposti. Per il 2006 gli elenchi riguardano solo il 45 per cento delle pubbliche amministrazioni a indicazione di come, spesso, la norma non sia stata applicata dalle stesse. Gli incarichi conferiti complessivamente dalle amministrazioni vengono stimati quasi a circa 500 mila, per un importo complessivo superiore a 2,5 miliardi di euro.

Analoga pubblicazione ha avuto luogo per l'anno 2007. Anche questi incarichi, come i precedenti, sono tutti quelli regolarmente approvati dal responsabile del procedimento di ogni amministrazione e trasmessi dalle amministrazioni pubbliche, per via telematica, tramite il sito web [www.anagrafeprestazioni.it](http://www.anagrafeprestazioni.it).

Gli incarichi conferiti registrano un incremento del 2,6 per cento, a cui si associa un aumento della spesa del 5 per cento. Rimane alto il numero delle amministrazioni (poco più del 50 per cento) che o non hanno conferito alcun incarico oppure non l'hanno trasmesso nei tempi e con le modalità previste (alla data del 3 settembre 2008).

Si tratta, in ogni caso, di un numero di incarichi e di un ammontare di spesa che non possono non apparire eccessivi, o quanto meno meritevoli di un attento monitoraggio. Di qui, la previsione di legge, introdotta dal d.l. 112/08, che obbliga il DFP a trasmettere alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che non hanno adempiuto all'obbligo di comunicazione, che di fatto dà efficacia a

quanto previsto dalla normativa circa il divieto per le amministrazioni inadempienti di conferire incarichi di consulenza nell'anno successivo.

Incarichi retribuiti conferiti a dipendenti della P.A.

Anche la pubblicazione degli incarichi retribuiti conferiti a dipendenti della P.A. riveste un ruolo di massimo rilievo all'interno dell'Operazione trasparenza. Le informazioni sinora riportate nel sito Internet riguardano per ora gli incarichi retribuiti a dipendenti pubblici relativamente alla dichiarazione effettuata dalle amministrazioni pubbliche per l'anno 2006, e presenti nella banca dati informatica alla data del 24 luglio 2008. Gli elenchi riguardano 8.105 amministrazioni che hanno conferito 212.326 incarichi per un totale di compensi erogati pari a circa 312 milioni di euro.

Distacchi, aspettative e permessi sindacali, aspettative e permessi per funzioni pubbliche elettive

Le informazioni pubblicate sul sito web del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione riguardano le comunicazioni ricevute dalle Amministrazioni fino al 28 agosto 2007, si riferiscono a varie tipologie di permessi e consentono interessanti raffronti. Per quanto riguarda i distacchi sindacali retribuiti, nel 2006, su un totale di 3.073.191 dipendenti censiti, hanno usufruito dell'istituto in 2.852, per un totale di 830.598 giorni. I permessi cumulati sotto forma di distacco hanno interessato 65 dipendenti pubblici, per 17.095 giornate. Più elevato il dato dei permessi sindacali retribuiti per l'espletamento del mandato, accordati a 65.510 dipendenti per un totale di 263.466 giorni. Per le riunioni di organismi direttivi statutari i dipendenti sono stati 30.683, per un totale di 115.868 giorni; molto più basso il dato riguardante i permessi sindacali non retribuiti, solo 2.178 giorni usufruiti per 153 persone, e le aspettative sindacali non retribuite, che hanno invece interessato 485 dipendenti, per 140.169 giorni complessivi. Un altro dato significativo riguarda le aspettative e permessi per funzioni pubbliche elettive su un totale di 3.378.531 dipendenti rilevati: 24.876 dipendenti pubblici hanno usufruito di 817.144 giornate. In questo dato sono inclusi anche i dipendenti appartenenti alle forze armate.

Nel complesso, il costo stimato delle assenze per motivi sindacali è stato calcolato in circa 121 milioni di euro. Le amministrazioni con i numeri più elevati di permessi sindacali retribuiti per l'anno 2006 sono le regioni e le autonomie locali

(con un costo stimato di 29.833.138 euro), il servizio sanitario nazionale (22.627.179 euro di costo stimato) e la scuola (20.157.489 euro di costo stimato).

A seguito delle ulteriori comunicazioni delle amministrazioni, soprattutto del comparto scuola, il Dipartimento della funzione pubblica aggiornerà le tabelle, permettendo ai cittadini un monitoraggio in tempo reale e più completo della pubblica amministrazione.

#### **2.2.4 L'assenteismo nel pubblico impiego: il monitoraggio delle assenze**

Il fenomeno dell'assenteismo è una piaga che affligge la P.A. da anni peggiorando la qualità dei servizi resi, riducendo la produttività, aumentando i costi e intaccando l'immagine dell'amministrazione e di tutti coloro che contribuiscono a fare buona amministrazione.

Consapevole di tale criticità il Governo è intervenuto in maniera decisa e incisiva sulla materia attraverso una chiara azione di sensibilizzazione intrapresa dall'esecutivo e iniziative normative rivolte a incidere positivamente sulla presenza su i luoghi di lavoro scoraggiando il frequente ricorso alle assenze per malattia (*ex d.l. n. 112/08*).

Al fine di verificare l'impatto di queste misure su i comportamenti dei pubblici dipendenti, il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha avviato un'indagine pilota di monitoraggio mensile delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici per quantificare l'effetto sull'assenteismo dei lavoratori.

I primi dati disponibili si riferiscono ai mesi di maggio, giugno e luglio 2007 e 2008 e riguardano un campione significativo di amministrazioni centrali e locali<sup>15</sup>. I risultati<sup>16</sup> testimoniano la grande risposta positiva che l'azione legislativa e di sensibilizzazione ha indotto sui comportamenti dei dipendenti pubblici, a dimostrazione degli ampi margini di recupero di efficienza e di produttività che esistono all'interno delle amministrazioni.

---

<sup>15</sup> Relativamente al mese di luglio sono state intervistate 70 amministrazioni che, in termini di dipendenti, rappresentano il 22 per cento di tutto il settore della pubblica amministrazione.

<sup>16</sup> I risultati relativi a luglio tengono conto dell'intervento del decreto legge 112/08 convertito in legge 133/08 relativo alla nuova disciplina delle assenze per malattia del pubblico impiego e all'irrigidimento dei controlli e all'esclusione dalla corresponsione delle indennità o degli emolumenti accessori nei primi dieci giorni di assenza e della Circolare del Ministro n.7/08 del 17 luglio 2008 che chiarisce l'applicazione della norma di cui al punto precedente e prevede visite fiscali obbligatorie anche per un solo giorno di assenza dal lavoro per malattia.

Le assenze per malattia registrate nel luglio 2008 si sono ridotte del 37,1 per cento rispetto a quelle del 2007. Tale variazione rappresenta quasi il doppio di quanto rilevato nel mese di giugno (-22,4 per cento) e quasi quattro volte la quella di maggio (-10,9 per cento).

L'aumento della presenza dei dipendenti negli uffici pubblici (la stima è di oltre 25 mila persone in più) comporta più servizi e più qualità delle prestazioni offerte: meno code, maggiore reperibilità, minori chiusure per carenza di personale, ecc.

**Tabella – Dati di sintesi della rilevazione pilota sulle assenze per malattia dei dipendenti pubblici nei mesi di maggio, giugno e luglio – Anni 2007-2008**

VARIAZIONE % MENSILE ASSENZE PER MALATTIA	
Maggio 2008/maggio 2007	-10,9%
Giugno 2008/giugno 2007	-22,4%
Luglio 2008/luglio 2007	-37,1%

GIORNATE MEDIE DI ASSENZA PER MALATTIA (giorni/mese uomo)	
Maggio 2007	1,2
Maggio 2008	1,1
Variatione percentuale	-9,6%
Giugno 2007	1,1
Giugno 2008	0,9
Variatione percentuale	-21,4%
Luglio 2007	1,0
Luglio 2008	0,6
Variatione percentuale	-36,4%

Fonte: nostra elaborazione

A partire dal mese di agosto, il monitoraggio mensile delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici, realizzato nei primi mesi della legislatura dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione come attività pilota, sarà realizzato in collaborazione con l'Istat, così da garantire i necessari requisiti tecnico-statistici.

### **2.2.5 Premiare le eccellenze: l’iniziativa “Non solo fannulloni” e il concorso “Premiamo i risultati”**

Ma la P.A. non è solo fannulloni è anche eccellenze. La valorizzazione delle eccellenze è un elemento portante della strategia di rilancio dell’amministrazione del Governo, che intende individuare le strade che incentivino – a livello centrale e locale – il ricorso a modelli di buona amministrazione, basati sull’autovalutazione e sul miglioramento continuo.

Al riguardo a partire dal mese di settembre 2008 ha preso avvio una nuova iniziativa denominata “Non solo fannulloni” finalizzata a portare alla luce, riconoscere, premiare e diffondere le numerose esperienze positive presenti nelle pubbliche amministrazioni.

Le fasi salienti della nuova iniziativa sono:

- la pubblicazione sul sito del Ministero per la pubblica amministrazione e l’innovazione dei casi di buona amministrazione posti in essere autonomamente dalle amministrazioni. Saranno raccolti e selezionati entro la fine dell’anno mille casi, individuati nell’ambito di varie iniziative per la selezione e la premiazione di buone pratiche. I primi cento casi di buona amministrazione sono stati pubblicati in occasione del lancio dell’iniziativa il 5 settembre 2008;
- l’istituzione di un nuovo “concorso” finalizzato a riconoscere e premiare i migliori risultati che le amministrazioni si impegnano a raggiungere. L’elemento nuovo di questo concorso è proprio il *focus* sui risultati, che devono essere misurabili e tracciabili nel tempo e saranno verificati anche attraverso visite *on site*. I risultati degli interventi pianificati costituiranno la base per introdurre elementi di premialità e di riconoscimento del merito nell’ambito della contrattazione decentrata a partire dalla nuova tornata contrattuale. Il Regolamento del concorso “Premiamo i risultati” è stato pubblicato sul sito [www.innovazionepa.it](http://www.innovazionepa.it) il 12 settembre 2008;
- la realizzazione di un’ampia azione di disseminazione dei migliori risultati conseguiti dalle amministrazioni che avranno risposto al Concorso. Sarà un intervento rivolto a tutto il territorio nazionale, ma con un’attenzione