

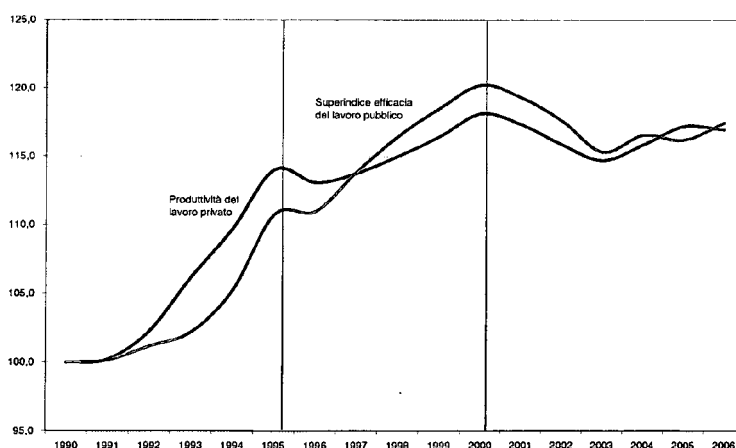
Tali leggi riguardano il personale di molti Ministeri e degli Enti pubblici non economici più importanti. Pertanto la disapplicazione per il 2009 delle norme speciali e poi i tagli a regime non riguardano tutti i dipendenti dei Ministeri o Enti, ma una parte di essi (circa 330 mila dipendenti), mentre dal 2010 buona parte di questi fondi torneranno a remunerare il lavoro pubblico, ma in accordo con criteri di merito e di risultato.

Un riferimento oggettivo per la dinamica delle retribuzioni di fatto

Come abbiamo visto, il maggior fattore di divergenza nell'ambito della contrattazione decentrata tra settore pubblico e settore privato è dato dalla mancanza di un indicatore di riferimento che consenta di basare l'appostamento di risorse nella legge Finanziaria su criteri oggettivi, che tengano conto della produttività del lavoro pubblico, nonché della sostenibilità finanziaria e dell'equità sociale dell'impegno.

A questo fine, anche se attualmente non è possibile produrre misure attendibili della produttività del lavoro pubblico, a causa della mancanza di un sistema di prezzi che consenta di aggregare in un unico indicatore i diversi prodotti e servizi assicurati dalle pubbliche amministrazioni (*output*), è però possibile costruire indicatori di *outcome*, che mettano in relazione alcuni risultati desiderabili o economicamente virtuosi del Paese con la quantità di lavoro pubblico che, si suppone, ne abbia favorito il conseguimento.

Figura 1 - Produttività del lavoro nel settore privato ed efficacia economica del lavoro pubblico – 1990-2006 (indici in base 1990=100)

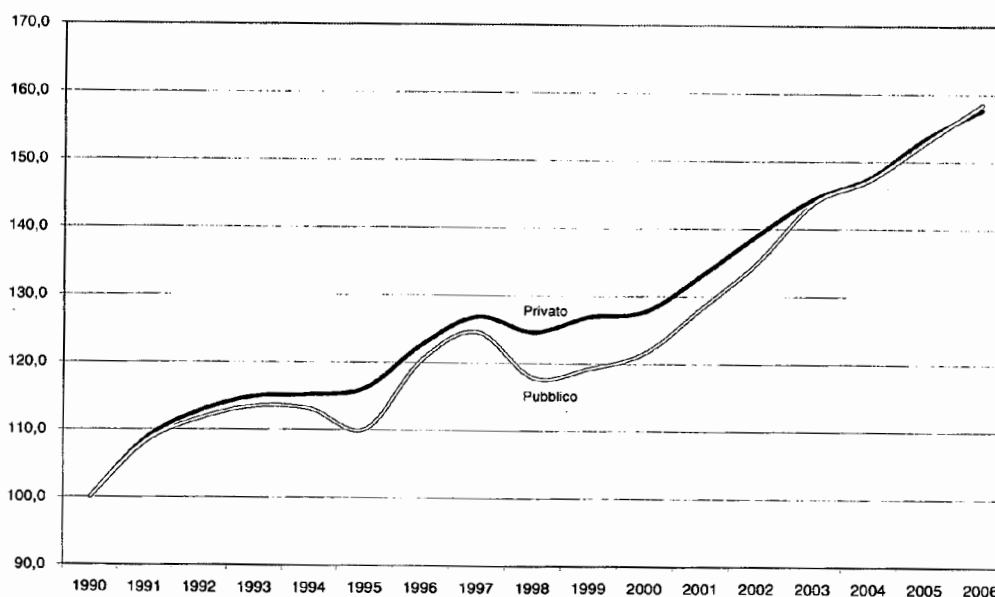


Fonte: Elaborazione su dati Istat, Conti nazionali

In prima ipotesi si è pertanto costruito un indice composito, o “superindice”, di riferimento per la valutazione dell’efficacia economica dell’azione pubblica, basato sulla media ponderata di tre indici elementari: il monte del reddito netto disponibile per unità di lavoro pubblico, il reddito netto pro capite per unità di lavoro pubblico e la produttività del lavoro privato per unità di lavoro pubblico. La dinamica del superindice tiene pertanto conto, in modo esplicito o implicito, di quattro criteri: “efficacia economica” dell’azione pubblica e, al contempo, “sostenibilità finanziaria” degli aumenti retributivi del pubblico impiego (crescita del volume del reddito disponibile); “benessere dei cittadini” (crescita del reddito netto per abitante); “equità sociale” della distribuzione dei redditi da lavoro tra settore pubblico e settore privato (aumento della produttività del lavoro privato).

La figura 2 mette a confronto, per il periodo 1990-2006, l’indice della produttività del lavoro del settore privato con il superindice dell’efficacia economica del settore pubblico costruito come indicato. La comparazione consente di constatare che, se nel periodo 1990-1995 l’efficacia economica del lavoro pubblico è stata inferiore alla produttività del lavoro privato, dal 1996 al 2000 essa è cresciuta in misura superiore. Infine, dal 2001 al 2006, entrambi gli indicatori presentano una dinamica mediamente negativa, ma il profilo della contrazione dell’efficacia del lavoro pubblico è significativamente più ripido di quello della produttività del lavoro privato.

Figura 2 - Costo del lavoro per unità di prodotto nel settore privato e costo del lavoro per unità di efficacia nel settore pubblico – 1990-2006 (indici in base 1990=100)



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Conti nazionali

Mettendo in rapporto il costo del lavoro con il superindice è, peraltro, possibile costruire ulteriori indicatori, in grado di fornire informazioni sull’efficienza del lavoro pubblico. La figura 2 confronta l’andamento del costo del lavoro per unità di prodotto nel settore privato con il costo del lavoro per unità di efficacia (misurata dal superindice) nel settore pubblico. Il grafico consente di osservare che i vantaggi di efficienza del lavoro pubblico si concentrano in due soli anni (1995 e 1998), mentre dal 1999 al 2002 il costo del lavoro pubblico cresce con un’inclinazione maggiore di quello privato, che attesta la perdita di efficienza relativa, sino alla eliminazione dal 2003 in poi del vantaggio ottenuto nel 1995 e nel 1998. Se le retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici fossero cresciute tra il 2000

e il 2006 in accordo con la dinamica del “superindice”, il risparmio di spesa sarebbe stato superiore a 3 miliardi di euro l’anno.

In conclusione, è opportuno ribadire che il superindice di efficacia economica del lavoro pubblico (e gli indicatori di efficienza da esso derivabili) possono servire come riferimento macroeconomico per fissare l’*an* e il *quantum* degli stanziamenti per la contrattazione integrativa, ma non per indicare quali amministrazioni premiare con essi. Il superindice, dunque, può essere un valido strumento per consentire a livello centrale la fissazione di limiti aggregati agli importi da destinare alla contrattazione integrativa ma, come abbiamo accennato, non serve per individuare quali amministrazioni premiare e quali no. Questa decisione deve essere presa sulla base di tecniche micro, mirate alla valutazione della performance delle singole amministrazioni e della soddisfazione dei loro utenti.

Gli importi tagliati pesano in maniera molto differente per i diversi sottogruppi colpiti: da circa 7.900 euro l’anno per alcuni dipendenti (2.300 circa) del Ministero della salute a 5.900 euro l’anno per alcuni dipendenti (17.000) del Ministero dell’economia, per citare gli importi più alti. Mentre per altre Amministrazioni gli importi sono più bassi, come ad esempio il caso dei Ministeri della Difesa, dei Trasporti, degli Interni o del Lavoro, dove si registrano importi inferiori ai 500 euro lordi l’anno.

Nell’insieme si prevede che l’impatto medio, per i dipendenti interessati, sia di circa 1.630 euro lordi l’anno (meno di 80 euro lordi al mese). Per il bilancio, l’importo complessivo del risparmio per il 2009 è stimato pari a oltre 530 milioni di Euro (*una tantum*).

L’intenzione del Governo è quella di razionalizzare gli interventi legislativi in materia di incentivazione del personale, che tra l’altro creano forti sperequazioni tra i dipendenti pubblici, operando nel contempo un’operazione di redistribuzione delle risorse anche a favore di amministrazioni con risorse minori.

La riduzione del Fondo Unico di Amministrazione

Il comma 5 del medesimo art. 67, invece, riduce a regime (dal 1° gennaio 2009) le risorse dei fondi di amministrazione del 10 per cento. In questo caso si tratta di un intervento che riguarda tutte le amministrazioni. Il risparmio previsto è pari a 190 milioni di euro.

L’art. 61 prevede però l’istituzione di un nuovo fondo destinato almeno in parte al finanziamento della contrattazione decentrata. Il fondo presenta una dotazione iniziale a regime di 200 milioni di euro. In aggiunta a tale importo lo stesso sarà alimentato dalle economie derivanti dalla riduzione delle consulenze e incarichi ai dipendenti e da altri risparmi secondo quanto indicato dal medesimo articolo.

Queste risorse saranno trasferite ai fondi per la contrattazione integrativa ed erogate secondo i nuovi criteri di valorizzazione della produttività e miglioramento dell'efficienza.

Il fondo è destinato al finanziamento non solo della contrattazione integrativa, ma anche di un piano di assunzioni per i corpi di polizia e i vigili del fuoco. Ai sensi del comma 22, nell'anno 2009 il piano attingerà al fondo per 40 milioni, e dal 2010 in poi per 100 milioni l'anno. Il riparto tra le due finalizzazioni (sicurezza e contrattazione integrativa) richiederà pertanto un approfondito vaglio politico.

In ogni caso, in considerazione della dotazione iniziale di 200 milioni e delle probabili entrate aggiuntive derivanti dalle economie di spesa, si prevede che nel 2009 siano recuperate interamente le risorse tagliate, con la differenza che dovranno essere impiegate secondo le nuove regole della contrattazione integrativa.

La tabella seguente espone in forma sintetica gli effetti complessivi della manovra retributiva.

Tabella - Incrementi lordi medi derivanti dalla contrattazione (variazioni percentuali in proporzione ai valori dell'anno precedente dello stesso aggregato retributivo; per gli arretrati, calcolo secondo il criterio di cassa)

	2008	2009	Effetto cumulato
A) Retribuzioni tabellari	3,6	3,2	6,8
B) A + contrattazione integrativa	3,6	2,3	5,9
C) B + arretrati	6,0	2,2	8,2

Nell'insieme, la contrattazione (nazionale e decentrata), dovrebbe far crescere l'aggregato retributivo corrispondente del 3,6 per cento nel 2008 e del 2,3 per cento nel 2009.

Aggiungendo a queste voci gli arretrati destinati a chiudere sia il biennio economico 2006-2007, sia quello 2008-2009, i tassi di crescita dell'insieme dei tre elementi risultano pari al 6,0 per cento nel 2008 e al 2,2 per cento nel 2009.

2.3.5 Il nuovo modello contrattuale: punti acquisiti

In questa situazione, il nuovo modello contrattuale dovrà essere innanzitutto tale da garantire che i contratti vengano rinnovati tempestivamente e il più simultaneamente possibile, allo scopo di evitare la riproduzione della spirale vacanza contrattuale-arretrati, con il suo portato di caoticità della contrattazione e malcontento dei dipendenti, e di limitare al minimo la diffusione delle rincorse salariali tra i comparti.

Al fine di azzerare gli arretrati e consentire l'impianto dal 2010 del nuovo modello, il Governo ha previsto di chiudere entro il 2008 tutte le pendenze relative al biennio 2006-2007 e di chiudere al più presto anche il biennio economico 2008-2009, con un unico contratto-ponte riferito all'insieme dei dipendenti contrattualizzati, che preveda aumenti pari ai tassi di inflazione programmata (1,7 per cento per il 2008 e 1,5 per cento per il 2009).

Inoltre, sempre con riferimento alla contrattazione nazionale, il nuovo modello previsto dalla legge delega dovrà esplicitamente indicare che l'ipotesi di pieno recupero dell'inflazione pregressa venga considerata tenendo conto dello scarto tra inflazione effettiva e aumenti stabiliti dai contratti nazionali, e non di quello tra inflazione effettiva e inflazione programmata. Il valore di questa piccola modifica procedurale può essere giudicato sulla base del calcolo che, tra il 2001 e il 2007, la sua applicazione avrebbe comportato un risparmio di spesa pari a più di 900 milioni di euro l'anno.

Con riferimento alle retribuzioni di fatto, lo stesso nuovo modello contrattuale dovrà individuare indicatori oggettivi che possano stabilire un riferimento "ragionevole" alla spesa per la contrattazione decentrata. In secondo luogo, al fine di consentire una più sostanziale convergenza tra settore pubblico e settore privato, il Governo intende legare l'entità delle erogazioni definite dalla contrattazione decentrata in ogni singola amministrazione agli effettivi risultati e ai risparmi di gestione conseguiti.

2.3.6 Il federalismo contrattuale

Lo schema di disegno di legge delega sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione recentemente approvato dal Governo prevede la possibilità di sviluppare gradualmente anche forme di "federalismo contrattuale", con l'obiettivo di assicurare la "tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e

autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico, anche in relazione ai profili contrattuali di rispettiva competenza” (art. 2, c. 2, lett. aa).

L'autonomia contrattuale potrà essere esercitata nel rispetto dei vincoli di legge e finanziari che regolano l'attività degli enti locali. Rimarrà in capo allo Stato il compito di istituire un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, in accordo con l'art. 119 della Costituzione.

Quantità e modalità di assegnazione delle risorse da destinare alle amministrazioni, anche per la contrattazione integrativa, potranno essere definite sulla base di criteri certi e pubblici, riferiti alla performance dei singoli enti, secondo un principio di “prezialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica” e con la “previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117 (secondo comma, lettera m), della Costituzione” (art. 2, c. 2, lett. n). La contrattazione decentrata potrà essere finanziata anche attraverso risorse acquisite tramite risparmi di gestione e attività di mercato.

Verrà previsto un periodo di disciplina transitoria, in cui lo Stato coordinerà la messa a punto delle regole e ne agevererà e armonizzerà l'attuazione mediante attività di accompagnamento (formazione, assistenza tecnica, sperimentazione e diffusione di buone pratiche ecc.).

2.4 La valutazione della *performance*

2.4.1 La valutazione dei dirigenti e del personale: una nuova politica del merito

Quanto precedentemente illustrato relativamente alle nuove regole a cui uniformare la P.A. e ai nuovi meccanismi di contrattazione potrebbe rivelarsi inutile se non fosse accompagnato da un deciso intervento volto a innescare quel “circolo virtuoso del merito”, che oggi rappresenta una delle maggiori criticità dell’organizzazione dell’apparato pubblico.

Essenziale è responsabilizzare i dirigenti e i dipendenti pubblici non solamente al rispetto di astratti criteri di legalità formale (che pure è necessario siano comunque perseguiti), ma in funzione del perseguimento di concreti risultati, migliorando quella tendenza all’appiattimento che, invece di incentivare i lavoratori, rende vano ogni sforzo di riorganizzazione.

Serve dunque un sistema di valutazione che contribuisca, non solo a motivare il personale, ma a utilizzarlo meglio, a migliorare la sua soddisfazione, ad arricchire la base di competenza e conoscenza in cui trova fondamento l’organizzazione dell’operato pubblico.

Condizione essenziale per rendere effettivo il principio meritocratico, è impedire erogazioni generalizzate e indifferenziate di quote retributive a titolo di premi o indennità, che se vengono erogate a pioggia non possono che essere inefficaci.

Nella stessa direzione occorre garantire concreta attuazione ai principi di selettività e concorsualità con riferimento alle progressioni di carriera e al riconoscimento degli incentivi

Vanno fissate percentuali adeguate di risorse da destinare al merito e alla produttività del singolo dipendente, sulla base del contributo dato al raggiungimento degli obiettivi (secondo criteri oggettivi e in considerazione dei risultati conseguiti).

Rilievo va dato anche all’individuazione di sistemi di misurazione e valutazione delle organizzazioni pubbliche diretti a rilevare la corrispondenza dei servizi e dei beni resi ad oggettivi *standard* di qualità rilevati anche a livello internazionale.

Inoltre, deve essere incentivata, con opportune provvidenze economiche, anche la realizzazione di progetti innovativi che ampliano i servizi al pubblico dal punto di

vista quantitativo e qualitativo, prevedendo l'individuazione di ulteriori e specifici criteri premiali in favore del personale coinvolto in tali progetti.

Quanto alle risorse finanziarie, esse potranno essere recuperate sia utilizzando a questa finalità fondi finora distribuiti "a pioggia", sia dando alle amministrazioni la possibilità di usare in termini premiali gli eventuali risparmi di gestione che dovessero manifestarsi.

Ovviamente tutto il sistema dovrà essere, oltre che trasparente e accessibile, improntato a equità organizzativa e procedurale, dando a un soggetto centrale la responsabilità di assicurare il necessario coordinamento metodologico oltre che del monitoraggio.

Particolarmente critico è il ruolo della dirigenza pubblica, cui va affidato il delicato compito di fungere da snodo fra la logica pubblicistica e la necessità di realizzarli in modo efficiente, in autonomia e con piena responsabilità.

Attualmente la macchina pubblica italiana dispone, anche a causa di riforme normative poco efficaci realizzate negli anni, di una dirigenza debole, non educata a gestire il personale e non interessata a gestire il conflitto e l'organizzazione del lavoro, spesso incapace di confrontarsi al tavolo negoziale decentrato.

Gli strumenti per risolvere il complesso delle criticità enunciate non sono solo normativi. Per restaurare il circuito virtuoso dell'autonomia e della responsabilità, oggi compromesso, occorre innanzitutto intervenire sul rapporto politica-amministrazione, rafforzando il ruolo e gli strumenti connessi alla valutazione, che dovrà essere basata su indicatori certi, quantificati e oggettivi.

Serve inoltre una ridefinizione dei criteri di conferimento, mutamento o revoca degli incarichi dirigenziali, non solo adeguando la relativa disciplina ai principi di trasparenza e pubblicità, anche secondo quanto desumibile dalla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori.

Essenziale è dotare il dirigente delle prerogative manageriali, ovvero dei poteri e delle responsabilità del datore di lavoro al fine del progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni e della garanzia della produttività del lavoro pubblico, a partire dall'autonomia nella gestione delle risorse umane, nei cui confronti il dirigente è tenuto a esercitare i poteri di valutazione, disciplinari, sanzionatori e premiali. All'affermazione della piena autonomia e responsabilità del dirigente, in qualità di datore di lavoro pubblico, deve quindi fare riscontro l'attribuzione della competenza esclusiva nelle materie relative all'individuazione

dei profili necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'ufficio cui lo stesso dirigente è preposto.

Naturalmente all'esercizio trasparente di questi poteri deve fare riscontro un peculiare regime di responsabilità, nel caso di omessa vigilanza sull'effettiva produttività delle risorse umane assegnate e sull'efficienza della relativa struttura. Se si responsabilizzano tanto i dirigenti, rendendoli effettivamente datori di lavoro, non si può prescindere dalla previsione di un adeguato apparato premiale, che valorizzi con adeguati incentivi economici "mirati" il raggiungimento degli obiettivi programmati, al termine di un procedimento di valutazione realmente selettivo. Il collegamento fra indennità di risultato e valutazione, inoltre, impone la mancata erogazione del premio in caso di mancata predisposizione dei sistemi di valutazione da parte dell'amministrazione.

2.4.2 La valutazione delle amministrazioni pubbliche

La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del settore pubblico è un tema su cui esperti, politici e opinionisti dedicano da tempo una crescente attenzione. Tutti sono concordi nel ritenere che il mercato da solo non è in grado di fornire i segnali necessari a definire il livello adeguato di servizi che la macchina pubblica dovrebbe produrre. Ovviamente, ciò non significa rinunciare a valutare le amministrazioni pubbliche in base a principi e criteri di mercato. Si tratta solo di comprendere che bisogna riprodurre artificialmente nel settore pubblico il sistema di incentivi che fa funzionare in maniera efficiente ed efficace il settore privato.

Peraltro, valutare un'amministrazione è un'attività che non può essere scollegata dalla valutazione del personale dirigenziale e non (cfr. paragrafi precedenti): anzi, è proprio partendo dalla valutazione dei risultati dell'amministrazione che va impostato il sistema di misurazione delle performance del personale e, nello specifico, dei dirigenti.

Si tratta di un obiettivo ambizioso, visto che in Italia, l'operare della P.A. appare ancora sintonizzato sul formale rispetto del principio di correttezza e legalità amministrativa, mentre scarsa è l'attenzione data all'effettivo perseguimento dei risultati.

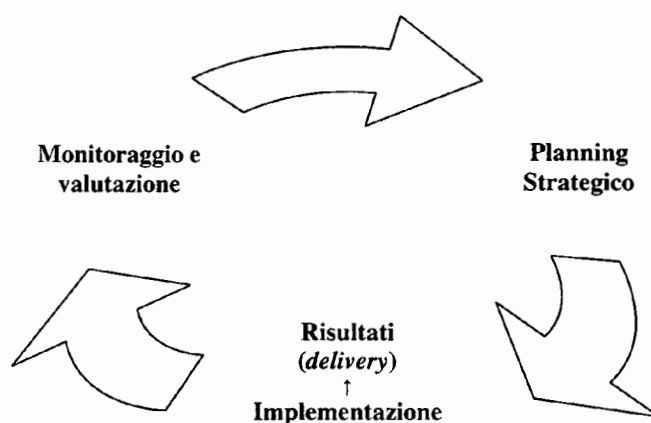
Requisito essenziale per realizzare tutto questo è costruire un sistema effettivo e funzionante di indicatori con cui valutare la performance delle amministrazioni

tanto in senso assoluto, che relativo, rispetto cioè ai risultati di amministrazioni nazionali e internazionali analoghe.

L'amministrazione non serve se stessa, ma la collettività. La valutazione dell'azione pubblica può, anzi deve, essere realizzata partendo dall'analisi dei bisogni dei cittadini e delle imprese e dal modo in cui questi vengono soddisfatti, anche al fine di migliorare l'offerta di servizi proposti ai cittadini.

Il ruolo della valutazione nel ciclo di *governance*: alcune esperienze

Il ciclo di *governance* (cfr. figura *infra*) necessita di uno strumento di valutazione della performance e di accompagnamento al miglioramento continuo della pubblica amministrazione. Tale processo di valutazione è complementare al controllo finanziario che compete alla Corte dei conti.



Le più recenti esperienze a livello europeo e internazionale evidenziano il ruolo strategico della valutazione della performance nel rendicontare al cittadino direttamente l'attività dell'amministrazione e indirettamente l'operato del Governo. In tale prospettiva si tende a sottolineare la necessità dell'autonomia del soggetto valutatore.

Per evitare che la valutazione diventi fine a sé stessa occorre che il valutatore abbia un piano di lavoro coerente con le priorità del Governo e sia, inoltre, in grado di accompagnare il processo di miglioramento continuo delle amministrazioni con la diffusione di metodologie riconosciute a livello internazionale o elaborate appositamente.

Se si guarda all'esperienza internazionale, le recenti riforme avviate in diversi paesi europei evidenziano tre approcci alla valutazione, di seguito brevemente sintetizzati.

L'esperienza portoghese, inquadrata in un programma di riforma co-finanziato dal FSE e dal FESR, colloca la valutazione della performance al centro del ciclo di *management* per obiettivi, tramite un sistema integrato di valutazione obbligatorio che misura il raggiungimento degli obiettivi rispetto a tre parametri: efficacia, efficienza e qualità. La valutazione è realizzata a tre livelli: autovalutazione; valutazione critica interna da parte

del servizio competente in ogni ministero; valutazione esterna non automatica sulla base di un programma annuale di lavoro stabilito dall'Ispettorato delle finanze.

L'esperienza spagnola prevede l'istituzione di un soggetto indipendente, l'Agenzia di valutazione della qualità del servizio pubblico (AEVAL), che ha tre funzioni principali:

- valutare le politiche pubbliche secondo un programma di lavoro concordato con il Governo;
- accompagnare le amministrazioni nell'esercizio di autovalutazione e di miglioramento continuo con la diffusione di metodologie e *standard*;
- riconoscere le eccellenze tramite un sistema di certificazione volontaria e un premio all'eccellenza.

L'esperienza inglese, che si iscrive in un processo di performance ed efficienza della P.A. iniziato nel 1997, si incentra sul risultato tramite un processo di monitoraggio continuo dei progressi realizzati dalle amministrazioni per il conseguimento degli obiettivi prefissati a livello nazionale (30 priorità politiche e un obiettivo di riduzione della spesa pubblica). Alla valutazione della performance si aggiunge un processo di valutazione della capacità dei dipendenti di ciascun ministero di ottenere i risultati e del grado di orientamento al cliente dei servizi pubblici.

Queste esperienze hanno in comune la filosofia del miglioramento continuo, che consente di definire *standard* di servizio pubblico. Nell'esperienza italiana, la definizione degli *standard* sarà funzionale all'effettività dei meccanismi di tutela rafforzata dei diritti dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione.

Ma non solo. Produrre servizi che incontrano il gradimento del cittadino-cliente è sì importante, ma non può essere il solo obiettivo dell'amministrazione. Essenziale è che i servizi siano prodotti nel modo più efficiente, ovvero utilizzando il minimo di risorse pubbliche. Oltre a indicatori di *customer satisfaction*, è dunque necessario introdurre nel sistema di valutazione dei meccanismi di messa a confronto dei costi, in funzione dei risultati ottenuti.

Tutto questo può essere realizzato promuovendo un vero e proprio cambiamento culturale all'interno della P.A. e nel Paese relativamente alla trasparenza dell'operato pubblico. Il cittadino, le imprese e le istituzioni devono sapere cosa accade nelle amministrazioni dello Stato, come vengono spesi i soldi, come vengono individuate le priorità.

L'attuale Governo si è speso molto sul tema della trasparenza nella P.A. già dai primi giorni del suo insediamento (*cf.* pagine precedenti). Il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sul suo sito, ha pubblicato dati del personale, organigrammi, retribuzioni lorde e *curricula* dei dirigenti, nonché tassi di assenza per ufficio. Inoltre, appena definite le formalità dei decreti di gabinetto sono state inserite le informazioni relative al Ministro e al suo *staff*. Con lo stesso

spirito, altre amministrazioni – in modo trasparente e partecipativo – hanno attivato comportamenti imitativi fornendo le stesse informazioni.

Altre importanti iniziative sono state promosse per rendere noti nomi e compensi dei consulenti di tutte le amministrazioni pubbliche, gli incarichi retribuiti conferiti a dipendenti della P.A., i distacchi, le aspettative e i permessi per funzioni pubbliche elettive.

Il servizio anticorruzione

Tra gli aspetti più significativi che stanno caratterizzando l'opera di riforma dell'azione amministrativa, in particolare sotto il profilo della trasparenza e dell'efficienza nella pubblica amministrazione, negli ultimi anni è stata posta una grande attenzione sulla funzione di controllo e di intervento degli organi ispettivi interni alla P.A., in ragione della necessità di sviluppare e potenziare il ruolo che tali organi svolgono per l'accertamento e la regolarità amministrativa e contabile pubblica.

In quest'ambito, si è sviluppata da tempo una particolare attenzione all'azione di prevenzione e di controllo, tanto che è stato appositamente creato un organo monocratico all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione²⁶. Si è risposto in tal modo all'esigenza, espressa a livello nazionale e internazionale di individuare strutture tecniche specializzate per il perseguimento di tali finalità.

A tale organo, posto in diretta dipendenza funzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri, sono state assegnate funzioni di ricostruzione e individuazione di fenomeni anche solo potenzialmente sintomatici di forme di illecito, con l'obiettivo di approfondirne le cause e fornire indicazioni per i necessari interventi. In tal senso le sue azioni sono state dirette verso:

- l'accertamento dell'esistenza e delle cause dei fenomeni di corruzione e altri illeciti, nonché di pericoli di condizionamento da parte di organizzazioni criminali all'interno della pubblica amministrazione, mediante indagini, anche di natura conoscitiva, di iniziativa propria o per fatti denunciati;
- l'elaborazione di studi e analisi sull'adeguatezza e congruità del quadro normativo esistente e dei provvedimenti adottati per prevenire e fronteggiare tali fenomeni;
- il monitoraggio delle procedure contrattuali e di spesa e dei comportamenti da cui possa derivare un danno erariale.

Per l'espletamento delle sue funzioni, indirizzate nell'ambito della pubblica amministrazione ed estese anche agli enti locali a seguito di un'apposita intesa della Conferenza Unificata, l'Alto Commissario si poteva avvalere di una struttura interna appositamente costituita, degli organi ispettivi e di verifica delle pubbliche amministrazioni, nonché dei servizi di controllo interno, oltre che eseguire accertamenti diretti di soggetti pubblici e privati interessati alle procedure in corso di esame e indiretti, mediante delega a singoli funzionari pubblici in merito ad accertamenti specifici.

²⁶ Ci si riferisce all'art. 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 recante le "Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione".

Il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche con legge n. 133/2008, all'art. 68, al fine di ridurre gli organismi collegiali e le duplicazioni delle strutture, ha disposto la soppressione dell'Alto Commissario e il passaggio delle relative competenze e funzioni al Dipartimento della funzione pubblica, che già svolge attività di controllo e di monitoraggio sulle attività e sulle spese delle pubbliche amministrazioni, in coordinamento con l'Ispettorato della funzione pubblica. In particolare, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 agosto 2008, sono state assegnate al Dipartimento, con le stesse facoltà della soppressa struttura, funzioni di indagine conoscitiva sull'adeguatezza e congruità della normativa e dei provvedimenti amministrativi adottati per prevenire e fronteggiare la corruzione e le altre forme di illecito nella pubblica amministrazione, con l'indicazione di informare, se del caso, la Procura generale presso la Corte dei Conti e il Procuratore della Repubblica di eventuali fatti costituenti danno erariale ovvero reato.

Il Dipartimento predisporrà un piano annuale nazionale per la trasparenza dell'azione amministrativa, di concerto con le altre pubbliche amministrazioni centrali e locali, nonché una mappatura del fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione mediante una relazione annuale per il Consiglio dei Ministri.

Il servizio anticorruzione opererà con la necessaria indipendenza e autonomia e costituirà, anche grazie alle possibili sinergie con altri uffici che già svolgono attività d'indagine, come l'Ispettorato per la funzione pubblica, un ulteriore strumento per la lotta all'illegalità nella pubblica amministrazione.

2.4.3 Qualità e *customer satisfaction*: il ruolo del cittadino

La comprensione effettiva di ciò che cittadini e imprese pensano dell'amministrazione, tramite una valutazione della *customer satisfaction*, rappresenta un elemento fondamentale per mettere la P.A. nelle condizioni di rispondere con un'offerta di beni e servizi adeguata in termini di qualità, quantità e costi, specie lì dove il miglioramento della qualità dei servizi pubblici passa per una gestione orientata al miglioramento continuo, per la adozione di *standard*, per la misurazione della soddisfazione e il *benchmarking*.

A oggi alcune premesse per un uso sistematico di questo strumento si sono create, anche se talvolta, come chiarito sopra con riferimento alla *customer satisfaction*, emerge la tendenza da parte delle amministrazioni di usare queste metodologie in modo strumentale.

Partendo da queste constatazioni emerge l'esigenza di nuovi indirizzi e nuove azioni che diffondano effettivamente l'uso di tali strumenti. È necessario promuovere modelli che non siano finalizzati solo alla "misurazione della qualità percepita" ma anche a valutare la "qualità dell'azione amministrativa", secondo un processo che coinvolga in primis le performance delle amministrazioni. La

pubblica amministrazione, imparando a valutare meglio se stessa, potrà migliorare anche i servizi che offre, con ricadute virtuose sulla soddisfazione degli utenti.

Tutto questo andrà realizzato facendo riferimento alle linee guida definite a livello europeo relativamente alle *citizen charters* e alla *customer satisfaction management*. Rilievo andrà dato, in particolare, alla definizione di linee guida nazionali per la misurazione della soddisfazione dei servizi erogati “a sportello” e online, così da favorire una *standardizzazione* delle modalità di misurazione fra le diverse amministrazioni, anche a fini di successiva comparazione.

Ulteriore elemento da considerare riguarda la necessità di coinvolgere in questa attività i cittadini, anche attraverso le loro associazioni, secondo le logiche di *co-evaluation*. Al riguardo, l'esperienza dell'*audit* civico, già utilizzato diffusamente nel settore sanitario, può costituire un utile punto di riferimento per consentire ai cittadini di comunicare e far valere il proprio punto di vista in ordine a questioni di rilevanza pubblica e sociale, soprattutto quando riguardano direttamente la tutela dei diritti e la qualità della vita. Priorità in questo campo andrà data ai servizi a forte impatto sul cittadino, come l'istruzione, i servizi erogati dai comuni e, in generale, tutti i servizi di *front-office*.

Fattore determinante per rafforzare ulteriormente le misure di miglioramento della qualità dei servizi e della soddisfazione dei clienti è la progettazione di un adeguato sistema di tutela rafforzata dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione anche attraverso la diffusione di una carta della qualità dei servizi e delle prestazioni.

La Delivery unit

L'avviamento di un processo di *management* per obiettivi necessita di due elementi fondamentali: leadership e trasparenza e comunicabilità.

Quanto alla leadership, l'appropriazione del nuovo processo di *management* per obiettivi da parte dei dirigenti è imprescindibile, la *ratio* e le modalità di questo processo devono essere assimilate dai dirigenti per consolidare una nuova cultura di gestione mirata al rispetto degli obiettivi e delle scadenze.

Per quanto concerne la trasparenza e la comunicabilità dei risultati, il *management* per obiettivi si iscrive in un processo di miglioramento continuo orientato all'utilizzo più efficiente delle risorse umane ed economiche, *in primis* nelle singole amministrazioni per poi risalire fino alla performance globale della P.A. rispetto agli obiettivi stabiliti dal Governo. Per garantire il processo di miglioramento occorre conoscere quali sono gli obiettivi operativi fissati da ogni amministrazione, come sono stati fissati e in che misura essi corrispondono ad uno o più obiettivi strategici definiti a livello governativo.

Per assicurare che questi due elementi siano correttamente associati al processo di valutazione occorre predisporre una struttura capace di dare vita a due dinamiche complementari:

- diffondere il messaggio del cambiamento e dare supporto ai dirigenti nella definizione degli obiettivi;
- comunicare il risultato ottenuto a livello micro per poter stabilire tempestivamente un quadro generale della performance della pubblica amministrazione.

L'analisi delle varie riforme nei paesi OCSE basate sul *management* per obiettivi ha dimostrato il valore aggiunto di tale soggetto, che funge da fluidificante del processo e da garante della comunicazione dei risultati, per misurare l'impatto della riforma e rispettare l'impegno preso con i cittadini.

Nonostante la varietà dei tipi di struttura predisposte nei vari paesi OCSE, si evince chiaramente che tale soggetto deve avere una struttura snella e altamente qualificata e non deve sovrapporsi ai livelli di potere coinvolti, ma piuttosto integrarsi a (uno di) loro, garantendo così il legame cruciale tra *input* e *outcome*.

Appendice: interventi normativi in materia di P.A.

1 L'azione di Governo e la politica di bilancio

Con il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) per gli anni 2009-2013, presentato nel mese di giugno 2008, il Governo ha avviato una strategia di intervento fondata su alcuni obiettivi prioritari:

- ridurre il costo complessivo dello Stato, mediante il contenimento della spesa pubblica;
- rendere più efficace ed efficiente l'azione della pubblica amministrazione nell'ambito di un più ampio Piano industriale;
- ridurre il peso burocratico che grava sui cittadini e le imprese;
- sostenere lo sviluppo e accrescere la competitività dell'apparato economico.

La manovra finanziaria si concentra sulla riduzione e il contenimento della spesa pubblica per intaccare la crescita eccessiva di missioni, programmi e costi di gestione, accompagnando tale azione con misure di carattere espansivo, anche nel campo dell'innovazione, della competitività e dello sviluppo, nonché di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza della struttura pubblica.

2 Gli adempimenti previsti dal dl n.112/2008 e da altre norme

Con il decreto-legge n. 112 del 2008²⁷ approvato dal Consiglio dei Ministri contestualmente al DPEF 2009-2013 (e direttamente "collegato" alla manovra finanziaria), convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, si definisce l'ambito di intervento con effetti finanziari già nel corso del secondo semestre del 2008 e per il successivo triennio, e si individuano le misure necessarie e urgenti per attuare gli obiettivi di finanza pubblica definiti in sede di DPEF.

Le misure in materia di semplificazione

Sul versante dei meccanismi di semplificazione, il decreto-legge n. 112/2008 delinea un insieme di misure volte ad assicurare l'abrogazione di norme, la soppressione di enti pubblici, l'introduzione di un programma di misurazione degli oneri amministrativi a carico delle imprese e l'estensione della durata della carta di identità.

- Il taglia-oneri. L'articolo 25 prevede l'approvazione di un programma di misurazione degli oneri amministrativi proposto dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dal Ministro per la semplificazione normativa. Il piano è finalizzato alla riduzione, in misura del 25 per cento, degli oneri amministrativi entro il 2012. Sulla base delle misurazioni effettuate, il Governo adotterà una serie di regolamenti di delegificazione volti ad assicurare la riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese. Le disposizioni attuano quanto stabilito dagli Stati dell'Unione Europea in occasione del Consiglio Europeo del marzo 2007.
- Il taglia-enti. Tra le misure in materia di semplificazione rientrano le norme di cui all'articolo 26 del decreto-legge, che assicurano una procedura per la soppressione degli enti pubblici con una dotazione organica inferiore alle cinquanta unità di personale²⁸, e degli enti pubblici non economici per i quali, alla scadenza del 31 marzo 2009, non sono stati emanati i regolamenti di riordino previsti dalla legge Finanziaria per il 2008²⁹. Con decreto interministeriale sono individuati gli enti da sottrarre alla soppressione *ex lege* prevista dalla medesima norma. A tal fine, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il Ministro per la semplificazione hanno avviato l'attività istruttoria preordinata alla ricognizione degli enti da "salvare",

²⁷ Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

²⁸ Sono esclusi dalla soppressione gli ordini professionali e loro federazioni, le federazioni sportive, gli enti parco, gli enti di ricerca, gli enti non inclusi nell'elenco delle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della P.A., nonché una serie di enti espressamente indicati.

²⁹ Cfr. articolo 2, comma 634, della legge n. 244 del 2007.