

Capitolo 2

L'organizzazione e il management nelle amministrazioni pubbliche

PAGINA BIANCA

Capitolo 2

L'organizzazione e il management nelle amministrazioni pubbliche

Premessa

Il 2005, come il biennio precedente, è stato caratterizzato da misure legislative tese a ridurre i costi ed a migliorare l'efficienza del personale delle pubbliche amministrazioni soprattutto attraverso il blocco delle assunzioni e la riduzione degli organici. Gli interventi, di natura finanziaria (legge 30 dicembre 2004, n.311 - "Finanziaria per il 2005") non sono stati accompagnati da riforme di carattere ordinamentale e strutturale, limitando, pertanto, la propria efficienza.

La mancanza di riforme organiche, attuate attraverso norme specifiche e con nuove modalità gestionali in grado di coinvolgere le parti sociali, non ha consentito il superamento di una serie di criticità nel pubblico impiego, le quali non hanno solo pesanti effetti sulla spesa, ma incidono sulla funzionalità degli enti.

Il disegno normativo, che mirava al contenimento dei costi, comprendeva per il 2005 anche una stretta sul ricorso alle forme flessibili di lavoro nelle pp.aa., le quali hanno generato negli anni un consistente bacino di personale precario. Su tale questione sono state poste in essere significative azioni strategiche volte al contenimento del fenomeno ed ulteriori iniziative dovranno essere attuate per ridurre la crescita del numero dei contratti a tempo determinato e delle collaborazioni coordinate e continuative, soprattutto negli enti locali non avendo, questi ultimi, in materia dei tetti specifici.

L'eccessivo ricorso alle forme flessibili nel settore pubblico continua a costituire un fenomeno centrale nelle politiche di utilizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni e richiede misure più incisive al fine di evitare aspettative ingiustificate, rispetto alla previsione costituzionale, di un accesso nelle pubbliche amministrazioni senza concorso. Permane, inoltre, una forte pressione dal bacino degli LSU particolarmente grave in alcune regioni, come Sicilia, Calabria e Campania. In generale il fenomeno condiziona fortemente le attività di programmazione dei fabbisogni e il reclutamento ed impoverisce di fatto le amministrazioni in quanto le obbliga a reclutare professionalità non necessarie (il 90% sono profili operativi A e B).

L'intervento sugli organici, previsto dalla legge finanziaria per il 2005, ha portato le amministrazioni a ridurre i fabbisogni prendendo atto dei processi di decentramento, innovazione e riqualificazione in corso.

Infine, da segnalare, la scarsa cultura della valutazione presente nelle pubbliche amministrazioni. Solo in pochi casi gli uffici del personale e i dirigenti riescono ad applicare corrette politiche di gestione delle risorse umane basate su incentivi e premi di produttività. Le esperienze di eccellenza registrate confermano che si può misurare e valutare con efficacia. E il pubblico, quando lo fa, riesce spesso meglio del settore privato. Si registra, in molte aree del pubblico, una forte indifferenza per questi strumenti e una loro applicazione formale alla gestione del personale. Non sempre sono presenti i dati del controllo di gestione sulle dotazioni organiche, non sempre è quindi possibile monitorare i costi di funzionamento e il personale impegnato nei servizi all'utenza. I fondi di amministrazione vengono distribuiti sempre di più secondo logiche disincentivanti e vi è, in generale, un timore diffuso a far conoscere le differenze di produttività tra i diversi uffici.

Si continuano a registrare significative difficoltà da parte degli Uffici per il personale sia nell'esercizio del potere disciplinare, sia sul fronte del contenzioso con i lavoratori, per le quali sarebbe opportuna una riflessione.

Da segnalare positivamente il rilancio dell'istituto della mobilità come strumento di reclutamento per le amministrazioni, anche grazie al perdurare del divieto ad assumere ed a una normativa di favore che ha ridotto alcuni ostacoli.

2.1 Gli organici ed i profili

L'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della funzione pubblica, attraverso il Servizio per l'organizzazione degli uffici ed i fabbisogni del personale delle pubbliche amministrazioni, segue la materia dell'organizzazione e degli organici delle pubbliche amministrazioni.

Nello svolgimento dei propri compiti di indirizzo e coordinamento in materia di organizzazione e sviluppo degli uffici delle pubbliche amministrazioni, il Servizio per l'organizzazione degli uffici ed i fabbisogni del personale delle pubbliche amministrazioni ha partecipato alle molteplici attività finalizzate alla adozione di atti di natura regolamentare, poste in essere al fine di completare i processi di riforma e modifica previsti dalla legge 15 marzo 1997 n.59, dalla legge 6 luglio 2002, n.137 e, più recentemente, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186.

Pertanto, si è intervenuto nelle problematiche e nelle procedure relative alla riforma delle amministrazioni anche ad ordinamento autonomo, nonché degli enti nazionali, operanti in settori diversi dall'assistenza e previdenza, così come previsto sempre dalle leggi citate e dai relativi decreti legislativi di attuazione, con particolare riguardo al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419 ed al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 454. Tali normative sono intervenute determinando la costituzione, la modifica, l'accorpamento e la conseguente soppressione di enti preesistenti, determinando la necessità, in relazione alla natura giuridica degli stessi, della emanazione, in molti casi, di statuti e, comunque, di regolamenti di organizzazione e contabilità.

Tale attività ha determinato l'emanazione di statuti, di regolamenti di organizzazione e contabilità per un totale di circa 192 provvedimenti, così distinti:

- n. 41 per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo;
- n. 6 per gli enti pubblici non economici;
- n. 9 per gli enti di ricerca;
- n. 36 statuti per gli enti regionali di ricerca educativa;
- n. 7 per le agenzie;
- n. 93 per le accademie, i conservatori e gli istituti musicali.

Da un'analisi di tali provvedimenti è emersa la difficoltà da parte degli Enti di utilizzare l'autonomia regolamentare per governare i processi interni e recepire la normativa in materia di dirigenza e personale.

I compiti di indirizzo, coordinamento, controllo e propulsione in materia di determinazione delle dotazioni organiche, in relazione agli effettivi fabbisogni delle amministrazioni pubbliche, sono direttamente e strettamente connessi a quelli di indirizzo in materia di organizzazione e sviluppo degli uffici, tenendo conto della normativa di carattere generale derivante dall'art. 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Dopo l'art. 34, commi 1, 2 e 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria per il 2003), il legislatore con l'art. 1, comma 93, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria per il 2005), ha disposto, in materia di dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni, particolari norme sulla loro determinazione, prevedendo una riduzione del 5% della spesa rispetto a quella vigente al 31 dicembre 2004. In particolare la disposizione richiedeva adeguate misure di razionalizzazione e riorganizzazione dirette a ridurre il personale applicato ai compiti logistico-strumentale per aumentare il personale destinato ai servizi.

Le amministrazioni centrali, in considerazione della sanzione prevista dal comma 93, hanno apportato tutte la riduzione del 5% dei posti in dotazione organica senza rivedere, il più delle volte, la distribuzione interna del personale e prendere atto dei processi di innovazione tecnologica. Fortemente vincolanti per le amministrazioni si sono rivelati gli accordi in materia di progressioni economiche e verticali che hanno condizionato i provvedimenti di rideterminazione con l'aumento dei posti di posizione più elevata e la riduzione, con temporaneo soprannumero, dei posti di categoria inferiore (Tabella 1). Dopo le circolari per il 2003 e il 2004, si è predisposto, di concerto con il Ministero dell'economia e finanze, la nota circolare dell'11 aprile 2005 contenente le linee guida, istruzioni e modalità di attuazione delle norme citate.

Pertanto, alla luce delle norme di carattere generale in materia e delle predette direttive, il processo di rideterminazione delle dotazioni organiche è stato sostenuto con numerosissimi provvedimenti e l'elaborazione di pareri, sia interlocutori che definitivi, sulla rideterminazione e ripartizione nelle strutture delle dotazioni organiche del personale delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo e degli enti pubblici nazionali, così distinti:

- n. 57 per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo;
- n. 65 per gli enti pubblici non economici;
- n. 21 per gli enti di ricerca;
- n. 8 per le agenzie;

- n. 4 per il personale militare;
- n. 12 altri.

Per le Regioni e gli enti locali si provvede alla riduzione degli organici ai sensi dell'Accordo previsto dal comma 98 dell'articolo 1 della legge n. 311 del 2004 e dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri previsti. Un adempimento che ha favorito i processi di razionalizzazione degli Enti.

2.2 Ulteriori attività in materia di organizzazione delle strutture pubbliche

In attuazione dell'art. 28, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, come modificato dal comma 23, dell'art. 34, della citata legge 289/2002, si è provveduto all'istruttoria propedeutica relativa all'emanazione dei decreti di natura regolamentare, proposti dal Ministro per la funzione pubblica, al fine dell'individuazione di enti, organismi pubblici ed agenzie che, per le funzioni esercitate, siano ritenuti indispensabili. Tale attività, dopo un periodo iniziale nel quale sono state contattate le amministrazioni centrali dello Stato, per acquisire il necessario concerto, è stata sospesa a seguito della proroga del termine, disposta una prima volta dal decreto legge 24 giugno 2003, n. 147, convertito nella legge 1 agosto 2003, n.200, in seguito dall'art. 8 del decreto legge 9 novembre 2004, n. 266 e, da ultimo, dall'articolo 29 della legge 23 febbraio 2006, n. 51, che ha prorogato tale termine al 31 dicembre 2006.

Rimane, pertanto, ancora aperta l'esigenza di avviare una ricognizione degli Enti da trasformare, accorpare o privatizzare. Nell'analisi dei provvedimenti legislativi in materia di organizzazione e organici, è emersa la tendenza ad accrescere i vertici dell'amministrazione e, in particolare, il numero delle posizioni dirigenziali.

Maggiore attenzione, inoltre, dovrà essere dedicata agli effetti delle modifiche del Titolo V della Costituzione, delle esternalizzazioni, dei processi di innovazione sui compiti e, quindi, sulle strutture degli Enti.

TABELLA 1 – RIDETERMINAZIONE DELLE DOTAZIONI ORGANICHE AI SENSI DELL'ART. 1, COMMA 93 DELLA LEGGE 311/2004

Comparto Ministeri: Differenza tra dotazioni organiche vigenti al 1/1/2005 e proposte di rideterminazione in attuazione dell'art. 1, comma 93 della legge n. 311/ 2004

		MPAF - ICRF	MEF - ex Tesoro	MEF - AAMS	MEF - ex Finanze (1)	Difesa (senza CommLeva, ProRic e ente Ricerca)	MAE - IAO	Min. Attività Produttive	Min. Lavoro e PS	Min. Infrastrutture e Trasporti	Min. Istruzione UR	Giustizia - Dip.ti Org. Giud. e Affari Giustizia	Giustizia - Archivi Notarili	Giustizia - Dip.to Giustizia Minorile	Giustizia - DAP	Min. Comunicazioni	Min. Ambiente	Min. Salute	Min. Beni e attività culturali	Min. Interno	Avvocatura Stato	Affari Esteri	Totali
Area Dirigenti	dir 1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
	dir 2	0	0	0	0	0	0	-19	-6	0	-10	-24	-1	0	0	0	-2	-5	-18	20	0	-4	-69
	Totale	0	0	0	0	0	0	-19	-6	0	-10	-24	-1	0	0	0	-2	-4	-18	20	0	-4	-68
Area C	dir I livsan	==	==	==	==	==	==	==	==	==	==	==	==	==	==	==	==	-24	==	==	==	==	-24
	C3	2	-110	0	22	-14	0	37	-64	15	0	-83	-2	7	145	36	1	2	244	125	0	-4	359
	C2	-12	-221	0	114	107	0	61	-265	-35	-251	-287	1	-48	173	35	-7	-31	698	128	-7	-16	137
	C1	-15	0	-38	307	32	0	64	1233	82	-28	-518	-3	50	211	-177	-44	-34	-379	-58	-6	-14	665
	Totale	-25	-331	-38	443	125	0	162	904	62	-279	-888	-4	9	529	-106	-50	-63	563	195	-13	-34	1161
Area B	B3	-3	-375	0	-249	119	-1	14	-972	-367	-63	-546	1	-98	-339	84	5	-3	1172	-93	-21	-30	-1765
	B2	-19	-311	-57	-379	-255	-2	-166	-498	-118	-214	-550	-48	-7	-735	3	-5	59	-1429	-681	-11	-65	-5488
	B1	47	0	22	10	-1520	0	-108	24	-233	0	-338	-5	-15	83	-112	1	-13	-603	-531	3	-72	-3360
	Totale	25	-686	-35	-618	-1656	-3	-260	-1446	-718	-277	-1434	-52	-120	-991	-25	1	43	-860	-1305	-29	-167	-10613
Area A	A1	-66	0	-2	-60	-759	-1	-55	-231	-76	-71	-149	10	-6	-306	-9	-2	-104	-1543	-561	-1	-60	-4052
	Totale	-66	0	-2	-60	-759	-1	-55	-231	-76	-71	-149	10	-6	-306	-9	-2	-104	-1543	-561	-1	-60	-4052
		-66	-1.017	-75	-235	-2.290	-4	-172	-779	-732	-637	-2.495	-47	-117	-768	-140	-53	-152	-1.858	-1.651	-43	-265	-13.596

(1) per il Dipartimento Politiche Fiscali del MEF, è stata considerata solo la dotazione organica delle Segreterie Commissioni Tributarie poiché i dati per tale Dipartimento non sono comparabili

(2) non è riportato il dato relativo al Ministero Politiche Agricole e Forestali in quanto hanno rideterminato l'organico con DPR n. 79/2005

(3) non sono comprese nell'elenco la Corte dei Conti e il Consiglio di Stato in quanto hanno provveduto con loro determinazioni

2.3 I Controlli interni

L'evoluzione complessiva dei contesti istituzionali, gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, la globalizzazione, la crescita della competizione a livello internazionale anche nel settore delle pubbliche amministrazioni, impongono la necessità di garantire flessibilità organizzativa e gestionale ed una sempre maggiore ricerca dell'efficienza e dell'efficacia nella gestione delle limitate risorse pubbliche disponibili.

In tale contesto, emerge in modo significativo l'azione propulsiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri volta a fornire alle pubbliche amministrazioni linee guida ed indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei ministri con lo scopo di conferire concretezza ad una programmazione tesa all'organizzazione del complesso delle attività che definiscono l'indirizzo politico e lo attuano mediante atti e comportamenti amministrativi.

2.3.1 Il Controllo strategico

La programmazione strategica trova il suo momento cardine nell'emanazione, da parte dei Ministri, della direttiva annuale per l'attività amministrativa e per la gestione.

Il processo di programmazione e di controllo strategico ha subito, nel corso degli ultimi anni, una profonda e significativa evoluzione, contrassegnata dalla contestuale affermazione di un nuovo modello di amministrazione.

Nel corso del tempo si è assistito, infatti, ad una maggiore sintonia dell'attività amministrativa con gli obiettivi delle politiche di riforma, accompagnata da un sensibile miglioramento della capacità di programmazione delle amministrazioni e della managerialità nella gestione.

Tutto ciò ha favorito il processo di responsabilizzazione della dirigenza per il conseguimento dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione.

Su queste tematiche si è incentrata l'attenzione del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello

Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri che, nell'ultimo Rapporto,¹ ha evidenziato nell'ambito di tutti i Ministeri, un significativo miglioramento dei processi in questione, rispetto alla situazione analizzata in precedenza.

Il Comitato ha sottolineato, inoltre, di aver posto in essere, nel corso degli ultimi anni, numerosi interventi volti ad aumentare l'efficacia del processo di programmazione, attraverso un maggiore coinvolgimento dei Ministri nel processo stesso ed una più chiara esplicitazione delle priorità politiche formulate nelle direttive.

Quest'ultime, in attuazione del principio della coerenza esterna, sono state emanate sulla base del programma di Governo attraverso una più intensa correlazione tra programmazione strategica e programmazione finanziaria.

Sinora, infatti, questo raccordo era mancato, con la conseguenza che, tranne qualche eccezione (come il Ministero della Difesa), la ripartizione delle risorse finanziarie in passato è stata effettuata in mancanza della programmazione strategica.

La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanata il 27 dicembre 2004 ha favorito una maggiore correlazione tra le due tipologie di programmazione prevedendo l'inizio della programmazione strategica al mese di febbraio, prima dell'avvio del processo di formazione del bilancio dello Stato.

Alcune amministrazioni, infatti (Infrastrutture e Difesa) hanno dato piena attuazione alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri mediante l'emanazione, nei primi mesi del 2005, degli atti formali di indirizzo che danno impulso al ciclo di programmazione relativo al 2006.

Gli stessi atti di indirizzo di recepimento delle linee guida del Presidente del Consiglio dei Ministri contengono indicazioni specifiche in relazione ai criteri utili per l'allocazione delle risorse, da effettuarsi nel momento della formazione degli stati di previsione dei Ministeri.

Il Comitato ha inoltre rilevato che, sotto il profilo della coerenza interna delle direttive, sono stati incentivati interventi formativi sul management pubblico e sulla diffusione di una base di conoscenza "comune" (a disposizione di tutte le amministrazioni) degli strumenti tecnici a supporto del processo di programmazione.

Sono stati pertanto registrati, nel 2005, significativi miglioramenti dei sistemi di controllo strategico, ormai a regime in molte amministrazioni (quali ad es. il Ministero dell'Economia, della Difesa, delle Infrastrutture, dell'Interno e della Giustizia).

¹ Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri – Stato e prospettive – Rapporto di legislatura, marzo 2006

A livello più generale, cambiamenti in positivo sono stati riscontrati in relazione alla predisposizione delle note preliminari che corredano gli stati di previsione dei Ministeri. E' emerso che tutte le note descrivono le missioni istituzionali e gli obiettivi strategici delle amministrazioni.

Il Comitato ha inoltre sottolineato che, in prospettiva, un aspetto importante per il consolidamento di una cultura della programmazione è la rideterminazione della durata del periodo di riferimento degli obiettivi strategici, fino ad oggi incentrata sull'annualità. Sembra, infatti, estremamente difficile che obiettivi di rilevante valenza possano essere realizzati in un arco temporale di così breve durata.

E' stata infine evidenziata una questione, di particolare rilievo, concernente la composizione e la professionalità dei Servizi di Controllo Interno (SECIN). Emerge, infatti, sempre con maggiore necessità, l'esigenza di garantire un adeguato bilanciamento tra soggetti interni e soggetti esterni all'amministrazione, tra professionalità giuridico-amministrative e professionalità economiche, organizzative e gestionali, tra utilizzazione di risorse che operano in modo continuativo e consulenze esterne. Ciò potrebbe certamente favorire una positiva accelerazione del processo di programmazione strategica sotto il profilo qualitativo.

2.3.2 Il Controllo di gestione

Nell'ambito dei controlli interni previsti dal d. lgs. 286/99, il controllo di gestione ha, sin dall'inizio, trovato particolari difficoltà applicative nell'implementazione all'interno delle amministrazioni dello Stato.

Infatti, un'indagine svolta nel 2002, nell'ambito del progetto Governance del Foromez e a supporto del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in tutte le amministrazioni centrali, aveva confermato l'assoluta assenza di sistemi di controllo di gestione operativi nelle amministrazioni dello Stato, ad eccezione del Ministero dell'economia e delle finanze.

In relazioni a tali difficoltà attuative il Comitato ha esercitato un'azione di stimolo sulle amministrazioni attraverso tre linee di intervento prioritarie che andavano dalla promozione di un'apposita Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in merito, poi

emanata nel novembre 2002, alla definizione di linee guida metodologiche e alla promozione di sperimentazioni e diffusione di *best practice*.

In relazione agli indirizzi metodologici delineati nella suddetta Direttiva, è stato evidenziato² che i sistemi di controllo di gestione debbano fornire informazioni a livello delle linee di attività necessarie per la realizzazione dei prodotti e dei servizi dell'amministrazione, consentendo, quindi, di monitorare i risultati di tutte le attività svolte e di compararli tra di loro. Le informazioni devono avere cadenza semestrale e, per essere comparabili, è necessario che almeno un insieme minimo di informazioni sia rilevato con le stesse modalità.

Inoltre gli indicatori utilizzati per misurare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa devono essere tutti valutabili in modo oggettivo per significatività, misurabilità e responsabilità specifiche.

E' stato inoltre rilevato che la diffusione di tali strumenti, nell'anno 2005, è stata decisamente più ampia rispetto a quanto rilevato nell'indagine del 2002, descritta precedentemente.

Infatti, nella maggior parte dei Ministeri si è superata la fase di "studio", sono stati elaborati progetti a diverso grado di avanzamento e, in diversi casi, si è attivata l'implementazione del sistema vero e proprio.

In particolare, il Ministero della Giustizia, il Ministero delle Infrastrutture e il Ministero dell'Economia e finanze sono già dotati di un sistema di controllo di gestione funzionante.

Per quanto concerne le responsabilità organizzative nell'ambito del controllo di gestione si evidenzia che tutti i Ministeri hanno definito una o più unità amministrativa responsabile. Accanto ai SECIN, sono presenti, normalmente, una o più unità organizzative a livello di Dipartimento e/o di direzione generale, anche in funzione del modello organizzativo adottato dal singolo ministero.

Un momento importante del sistema del controllo di gestione è la previsione di un piano dei centri di costo, ovvero il quadro delle unità organizzative cui possono essere associati i consumi delle risorse. La lettura delle informazioni per unità organizzativa si accompagna però anche ad una lettura per destinazione che ha l'obiettivo di comprendere il costo complessivo dei diversi prodotti dell'amministrazione. La definizione di prodotto è riconducibile a tre tipologie fondamentali:

- 1) output riferito al singolo atto amministrativo;

² Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri –Stato e prospettive –Rapporto di legislatura, marzo 2006

- 2) attività/processo con riferimento all'intero processo amministrativo;
- 3) macro processo o missione con riferimento ad un insieme di attività/processi che rispondono alla stessa funzione di Governo.

Da un'analisi dei prodotti in questione si è evidenziato che solo in un terzo dei Ministeri viene rilevato il costo dell'output dell'attività amministrativa mentre è maggiormente diffusa, nella maggior parte dei Ministeri la rilevazione dei costi in relazione ai restanti prodotti.

Vanno inoltre segnalate le particolari modalità attuative del controllo di gestione adottate dai vari Ministeri che hanno, in sintesi, seguito tre differenti percorsi:

- alcune amministrazioni hanno operato in modo sostanzialmente autonomo utilizzando le competenze del personale interno;
- altre amministrazioni hanno affidato completamente l'attività ad una società di consulenza (beni culturali e attività produttive);
- alcune amministrazioni hanno cercato di costruire una struttura interna affiancata da consulenti esterni.

2.3.3 La valutazione della dirigenza

Nell'ambito delle diverse tipologie di controlli interni, previste dal d.lgs. 286/1999, la valutazione dei dirigenti ha avuto una più immediata e concreta applicazione. Forse ciò è da attribuirsi anche alla stretta correlazione tra siffatto tipo di controllo e la remunerazione individuale dei dirigenti interessati.

Nel corso degli anni, il Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha rilevato una sostanziale evoluzione del processo relativo al sistema di valutazione. Attualmente oltre la metà dei Ministeri risulta in possesso di un adeguato metodo di valutazione formalizzato, mentre la restante parte ha comunque già approvato il progetto di sistema. Sono state prese in considerazione, ai fini della valutazione, entrambe le fasce dirigenziali.

Le caratteristiche generali dei modelli di valutazione adottate dalle amministrazioni appaiono, sostanzialmente, coerenti sia con gli standard internazionali che con le prescrizioni del d. lgs. 286/1999.

Le suddette caratteristiche possono ritenersi, in linea generale, conformi alle principali componenti di un corretto sistema di valutazione:

- 1) il peso attribuito ai risultati ed ai comportamenti organizzativi;
- 2) i fattori utilizzati per la valutazione dei risultati;
- 3) i fattori utilizzati per la valutazione delle competenze organizzative;
- 4) i processi di valutazione

In tutti i Ministeri è stata attribuita un'importanza prevalente ai risultati ottenuti dal dirigente (il cui peso percentuale varia dal 60% al 75%) rispetto alle competenze organizzative individuali.

La valutazione dei risultati è strettamente connessa con specifici obiettivi attribuiti ai dirigenti attinenti o alla direttiva ministeriale o al provvedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale o all'attività ordinaria svolta dal dirigente stesso.

L'analisi delle competenze organizzative rilevate in ambito ministeriale ha portato ad una classificazione delle stesse in quattro gruppi fondamentali:

- 1) competenze tecnico-professionali relative alle capacità metodologiche specialistiche;
- 2) competenze organizzativo-gestionali;
- 3) capacità relazionali internamente alla propria unità organizzativa;
- 4) capacità di rispettare e far rispettare le regole e i vincoli dell'organizzazione.

Si rileva che mentre per le prime tre competenze, il livello di diffusione è sostanzialmente omogeneo in tutti i Ministeri, la capacità di rispettare e far rispettare le regole è un criterio adottato soltanto in un quarto delle strutture ministeriali.

Per quanto concerne i processi di valutazione, le scelte operative adottate dai Ministeri sono state estremamente eterogenee; soltanto la presenza di schede di valutazione e la possibilità di ridefinizione degli obiettivi sono stati fattori comuni a tutti i Ministeri.

Appare opportuno sottolineare la presenza di un manuale operativo nel 25% dei Ministeri. Sarebbe auspicabile una maggiore diffusione di tale strumento al fine di ridurre il rischio che diversi valutatori abbiano comportamenti molto differenti, generando, quindi, una percezione di iniquità da parte dei soggetti interessati.

E' ancora poco diffuso (50%) un colloquio finale di valutazione che potrebbe essere significativamente importante per ridurre la percezione negativa che il più delle volte si

manifesta in colui che viene valutato in modo non ottimale e, nel contempo, per contribuire a rendere il processo valutativo funzionale allo sviluppo del personale.

Il Rapporto del Comitato ha evidenziato, in particolare, che i sistemi di valutazione adottati nei Ministeri si collocano prevalentemente a livello dei dirigenti di prima fascia, i cui obiettivi risultano più facilmente desumibili a partire dalla direttiva ministeriale sull'azione amministrativa e sulla gestione.

All'interno delle strutture ministeriali, è emerso un aumento dell'utilizzo di strumenti di programmazione e controllo da parte dei responsabili dei Centri di responsabilità amministrativa (CRA), mentre gli strumenti macro quali, il bilancio dello Stato o il budget economico hanno mantenuto la diffusione precedente o sono addirittura diminuiti.

Tutto ciò, a parere del Comitato, testimonia la persistenza di alcune criticità concernenti l'utilizzo dei suddetti sistemi di valutazione. In particolare è stato rilevato come in molti Ministeri gli stessi siano ancora in fase sperimentale: si assiste alla corresponsione dell'indennità di risultato in modo normalmente generalizzato con una conseguente demotivazione al miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi.

Per un più efficace funzionamento del sistema di valutazione, si dovrà agire su alcuni fattori determinanti quali il forte coinvolgimento dei vertici politici e amministrativi nel processo di valutazione, la scelta di indicatori, il più possibile oggettivi, la garanzia della correttezza della valutazione.

In particolare l'evoluzione del sistema di valutazione dovrebbe essere strettamente correlata con l'esistenza di sistemi strutturati di controllo strategico e di gestione che dovrebbero costituire la principale fonte di indicatori oggettivi per la valutazione.

Considerazioni finali

Il processo di modernizzazione e di razionalizzazione della pubblica amministrazione avviato fino ad oggi, nonostante abbia raggiunto risultati significativi, necessita di ulteriori azioni volte ad una maggiore managerializzazione della pubblica amministrazione attraverso interventi strutturali ed omogenei nell'ambito delle diverse realtà ministeriali.

A tale proposito l'ultimo rapporto del Comitato ha ravvisato l'opportunità di:

- garantire maggiore stabilità normativa;

- studiare interventi di supporto a spettro ampio, che comprendano azioni di formazione, consulenza, intervento, ma che costituiscono per le amministrazioni delle opportunità e non degli obblighi;
- assicurare la presenza di competenze adeguate all'interno di ciascun ministero;
- assicurare il coordinamento delle diverse iniziative finalizzate al controllo di gestione in ciascun ministero;
- continuare a trarre esperienza dalle *best practices*;
- favorire l'adozione di adeguati strumenti d'indirizzo politico che aiutino la capacità delle amministrazioni di programmare e controllare la propria attività.

2.4 Il monitoraggio sullo stato di attuazione dei sistemi di “controllo interno” presso gli enti locali ai sensi del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267

Un'attenzione specifica è stata rivolta al grado di attuazione delle diverse tipologie di controlli previsti dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 e ad una verifica, pertanto, dell'adeguamento delle normative regolamentari (Statuto e regolamenti) al dettato normativo.

In relazione alla recente normativa, gli esiti del monitoraggio nel corso dell'ultimo triennio hanno consentito di osservare le variazioni negli organigrammi organizzativi, nelle metodologie di analisi, nei criteri di valutazione della dirigenza e dell'adeguatezza delle scelte compiute in ordine agli obiettivi predefiniti, in sede di attuazione delle direttive d'indirizzo politico, ed ai risultati conseguiti, nonché dei sistemi contabili idonei a fornire i dati necessari alle valutazioni.

Al riguardo, si ricorda che il citato d.lgs. 286/1999 prevede quattro livelli di controllo (regolarità amministrativo-contabile, di gestione, valutazione della dirigenza, strategico), ripresi dall'articolo 147 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che attribuisce agli Enti locali la facoltà di individuare strumenti e metodologie adeguate a realizzare il sistema dei controlli, lasciando autonoma potestà di organizzazione nelle rispettive normative regolamentari, anche in deroga ai principi generali stabiliti dal richiamato d.lgs. 286/1999, fatta eccezione per il principio attinente alla distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione sancito dall'articolo 4 del d.lgs. 165/2001.

In particolare, l'applicazione del controllo di gestione come attività indispensabile per la misurazione dell'azione amministrativa è regolata per gli Enti locali dagli articoli 196, 197, 198 e 198 bis del d.lgs. 267/2000, mentre nei successivi articoli 234 e ss. è regolato