

l'ambito alla vigilanza della regolarità contabile e finanziaria riservato agli organi di revisione economica-finanziaria.

Si riassumono, per ogni tipologia di controllo interno, le disfunzioni più significative emerse, rispetto alle quali non si è mancato di sensibilizzare le singole amministrazioni ai fini di una puntuale attuazione della normativa in parola.

- In relazione al controllo di regolarità amministrativa e contabile, si è potuto constatare che, per quanto responsabilità non sia sinonimo di controllo, presso quasi tutti gli Enti monitorati non è stata istituita un'apposita struttura, ma è stata attribuita unicamente agli stessi dirigenti la responsabilità nell'adozione degli atti della regolarità amministrativa. Diversamente, si è rilevato che in gran parte delle amministrazioni viene svolto un controllo di regolarità contabile sia da parte dei competenti uffici con l'apposizione del visto di registrazione dell'impegno, che da parte dei revisori dei conti con le loro verifiche. Inoltre, in relazione all'attività di questi ultimi, si è constatato che nessuna delle amministrazioni verificate ha ritenuto opportuno istituire specifiche unità organizzative a loro supporto.

- Il controllo di gestione, il cui fine consiste nel consentire la verifica dei costi dell'attività amministrativa per renderla più efficiente, efficace ed economica, è stato applicato in modo difforme. Talune amministrazioni, pur avvalendosi di una contabilità analitica, non hanno proceduto ad una rivisitazione dei procedimenti amministrativi, continuando ad operare sulla base di vecchi capitoli finanziari nell'adozione del Piano Esecutivo di Gestione. Tale controllo, pertanto, appare risentire tuttora della commistione fra contabilità finanziaria e contabilità economica quantunque si contraddistinguano per finalità diverse (autorizzatorie l'una, verificatorie del risultato d'esercizio l'altra). Con l'adozione della contabilità analitica si è comunque constatata una migliore gestione del patrimonio, che da improduttivo si è rivelato fonte di risorse.

- Ai fini di una valutazione della dirigenza, in tutti gli Enti coinvolti risulta costituita una struttura denominata generalmente "Nucleo di valutazione", con il precipuo compito di effettuare detta valutazione, attraverso i risultati della gestione. In alcuni casi, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi prevede che del Nucleo faccia parte anche il Sindaco ovvero l'Assessore delegato al personale, il che sembra collidere con il carattere di imparzialità cui deve essere informata l'attività di valutazione. La presenza della compagine politica nei meccanismi valutativi delle prestazioni dirigenziali rende, infatti, meno netta la distinzione che deve sussistere fra funzioni di indirizzo e compiti di gestione.

- Pur essendo applicato all'interno delle amministrazioni monitorate il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, presso la quasi totalità delle stesse non è stato ancora definito un sistema strutturato per il controllo strategico, che, come è noto, si sostanzia nella valutazione circa l'adeguatezza delle scelte da compiere in sede di attuazione dei programmi derivanti dall'indirizzo politico.

2.5 Ulteriori attività di indagini e di controllo

L'Ispettorato per la funzione pubblica – i cui compiti sono, in particolare, determinati dall'articolo 60, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e dall'articolo 1, comma 62, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 – sulla base di una direttiva di riorganizzazione della propria attività, ha rivolto la medesima in tre direzioni:

- controllare, d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato, a campione ovvero sulla base di obiettive indicazioni, l'attività di spesa delle amministrazioni;
- verificare, in collaborazione con la Guardia di Finanza e con riferimento alla disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi, il corretto rapporto di pubblico impiego da parte dei dipendenti;
- vigilare, sotto il profilo procedimentale e quindi in ossequio ai principi di trasparenza ed efficienza, che l'amministrazione corrisponda all'utente nei termini e secondo le modalità (tanto più se oggetto di riforme volte alla semplificazione delle procedure) previsti dalla norma.

Quanto al primo aspetto gli esiti delle verifiche effettuate dalla predetta Ragioneria, d'intesa con l'Ispettorato, sono stati compendati nell'annuale Relazione dell'Ispettorato Generale di Finanza per l'anno 2005, nel cap. 2. Attività ispettiva – “Attività di intesa con altre amministrazioni”.

Nell'ambito dell'attività svolta con la Guardia di Finanza - e in particolare con il Comando “Nucleo speciale Funzione pubblica e privacy” - prettamente rivolta all'accertamento della regolarità del rapporto di pubblico impiego, è da rilevare che nell'anno 2005 le indagini svolte sono state circa un migliaio, rispetto alle 150 del 2004, con effettivo riscontro di un numero di attività non autorizzate in una percentuale del 25% delle posizioni sottoposte ad indagine. In favore dell'Agenzia delle Entrate sono stati verbalizzati, a titolo di sanzione in relazione alle violazioni, importi per un totale di circa €. 4.000.000. Circa 2.000.000 di euro, invece, sono stati individuati come indebitamente

percepiti dai dipendenti e destinati, previo recupero da parte delle amministrazioni di appartenenza, ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.

Il 24 ottobre 2005, infine, è stato attivato un “numero verde”, per consentire ai cittadini di segnalare eventuali ritardi o inadempienze da parte delle pubbliche amministrazioni nella conclusione dei procedimenti.

Al riguardo, sono pervenute, al 31 dicembre 2005, 1198 segnalazioni (da aggiungere ovviamente alle segnalazioni pervenute per posta, via fax o via e-mail), riguardanti prevalentemente problematiche in materia di trattamento previdenziale e di quiescenza, disciplina fiscale e tributaria, accesso e partecipazione al procedimento, applicazione delle norme a sostegno delle persone con difficoltà percettive e motorie. Nel merito, si rinvia al prospetto illustrativo di cui alla tab. B.

tab. A

N.	Dicasteri	Incidenza percentuale		Risparmio Stimato in euro	
		2004	2005	2004	2005
1	Affari esteri	11,39%	11,61%	1.500.702	119.812
2	Ambiente	7,89%	7,60%	422.537	421.273
3	Attività produttive	4,80%	5,59%	736.976	942.210
4	Beni e Attività culturali	6,71%	7,02%	6.542.096	8.534.531
5	Comunicazioni	4,62%	5,10%	899.398	763.748
6	Difesa	5,24%	4,92%	15.843.130	14.610.299
7	Economia e Finanze	8,97%	9,23%	7.178.971	7.381.640
8	Giustizia	6,01%	6,73%	17.031.693	18.597.642
9	Istruzione, università, Ricerca	4,94%	5,03%	3.033.191	3.149.282
10	Interno	9,86%	8,47%	1.871.891	1.928.993
11	Lavoro e politiche sociali	10,34%	11,12%	4.773.712	4.651.540
12	Politiche agricole e forestali	6,00%	4,85%	470.947	529.118
13	Salute	3,84%	4,42%	607.689	605.026
14	Agenzia delle Entrate	8,83%	9,05%	6.328.623	9.452.721
	Totale generale	7,19%	7,32%	67.241.556	71.687.835

tab. B

Dati Call Center 24 ottobre – 31 dicembre 2005	
Val d'Aosta	0
Piemonte	28
Lombardia	75
Friuli Venezia Giulia	14
Trentino Alto Adige	5
Veneto	30
Liguria	15
Emilia Romagna	40
Toscana	40
Marche	11
Umbria	9
Lazio	464
Abruzzo	18
Molise	5
Campania	209
Basilicata	4
Puglia	88
Calabria	43
Sicilia	64
Sardegna	36
	totale 1198

Chiamate al Call center dal 24 ottobre al 31 dicembre 2005 per Area geografica		
Nord	207	
Centro	542	
Sud	349	
Isole	100	
	totale	1198

Ambiti di intervento		
1 – Organizzazione del lavoro (accesso, passaggio di livello/area, controlli e valutazioni interne, incarichi dirigenziali, presunti comportamenti vessatori, pari opportunità, ...)		54
2- Diritto di accesso		69
3 - Categorie protette		96
4 - Procedimenti in materia di stato civile e certificazione anagrafica; procedimenti vari: autorizzatori, concessori, ordinatori, espropriativi, ...; procedimenti complessi (conferenze di servizi)		384
5 - Disciplina finanziaria e tributaria		595
	totale	1198

2.6 Le azioni del Dipartimento della funzione pubblica a sostegno del cambiamento

2.6.1 Il Programma Cantieri

Come per gli anni 2003/04, anche per il 2005 il Programma Cantieri è stato parte fondamentale della strategia con la quale il Dipartimento della Funzione Pubblica si è proposto di sostenere il cambiamento delle amministrazioni pubbliche. Cantieri promuove un cambiamento finalizzato a miglioramenti duraturi nei risultati e negli effetti delle politiche pubbliche, tangibili per i cittadini e le imprese. Coerentemente con le indicazioni fornite dall'OCSE, ed in sintonia con le modifiche del Titolo V della Costituzione, Cantieri propone un approccio all'innovazione basato sul rafforzamento delle capacità interne delle amministrazioni (*empowerment* istituzionale) anziché sull'introduzione di continue riforme dall'alto.

Obiettivi del Programma Cantieri sono: sviluppare e diffondere le conoscenze sull'innovazione amministrativa, accompagnare la sperimentazione sul campo del cambiamento, promuovere l'innovazione integrata, volta a coinvolgere in modo coerente tutte le funzioni strategiche e sviluppare nuove competenze innovando la formazione. Le diverse iniziative di Cantieri hanno coinvolto, a partire dal 2002, oltre 3.500 amministrazioni pubbliche, messo in rete conoscenze, costruito relazioni orizzontali tra migliaia di innovatori.

La Giornata degli innovatori, evento annuale organizzato nell'ambito del Forum PA nel quale vengono presentati i risultati dell'attività condotta dal Programma, ha chiamato a raccolta nella edizione 2005 oltre 1.500 fra funzionari, dirigenti pubblici ed esperti impegnati sulle tematiche dell'innovazione.

Lo sviluppo delle conoscenze

Per governare il cambiamento è importante che le amministrazioni dispongano di strumenti e metodologie idonei. Cantieri sviluppa e diffonde le conoscenze sull'innovazione tenendo conto delle specificità del settore pubblico, senza dimenticare di osservare altre esperienze.

Cantieri attiva ogni anno Laboratori che realizzano attività di ricerca e sviluppo sui temi più rilevanti per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche. Ad essi partecipano esperti provenienti dal mondo accademico, della ricerca e della consulenza assieme a dirigenti e funzionari delle amministrazioni che hanno sperimentato o stanno sperimentando con successo progetti di innovazione sui temi oggetto del laboratorio. Il percorso di ciascun Laboratorio si conclude con la realizzazione di un manuale operativo.

Nel periodo considerato l'attività dei Laboratori ha riguardato i seguenti temi: pianificazione strategica dei territori, esternalizzazione di servizi ed attività strumentali nelle amministrazioni pubbliche, competenze organizzative, misurazione dei risultati.

Cantieri con il suo portale www.cantieripa.it supporta gli innovatori che partecipano alle iniziative del Programma e tutti coloro che intendono aggiornarsi sui temi di frontiera dell'innovazione. Il portale, anche attraverso la sua *newsletter* quindicinale, fornisce informazioni sulle varie iniziative e diffonde informazioni, documenti e materiali sul dibattito e sulle esperienze di innovazione realizzate in Italia e a livello internazionale. Il portale di Cantieri ha raccolto una media di circa 50 mila accessi mensili.

Attraverso la collana editoriale “*Analisi e strumenti per l'innovazione*” il Dipartimento rende disponibili a tutti coloro che sono interessati al cambiamento nelle amministrazioni pubbliche gli strumenti di azione e di conoscenza messi a punto. La collana si compone di diverse linee: “*i Manuali*”, che contengono linee guida e metodi di intervento accompagnati da esempi di realizzazioni; “*gli Approfondimenti*”, che propongono studi di caso e riflessioni su argomenti di interesse particolare; *le Esperienze*, che raccolgono casi nazionali ed internazionali con cui confrontarsi; “*i Rapporti*”, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni; “*le Proposte*”, che contengono strategie e politiche per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche.

Nel periodo considerato sono stati pubblicati 6 nuovi volumi (*Sperimentare in ottica di genere*; *Amministrazioni in ascolto - Esperienze di customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche*; *Amministrazioni alla ricerca del benessere organizzativo - Esperienze di analisi del clima organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*; *Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche*; *Formazione e sviluppo del personale - Indagine sulla formazione del personale nelle amministrazioni pubbliche*; *Semplificazione e trasparenza - Lo stato di attuazione della Legge 7 agosto 1990, n.241*) e distribuite oltre 22.000 copie alle amministrazioni.

La sperimentazione assistita

Il cambiamento richiede sperimentazione. Il cambiamento non è un concetto astratto ma una pratica. Occorre dare concretezza alle idee traducendole in prassi e metodi di lavoro.

Cantieri promuove Cantieri di Innovazione per favorire la realizzazione diffusa del cambiamento. Nei Cantieri di Innovazione le amministrazioni diventano protagoniste e le metodologie di innovazione entrano nella vita di tutti i giorni trasformando il lavoro amministrativo. La conoscenza e il saper fare condivisi nei Laboratori e diffusi grazie ai manuali, trovano un'applicazione concreta nella sperimentazione sul campo che le amministrazioni possono realizzare attraverso i Cantieri di Innovazione.

Nella seconda edizione (2004 – 2005), i Cantieri di innovazione hanno affrontato temi emergenti di particolare rilevanza quali i piani di comunicazione, il bilancio sociale, i processi decisionali inclusivi e i regolamenti di organizzazione. Oltre 350 le amministrazioni partecipanti alla seconda edizione.

Il cambiamento integrato

Cantieri promuove un approccio di sistema all'innovazione attraverso un'azione congiunta sulle variabili gestionali, organizzative e della comunicazione, al fine di migliorare l'amministrazione nelle sue specifiche componenti ma anche nella sua unità.

I Successi di Cantieri è un'iniziativa realizzata in collaborazione con il Foromez e con la partecipazione di ForumPA, ANCI, UPI e SSPAL, finalizzata ad incoraggiare le Province, i Comuni e le Unioni di Comuni a predisporre e a realizzare Piani Integrati di Cambiamento. Con l'adesione a I Successi, il vertice direzionale (Direttori Generali e Segretari Generali) di comuni, province e unioni di comuni si impegna in un percorso biennale che incoraggia le amministrazioni a intraprendere un piano di azioni concrete e misurabili, attraverso l'impiego in forma integrata delle varie leve di intervento a disposizione degli enti locali, per promuovere il cambiamento organizzativo e gestionale.

Oltre 80 le amministrazioni che hanno completato il percorso proposto nella seconda edizione realizzata nel periodo considerato.

La formazione manageriale

Il cambiamento richiede competenze e un sapere tradotto in azione. Il Programma Cantieri si è assunto il compito di valorizzare le persone che operano nelle amministrazioni e per questo sviluppa nuove competenze e diffonde il valore dell'esperienza. Su questa base sono stati realizzati due dei più significativi ed importanti interventi di formazione professionale rivolti a funzionari, dirigenti e top manager delle pubbliche amministrazioni italiane.

Campus Cantieri è un progetto di formazione manageriale destinato a “promotori dell'innovazione” presenti nelle amministrazioni pubbliche locali di tutto il paese. L'obiettivo strategico è stato costruire una comunità di innovatori capace di trainare il cambiamento condividendo alcune priorità fondamentali per risolvere problemi collettivi e generare valore pubblico. Campus Cantieri ha coinvolto i dirigenti (manager responsabili di area o di settore) e i loro team (funzionari responsabili di settori e di unità operative) impegnati in progetti strategici di innovazione che, con diverse modalità – attività d'aula, attività sul campo e formazione a distanza -, hanno sperimentato metodi, strumenti e pratiche di ideazione, pianificazione, realizzazione e valutazione dei loro progetti.

Le competenze che Campus Cantieri si è proposto di rafforzare sono state: la capacità di governare il cambiamento, attraverso gli strumenti di programmazione e gestione strategica di progetti, l'uso delle tecnologie e la promozione di un clima interno caratterizzato da benessere organizzativo; la capacità di costruire decisioni coerenti con i problemi del territorio e quella di valutare le politiche, i relativi strumenti di intervento e gli impatti rispetto ai problemi affrontati.

Oltre 2.500 i funzionari e dirigenti di EE.LL. che hanno partecipato all'iniziativa. Il Forum per l'Alta Direzione è un'iniziativa pilota per lo sviluppo della leadership dei top manager delle amministrazioni territoriali con la quale il Programma Cantieri ha offerto al vertice amministrativo di regioni ed enti locali un'occasione di aggiornamento, scambio e confronto di alto livello sulle tematiche di frontiera per le amministrazioni pubbliche locali.

Esso è stato dedicato agli scenari del cambiamento (trasformazioni istituzionali, ambiente socio-economico di riferimento, nuove tecnologie), alle nuove strategie di azione dell'amministrazione locale e ai nuovi ruoli di direzione e alla gestione delle relazioni come risorsa di governo. Il Forum ha organizzato una serie di appuntamenti, in forma di workshop residenziale, che si sono conclusi nell'autunno 2005 con la partecipazione complessiva di 500 dirigenti di EE.LL.

2.6.2 L'Osservatorio sulla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni

L'Osservatorio sulla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, attivato dal 2002 presso l'Ufficio Innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni del Dipartimento, nel corso del 2005 ha effettuato 3 indagini riguardanti l'innovazione organizzativa e gestionale delle amministrazioni pubbliche. La prima ricerca ha riguardato *Le agenzie pubbliche, modelli istituzionali e organizzativi*, la seconda *La governance degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici* e la terza *Le politiche per la qualità nella gestione dei servizi*. In sintesi, di seguito, i dati più significativi scaturiti dalle tre indagini.

2.7 Le agenzie pubbliche. Modelli istituzionali e organizzativi

L'indagine, di carattere qualitativo, ha effettuato un approfondimento sul fenomeno delle agenzie, diffusosi particolarmente tra la fine degli anni '80 e l'inizio dei '90, che rappresenta uno dei più rilevanti trend di riforma del settore pubblico a livello internazionale.

L'indagine ha preso in considerazione, innanzitutto, il "modello" di agenzia, definendone le caratteristiche tipiche, che sono individuate, a livello OCSE, nella *disaggregazione strutturale* dall'amministrazione di riferimento, pur in un rapporto di vicinanza-raggiungibilità da parte di quest'ultima, secondo le strategie delineate dall'autorità politica competente (principio dell'*arm's lenght*); nell'*autonomia organizzativa* pur nel rapporto di diretta strumentalità rispetto all'amministrazione di riferimento; nell'esistenza di un rapporto di performance contracting, nella fissazione ex ante in un atto convenzionale con l'amministrazione di riferimento di obiettivi, risultati gestionali attesi e risorse necessarie. Tali elementi costituiscono la base dello schema noto a livello internazionale come schema del *Tripod Model*, o *modello del Treppiedi*.

Il modello su delineato è stato esaminato e confrontato con le agenzie operanti nel nostro territorio. L'indagine si è sviluppata attraverso lo studio di dieci casi ai diversi livelli di governo, centrale, regionale e locale. Sono state analizzate funzioni, struttura e rendimenti delle principali agenzie nazionali e locali, attraverso un confronto tra alcune delle agenzie preesistenti al d. lgs. 300/1999 ed alcune di quelle di più recente istituzione. Sono state, inoltre, esaminate e verificate l'efficienza e la funzionalità dei modelli esistenti ed individuate le diverse tipologie. Sono state, inoltre, fornite indicazioni per i dirigenti e gli

operatori che operano nelle agenzie e nelle amministrazioni territoriali interessate e coinvolte nel fenomeno.

Dall'indagine è emerso che le agenzie operanti nella realtà italiana non corrispondono all'ideal-tipo succitato. Nel nostro paese, soprattutto, manca di norma il pilastro del *performance contract*; in secondo luogo, esistono casi nei quali, invece, le agenzie formulano politiche e godono di elevati gradi di autonomia strategica, elementi questi ultimi non ricompresi nello schema concettuale del *Tripod Model*.

Dalla rilevazione, inoltre, è emerso che l'autonomia manageriale, cioè la facoltà e la capacità del management di decidere sulle risorse umane e strumentali e sul loro relativo impiego, sugli assetti organizzativi, risulta in media essere elevata, nonostante il modesto grado di *re-regulation*. Aspetto tipico del caso italiano è che le agenzie assumono configurazioni diverse da quelle dell'ente territoriale, sono quasi sempre soggetti di diritto pubblico, regolate dal diritto amministrativo e sottoposte alla disciplina del pubblico impiego.

In esito alla rilevazione di campo, per la riforma e la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche italiane, è stata formulata la proposta di due modelli idealtipici di agenzie, che potrebbero fornire criteri utili per sviluppare ed estendere il ricorso al modello di agenzia in Italia.

Il primo modello, come già sopra delineato, nel quale le agenzie godono di ampia discrezionalità e sono soggette solo ad alcune regole di carattere generale definite ad hoc, sull'esempio del modello estero tipico delle agenzie britanniche *Next Steps*, rinvierebbe al tipo rappresentato in Italia dalle Agenzie fiscali (nel caso di studio quella delle Entrate).

Il secondo modello, invece, è basato su una ipotesi di agenzia basata su alcuni elementi specifici: l'autonomia, intesa come garanzia di neutralità, quindi, con una sostanziale assenza di contrattazione; concentrazione di professionalità, in grado di proporre e formulare politiche, dunque, con riduzione del principio di distinzione tra *policy* e *operations*; in questo caso il riferimento al modello estero è quello dell'esperienza delle agenzie svedesi e, rappresentato nel nostro Paese dall'ARAN e dall'AIFA. La prima, in quanto svolge funzioni di indirizzo nella regolazione indipendentemente dalle maggioranze politiche, a tutti i livelli dei diversi comparti di contrattazione) e garantisce una funzione di negoziazione tecnico-professionale, non soggetta ad eventuali convenienze politiche di breve periodo. La seconda, che si occupa della regolazione dei processi di sviluppo e di immissione sul mercato di farmaci i cui criteri sono definiti nell'ambito di una comunità scientifica di riferimento.

In conclusione ed in estrema sintesi, la ricerca ha evidenziato che il modello di agenzia come centro di performance ha nel sistema pubblico italiano ampi margini di sviluppo ed estensione, e che esistono anche ampi spazi per il modello di agenzia della neutralità e del centro di competenze. Inoltre, ha segnalato l'esigenza di una revisione e modifica di alcuni dei criteri introdotti con il d. lgs. 300/1999.

2.8 La governance degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici

L'indagine di tipo qualitativo-quantitativo, ha compiuto un'ampia analisi dello scenario relativo al problema del governo dei servizi pubblici da parte degli enti locali, dei rapporti fra questi ultimi ed i soggetti gestori, delle modalità di conduzione dei servizi stessi nel quadro della attuale normativa di liberalizzazione.

Sono state studiate le caratteristiche delle diverse modalità di gestione e le relazioni tra il tipo di struttura adottata, nonché i risultati raggiunti in termini di *customer satisfaction*, efficienza e funzionalità.

La ricerca è stata condotta in due fasi successive.

La prima fase di carattere esplorativo, attraverso l'esame di dodici casi di studio, selezionati in maniera da assicurare una adeguata rappresentatività territoriale e tipologica (settoriale) nella gestione delle *public utilities*.

Gli enti locali cui i gestori interessati nell'indagine fanno riferimento sono stati studiati con due approcci differenziati, in particolare:

- analisi comparativo-induttiva, a partire da due fonti secondarie, rappresentate dai contratti di servizio e dai profili delle società erogatrici;
- analisi induttiva, a partire da fonti primarie, basata sulle interviste dirette in profondità effettuate ad amministratori o politici locali.

Nella fase esplorativa sono state generate sedici ipotesi di indagine ascritte alle seguenti aree tematiche principali:

- modalità di privatizzazione e motivazioni alla base della scelta operata;
- aspetti di governance;
- attività di verifica e controllo sull'operato dei gestori;
- meccanismi sanzionatori;
- ipotesi di internazionalizzazione;

- sinergie con altri enti locali;
- aree di criticità.

La seconda fase della ricerca, quella di carattere descrittivo, è stata svolta attraverso la realizzazione di un'indagine quantitativa su un campione rappresentativo di Comuni localizzati sull'intero territorio nazionale.

Essa è stata finalizzata all'acquisizione di informazioni ed elementi di conoscenza nell'ambito delle seguenti aree principali:

- modalità di gestione e/o di affidamento e motivazioni della scelta;
- efficacia e redditività dei diversi modelli applicati;
- meccanismi di governance e controllo;
- valutazioni sulle maggiori aree di criticità registrate.

Il piano di campionamento è stato mirato sui Comuni con popolazione uguale o superiore a 10.000 abitanti e ha portato alla formazione di un campione di 337 unità, pari al 30% del totale di quelli rientranti in tale classe dimensionale, distribuiti geograficamente secondo la tabella seguente:

Ripartizione geografica	Numero Comuni contattati	Contatti senza esito	Interviste effettivamente realizzate
Nord-Ovest	172	98	74
Nord-est	123	54	69
Centro	124	68	56
Sud ed Isole	283	145	138
Totale	702	365	337

La ricerca ha integrato metodologia esplorativa (qualitativa) e descrittiva (quantitativa) in maniera da assicurare il potenziamento del flusso informativo generato.

Dall'indagine non sono emerse condotte "tipo" poste in essere dagli enti locali (modalità di gestione del servizio pubblico alle quali è stato fatto sistematicamente ricorso al verificarsi di analoghe condizioni), tali da permettere di estrapolare un modello di validità generale.

Modalità di privatizzazione e motivazioni alla base della scelta operata:

gli assetti proprietari rilevati con prevalenza (affidamento a società di capitale), e trasversalmente a diversi settori di interesse, hanno evidenziato la progressiva transizione verso formule organizzative tipiche del comportamento privato; non si è ravvisata l'esistenza di una correlazione fra tipologia di servizio pubblico e formula di gestione, né è emersa una relazione diretta tra modello di gestione dei servizi pubblici locali e motivazioni che hanno indotto l'amministrazione alla sua adozione.

Aspetti di governance:

il contratto di servizio rappresenta lo strumento di governance più largamente utilizzato; la nuova visione e le competenze che il mutato ruolo delle amministrazioni locali richiede nella gestione dei servizi pubblici si stanno progressivamente formando, ma ancora non hanno raggiunto una fase di piena maturità; si è evidenziata una certa predisposizione ad intervenire nella fissazione degli indirizzi strategici dell'ente gestore, per il tramite di una formale assunzione di responsabilità della Giunta di fronte al Consiglio Comunale.

Attività di verifica e controllo sull'operato dei gestori:

una percentuale non marginale di casi ha evidenziato l'assenza di controlli di natura operativa sulla condotta dei gestori. I controlli sull'efficienza produttiva e sulla modalità di erogazione del servizio, infatti, non vengono effettuati nel 20% dei Comuni; quelli sulla redditività nel 40%; il fenomeno è indipendente dalla dimensione dei Comuni osservati, con l'unica eccezione della classe dimensionale maggiore (oltre 250.000 abitanti); nella maggioranza dei casi (oltre il 40%), l'azione di controllo viene esercitata attraverso l'ampliamento delle competenze degli amministratori, mentre soltanto per una percentuale di poco superiore al 10% (e soprattutto nei Comuni maggiori di 100.000 abitanti con localizzazione Centro Nord) avviene attraverso uffici *ad hoc*; l'orientamento alla produzione, più che agli utenti, non sembra ancora essere stato definitivamente superato. Le carte di servizi non sono state adottate nel 40% dei casi, mentre nel 60% non viene effettuata alcuna azione di monitoraggio per verificare il grado di diffusione e conoscenza della carta presso i cittadini; le indagini per la rilevazione della *citizen satisfaction* sono effettuate soltanto dal 20% dei Comuni intervistati (in prevalenza al Nord).

Meccanismi sanzionatori:

mancono meccanismi sanzionatori nel 30% dei casi osservati; la percezione di inefficacia delle misure attualmente disponibili ricorre in un ulteriore 40% delle risposte.