



**Associazione Finanziari
Cittadini e Solidarietà - Ficiesse**
Organizzazione civica ex art. 118 Cost.



Comitato Articolo 52 - Militari tra la gente
*“L’ordinamento delle Forze armate si informa
allo spirito democratico della Repubblica”*

Giuseppe Fortuna

PROGETTO ETP

**PER AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CHE VOGLIONO FOCALIZZARE
I LORO PROCESSI DECISIONALI SULLE EFFETTIVE ESIGENZE
E NECESSITÀ DEI CITTADINI E DELLE COMUNITÀ LOCALI**

DOCUMENTO D’IMPIANTO

Efficienza nel controllo dei costi delle organizzazioni pubbliche
Trasparenza dei dati di gestione e sull’andamento dei fenomeni
Partecipazione dei cittadini alla definizione degli obiettivi,
alla valutazione dei risultati raggiunti,
alla determinazione del merito

Targets: Organizzazioni pubbliche, Organizzazioni senza fini
di lucro, Cittadini, Organizzazioni civiche, Organi legislativi,
Nuclei di Progetto ETP Italia 2012

FEBBRAIO 2012

PREMESSA

Il *Progetto Efficienza Trasparenza e Partecipazione Italia 2012* ha la finalità di individuare un percorso semplice, rapido e che parta dal basso per indurre qualunque organizzazione pubblica a raggiungere *standard* di produttività, qualità e controllo dei costi pari o superiori a quelli dei più paesi più evoluti.

Il Progetto è, quindi, nel contempo, un metodo e una visione.

Un *metodo*, perché indica come gruppi di cittadini organizzati, determinati e coesi possano, in tempi rapidi, sulla base della legislazione vigente e utilizzando tecnologie disponibili, ottenere da chiunque sia investito di responsabilità pubbliche **risultati di immediato, diretto e tangibile miglioramento e a costi decrescenti** per la collettività.

Una *visione*, perché gli strumenti e le tecnologie da utilizzare vengono collocati in una prospettiva di evoluzione coordinata e coerente valorizzando esperienze in parte già attuate nel nostro paese, in parte in via di attuazione in altre democrazie avanzate.

Il Progetto si sviluppa in due fasi.

La prima fase è quella del presente Documento di impianto, che può essere definita **FASE DELLA CONOSCENZA** e che spiega, in modo il più possibile discorsivo e atecnico, le teorie, le logiche, le motivazioni, i tempi, i modi e i passi che riteniamo si debbano compiere per indurre il cambiamento auspicato, indicando nel contempo l'ampia strumentazione normativa introdotta in un arco ormai ventennale nel nostro ordinamento, a partire dalla legge 241 del 1990 fino alla recente legge 150 del 2009 e alla costituzione di Civit e degli OIV, organismi indipendenti di valutazione. Un processo di innovazione legislativa, peraltro, che è ancora in pieno svolgimento e che proponiamo possa portare all'istituzione, come spiegheremo nel paragrafo ..., di *nuove figure*, da eleggere a livello territoriale e nazionale, che interpretino gli interessi dei cittadini e dei territori nei momenti dell'acquisizione e dell'analisi dei dati sui fenomeni socio-economici di interesse, degli esiti dell'azione amministrativa attesi, della coerente determinazione degli obiettivi da parte delle organizzazioni pubbliche e della valutazione dei risultati conseguiti dai diversi livelli della dirigenza pubblica.

La seconda fase o **FASE DELLE SPERIMENTAZIONI**, partirà entro il primo trimestre del 2012 con una prima serie di attuazioni, dove però siano presenti quelli che noi definiamo i *tre presupposti minimi del Progetto TEP*, che sono:

- 1) *un territorio esattamente individuato*, non importa se grande, medio, piccolo o piccolissimo;
- 2) *l'esistenza*, in quel medesimo territorio, di una o più *organizzazioni civiche* composte da persone coese, determinate, preparate alle logiche del Progetto e con un po' di tempo da mettere a disposizione;
- 3) una esattamente individuata e fortemente sentita *esigenza di miglioramento*, un cambiamento, cioè, avvertito in quell'ambito territoriale come desiderabile e urgente.

Il Progetto si rivolge cioè a cinque categorie di soggetti:

- le **organizzazioni civiche**, formate da cittadini attivi di cittadini, legittimate alle nuove forme di protagonismo nella gestione della cosa pubblica dalla riformulazione, avvenuta nel 2001, dell'ultimo comma dell'**articolo 118 della Costituzione** per il quale <<Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà>>; organizzazioni civiche, quindi, alle quali il Progetto intende dare contenuti, metodo e spunti per concrete realizzazioni;
- le **organizzazioni pubbliche**, intese per tali le strutture che impiegano, a qualunque titolo, risorse pubbliche per fornire servizi divisibili o indivisibili ai cittadini e quindi: pubbliche amministrazioni centrali e territoriali, autorità deputate a garantire la funzione giustizia, enti pubblici economici, aziende di produzione di servizi di pubblica utilità; organizzazioni pubbliche, quindi, alle quali il Progetto mira a dare spunti di autoanalisi critica e opportunità di ripensamento o di perfezionamento dei sistemi interni di pianificazione, programmazione, di reportistica e controllo anche riportando alcune esperienze concretamente realizzate in una grande organizzazione pubblica diffusa capillarmente nel territorio nazionale e caratterizzata da una grande varietà di compiti e di impieghi (la Guardia di finanza) e una piccola organizzazione pubblica fortemente accentrata e con una dirigenza giovane e di alto livello culturale e professionale (Autorità Garante per la protezione dei dati personali con sede unica a Roma);
- gli **organi della funzione legislativa**, nazionali e territoriali, affinché proseguano, con produzioni normative coerenti, l'opera iniziata con la legge 241 del 1990 e approdata da ultimo alla legge 150 del 2009 e alla costituzione di Civit e degli OIV;
- i componenti dei **Nuclei ETP Italia 2012**, cioè le strutture appositamente costituite per condurre le singole sperimentazioni sul territorio attraverso i passi e con le procedure che saranno indicate nella seconda fase (detta, appunto, "delle sperimentazioni").

Il Documento d'impianto del Progetto Etp si compone, conseguentemente, di sei parti:

- la prima ha carattere didascalico e illustra le dinamiche di funzionamento di qualunque organizzazione pubblica, individuando i diversi portatori di interessi (stakeholders) che devono avere ruolo e molta maggiore rilevanza per riuscire a indurre efficienza, produttività e qualità nelle strutture pubbliche considerate;
- la seconda si sostanzia in una analitica ricognizione delle norme di legge e interne agli apparati pubblici attualmente in vigore che obbligano le organizzazioni pubbliche alla trasparenza e consentono, già oggi, forme di partecipazione delle organizzazioni civiche alla gestione della cosa pubblica;
- la terza, anch'essa didascalica, illustra le caratteristiche della «gestione per obiettivi» (management by objectives), che è il metodo scelto dal legislatore italiano per indurre la cultura della misurazione e del miglioramento della *performance* nelle strutture pubbliche, con l'individuazione delle principali regole da rispettare e degli errori da evitare;

- la quarta parte fa il punto sul forte impatto che possono (e debbono) avere sul miglioramento delle *performances* pubbliche le nuove tecnologie, riprendendo pedissequamente dall'enciclopedia libera "Wikipedia", concetti, come quelli di *e-governement*, *open data*, *open government* e *big society*, sui quali si fondano esperienze d'avanguardia avviate negli ultimissimi anni in alcune democrazie tra le più avanzate;
- la quinta si concentra su quella che riteniamo essere la principale causa dell'attuale insoddisfacente funzionamento delle organizzazioni pubbliche italiane, con un cenno alla proposta di istituzione di nuove figure elettive che abbiamo chiamato i "*prefetti dei cittadini*";
- la sesta e ultima parte è dedicata all'impostazione metodologica delle sperimentazioni che saranno avviate sul territorio a partire dal primo trimestre 2012 e alle modalità di costituzione e di funzionamento dei "Nuclei di Progetto Tep" che saranno incaricati di seguirle e di dirigerle.

I passaggi che riteniamo rappresentino "concetti chiave" che è necessario assolutamente comprendere e memorizzare sono **evidenziati in giallo** e affiancati dalla casella

*Concetto
chiave n...*

I contenuti del Progetto non vengono dal nulla, ma sono il risultato di un percorso condotto da chi scrive in un lungo arco temporale, con realizzazioni attuate, tra l'altro:

- tra il 1993 e il 1999, nel Corpo della Guardia di finanza;
- tra il 1997 e il 1998, nell'ambito del Progetto di Funzione Pubblica denominato "Cambia P.A.", nell'ambito del quale la Guardia di finanza fu incaricata di condurre il progetto-pilota relativo al controllo di gestione e chi scrive lo condusse in qualità di capo-progetto;
- tra il 2003 e il 2008, nell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali nell'ambito del Progetto per la realizzazione del "Sistema informativo direzionale" e, successivamente, per il monitoraggio mensile delle attività di produzione.

Invitiamo chiunque ritenga di poter proporre, purché sussistano i tre "presupposti minimi Etp", l'effettuazione di specifiche sperimentazioni a mettersi in contatto con l'Associazione Ficiesse o con il Comitato Articolo 52:

- o attraverso e-mail da inviare a info@ficiesse.it o info@articolo52.it;
- o telefonando ai numeri 06.4742965 (anche fax) e 340.2993001;
- o scrivendo all'Associazione Ficiesse o al Comitato Articolo 52, via Palestro n. 78, 00185 Roma.

GIUSEPPE FORTUNA
Segretario generale Ficiesse
Presidente Comitato Articolo 52

PARTE PRIMA

DINAMICHE DI UNA ORGANIZZAZIONE PUBBLICA VOLTA AL MIGLIORAMENTO CONTINUO

*Target: cittadini, organizzazioni civiche, componenti
Nuclei di Progetto Etp Italia 2012*

1. IL CONTESTO E L'OGGETTO DELLE ANALISI

Definiamo innanzi tutto contesto e oggetto delle analisi partendo dalla figura 1.

Al centro delle nostre osservazioni è l'OPC: **organizzazione pubblica considerata**, cioè un centro di responsabilità dirigenziale di una qualunque struttura pubblica, intendendo:

- per *organizzazione pubblica* un'entità composta da una o più persone istituzionalmente incaricata di produrre servizi per i cittadini o comunque di svolgere una funzione per le quali consuma risorse pubbliche;
- per *centro di responsabilità dirigenziale* un livello dell'OPC dotato di poteri di gestione, che abbia cioè il potere di disporre di risorse umane, materiali e finanziarie dell'organizzazione e di indirizzarle verso il raggiungimento di risultati.

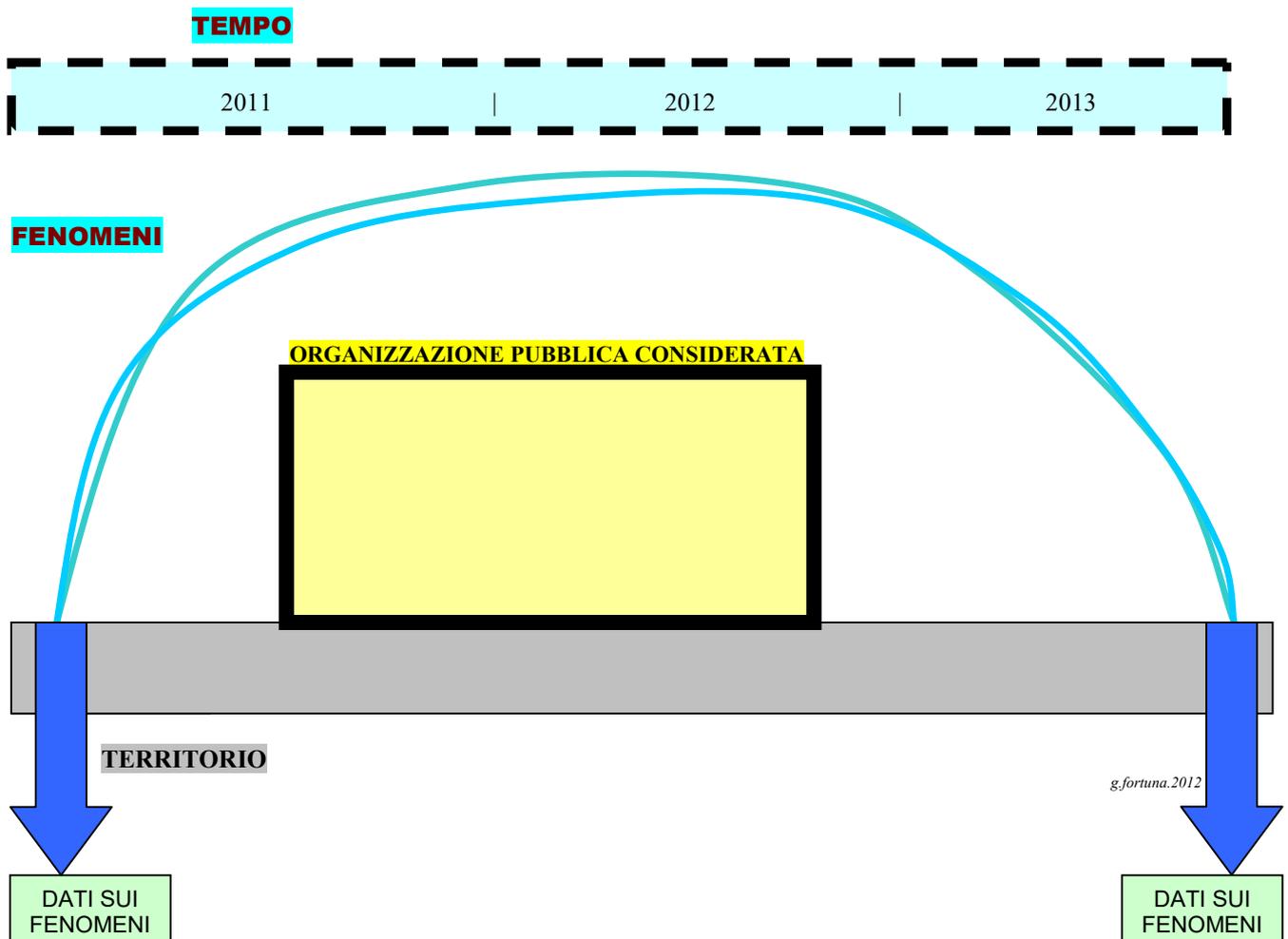


Figura 1: Il contesto

**Concetto
chiave n.1**

L'individuazione dell'OPC non dipende, quindi, dal grado o dal ruolo (dirigente, quadro, operativo, esecutivo comunque denominati) al quale appartiene il dipendente preposto alla struttura, bensì dal fatto oggettivo che tale persona sia investita dall'organizzazione del potere di decidere l'impiego delle risorse e della responsabilità di conseguire obiettivi.

Così, può ben essere considerata OPC, ad esempio, una Stazione dei Carabinieri, sebbene comandata da un ispettore, cioè da un quadro dell'Arma; mentre non costituisce OPC un incarico formalmente di direzione, al quale è preposto un grado di vertice dell'organizzazione, che però di fatto non è responsabile di obiettivi.

Ci riferiamo, inoltre, a qualsunque organizzazione pubblica, operante in qualunque parte del territorio nazionale.

L'OPC può essere, così, un intero ospedale come pure una sua articolazione interna, un singolo istituto scolastico come l'intero provveditorato, l'ufficio anagrafe di un municipio come tutto il Comune, un ufficio territoriale dell'Agenzia delle entrate come l'intera Direzione regionale, un ufficio di Polizia come la superiore Questura o addirittura l'intero Dipartimento di PS. Insomma, OPC può essere qualsivoglia struttura pubblica che produca servizi pubblici per clienti esterni a qualunque livello di aggregazione gerarchica.

1.1 L'IMPORTANZA CHE OGNI OPC INDIVIDUI ESATTAMENTE E REVISIONI PERIODICAMENTE LE SUE MISSIONI ISTITUZIONALI PUBBLICANDO TUTTI I RISULTATI SUL PROPRIO SITO INTERNET

Una OPC esiste perché ha delle precise missioni istituzionali da svolgere determinate in genere da norme.

Tali missioni vanno:

- individuate sempre tutte e con assoluta precisione;
- revisionate periodicamente;
- rese pubbliche sui siti internet obbligatori del soggetto pubblico considerato.

**Concetto
chiave n.2**

Anticipiamo, sul punto, che si dovrà tendere a **rendere obbligatoria l'istituzione di più siti internet dell'OPC**

Ciò al fine di rendere di pubblico dominio:

- le missioni istituzionali dell'OPC;
- le revisioni periodiche delle missioni istituzionali;
- i dati annuali dei fenomeni relativi al territorio di competenza dell'OPC ai quali le missioni si riferiscono;
- gli obiettivi annuali e pluriennali fissati all'OPC dai livelli superiori;
- i risultati effettivamente conseguiti dall'OPC.

Esempio relativo alla funzione di pubblica sicurezza. I dati d'interesse saranno, in questo caso, l'andamento dei fatti costituenti reato, con riferimento alle tipologie di illecito che hanno rilievo nel territorio dell'OPC, paragonando quanto sta avvenendo nell'anno in corso con i dati degli anni precedenti. In un ricco comune del nord-est potrà essere ritenuto di rilevante interesse l'andamento del fenomeno delle rapine nelle ville. Nel municipio del centro di una città metropolitana, invece, l'andamento dei borseggi su un determinato bus. In un municipio periferico, lo spaccio di stupefacenti o magari il fenomeno del gioco d'azzardo.

Esempio per la funzione tributi. Tra i dati importanti da conoscere e di cui valutare l'andamento vi saranno certamente quelli delle caratteristiche dell'economia, delle caratteristiche dei fenomeni di evasione e di elusione, dell'andamento del gettito delle imposte per settore economico, degli obiettivi di riduzione delle aree di evasione e di elusione e del corrispondente aumento fisiologico del gettito nel corso degli anni a venire. Ad esempio, nel comune di Prato, tra i fenomeni da seguire con attenzione ci sarà certamente l'andamento dell'industria tessile, la regolarità del lavoro nei numerosi laboratori che impiegano mano d'opera in nero, le azioni concrete che l'OPC intende condurre per ridurre il fenomeno del sommerso, aumentare i controlli e pervenire all'aumento fisiologico del gettito delle imposte dal settore tessile e della regolarizzazione della mano d'opera. Altrettanto si farà nel Comune di Solofra, in provincia di Avellino, per l'industria conciaria, a Vietri sul Mare per l'industria delle maioliche, Milano per le pratiche elusive in particolari operazioni infra gruppi e così via.

1.2 DIFFERENZA TRA OUTCOME E OUTPUT E IMPORTANZA DI INDIVIDUARE ESATTAMENTE "COSA" I VERTICI DELLA STRUTTURA CONSIDERANO RISULTATO

Concetto
chiave n.3

Un aspetto determinante da notare è che **i risultati delle azioni di gestione dell'OPC vanno misurati non soltanto in termini di outputs**, cioè di servizi versati a clienti (stakeholders) interni o esterni, **ma specialmente in termini di outcomes**, cioè di modificazioni dei fenomeni socio/economici di competenza dell'OPC, che poi sono i veri "esiti" delle azioni amministrative realizzate.

Gli outcomes possono in qualche caso coincidere con gli outputs, ma molto più spesso se ne differenziano fortemente. La distinzione è importante perché una delle regole fondamentali di ogni organizzazione, non importa se pubblica o privata, è che i dipendenti tendono a fare soltanto quello che è considerato dal vertice come "RISULTATO". In genere, in un'organizzazione **quello che interessa ai vertici è mantenere la posizione di supremazia**. In un'azienda di piccole o medie dimensioni, conta il profitto del proprietario/imprenditore, in un organismo a conduzione politica è mantenere il consenso degli elettori, in una pubblica amministrazione, come in una grande azienda a conduzione manageriale, è che la dirigenza di vertice mantenga il proprio potere di direzione e controllo.

Esempi. Se uno dei risultati principali indicati a un nucleo di polizia tributaria della Guardia di finanza è l'aumento del numero degli evasori totali scoperti, l'ufficiale dirigente di quel reparto tenderà a fare tutto il possibile per aumentare quel numero e tenderà quindi a disinteressarsi del resto che non è considerato obiettivo: ad esempio, del gettito naturale delle imposte. Immaginiamo la scena: "Comandante – chiede l'ispettore – ho saputo che Tizio ha appena iniziato una nuova attività in nero, lo andiamo a prendere?". "No – risponde il comandante – teniamolo buono per l'anno prossimo, a dichiarazione chiusa, altrimenti non ci conta come evasore totale".

Altro esempio. OPC incaricata di attività di polizia. Ipotesi A (l'organizzazione enfatizza il numero di persone arrestate in ciascun anno). L'appuntato: "Comandante, abbiamo fermato il responsabile di un reato per il quale è previsto l'arresto facoltativo, che facciamo? lo denunciamo a piede libero?"; "Sei matto? Arresta, arresta, che ci alza la statistica". Ipotesi B (organizzazione che considera risultato non gli arrestati ma i denunciati). Stessa domanda dall'agente: "Dottore, lo arrestiamo?"; "Sei matto? Vuoi perdere tempo? Prepara piuttosto l'informativa di reato".

In altri termini, se un'organizzazione di polizia considera risultato il numero delle persone arrestate, l'OPC tenderà ad arrestare ogni volta che è possibile i presunti responsabili di illeciti penali, se non considera tale dato come rilevante, gli arresti facoltativi tenderanno a zero. Cambia, quindi, e molto, per il presunto colpevole l'essere stato controllato dall'organizzazione A o dall'organizzazione B, come anche per il signor Tizio essere controllato nel primo anno di attività o nell'esercizio successivo.

Cos'è, viceversa, che rischia di non cambiare? Rischiano di non cambiare gli outcomes: l'aumento del gettito naturale delle imposte e la diminuzione del fenomeno criminale considerato.

Concetto
chiave n.4

È fondamentale, quindi, se si vogliono evitare distorsioni e comportamenti opportunistici, verificare sempre che l'OPC consideri gli outcomes come risultati assolutamente prioritari e che coordini a questi la maggior parte degli outputs indicati come obiettivi.

Per comprendere meglio questi fondamentali concetti, si pensi a quanto avvenuto, in tutt'altro settore, con il **passaggio dalla logica dell'Autovelox**, basato solo sugli outputs, **alla logica del Tutor**, basato sugli outcomes.

Fino a qualche anno fa, quello che contava per le pattuglie di polizia stradale e polizia municipale era il numero di verbali elevati (output) e anzi tanto maggiori erano le contestazioni, tanto più bravi erano considerati gli agenti operanti, visti gli effetti positivi sul bilancio in termini di gettito delle sanzioni. Tale logica ha portato a ripetuti casi di macchine fotografiche nascoste in luoghi improbabili e a semafori che passavano dal verde al rosso in tempi sempre più brevi, senza alcun effetto quanto a numero di morti e feriti sulle strade.

A un certo punto si è passati a considerare come risultati attesi e desiderabili gli outcomes della diminuzione degli incidenti in precisi tratti ad alta mortalità o in quelle (esattamente individuate) curve pericolose e le OPC hanno immediatamente cambiato strumenti e strategie. Da una parte, infatti, è stato adottato il sistema Tutor, che calcola la velocità media in modo che se si vuole andare a 300 all'ora bisogna poi necessariamente fermarsi in un'area di servizio, e, dall'altra, gli Autovelox sono stati

posizionati prima di quelle curve avendo però cura di dichiararne pubblicamente le posizioni con cartelli e comunicazioni alle aziende costruttrici di navigatori satellitari.

Risultati: meno incidenti, meno morti, meno feriti. Il tutto esattamente misurato (e pubblicamente dichiarato) dalle OPC interessate.

Ecco l'importanza di non lasciare mai sole, ma di assistere e controllare sempre, con assoluta attenzione, le OPC nel momento della decisione di "cosa" sia considerato davvero come risultato di rilievo da raggiungere.

1.3 IL TERRITORIO

Altra dimensione da considerare è quella del territorio, alla quale è già stato fatto un rapido cenno. S'è detto che L'OPC può essere un intero ospedale o una sua articolazione interna, un istituto scolastico o l'intero provveditorato, un ufficio anagrafe come tutto il Comune, un ufficio territoriale dell'Agenzia delle entrate come l'intera Direzione regionale, un ufficio di Polizia come tutta la Questura, e così via.

*Concetto
chiave n.5*

È fondamentale osservare come i dati devono provenire dai sistemi di contabilità gestionale che l'OPC deve rendere noti ai cittadini tramite la loro pubblicazione su specifici siti internet di ciascun OPC, riferiti quindi a ben definiti ambiti territoriali.

Soltanto in questo modo, infatti, gli stakeholders potranno riuscire ad avere un'influenza determinante nella gestione dell'OPC, specialmente nei momenti della determinazione degli obiettivi annuali e della valutazione dei risultati raggiunti.

Peraltro, come meglio spiegato nel successivo paragrafo ..., i dati devono essere pubblicati in formati suscettibili di **libera rielaborazione** all'esterno delle organizzazioni pubbliche che li hanno forniti. E tale esigenza impone l'operatività in ogni OPC di sistemi analitici di contabilità della gestione basati, oltre che su nomenclature per destinazione e per funzione obiettivo, anche per centro di responsabilità e livelli gerarchici.

1.4 IL TEMPO

C'è poi la dimensione tempo.

*Concetto
chiave n.6*

La gestione di ogni OPC deve essere soggetta al principio della continuità delle rilevazioni dei fenomeni.

Infatti, se l'OPC:

- ha già conseguito risultati di eccellenza quanto a costi, produttività, qualità e outcomes, l'obiettivo sarà mantenere tali risultati negli esercizi successivi;

- non ha ancora conseguito risultati di eccellenza, verranno considerati obiettivi degli esercizi successivi il minore costo di produzione, la maggiore produttività, la maggiore qualità e il miglioramento degli outcomes rispetto agli anni precedenti.

Rilevazioni e obiettivi devono essere forniti e resi pubblici sui siti internet delle OPC **in modo costante, uniforme e comparabile nel tempo**, in modo da poter svolgere analisi, individuare le prestazioni migliori, individuare le soluzioni adottate dai *best in class*, approfondirle, analizzarle nel dettaglio e nelle soluzioni organizzative adottate per poi diffonderle tra tutte le altre OPC stimolando l'emulazione e fissando obiettivi di miglioramento certamente possibili e attuabili in quanto raggiunti dal "migliore della classe".

1.5 LE TRE DIMENSIONI DELLA GESTIONE E L'INDISPENSABILITÀ (ANCHE A FINI ANTICORRUZIONE) DELL'ISTITUZIONE DI CONTABILITÀ ANALITICHE

Concetto
chiave n.7

Per poter essere gestita in modo consapevole e poter migliorare, ogni organizzazione deve dotarsi di adeguati **SISTEMI DI CONTABILITÀ ANALITICA DELLA GESTIONE.**

Ma cosa dovrà considerare un adeguato sistema di contabilità dell'OPC? Osserviamo la figura 2.

Un buon sistema di contabilità gestionale deve necessariamente considerare tre dimensioni. Già sappiamo che ogni OPC esiste per realizzare servizi e quindi la prima dimensione sono i **PRODOTTI**. I prodotti derivano da processi di lavoro, cioè da **ATTIVITÀ**. Le attività assorbono **RISORSE**: umane (giornate o meglio ore/persona messe a disposizione dai dipendenti), materiali (beni strumentali e di consumo impiegati) e finanziarie (denaro per le retribuzioni ai dipendenti e per l'acquisto delle risorse materiali).

Le tre dimensioni vanno accuratamente individuate e distinte perché, come diremo nel paragrafo ..., formano l'oggetto della contabilità gestionale, indispensabile per le analisi e le misurazioni in assenza delle quali non è possibile apprezzare avviare e controllare alcun tipo di miglioramento.

Concetto
chiave n.8

Ogni organizzazione, sia pubblica che privata, si concentra soltanto quello che la stessa organizzazione considera importante per ottenere incentivazioni economiche e progressioni di carriera.

Le imprese private sono agevolate dalla presenza di altre due dimensioni, entrambe numeriche per definizione: il capitale investito e i ricavi conseguiti. Tali dimensioni, prevalentemente monetarie, ne generano per differenza una quinta, che è poi, per loro, la più importante: **il profitto** (o la perdita).

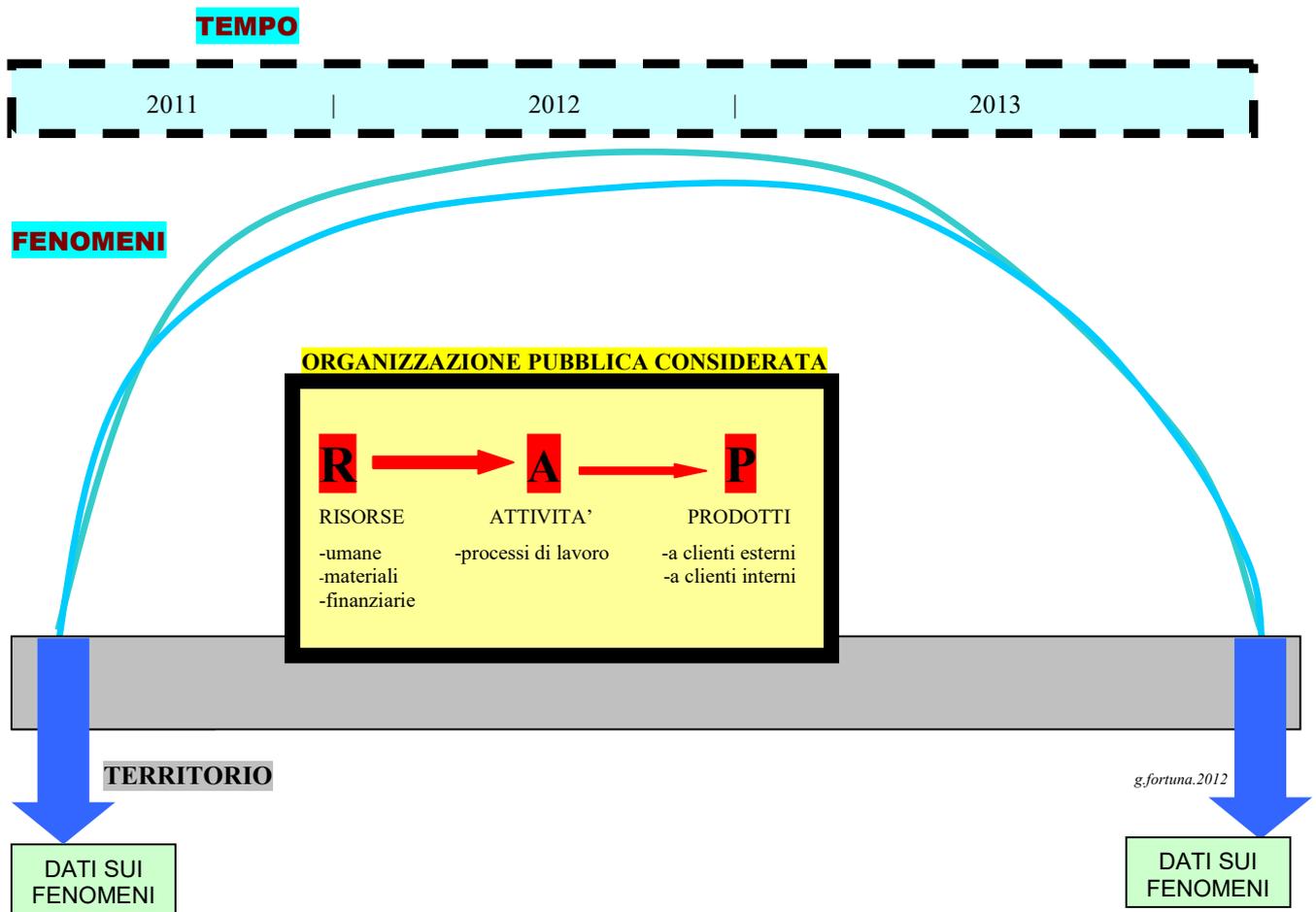


Figura n. 2: Gli oggetti di una contabilità analitica della gestione

Le organizzazioni che svolgono funzioni pubbliche e non hanno quindi normalmente fini di lucro conoscono anch'esse la dimensione capitale investito, ma **non quella dei ricavi** perché non esitano prodotti sui mercati, e quindi, se vogliono avviare dei processi di miglioramento della produzione e dei costi, devono ancora di più impegnarsi:

- a misurare con puntualità e attenzione le risorse impiegate e i prodotti conseguiti;
- nonché, per i motivi che diremo più avanti, a svolgere attente analisi sulle attività, cioè sui processi di lavoro.

Concetto chiave n.9

In mancanza di una adeguata **contabilità analitica di gestione**, l'organizzazione pubblica rimane esposta ai comportamenti opportunistici, e in primo luogo della **corruzione**, e, col tempo, tende inevitabilmente a seguire logiche estranee agli interessi dello Stato e dei cittadini o comunque con questi confliggenti: **cordate interne**, **caste**(che sono poi cordate esterne), **massonerie deviate**, **interessi lobbistici** e così via.

1.6 L'IMPORTANZA DI INDIVIDUARE I DIVERSI STAKEHOLDERS PER MISURARE LA QUALITÀ E DEFINIRE IL MERITO

Chi sono i "clienti" interessati alle attività dell'OPC? Lo mostra la figura 3.

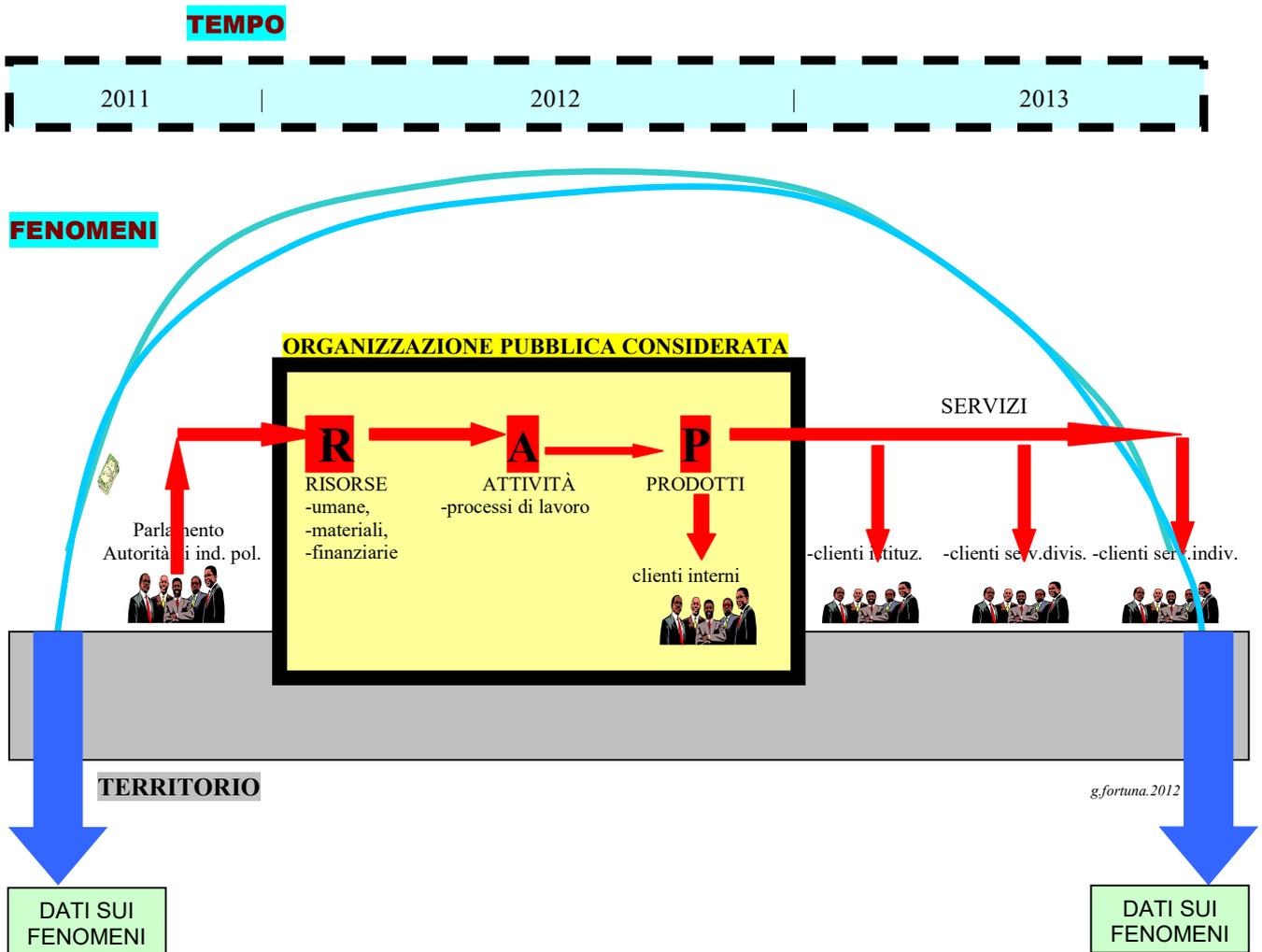


Fig. 3: I portatori di interessi (stakeholders)

Tali soggetti possono essere classificati in quattro tipologie:

- i **cittadini fruitori di servizi pubblici indivisibili**, classico esempio la difesa;
- i **cittadini fruitori di servizi pubblici divisibili**, come chi presenta un ricorso al giudice civile, chi chiede il rilascio di un passaporto o di una carta d'identità, il contribuente che ha diritto a un rimborso iva e così via;
- i **"clienti" istituzionali**, cioè altre organizzazioni pubbliche che ricevono dall'OPC un "semilavorato", come nel caso del pubblico ministero destinatario dell'informativa di reato o di una cosa sequestrata da un ufficio di polizia,

oppure nel caso del funzionario dell'Agencia delle entrate che inizia l'accertamento a seguito del verbale di constatazione ricevuto da un reparto della Guardia di finanza;

- i "**clienti" interni**, rappresentati dai dipendenti della stessa OPC che, ad esempio, hanno diritto alla retribuzione mensile, al pagamento di indennità accessorie, al rimborso di spese di missione et cetera.

A tali quattro categorie di *stakeholders* se ne aggiungono altre sulle quali per il momento non ci soffermiamo, quali il Parlamento, gli organi di indirizzo politico (ministri, authorities, ecc.), gli organismi esterni di controllo che rappresentano gli interessi dello Stato.

Concetto
chiave n.10

Uno degli obiettivi fondamentali del Progetto TEP è quello di permettere la **massima valorizzazione dei clienti esterni delle OPC** e dare loro gli **strumenti** necessari per intervenire in modo efficace nei momenti della determinazione degli **obiettivi**, della individuazione delle **priorità**, della **valutazione dei risultati** raggiunti e della valutazione della **capacità del dirigente** dell'OPC.

Soltanto i destinatari della produzione, d'altra parte, possono definire la *qualità* del servizio ricevuto e dare senso concreto e non formale, come avviene correntemente, alla parola *merito*.

Infatti:

Concetto
chiave n.11

- la **QUALITÀ** un concetto **assolutamente concreto** che **è necessario esprimere in numeri finiti** e che può essere definito come **il grado di soddisfazione del cliente che riceve il prodotto**.

Quindi, potrà essere considerato di qualità 10 il pagamento di uno stipendio al dipendente non oltre il primo giorno del mese, decidere la causa civile entro un anno dalla presentazione del ricorso, consegnare il passaporto nella settimana successiva alla richiesta o la carta d'identità nello stesso giorno;

Concetto
chiave n.12

- il **MERITO** è, invece, la valutazione complessiva dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi, in termini di costi, quantità, qualità ed effetti, concordati tra i livelli gerarchici dell'organizzazione con i cittadini e riferiti **non soltanto di outputs quanto specialmente in termini di outcomes**.

Merito, quindi, per rimanere agli esempi fatti in precedenza, è raggiungere gli obiettivi (determinati negli appositi piani annuali o pluriennali) di:

- far riemergere del 20 per cento il sommerso nei comuni di Prato o di Solofra;
- ottenere una diminuzione di oltre il 50 per cento del fenomeno delle rapine in villa a Treviso;

- ridurre del 30 per cento il numero degli evasori totali scoperti con contestuale analogo aumento delle dichiarazioni di inizio di attività nei settori interessati dal fenomeno nei territori considerati;
- rilasciare il passaporto entro sette giorni dalla domanda del cittadino;
- emettere la sentenza del giudice civile entro un anno dalla presentazione del ricorso;
- ottenere, da parte del Centro di responsabilità n. 30 della Pubblica Amministrazione Alfa, nella funzione "gestione del personale" un impiego pari al 15 per cento di ore/persona in meno rispetto all'anno precedente, avvicinandosi in tal modo alla prestazione del *best in class* rappresentato dal Centro di responsabilità n. 1 della stessa Amministrazione mantenendo inalterate la quantità e la qualità della produzione.

1.7 COME MIGLIORARE PRODUTTIVITÀ, QUALITÀ E *OUTCOMES* DELLE FUNZIONI PUBBLICHE RIDUCENDO I COSTI

Ma come si può, in concreto, migliorare costi, produttività e qualità delle funzioni pubbliche? Si può (si deve) fare, a nostro avviso, muovendo i passi che descriviamo sinteticamente nei paragrafi che seguono.

1.7.1 PRIMO PASSO: PUBBLICARE SEMPRE NEI SITI INTERNET DELL'OPC TUTTI I DATI DELLE CONTABILITÀ ANALITICHE DELLA GESTIONE

Concetto chiave n.5

Il primo passo è costituito dalla necessità che ogni organizzazione pubblica, di qualunque tipo e livello, sia obbligata - per legge - a dotarsi **non soltanto di un sito internet nazionale com'è adesso, ma anche di siti internet per ciascuna OPC presente sul territorio.**

Sul sito nazionale e sui siti delle OPC territoriali devono essere, in particolare, pubblicati:

- 1) informazioni analitiche relative almeno al triennio precedente, oltre che all'anno in corso, riguardanti:
 - a) i **dati precisi dell'andamento dei fenomeni socio-economici di propria competenza dell'OPC** distinti:
 - per tipologie di fenomeni, compresi quelli di specifico interesse (es.: numero di rapine in ville e appartamenti a Treviso);
 - per singolo anno;

- per ambito territoriale omogeneo e comunque non superiore al livello provinciale.

Ad esempio, nei siti degli OPC di Polizia e Carabinieri saranno riportati i reati denunciati o accertati distinti per anno, per tipologie, per territori omogenei;

- b) l'indicazione analitica degli **obiettivi assegnati** in ciascun anno ai responsabili dell'OPC;
- c) un **documento di motivazione** delle scelte degli obiettivi redatto dal livello che li ha assegnati;
- d) l'indicazione analitica dei dati costituenti i **risultati conseguiti dall'OPC** per ciascun anno trascorso;
- e) una **relazione del responsabile dell'OPC** sui risultati conseguiti e sui motivi degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi.

Concetto chiave n.13

Tali informazioni sono irrinunciabili in quanto mettono nelle condizioni ogni **stakeholder**, attuale o futuro, di conoscere i **motivi delle scelte** dell'organizzazione, di formulare **proposte** di cambiamento o di adeguamento e di produrre **valutazioni** sulla qualità e costi delle azioni e sull'azione dei dirigenti.

1.7.2 SECONDO PASSO: LA PUBBLICAZIONE DEI CONSUNTIVI MENSILI ED ANNUALI E L'INDISPENSABILITÀ DELLA CONTABILITÀ ANALITICA DI GESTIONE

Concetto chiave n.14

Le organizzazioni pubbliche diffondono ogni anno sui siti nazionali e territoriali e mantengono costantemente on-line **consuntivi mensili ed annuali** contenenti almeno le seguenti informazioni:

- 1) **elenco analitico di tutti i prodotti**, nessuno escluso, realizzati dall'OPC **destinati a clienti esterni** distinti per categoria di stakeholder;
- 2) elenco dei prodotti versati a clienti interni;
- 3) **nomenclatura analitica dei processi di lavoro** distinti in:
 - **attività di funzionamento** (attività: di indirizzo e controllo, di gestione del personale, di amministrazione, di affari generali e altre non classificabili);
 - **attività dirette** distinte per missione istituzionale;
 - attività non classificabili;
- 4) **situazione forza**, cioè delle unità di personale distinte:

- per **ruolo** (dirigenti generali, dirigenti, funzionari, operativi, esecutivi);
- per **dotazione organica** (unità di personale di cui l'OPC dovrebbe disporre);
- per **dotazione effettiva** (unità di personale effettivamente assegnate all'OPC);
- per unità ricevute dall'OPC **in distacco** da altri OPC o **comandate** da altre organizzazioni;
- per unità dell'OPC (distinte per ruolo) **distaccate** presso altri OPC o **comandate** presso altre organizzazioni;
- per **giornate di effettiva presenza** avute a disposizione per l'esecuzione dei processi di lavoro;
- per **giornate di assenza** e **tipo di assenza** del personale impiegato l'OPC;

5) **ore/persona** avute a disposizione per mese e nell'anno distinte:

- **per ruolo** (dirigenti generali, dirigenti, funzionari, operativi, esecutivi);
- **per prestazioni ordinarie;**
- **per prestazioni straordinarie;**
- **per processi di lavoro alimentati:**
 - . afferenti **attività dirette** (relative a missioni istituzionali);
 - . afferenti ad **attività indirette** (relative all'autofunzionamento).

Per spiegare le ragioni e le concrete modalità di tale passo è opportuno evidenziare i principali scopi di una contabilità analitica della gestione.

Concetto chiave n.15

La contabilità analitica di gestione di una OPC è finalizzata a permettere il perseguimento dei seguenti **PRINCIPALI RISULTATI**: 1) disporre dei dati quantitativi e qualitativi sull'**andamento dei fenomeni socio-economici** di competenza; 2) disporre di dati certi e tempestivi sull'**andamento della produzione** e sulle **modalità di assorbimento delle risorse** umane, materiali e finanziarie; 3) essere in grado di fissare **obiettivi di risultato in termini di outcomes**; 4) essere in grado di fissare obiettivi di produzione in termini di **outputs coerenti con gli obiettivi di outcome**; 5) stimolare il **coinvolgimento degli stakeholders** nella determinazione degli obiettivi; 5) dotare ogni livello dell'organizzazione di efficaci "**cruscotti direzionali**" che consentano ai dirigenti di monitorare le modalità di impiego delle risorse per indirizzarle verso gli obiettivi di produttività, economicità e qualità attesi e intervenire per tempo in caso di scostamenti dai piani e dai programmi; 6) **riconoscere il merito** premiando con la retribuzione di risultato il raggiungimento degli obiettivi da parte dei teams e con progressioni di carriera i dirigenti.

Per conseguire tali fondamentali risultati, come evidenziato nella figura 4, è necessario predisporre due tipologie di strumenti:

- a) con riferimento alla "dimensione prodotti" e alla "dimensione risorse impiegate", **misuratori fisici** delle quantità e della qualità;

b) con riferimento alla "dimensione attività", **nessun misuratore fisico** ma **apposite metodologie**:

- di **individuazione dei best in class**, cioè delle unità organizzative che, a livello nazionale, si dimostrano le migliori in termini di produttività ed economicità;
- di **benchmarking**, cioè di esame analitico dei processi di lavoro delle articolazioni eccellenti con finalità di reingegnerizzazione dei processi, diffusione delle modalità di lavoro eccellenti e fissazione di obiettivi:
 - . per i *best in class*, di mantenimento delle performances;
 - . per tutti gli altri, di graduale avvicinamento ai risultati dei *best in class*.

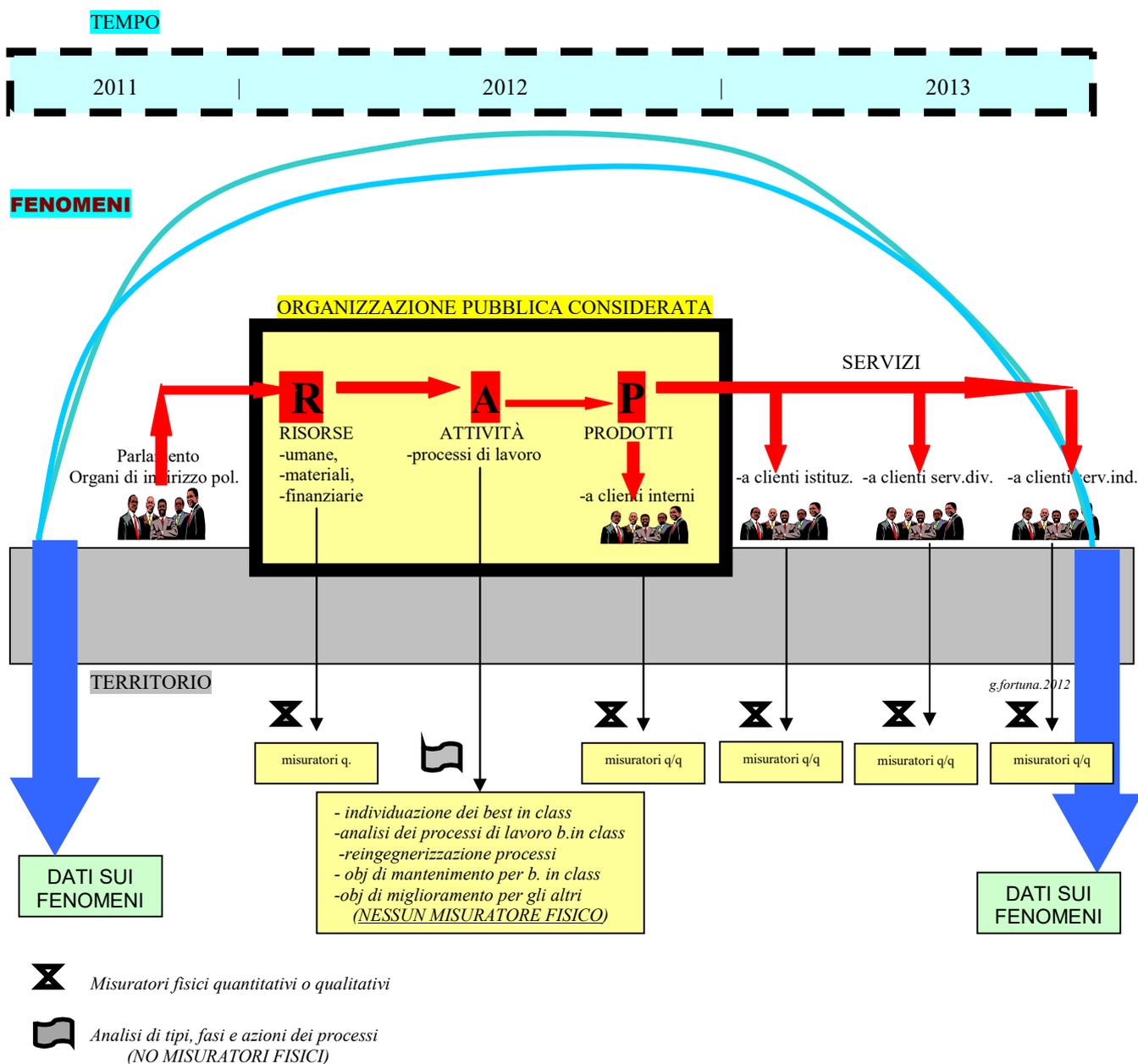


Figura 4: Le dimensioni da misurare e la dimensione da analizzare

I motivi di tale impostazione, che esclude di costituire misuratori fisici (cioè dei "contatori") per la dimensione prodotti e la dimensione risorse, è analiticamente spiegata nel successivo paragrafo ..., al quale si rimanda.

1.7.3 TERZO PASSO: IL MIGLIORAMENTO

A questo punto, come si può giungere, in concreto, per ciascuna OPC, a risultati come la riemersione del sommerso, la diminuzione di reati, l'eliminazione di attività pubbliche improduttive, l'abbattimento dei costi di gestione e dei tempi di erogazione dei servizi e l'aumento della produttività e della qualità dei servizi ai cittadini?

Vi si giunge, come abbiamo già detto, percorrendo contemporaneamente **TRE VIE**:

- quella della **completa pubblicità dei dati sui fenomeni**;
- quella della **completa trasparenza della gestione dell'OPC**;
- quella della **partecipazione dei cittadini** nei momenti:
 - . della fissazione degli obiettivi;
 - . della esatta determinazione numerica di cos'è "merito";
 - . della valutazione critica dei risultati raggiunti;
 - . della valutazione critica dell'azione dei dirigenti preposti alle strutture.

La figura 5 mostra il percorso del miglioramento dei costi e della quantità/qualità dei servizi versati a clienti esterni e interni dell'organizzazione.

Concetto
chiave n.16

In particolare, le organizzazioni che svolgono funzioni pubbliche devono fare ogni sforzo per creare in ciascun dipendente e in ciascun team una vera e propria **tensione morale ed emotiva** verso il **miglioramento continuo dei processi di lavoro**.

Tale risultato si ottiene attraverso:

- analisi continue, individuali e collettive, di ogni singola azione di processo;
- misurazioni continue delle quantità e della composizione delle risorse (umane, materiali e finanziarie) assorbite da ciascun processo rilevabili dai "contatori fisici" dei sistemi informativi;
- ricerca dell'emulazione e del superamento delle performances delle articolazioni virtuose per ciascuna funzione e per ciascuna linea di produzione.

La figura 6 mostra il percorso di miglioramento degli outcomes, cioè dei dati dei fenomeni socio/economici ottenuti con il miglioramento della qualità della produzione versata ai stakeholders esterni.

Si tratta del risultato finale del processo per l'esercizio concluso, che porterà alla erogazione della retribuzione di risultato, alla valutazione positiva del dirigente

dell'OPC e che costituirà la base di partenza per la determinazione degli obiettivi degli esercizi successivi.

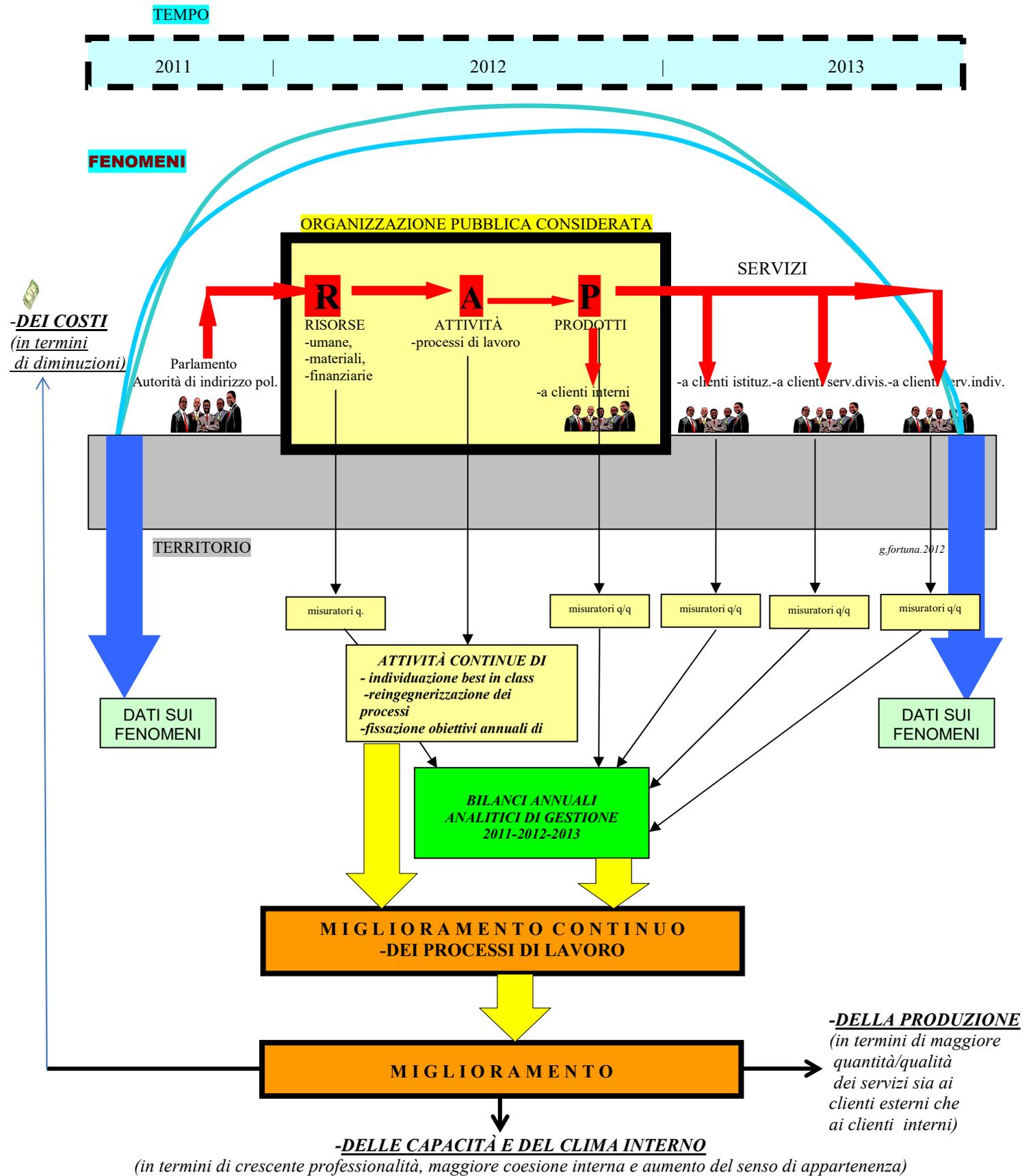


Figura 5: Il miglioramento quanti/qualitativo della produzione e il miglioramento dei costi

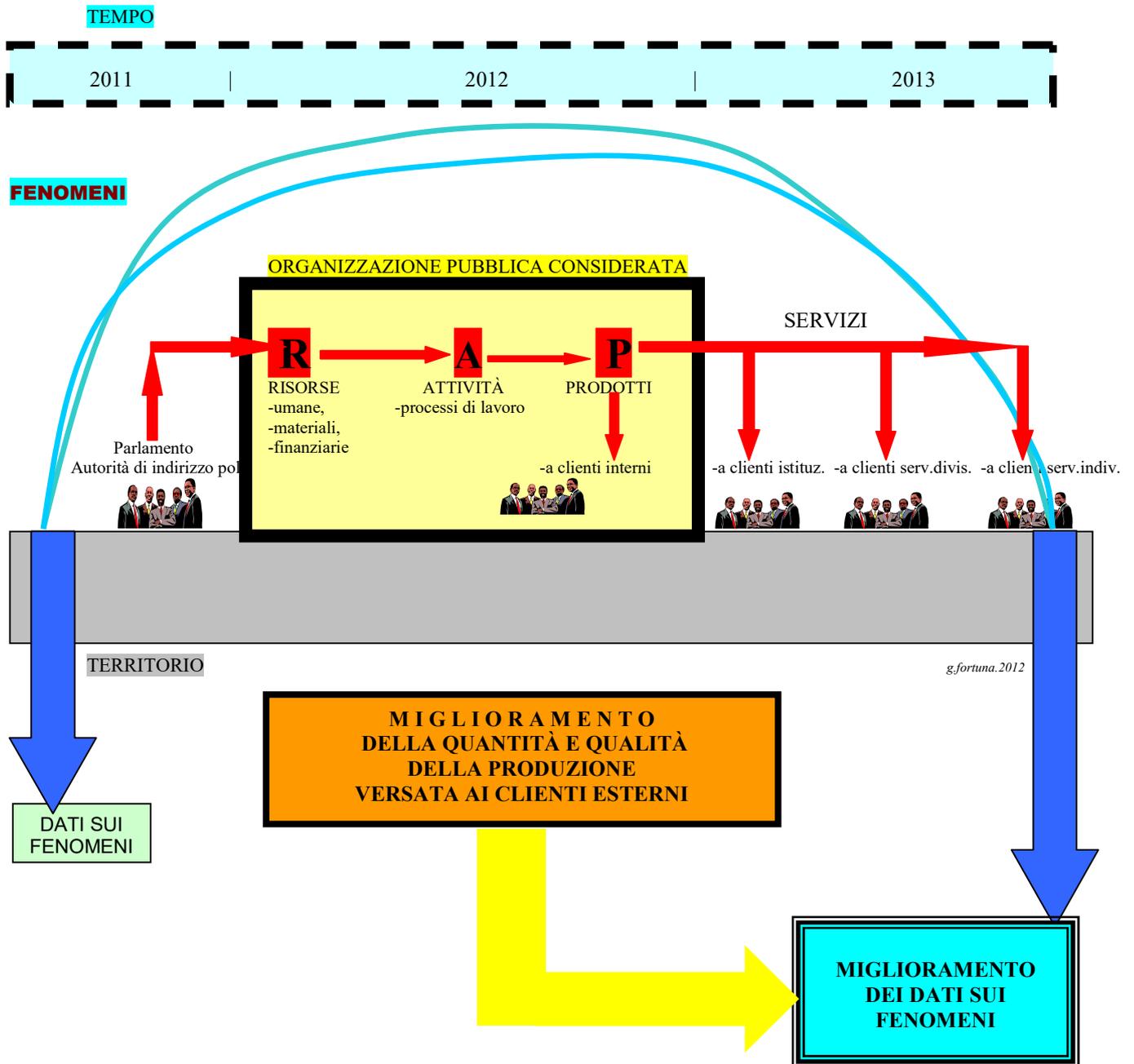


Fig. 6: Il miglioramento dei fenomeni

PARTE SECONDA

RICOGNIZIONE RAPIDA DELLA NORMATIVA
VIGENTE IN TEMA DI TRASPARENZA
EFFICIENZA E DIRITTI DI PARTECIPAZIONE E
INTERVENTO DEI CITTADINI NELLA GESTIONE
DELLE ORGANIZZAZIONI PUBBLICHE

*Target: cittadini, organizzazioni civiche,
organizzazioni pubbliche, componenti Nuclei di
Progetto Etp*

2. ELENCO DELLE PRINCIPALI FONTI

I principali riferimenti normativi che vengono in rilievo per l'attuazione del Progetto ETP Italia sono costituite:

- dall'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001;
- dalla legge n. 241 del 1990 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi");
- dal decreto legislativo n. 279 del 1997 ("Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato");
- dal decreto legislativo n. 286 del 1999 ("Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59");
- dal decreto legislativo n. 165 del 2001 ("Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"), che ha sostituito, abrogandolo, il decreto legislativo n. 29 del 1993;
- dal decreto del Presidente della Repubblica n. 97 del 2003 ("Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70");
- decreto legislativo n. 150 del 2009 ("Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni");
- decreto legislativo n. 198 del 2009 ("Attuazione dell'art. 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici").

Vengono, inoltre, in rilievo:

- la delibera n. 88 del 2010 ("Linee guida per la definizione degli standard di qualità (articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198");
- la delibera 89 del 2010 ("Indirizzi – sottoposti a consultazione – in materia di parametri e modelli di riferimento del sistema di misurazione e valutazione della *performance* (articoli 13, comma 6, lettera D e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150")

della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit).

Nei paragrafi che seguono individueremo le singole disposizioni che riteniamo costituire la base normativa di supporto per le sperimentazioni del Progetto.

2.1 LA COSTITUZIONE

ARTICOLO 118, ULTIMO COMMA

Introduce il concetto di **sussidiarietà orizzontale** prevedendo che <<Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni **favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà**>>.

2.2 LA LEGGE 241 DEL 1990

ARTICOLO 2-BIS, COMMA 1

(Come modificata dalla legge n. 69/2009)

Prevede che <<le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'art. 1, comma 1-ter, sono tenuti al **risarcimento del danno** ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del **termine di conclusione del procedimento**>>.

2.3 IL DECRETO LEGISLATIVO 279 DEL 1997

Stabilisce che il Sistema unico di contabilità economica delle pubbliche amministrazioni deve rilevare i costi **per natura, per responsabilità e per finalità.**

Individua come **Centri di responsabilità amministrativa** le strutture organizzative di riferimento del Bilancio finanziario, che corrispondono, di norma, alle strutture dirigenziali generali di vertice delle Amministrazioni, i cui titolari **sono responsabili** <<della gestione e dei risultati derivanti dall'impiego delle **risorse umane, finanziarie e strumentali** assegnate>>.

Prevede, quanto alle *responsabilità*, che il sistema di contabilità economica adotti un **Piano dei Centri di costo**; i **Centri di costo** <<sono individuati in coerenza con il **sistema dei Centri di responsabilità** dell'amministrazione, ne rilevano i **risultati economici e ne seguono l'evoluzione**, anche in relazione ai provvedimenti di riorganizzazione>>.

2.4 LA CIRCOLARE 21 DEL 2007 DEL DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Afferma che, al fine di consentire una lettura più chiara e trasparente degli oneri che le Amministrazioni centrali dello Stato sostengono in relazione alle finalità perseguite, la previsione e la rilevazione dei costi e dei fondi finanziari viene effettuata, a

decorrere dall'anno 2008, su una **NUOVA CLASSIFICAZIONE** basata su due livelli di aggregazione e costituita da **34 missioni** e **168 programmi**.

Le **MISSIONI** sono le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica, costituiscono la rappresentazione politico-istituzionale del bilancio, necessaria per rendere **più trasparenti** le grandi voci di spesa e per **meglio comunicare le direttrici principali di azione**, e si realizzano, ciascuna, attraverso più Programmi.

I 168 **PROGRAMMI** individuati rappresentano aggregati omogenei di attività svolti all'interno di ciascun Ministero per perseguire obiettivi ben definiti; essi, di norma, sono specifici per di ciascuna amministrazione e, in taluni limitati casi, sono condivisi tra più Amministrazioni. Si precisa, peraltro, che ogni Programma dovrebbe rappresentare:

- altrettanti **OUTCOMES** (**intesi come impatti dell'azione pubblica sui cittadini e sul territorio**, che sono quindi di norma **esclusivi di ciascuna Amministrazione** e hanno **carattere di dinamicità**, cioè possono cambiare nel tempo);
- o almeno un OUTPUT.

Precisa che la nuova classificazione si pone espressamente, tra gli altri, i seguenti obiettivi:

- rendere **più trasparente** il bilancio dello Stato, in modo che risulti **immediatamente chiaro** quanto si spende e per fare cosa, in modo da facilitare e rendere più razionale il processo decisionale del Governo e del Parlamento;
- rendere possibile una gestione di bilancio **più flessibile e orientata ai risultati**, attraverso un sistema che lasci più ampia flessibilità ai centri decisionali riguardo all'utilizzo delle risorse ma li chiami nel contempo ad una **maggiore responsabilità e capacità di rendere conto del proprio operato**;
- offrire a tutte le Amministrazioni l'opportunità di **ripensare la propria organizzazione**, rivedendo gradualmente strutture, responsabilità e sistema di incentivi e, a tal fine, i Programmi sono stati definiti appositamente con riferimento alle **attività effettivamente svolte** e non alle strutture esistenti all'interno dei Ministeri.

2.5 IL DECRETO LEGISLATIVO 286 DEL 1999

ARTICOLO 11, COMMA 2

(Come sostituito dall'art. 28 del decreto legislativo 150 del 2009)

Prevede che <<Le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione

della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità **di indennizzo automatico e forfettario** all'utenza per **mancato rispetto degli standard di qualità** sono stabilite con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche. Per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle regioni e dagli enti locali, si provvede con atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, su proposta della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche>>.

2.6 IL DECRETO LEGISLATIVO 165 DEL 2001

ARTICOLI 4 E 14

Prevedono la separazione delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, attribuite al ministro competente, dalle funzioni di attuazione e gestione, riservate ai dirigenti.

In particolare, si dispone che il ministro è obbligato a definire ogni anno e comunque entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio obiettivi, priorità, piani, programmi in apposite **DIRETTIVE GENERALI** per l'attività amministrativa e la gestione.

ARTICOLO 6, COMMI 3, 4 E 4-BIS

Prevedono che <<per la ridefinizione degli uffici e delle dotazioni organiche si procede periodicamente e **comunque a scadenza triennale**, nonché, ove risulti necessario, a seguito di riordino, fusione, trasformazione o trasferimento di funzioni>>, che le variazioni delle dotazioni organiche <<sono approvate dall'organo di vertice delle amministrazioni in coerenza con la **programmazione triennale del fabbisogno del personale**>> e che tale documento di programmazione triennale ed i suoi aggiornamenti <<sono approvati **su proposta dei competenti dirigenti** che individuano i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti>>.

ARTICOLO 10, COMMA 6

Prevede che il responsabile dell'ufficio per le relazioni con il pubblico di ciascuna amministrazione e il personale da questi indicato possa <<promuovere iniziative volte, anche con il supporto delle procedure informatiche, al miglioramento dei servizi per il pubblico, alla semplificazione e all'accelerazione delle procedure e all'incremento delle **modalità di accesso informale alle informazioni in possesso dell'amministrazione e di documenti amministrativi**>>.

ARTICOLO 16, COMMA 1, LETTERA A-BIS

(Introdotta dall'articolo 38 del decreto legislativo 150 del 2009)

Impone ai dirigenti di uffici dirigenziali, comunque denominati, di **proporre** <<le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti anche al fine della elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 6, comma 4>>.

ARTICOLO 20

Per i dirigenti generali della Presidenza del Consiglio dei ministri e delle **amministrazioni che operano nelle materie di difesa, sicurezza, polizia e giustizia**, le operazioni di verifica sul raggiungimento dei risultati NON SONO ESCLUSE, ma sono "semplicemente" riservate alla competenza del Consiglio dei ministri.

ARTICOLO 21, COMMA 1

Vieta il rinnovo del contratto al dirigente che manca il raggiungimento degli obiettivi o non osserva le direttive ricevute.

ARTICOLO 21, COMMA 1-BIS

Prevede una decurtazione fino all'ottanta per cento della retribuzione di risultato per il dirigente che violi colpevolmente il suo dovere di vigilanza sul **rispetto degli standard** deliberati da Civit **in materia**, tra l'altro, **di efficienza e trasparenza** delle pubbliche amministrazioni.

ARTICOLO 60, COMMA 2

Incarica il Ministero dell'Economia di inviare il **CONTO ANNUALE** che le amministrazioni pubbliche sono obbligate a presentare entro il mese di maggio di ogni anno alla Corte di Conti **in merito alle spese sostenute per il personale** e l'annessa **RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO** che espone i **risultati con riferimento agli obiettivi** all'Unione delle Province d'Italia (UPI), all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e all'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCCEM).

2.7 IL DECRETO LEGISLATIVO 150 DEL 2009

ARTICOLO 1, COMMA 2

Prevede espressamente che le disposizioni del decreto sono volte ad assicurare, tra l'altro, <<(...) il riconoscimento dei **meriti e demeriti**, (...), **l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo**, nonché la **trasparenza dell'operato** delle amministrazioni pubbliche **anche a garanzia della legalità**>>.

ARTICOLO 3, COMMA 1

Dichiara che <<la misurazione e la valutazione della performance sono volte al **miglioramento della qualità** dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, (...), attraverso la **valorizzazione del merito** (...) in un **quadro di (...)trasparenza dei risultati** delle amministrazioni pubbliche **e delle risorse impiegate** per il loro perseguimento>>.

ARTICOLO 3, COMMA 3

Impone alle amministrazioni pubbliche di adottare modalità e **strumenti di comunicazione** che garantiscano <<la **massima trasparenza delle informazioni** concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance>>.

ARTICOLO 3, COMMA 4

Impone alle amministrazioni pubbliche di adottare <<metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e quella organizzativa, secondo **criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi**>>.

ARTICOLO 4, COMMA 2

Impone la "**rendicontazione dei risultati**" da parte delle amministrazioni pubbliche non soltanto agli organi di indirizzo politico-amministrativo e ai competenti organi esterni di controllo, ma anche <<**ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi**>>.

ARTICOLO 5, COMMA 2, LETTERA A

Afferma che gli **obiettivi** delle amministrazioni pubbliche devono essere <<**rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività**>>.

ARTICOLO 5, COMMA 2, LETTERA C

Afferma che gli **obiettivi** delle amministrazioni pubbliche devono essere <<**tali da determinare un significativo miglioramento della qualità** dei servizi erogati e degli interventi>>.

ARTICOLO 5, COMMA 2, LETTERA E

Afferma che gli **obiettivi** delle amministrazioni pubbliche devono essere <<**commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti (...) da comparazioni con amministrazioni omologhe**>>.

ARTICOLO 5, COMMA 2, LETTERA F

Afferma che gli **obiettivi** delle amministrazioni pubbliche devono essere <<confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al **triennio precedente**>>.

ARTICOLO 7, COMMA 1

Dispone che <<le amministrazioni pubbliche **valutano annualmente la performance organizzativa e individuale**>> adottando a tal fine <<con apposito provvedimento il **Sistema di misurazione e valutazione della performance**>>.

ARTICOLO 7, COMMA 2

Dispone che la **funzione di misurazione e valutazione della performance deve essere svolta**: 1) dagli Organismi indipendenti di valutazione costituiti in ciascuna struttura amministrativa; 2) da Civit; 3) dai dirigenti di ciascuna amministrazione secondo quanto previsto dal decreto legislativo 165 del 2001.

ARTICOLO 7, COMMA 3

Dispone che il **SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**, di cui al comma 1, individua **seguendo le direttive di Civit**: <<a) **le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance**; (...) c) **le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo esistenti**; d) **le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio**>>.

ARTICOLO 8, COMMA 1, LETTERA A

Prevede che il **sistema di misurazione e valutazione** della performance organizzativa delle amministrazioni pubbliche **debba concernere, tra l'altro, <<l'attuazione delle politiche attivate sulla SODDISFAZIONE FINALE DEI BISOGNI DELLA COLLETTIVITÀ**>> (outcome).

ARTICOLO 8, COMMA 1, LETTERA C

Prevede che il **sistema di misurazione e valutazione** della performance organizzativa delle amministrazioni pubbliche debba concernere, tra l'altro, <<la rilevazione del **GRADO DI SODDISFAZIONE dei destinatari delle attività e dei servizi**>> (qualità) <<anche attraverso **modalità interattive**>>.

ARTICOLO 8, COMMA 1, LETTERA E

Prevede che il **sistema di misurazione e valutazione** della performance organizzativa delle amministrazioni pubbliche debba concernere, tra l'altro, <<lo

sviluppo qualitativo e quantitativo delle **relazioni con i cittadini**, i soggetti interessati, **gli utenti e i destinatari dei servizi**, anche attraverso lo sviluppo di **FORME DI PARTECIPAZIONE E COLLABORAZIONE**>> (sussidiarietà orizzontale).

ARTICOLO 10, COMMA 1

Impone alle amministrazioni pubbliche di redigere **entro il 31 dicembre di ogni anno il Piano della performance** che definisce, tra l'altro, **gli obiettivi assegnati** al personale dirigenziale ed i relativi indicatori ed **entro il 30 giugno una Relazione sulla performance** che evidenzia i **risultati raggiunti** nell'anno precedente rispetto ai singoli obiettivi.

ARTICOLO 10, COMMA 4

Prevede che per le amministrazioni dello Stato il Piano delle performance contenga l'annuale Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione.

ARTICOLO 10, COMMA 5

Sanziona la mancata adozione del Piano delle performance con il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti responsabili.

ARTICOLO 11, COMMA 1

Definisce la trasparenza come <<**accessibilità totale**, anche attraverso lo strumento della **pubblicazione sui siti istituzionali** delle amministrazioni pubbliche, delle **informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione**, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di **FAVORIRE FORME DIFFUSE DI CONTROLLO DEL RISPETTO DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO E IMPARZIALITÀ**>>.

ARTICOLO 11, COMMA 2

Obbliga ogni amministrazione a sentire le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti e adottare successivamente <<**un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità**, da aggiornare annualmente, che indica le iniziative previste per garantire: a) **un adeguato livello di trasparenza** (...); b) **la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità**>>.

ARTICOLO 11, COMMA 3

Prevede che le amministrazioni pubbliche <<**garantiscono la massima trasparenza in ogni fase del ciclo della performance**>>.

ARTICOLO 11, COMMA 4

Obbliga le amministrazioni pubbliche a provvedere <<*alla contabilizzazione dei costi e all'evidenziazione dei **costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato**, nonché al monitoraggio del loro andamento nel tempo, pubblicando i relativi dati **sui propri siti istituzionali***>>.

ARTICOLO 11, COMMA 6

Prevede che ogni amministrazione presenti <<*il Piano e la Relazione sulla performance (...) alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e **a ogni altro osservatore qualificato**, nell'ambito di apposite **giornate della trasparenza** (...)*>>.

ARTICOLO 11, COMMA 8

Obbliga ogni amministrazione a **pubblicare** sul proprio **sito internet istituzionale** in un'apposita sezione denominata "Trasparenza, valutazione e merito" una serie di informazioni, tra le quali il **Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed il relativo Stato di attuazione e il Piano e la Relazione sulla performance**.

ARTICOLO 11, COMMA 9

Sanziona, tra l'altro, la **mancata pubblicazione sul proprio sito internet del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità** ed il relativo Stato di attuazione e il Piano e la Relazione sulla performance con il **divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti**.

ARTICOLO 13, COMMA 5, LETTERA L

Assegna a **Civit** il compito, tra gli altri, di promuovere <<***iniziative di confronto con i cittadini, le imprese e le relative associazioni rappresentative; le organizzazioni sindacali e le associazioni professionali*** (...)>>.

ARTICOLO 13, COMMA 5, LETTERA M

Assegna a **Civit** il compito, tra gli altri, di definire <<*un **programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali**, concernenti il miglioramento della performance attraverso le funzioni di misurazione, valutazione e controllo*>>.

ARTICOLO 13, COMMA 5, LETTERA P

Assegna a **Civit** il compito, tra gli altri, di realizzare e gestire <<*in collaborazione con il CNIPA il **portale della trasparenza** che contiene i piani e le relazioni di performance delle amministrazioni pubbliche*>>.

ARTICOLO 13, COMMA 8

Costituisce presso **Civit** la **Sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche** con il compito di favorirvi la **diffusione della legalità e della trasparenza**, sviluppare interventi in favore della **cultura della legalità** predisporre le **linee-guida** del Programma triennale per l'integrità e la trasparenza, di **verificarne l'effettiva adozione** ed **vigilare sul rispetto degli obblighi in materia di trasparenza** da parte di ciascuna amministrazione.

ARTICOLO 13, COMMA 9

Dispone che **Civit renda pubblici i risultati** della sua attività, assicuri la disponibilità, per le **associazioni di consumatori o utenti**, i **cerchi di ricerca** e **ogni altro osservatore qualificato**, di tutti i dati sui quali la valutazione si basa e trasmetta una **relazione annuale** sulle proprie attività al ministro competente.

ARTICOLO 14, COMMA 4, LETTERA A

Obbliga l'Organismo indipendenti di valutazione della performance **di ogni amministrazione (OIV)** a monitorare *<<il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni>>* e di elaborare *<<una relazione annuale sullo stato dello stesso>>*.

ARTICOLO 14, COMMA 4, LETTERA F

Rende gli OIV di ogni amministrazione pubblica responsabili della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti da Civit.

ARTICOLO 14, COMMA 4, LETTERA G

Incarica gli OIV di promuovere e **attestare** l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità previsti dallo stesso d.lgs. 150.

ARTICOLO 15

Obbliga il **ministro** a promuovere la cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità e lo incarica di emanare le **DIRETTIVE GENERALI** con gli indirizzi strategici, definire con i vertici delle amministrazione il **Piano** e la **Relazione sulla performance**, verificare il conseguimento effettivo degli **obiettivi strategici** e definire il **Programma triennale per la trasparenza e l'integrità** con gli eventuali aggiornamenti annuali.

2.8 IL DECRETO LEGISLATIVO 198 DEL 2009

ARTICOLO 1, COMMA 1

Prevede che <<al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, **i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori POSSONO AGIRE IN GIUDIZIO**, con le modalità stabilite nel presente decreto, nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici, **se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi**, dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento, dalla **violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi** ovvero dalla **violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti**, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore e, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle **disposizioni in materia di performance** contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, coerentemente con le linee guida definite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 del medesimo decreto e secondo le scadenze temporali definite dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150>>.

ARTICOLO 3, COMMA 1

Stabilisce che <<il ricorrente notifica preventivamente una **diffida all'amministrazione** o al concessionario ad effettuare, entro il **termine di novanta giorni**, gli interventi utili alla soddisfazione degli interessati. La diffida è **notificata all'organo di vertice** dell'amministrazione o del concessionario, che assume senza ritardo le iniziative ritenute opportune, individua il settore in cui si è verificata la violazione, l'omissione o il mancato adempimento di cui all'articolo 1, comma 1, e cura che il dirigente competente provveda a rimuoverne le cause. Tutte le iniziative assunte sono comunicate all'autore della diffida. Le pubbliche amministrazioni determinano, per ciascun settore di propria competenza, il procedimento da seguire a seguito di una diffida notificata ai sensi del presente comma. L'amministrazione o il concessionario destinatari della diffida, se ritengono che la violazione, l'omissione o il mancato adempimento sono imputabili altresì ad **altre amministrazioni** o concessionari, invitano il privato a notificare la diffida anche a questi ultimi>>.

2.9 LA DELIBERA CIVIT 88 DEL 2010

PARAGRAFO 1, PERIODO PRIMO

La delibera <<costituisce il primo passo verso la **costruzione di un sistema di controllo diffuso della qualità dell'azione amministrativa** e ha le finalità di (...) indicare, in particolare, alle amministrazioni il percorso volto alla definizione di **standard di qualità** ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 198/2009 (...) anche per adempiere a quanto previsto, in linea più generale, dall'articolo 28 del citato decreto. Tale definizione è finalizzata a **consentire ai cittadini l'esercizio dei diritti di azione giudiziaria** di cui allo stesso decreto

legislativo n. 198/2009, nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, comma 2, lettere l e m della Costituzione>>.

PARAGRAFO 1, PERIODO TERZO, LETTERA B

Definisce "**servizio pubblico**" <<l'attività con cui, mediante l'esercizio di un potere autoritativo o l'erogazione di una prestazione, un'amministrazione pubblica rende un servizio al pubblico e **soddisfa un interesse giuridicamente rilevante**, direttamente **riferibile ad un singolo soggetto** ed omogeneo rispetto ad una **collettività differenziata di utenti**>>.

PARAGRAFO 1, PERIODO TERZO, LETTERA C

Definisce "**utente**" <<il soggetto, individuale o collettivo, che ha **diritto di usufruire** o che **comunque richiede di usufruire** del servizio pubblico di cui alla lettera b>>.

PARAGRAFO 1, PERIODO TERZO, LETTERA C

Definisce "**standard di qualità**" <<i **livelli di qualità** che i soggetti erogatori del servizio devono assicurare>> e che <<possono riguardare l'insieme delle prestazioni afferenti al servizio (o una loro quota, ad esempio l'x per cento dei **passaporti** deve essere rilasciato entro n giorni lavorativi) ovvero le singole prestazioni (ad esempio, lo standard per il rilascio di un **passaporto** è pari a n giorni lavorativi). Gli standard di qualità sono misurati attraverso **indicatori**, per ognuno dei quali deve essere definito, e pubblicizzato, un "valore programmato", che consenta di verificare se un servizio o una prestazione possa essere considerata di qualità, essendo stato rispettato lo standard previsto>>.

PARAGRAFO 1, PERIODO TERZO, LETTERA E

Afferma che <<al fine di assicurare una rappresentazione per quanto possibile oggettiva ed omogenea dei servizi erogati al pubblico>>Civit<<ritiene che le amministrazioni siano tenute all'**individuazione di standard** idonei a rilevare la **qualità effettiva** dei servizi erogati>> e che <<tale scelta è **funzionale all'azionabilità della violazione degli standard**, ai senso del d.lgs. n. 98/2009, ed è coerente con le previsioni in materia di qualità dei servizi contenute nel d.lgs. n. 10/2009>>.

PARAGRAFO 1, PERIODO TERZO, LETTERA C

Definisce la "**qualità effettiva**" di un servizio reso al pubblico come <<l'insieme delle dimensioni rilevanti e delle **proprietà che devono caratterizzare l'erogazione del servizio**>> e <<rappresenta un tratto costitutivo dell'**efficacia** del servizio>>. Prosegue affermando che <<l'analisi della qualità effettiva di un servizio indica in che modo e in che misura un'organizzazione eroga servizi di qualità>>, intendendo per tali quelli <<che danno una **risposta pronta, coerente ed esauriente alle richieste potenziali degli utenti** e **minimizza il disturbo, il numero dei passaggi necessari, i disagi o gli imprevisti** provocati da **disservizi**>>.

PARAGRAFO 1, PERIODO TERZO, LETTERA G

Individua come "**dimensioni della qualità**" ai fini della definizione degli standard le seguenti dimensioni: **accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia** e precisa che *<<oltre a queste i soggetti erogatori di servizi possono individuare **ulteriori dimensioni**, che contribuiscono a rappresentare in modo più completo la qualità effettiva dello specifico servizio erogato>>*, specificando che *<<ogni dimensione è misurata attraverso gli indicatori>>*.

PARAGRAFO 1, PERIODO TERZO, LETTERA I

Definisce gli "**stakeholder**", o **portatori di interessi**, come *<<l'insieme dei soggetti, anche collettivi, interessati, direttamente o indirettamente, al buon funzionamento e ai risultati del servizio pubblico>>*.

PARAGRAFO 2.1

Individua, come "**prima azione**" del percorso che ogni amministrazione pubblica deve compiere per la definizione degli standard di qualità, la **redazione della "MAPPA DEI SERVIZI"**, che consiste nella **individuazione tutti i servizi** di pertinenza dell'amministrazione che costituiscono **risultati finali (OUTPUT)**.

PARAGRAFO 2.2, TERZO PERIODO, LETTERA C

Definisce la "**trasparenza**" come *<<**disponibilità/diffusione di un insieme predefinito di informazioni** che consentono, a colui che richiede il servizio o la prestazione, di conoscere chiaramente **a chi, come e cosa richiedere ed in quanto tempo** ed eventualmente con **quali spese** poterlo ricevere>>*, precisando che *<<ad esempio, l'erogazione di un servizio è trasparente qualora siano resi noti, ai fruitori, utilizzando appropriati strumenti comunicativi, aspetti come: **i costi associati all'erogazione del servizio richiesto**, chi è il **responsabile** dell'ufficio o del procedimento che la richiesta consente di avviare e **come entrare in contatto** con lo stesso; i **tempi di conclusione** del procedimento; il **risultato atteso**; in che modo esso sarà messo a disposizione del richiedente e come potranno essere superati eventuali disservizi o anomalie riscontrate>>*.

PARAGRAFO 2.4, PERIODO QUARTO

Prevede che per la determinazione del valore programmato di uno standard di qualità si possa far ricorso *<<a misure che consentano di seguire l'andamento dei fenomeni nel tempo e di **confrontare** i livelli di qualità raggiunti in **amministrazioni diverse**>>* nonché all'attivazione, *<<laddove possibile, di confronti sistematici (**BENCHMARKING**) con **altre amministrazioni**>>*.

PARAGRAFO 2.4, PERIODO QUINTO

Raccomanda che <<per assicurare la maggiore rispondenza possibile tra le scelte operate dall'amministrazione e gli effettivi bisogni dell'utenza, vanno previste **forme di coinvolgimento attivo** dei "portatori di interesse" (**stakeholder**) nella fase di definizione degli standard di qualità>> e che <<l'amministrazione, all'atto della definizione degli standard, indichi la **struttura organizzativa** interna deputata la **diffida** ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del d.lgs. n. 198/2009>>.

PARAGRAFO 2.4, PERIODO DECIMO

Evidenzia come <<la **mancata definizione e adozione** degli standard di qualità, nonché il loro **mancato rispetto** nell'erogazione del servizio, possono, altresì, esporre l'amministrazione all'esperimento dei **rimedi ordinari** previsti dalla legge a fronte dell'**inadempimento della pubblica amministrazione** e integrare la fattispecie di cui al **comma 1 dell'articolo 2-bis** della legge 7 agosto 1990, n. 241, così come modificata dalla legge 18 giugno 2009, n. 69>>.

PARAGRAFO 2.5, PERIODO PRIMO

Prevede che gli standard di qualità dei servizi siano agevolmente accessibili agli utenti e che le amministrazioni <<in linea con i principi contenuti nell'articolo 11 del dlgs. n. 150/2009 in materia di trasparenza, devono pubblicare i dati sul **sito internet** istituzionale, nonché attivare tutte le **altre azioni** idonee a **garantire la trasparenza**>>.

PARAGRAFO 2.5, PERIODO SECONDO

Stabilisce che gli utenti devono essere messi nelle condizioni di <<accedere alle informazioni e ai dati riguardanti il livello di qualità che viene garantito per ogni standard al fine di **verificarne il rispetto** in relazione al servizio ricevuto o richiesto ed eventualmente, in caso di violazione, **agire in giudizio** ai sensi dell'articolo 1 del dlgs. n. 198/2009>>.

2.10 LA DELIBERA CIVIT 89 DEL 2010

PREMESSA, PARAGRAFO PRIMO

Afferma che la delibera contiene gli indirizzi sui parametri e i modelli di riferimento di riferimento del sistema di misurazione e valutazione della performance di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 150 del 2009.

PREMESSA, PARAGRAFO TERZO

Chiarisce, tra l'altro, che: 1) <<**il cittadino deve essere al centro di qualsiasi sistema di valutazione delle performance di una pubblica**

amministrazione>>; 2) la delibera 89 <<**si concentra sul concetto di outcome** ovvero, in ultima istanza, sul valore pubblico prodotto dalle pubbliche amministrazioni nell'erogazione dei servizi per la collettività>>.

PREMESSA, PARAGRAFO QUINTO

Avverte che la possibilità di implementare efficaci sistemi di misurazione della performance dipende anche dalla <<cultura organizzativa dei dipendenti pubblici, che dovranno fare proprio un **NUOVO MODO DI LAVORARE maggiormente partecipativo e finalizzato al miglioramento continuo dei servizi**>>.

CAPITOLO 4, PARAGRAFO PRIMO

Indica quali requisiti minimi fondamentali del Sistema di misurazione della performance: 1) una chiara definizione degli obiettivi; 2) la presenza consistente di indicatori di *outcome* tra gli indicatori relativi ad obiettivi che hanno un impatto su *stakeholders* esterni; 3) la specificazione dei legami tra obiettivi, indicatori e *target*; 4) la caratterizzazione degli indicatori secondo il formato proposto dalla Commissione; 5) la rilevazione effettiva della performance, secondo la frequenza e le modalità definite nello schema di caratterizzazione degli indicatori.

CAPITOLO 4, PARAGRAFO TERZO

Spiega che i **requisiti minimi fondamentali** del Sistema di misurazione della performance ha lo scopo di rendere le **organizzazioni capaci di**: - acquisire informazioni relative agli obiettivi e monitorare i progressi ottenuti rispetto a questi; - legare le fasi di pianificazione, formulazione e implementazione della strategia allo svolgimento dei piani d'azione; - **comunicare obiettivi e risultati all'interno e all'esterno dell'organizzazione**, nonché **confrontare le proprie performance in un'OTTICA DI BENCHMARKING** nel caso in cui alcuni indicatori siano comuni a più organizzazioni; - influenzare i comportamenti organizzativi; - generare cicli di apprendimento.

PARTE TERZA

COME SI IMPIANTA UNA "GESTIONE PER
OBIETTIVI" NELLA LOGICA ETP OGNI IN UNA
ORGANIZZAZIONE PUBBLICA O COMUNQUE
SENZA FINI DI LUCRO

*Target: organizzazioni pubbliche, organizzazioni
senza fini di lucro*

3. LA GESTIONE «PER OBIETTIVI» O «PER RISULTATI» (MBO)

(Fonti: Progetto Efficienza Guardia di Finanza 1997-1999, Progetto Sistema Informativo Direzionale Autorità Garante per la protezione dei dati personali - Edizione 2004)

Come s'è visto nella parte prima, dapprima il decreto legislativo 29 del 1993, quindi il 165 del 2001 hanno definito i criteri generali ai quali deve essere informata la gestione di ogni pubblica amministrazione.

Tali provvedimenti, tra l'altro, hanno previsto che:

- a. l'organizzazione degli uffici sia informata a criteri di efficienza, di economicità e rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa;
- b. gli uffici siano articolati per funzioni omogenee, in modo che rimangano distinte le funzioni finali da quelle strumentali o di supporto;
- c. siano adottate misure organizzative idonee a consentire l'analisi e la valutazione dei costi dei singoli uffici;
- d. siano periodicamente fissati dal ministro ai dirigenti generali e da questi ai dirigenti centrali e periferici gli obiettivi da conseguire e i programmi da attuare, indicando le priorità;
- e. i dirigenti siano responsabili del risultato dell'attività svolta e siano collocati a disposizione in caso di inosservanza delle direttive ricevute o di risultato negativo della gestione (articolo 20).

Con le indicazioni cui s'è fatto cenno il legislatore ha inteso ispirarsi ad un metodo preciso, diffusamente studiato dalla Scienza dell'organizzazione, noto come **Gestione per obiettivi o per risultati** (MBO: *management by objectives*).

L'MBO costituisce un **approccio sistematico alla gestione** di ogni tipo di organizzazione ed è oggi largamente adottato sia da imprese industriali e commerciali come da enti senza fini di lucro. Il metodo è in grado di dare risultati molto soddisfacenti **a patto che vengano realizzati una serie di presupposti**, che costituiscono le vere e proprie chiavi di volta dell'intero sistema di gestione, **e che vengano evitati una serie di errori**.

Si ritiene, pertanto, necessario far precedere la parte propositiva del presente documento dalla sintetica descrizione delle **principali caratteristiche dell'MBO**. Sarà possibile, in tal modo, comprendere il significato di alcune scelte, finalizzate tutte ad accelerare il processo di trasformazione nella direzione indicata

Il metodo fu presentato per la prima volta nel 1954 dallo statunitense Peter Drucker nell'opera *The practice of management* e nei quaranta anni successivi è stato oggetto di costanti perfezionamenti documentati in numerosissimi scritti.

Concetto
chiave n.17

In estrema sintesi, il *Management by objectives* si propone di **utilizzare gli "OBIETTIVI" per guidare ogni fase della gestione dell'organizzazione e per**

valutare, misurandole, le prestazioni del management e delle articolazioni ad essi affidate.

Nei paragrafi successivi sono descritte le caratteristiche fondamentali del metodo.

3.1 CONCETTO DI OBIETTIVO

Gli *obiettivi* sono rappresentati dai risultati che si decide debbano essere conseguiti. Si distinguono, pertanto:

- gli ***obiettivi strategici o generali***, che normalmente coincidono con le missioni istituzionali e la cui determinazione appartiene alla responsabilità dell'autorità politico-amministrativa e dei dirigenti generali;
- dagli ***obiettivi operativi o di piano***, che appartengono alla competenza degli altri dirigenti di livello inferiore.

Concetto
chiave n.18

Si intendono per "**DIRIGENTI**" (managers) **non i soggetti appartenenti formalmente ai ruoli dirigenziali**, bensì **coloro ai quali, nell'ambito dell'organizzazione è affidata la responsabilità di impiegare risorse umane, tecniche e finanziarie verso il raggiungimento di obiettivi.**

Ad esempio, quindi, un maresciallo dei Carabinieri o della Guardia di Finanza comandante di reparto isolato (le "Stazioni" per i militari dell'Arma, le "Brigate" o le "Tenenze" per i militari del Corpo) svolge certamente funzioni dirigenziali, sotto il profilo della gestione, anche se formalmente è inquadrato nel ruolo ispettori, mentre può non svolgerle, sempre ai fini dell'Mbo, un generale di corpo d'armata che non riceve obiettivi numericamente definiti e non risponde del loro conseguimento.

La cosa più importante da sottolineare, in merito all'Mbo è che per il funzionamento del metodo **è indispensabile che gli obiettivi siano espressi in numeri finiti.**

Tale regola riguarda, in particolare, gli obiettivi operativi. Infatti, in sede di pianificazione strategica può essere talvolta utile ricorrere a indicazioni non numeriche per indicare a tutti i membri dell'organizzazione le principali direzioni da seguire. Ma tali indicazioni, all'atto della stesura dei programmi operativi, dovranno comunque tradursi in numeri precisi; diversamente non costituiranno obiettivi in senso proprio, ma mere enunciazioni di principio, assolutamente inutilizzabili ai fini dell'Mbo.

La **prima regola fondamentale dell'MBO** può, dunque, essere sintetizzata nel seguente modo:

Concetto
chiave n.19

1) **valgono soltanto gli obiettivi (sia di produttività, sia di efficienza, sia di qualità) espressi in numeri finiti.**

La regola riguarda, in particolare, gli obiettivi operativi. Infatti, in sede di pianificazione strategica può essere talvolta utile ricorrere a indicazioni non numeriche per indicare a tutti i membri dell'organizzazione le principali direzioni da seguire. Ma tali indicazioni,

all'atto della stesura dei programmi operativi, **dovranno comunque tradursi in numeri precisi; diversamente non costituiranno obiettivi in senso proprio, ma mere enunciazioni di principio, inutilizzabili ai fini dell'MBO.**

Con riferimento agli obiettivi si deve, poi, operare un'ulteriore distinzione tra:

- **obiettivi dei manager di "line"**, che sono i dirigenti operativi preposti ai centri di produzione, cioè alle articolazioni dell'organizzazione deputate al conseguimento dei risultati finali dell'organizzazione;
- **obiettivi dei manager di "staff"**, che sono i dirigenti preposti alle strutture di supporto dei manager di line, ovvero alle articolazioni deputate alle funzioni strumentali e di supporto alla produzione.

Interviene, a questo punto, la seconda regola della Gestione per obiettivi:

Concetto
chiave n.20

2) **mai lasciare senza obiettivi i manager di staff.**

Mancando di definire gli obiettivi dei manager di *staff* e, specialmente, come tra breve sarà ripetuto, omettendo di subordinarli agli obiettivi dei dirigenti di *line*, si corre il rischio che l'organizzazione persegua **politiche del personale, logistiche e finanziarie confliggenti rispetto agli obiettivi strategici e operativi fissati**. I principali effetti negativi di tali errori sono rappresentati da un clima generale di ambiguità e di diffidenza, dalla conflittualità tra dirigenti e da un generale senso di disorientamento del personale d'ogni livello e grado, con scarico di responsabilità verso l'alto ("non ci posso fare niente, lo chiedo al dirigente del personale"), con risultati gravemente pregiudizievoli in ordine all'efficacia delle azioni e all'impiego economico ed efficace delle risorse.

3.2 I CONCETTI DI EFFICACIA, EFFICIENZA E QUALITÀ

In sintesi, **efficacia** è la capacità di conseguire i risultati attesi, mentre **efficienza** è la capacità di conseguire tali risultati al minor costo possibile in termini di risorse impiegate.

La **qualità** può essere invece considerata una misura di efficacia del prodotto o servizio e definita come il livello di soddisfazione del "cliente" al quale il prodotto o servizio è destinato.

Concetto
chiave n.21

Ne consegue che a **un giudizio positivo sull'efficacia** di una determinata azione **potrebbe non corrispondere una valutazione altrettanto positiva in termini di efficienza** quando, dalle analisi svolte, dovesse emergere che gli stessi risultati avrebbero potuto essere ottenuti con risorse inferiori.

Va rilevato, inoltre, che tra le altre determinanti del grado di efficienza di un'organizzazione particolare importanza assume il **tipo di struttura adottato**,

desumibile dall'organigramma. In realtà, tra le diverse possibili formule organizzative (strutture funzionali accentrate, strutture divisionali decentralizzate, strutture per matrice, ecc.) non ne esiste una "ideale" in assoluto, in quanto ciascuna presenta punti di forza e punti di debolezza da valutare attentamente in ragione delle caratteristiche degli "ambienti" esterni in cui l'organizzazione opera e della cultura dominante al suo interno.

Concetto
chiave n.22

Su un aspetto, però, gli studiosi appaiono sostanzialmente concordi: **le organizzazioni inclini all'efficienza tendono ad "appiattirsi"**, ad adottare, cioè, strutture nelle quali i livelli gerarchici siano nel numero più basso possibile, al di sotto del quale non si può scendere senza pregiudicare le funzioni essenziali della gestione e la qualità della produzione.

E' chiaro, inoltre, che le scelte che si sono dimostrate adeguate in un determinato momento storico possono dimostrarsi superate in un momento successivo, magari perché è cambiato il contesto esterno, anche normativo, oppure perché la risorsa umana ha subito variazioni quantitative o qualitative, o anche soltanto perché si sono rese disponibili nuove e più evolute tecnologie.

Concetto
chiave n.23

Di qui **l'esigenza che il vertice si interroghi continuamente sull'adeguatezza della struttura per verificarne l'attualità e la capacità "intrinseca" di generare efficienza.**

3.3 LE DUE (O TRE) FASI DELLA GESTIONE

Nella Gestione per obiettivi, i dirigenti hanno quindi la responsabilità di guidare le risorse umane, materiali e finanziarie messe a loro disposizione verso il conseguimento degli obiettivi numerici definiti dall'organizzazione.

Le loro azioni, come rappresentato nella figura 7, si svolgono attraverso **due fasi** (programmazione e controllo) e su **tre livelli** (strategico, direzionale e operativo). Secondo alcuni, le fasi sono **tre**, in quanto la fase della programmazione andrebbe suddivisa da quella, precedente, della pianificazione.

Stiamo parlando delle fasi:

- della **pianificazione**, che coinvolge i livelli strategico e direzionale, nella quale sono definiti gli obiettivi strategici (in termini sia di *outcomes* che di *outputs*) e operativi (in termini di *outputs*) e **individuate e approntate le risorse** umane, materiali e finanziarie necessarie per il loro conseguimento (d'altra parte, pianificare vuol dire immaginare il futuro auspicato e stabilire le modalità concrete per realizzarlo);
- della **programmazione**, nella quale sono predisposti, da ciascun livello, i piani di realizzazione degli obiettivi con i **traguardi intermedi attesi** in ciascun arco temporale considerato;

- del **controllo**, nella quale si accerta che le azioni in corso di svolgimento stiano rispettando i **traguardi intermedi** attesi e assorbendo quantitativi di **risorse non superiori** a quelli programmati.

Più precisamente, nelle FASI DELLA PIANIFICAZIONE / PROGRAMMAZIONE:

- 1) vengono raccolte, da parte di tutti i livelli, le informazioni sui fenomeni socio-economici di competenza dell'organizzazione e i risultati in termini di output realizzati dalla struttura nel periodo precedente;
- 2) vengono determinati (in termini di quantità, qualità e tempi):
 - gli "obiettivi strategici", da parte del livello politico-amministrativo;
 - gli "obiettivi operativi", da parte dei livelli direttivi ed operativi;
- 3) si procede alla allocazione delle risorse (umane, finanziarie e materiali) su ciascuna categoria di obiettivi operativi (*budget*);
- 4) si provvede alla stesura di "piani di azione" da parte dei livelli operativi;

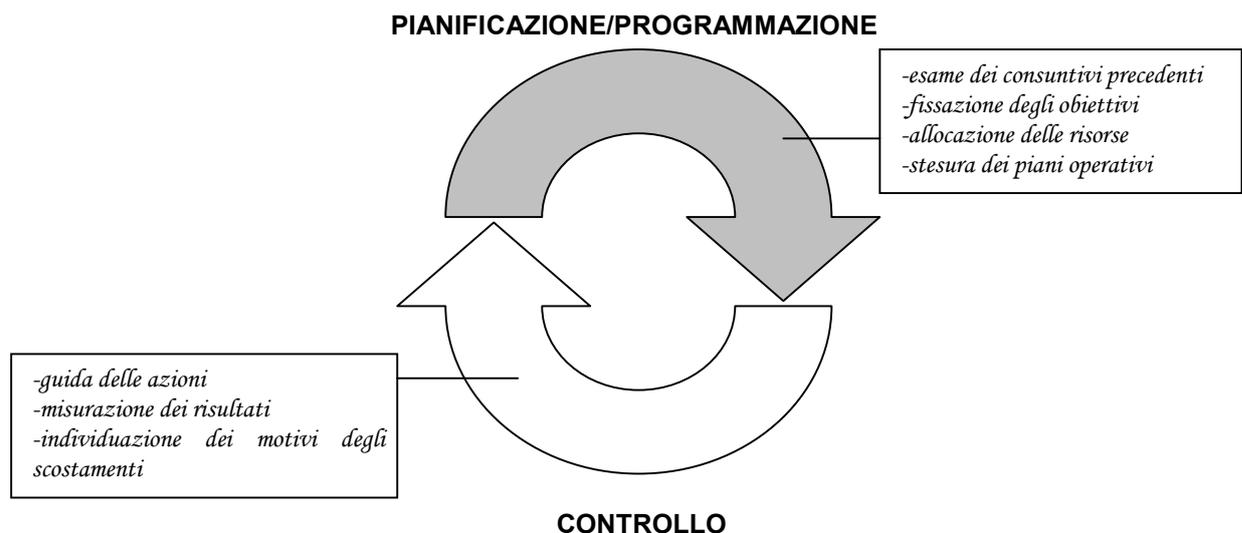


Figura 7: Continuità e contiguità della fasi della gestione

Durante la FASE DEL CONTROLLO:

- 5) si dà corso alle azioni;
- 6) vengono misurati, azione durante, i risultati in corso di conseguimento e le risorse impiegate;
- 7) vengono apprezzati gli eventuali scostamenti dai piani di azione con i traguardi intermedi.

In caso di scostamenti:

- 8) vengono individuati i motivi che li hanno determinati;
- 9) si procede alla "riprogrammazione" da parte dei livelli operativi e direttivi e se necessario a una "riplanificazione" da parte del livello di indirizzo politico.

Tra le fasi, quindi, **non c'è alcuna soluzione di continuità** e ciascuna costituisce alternativamente il presupposto e la conseguenza logica e cronologica dell'altra.

E' importante notare, a questo punto, che nella gestione per obiettivi il controllo assume un'accezione affatto peculiare rispetto a quella tradizionale.

*Concetto
chiave n.24*

il controllo non è autoritario, non serve cioè per individuare, in una logica di tipo autoritario, le eventuali carenze nelle azioni dei livelli inferiori ma **serve per verificare, in una logica di tipo meramente conoscitivo, l'esattezza delle previsioni svolte nelle fasi precedenti e per apportare in tempo utile le necessarie correzioni.**

Si dovrebbe parlare, perciò, più propriamente di "autocontrollo".

Tale **azione di aggiustamento *in itinere*, o *feedback***, letteralmente "retroazione" costituisce uno dei punti maggiormente caratterizzanti della gestione per obiettivi; **il controllo è lo strumento di guida che permette alla dirigenza di indirizzare le risorse verso il traguardo degli obiettivi.**

Ciò significa che è imprescindibile disporre di flussi di informazioni aventi carattere di continuità e di elevata attendibilità in ordine all'andamento della gestione; flussi di dati che debbono avvertire in tempi stretti il dirigente responsabile quando si stiano verificando fatti pregiudizievoli per il perseguimento degli obiettivi programmati.

Servono, insomma, dei veri e propri "sistemi di allarme precoce".

*Concetto
chiave n.25*

Il controllo deve iniziare il più presto possibile dal momento in cui parte l'azione in quanto, se vengono rilevati **scostamenti** rispetto ai piani e ai programmi, i dirigenti devono essere messi nelle condizioni di individuare subito le **cause**, procedere a una **nuova pianificazione**, alla stesura di **nuovi programmi operativi** quindi, riavviare le azioni, a un **nuovo autocontrollo.**

3.4 L'APPROCCIO PER LIVELLI E L'ESIGENZA DI MASSIMA FLESSIBILITÀ

Il rapporto tra tali diverse tipologie di pianificazione è, come detto, di **assoluta correlazione logica e cronologica**. Si procede seguendo un "**approccio a catena**" nel quale i piani del dirigente superiore trovano supporto nei piani parziali dei dirigenti che gli dipendono.

Un aspetto di rilievo con riguardo alla pianificazione strategica è che le scelte generali debbono essere **esplicitate in modo chiaro**, affinché siano intese a ogni livello dell'organizzazione; gli obiettivi generali assumono, infatti, nell' MBO, una irrinunciabile **funzione di guida e di orientamento generale**; veri e propri **punti di riferimento permanenti** attraverso i quali si prevengono dubbi, sono sciolte perplessità e si dirimono conflitti. In coerenza con essi potrà essere sviluppata ogni successiva azione dell'organizzazione.

Concetto
chiave n.26

È indispensabile, pertanto, che l'organizzazione faccia conoscere ed enfatizzi agli occhi di tutti i dipendenti, attraverso i canali sia di **comunicazione interna** che di **comunicazione esterna**, quali sono gli **esiti attesi** dell'organizzazione in termini di **outcomes** (es. aumento del gettito tributario o della diminuzione di determinate tipologie di delitti o della diminuzione dei costi a livello nazionale come in ciascun ambito territoriale) e in termini di principali **outputs**, **in modo che ciascuna singola azione sia, anche ai livelli di base, coordinata e funzionale all'agire collettivo.**

Alcuni autori ritengono, anzi, che nella pianificazione strategica non debbano essere fissati obiettivi in senso proprio, cioè esattamente quantificati, ma vadano indicati soltanto gli orientamenti generali dell'organizzazione; i numeri esatti andrebbero esplicitati nelle pianificazioni operative. Altri, viceversa, e noi sosteniamo tale posizione, ritengono che fin dalla prima fase sia necessario indicare esattamente i livelli di risultato da raggiungere: un obiettivo generale espresso in numeri, infatti, presenta l'indubbio vantaggio di una **maggiore visibilità del traguardo**, in un certo senso lo "drammatizza", ne fa intendere a tutti la significatività e la rilevanza.

Concetto
chiave n.26

Il processo di pianificazione non è mai un qualcosa di statico, rigido e obbligatorio; esso, invece, **è flessibile**, continuo ed estremamente dinamico **in ragione del variare della situazione interna ed esterna**. Un concetto, quindi, notevolmente modificato rispetto a quello tradizionale.

E' chiaro, infatti, che le scelte che si sono dimostrate adeguate in un determinato momento storico possono dimostrarsi superate in un momento successivo, magari perché è cambiato il contesto esterno, anche normativo, oppure perché la risorsa umana ha subito variazioni quantitative o qualitative, o anche soltanto perché si sono rese disponibili nuove e più evolute tecnologie. Di qui l'esigenza che il vertice si interroghi continuamente sull'adeguatezza della struttura per verificarne l'attualità e la capacità "intrinseca" di generare efficienza.

Nella Gestione per obiettivi, poi, ciascun singolo piano deve essere elaborato in modo coerente e coordinato rispetto a tutti gli altri in ragione degli esiti, cioè dei *goal strategici*, che l'organizzazione vuole conseguire nei periodi presi in considerazione.

Concetto
chiave n.26

E' chiaro, a questo punto, che gli obiettivi generali del **Primo livello** dell'organizzazione indicati in sede di pianificazione strategica, non possono essere altro che la **sommatoria degli obiettivi indicati nelle pianificazioni dei secondi livelli e così via** fino a scendere ai livelli dell'organizzazione ritenuti significativi.

Bisogna garantire, inoltre, come abbiamo già evidenziato, il **coordinamento delle azioni dei manager di staff** accertando che le politiche di reclutamento, impiego, formazione e specializzazioni del personale e quelle sull'acquisizione, distribuzione e impiego dei mezzi tecnici finanziari non procedano ciascuna per conto proprio, magari in direzioni contraddittorie rispetto agli obiettivi fissati per i manager di line.

3.5 IMPORTANZA DEI PIANI STRATEGICI TRIENNALI

Immaginare il futuro atteso e auspicato da parte dell'organizzazione e specificarlo formalmente, in documento scritto è, perciò, un momento di centrale importanza e di grandissimo impegno per la dirigenza. Nei primi tempi di attuazione dell'MBO i manager, presi dalle urgenze dei problemi quotidiani, tendono a sottovalutare questa esigenza sicché **è fondamentale**, come verrà detto più avanti, **garantire una forma di implementazione graduale, calibrata sulle caratteristiche culturali della risorsa umana e fortemente guidata nelle fasi iniziali.**

È importante, quindi, riuscire a predisporre un **Piano pluriennale** nel quale siano definiti i criteri metodologici e gli ambiti operativi ai quali l'organizzazione dovrà improntare le pianificazioni annuali dei successivi 3/5 anni; **piano flessibile**, da aggiornare ogni dodici mesi con l'aggiunta di **moduli annuali**.

La pianificazione a lungo termine infatti presenta il **grande vantaggio** di conferire **chiarezza** e **trasparenza** alla gestione, in quanto:

- evita le decisioni opportunistiche sul breve termine, dando alle azioni una **visione prospettica**;
- guida (e quindi agevola) la predisposizione delle singole pianificazioni annuali;
- obbliga il vertice a rendere espliciti i motivi delle modificazioni eventualmente apportate con i successivi moduli annuali e **fa comprendere meglio e in modo diffuso all'interno dell'organizzazione** gli esiti che conta davvero riuscire a raggiungere.

3.6 GLI "OGGETTI" DELLE MISURAZIONI

Nella gestione per obiettivi è quindi indispensabile dotare l'organizzazione di sistemi che forniscano informazioni sull'andamento della gestione attendibili ed espresse in numeri precisi.

A questo punto, il problema è decidere "cosa" misurare e "come" farlo.

Molti possono essere gli oggetti e i parametri di misurazione e la scelta rappresenta un **momento di particolare criticità** perché informazioni errate o inadeguate porteranno a scelte gestionali altrettanto errate o inadeguate, con l'aggravante che

essendo l'MBO un sistema di gestione "che funziona", l'organizzazione potrebbe dimostrarsi particolarmente efficace nel perseguire risultati dannosi.

**Concetto
chiave n.26**

Le decisioni riguardanti la determinazione degli oggetti e dei parametri di misurazione dei fatti gestionali, la realizzazione dei sistemi informativi e le modalità della loro implementazione assumono valenza strategica e rappresentano una **responsabilità del vertice massimo della struttura.**

Peraltro, quando il vertice commette errori nei momenti dell'individuazione dei fenomeni da misurare e nelle modalità di misurazione, si assiste spesso alla creazione e all'introduzione da parte dei livelli dipendenti di autonomi sistemi informativi che producono le cosiddette "**asimmetrie informative**".

Come rappresentato in figura 8, le **dimensioni oggetto di misurazioni** sono sostanzialmente una esterna:

- 1) i **dati sui fenomeni** socio-economici di competenza dell'organizzazione distinti per anno,

e tre interne:

- 2) i **prodotti** (*outputs*);
- 3) i **processi di lavoro** (attività) dai quali i prodotti sono generati;
- 4) le **risorse** (umane, materiali e finanziarie) che dai processi di lavoro sono consumate.

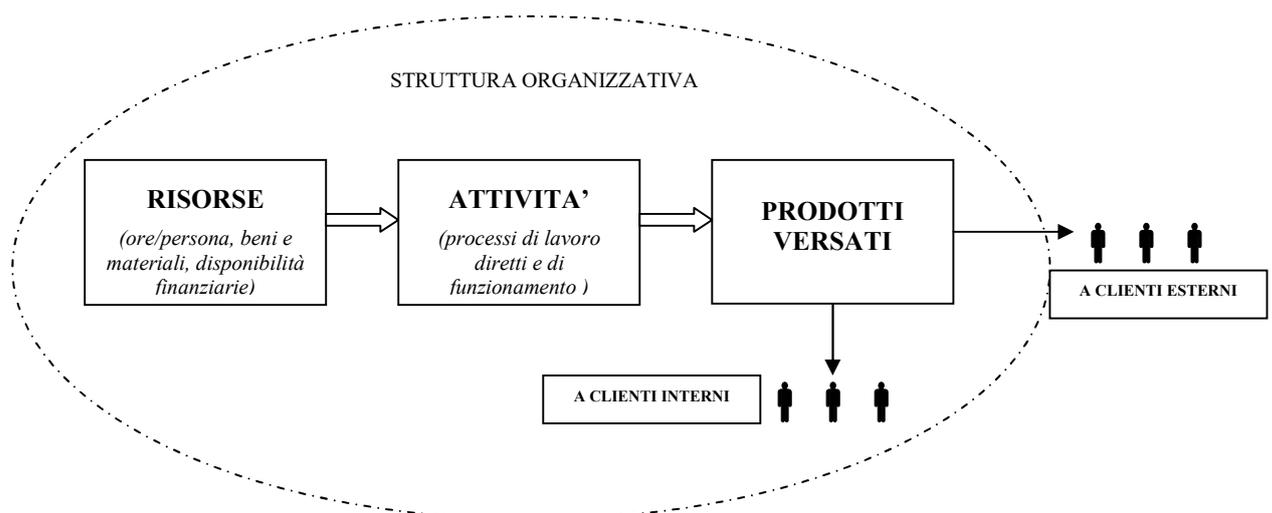


Figura 8: Le dimensioni misurabili interne

3.6.1 LA MISURAZIONE DELLA DIMENSIONE "PRODOTTI"

Per quanto riguarda la prima dimensione, si deve distinguere tra:

- *prodotti finali*, o "a clienti esterni", costituiti dai beni/servizi realizzati per conseguire i fini istituzionali dell'organizzazione;
- e *prodotti strumentali*, o "a clienti interni", costituiti dai beni/servizi realizzati per il funzionamento dell'organizzazione.

Le decisioni su cosa debba essere considerato prodotto e le concrete modalità adottate per la loro misurazione sono **questioni di soluzione non agevole per una organizzazione incaricata di pubbliche funzioni** in quanto implicano necessariamente:

- la preventiva individuazione di tutte le diverse tipologie di prodotto;
- la determinazione delle caratteristiche qualitative minime che ciascuna tipologia di prodotto deve possedere per essere considerato tale;
- la scelta delle unità di misura più adeguate in relazione ai diversi tipi di produzione.

Concetto
chiave n.26

È obbligatorio per l'organizzazione individuare e misurare esattamente TUTTI I PRODOTTI realizzati perché se viene misurata soltanto una parte della produzione, la struttura si concentrerà soltanto su di essa e non realizzerà le produzioni non misurate.

Se poi si omette di individuare le caratteristiche qualitative o almeno gli eventuali, diversi livelli di complessità di ciascuna tipologia di prodotto, c'è il rischio che le unità operative tendano gradualmente a privilegiare la dimensione quantitativa a scapito di quella qualitativa, fino a tentare, nei casi limite, di spacciare per prodotti finiti dei semilavorati o dei surrogati di prodotto.

3.6.2 LA MISURAZIONE DELLA DIMENSIONE "RISORSE"

La seconda dimensione è rappresentata dalle risorse (umane, materiali e finanziarie) assorbite dalle attività lavorative.

Le informazioni sulle **risorse umane** sono essenzialmente di due tipi:

- informazioni sul dipendente (ruolo di inquadramento, titoli di studio, qualifiche e specializzazioni, precedenti di carriera, incarico ricoperto, ecc.);
- informazioni sulle assenze;
- informazioni sulle presenze e sulle ore lavorate.

Le informazioni sulle **risorse materiali** riguardano i beni strumentali (immobili, macchinari, arredi, automezzi, ecc.) e i materiali di consumo (carta, toner, cancelleria, ecc.) messi a disposizione dall'organizzazione.

Infine, le informazioni sulle **risorse finanziarie** si riferiscono ai pagamenti con i quali si fa fronte finanziariamente agli impegni assunti.

3.6.3 LA MISURAZIONE DELLA DIMENSIONE "ATTIVITÀ"

Teoricamente è possibile procedere anche a misurazioni delle attività. Si tratta, in estrema sintesi, di scomporre ciascun processo di lavoro in *attività elementari*; per ciascuna di esse si rilevano, in apposite schede, i *tempi* (in ore/persona) impiegati; infine, si confrontano i tempi con *parametri di riferimento standard* appositamente individuati per ciascuna attività. In genere, poi, sono individuati una serie di *indicatori* di efficacia, di qualità e di controllo dei flussi.

Tale approccio presenta, a nostro avviso, **gravi limiti** legati principalmente ai **rischi di errore** nei momenti della scomposizione in attività elementari di processi lavorativi molto articolati e **rischi di arbitrarietà** nel momento della determinazione degli indicatori, specialmente per le attività a contenuto prevalentemente intellettuale.

Inoltre, si tratta di un approccio idoneo a gestioni di tipo tradizionale, rigide e basate sull'enfaticizzazione dei controlli formali, burocratici e prescrittivi, mentre l'ordinamento chiede alle pubbliche amministrazioni di adottare modelli gestionali più flessibili, partecipativi e focalizzati sui risultati.

Il risultato finale della scelta di misurare le attività è quello di indurre la **deresponsabilizzazione dei dirigenti**, ai quali nulla potrà essere contestato se riescono a dimostrare di essersi attenuti scrupolosamente alle istruzioni ricevute e di aver controllato con zelo il rispetto dei tempi previsti (più o meno arbitrariamente) negli standard determinati dall'organizzazione.

Concetto
chiave n.27

Chiamare il management a concentrarsi sulle attività piuttosto che sui prodotti determina, attraverso il rispetto di standard virtuali, il conseguimento di un'efficienza e di un'efficacia altrettanto virtuali, inesistenti nella realtà.

È assolutamente preferibile, quindi, **mettere i "contatori numerici" sui prodotti e sulle risorse**, i cui dati, trattandosi di *entità fisiche*, sono rilevabili in modo meno arbitrario e molto più attendibile e, nel contempo, enfatizzare agli occhi della dirigenza gli **obiettivi di risultato collegati all'impiego economico delle risorse, alla quantità e qualità della produzione e, specialmente, al miglioramento dei risultati in termini di output ma, soprattutto, di OUTCOME.**

Ciò non vuol dire, ovviamente, che si deve trascurare l'importanza di svolgere analisi sui processi lavorativi. Vuol dire, anzi, esattamente il contrario.

Concetto
chiave n.28

L'esigenza di intervenire sulle attività (ma senza ricorrere a misuratori numerici) rappresenta il tema centrale di tutta la gestione perché è dalla razionalizzazione e dal

miglioramento continuo dei processi di lavoro, diretti e indiretti, che si genera la qualità.

Il miglioramento va misurato nel momento in cui si "scarica" sui prodotti evitando attentamente di procedere a velleitarie e astratte registrazioni in moduli cartacei di più o meno sofisticata elaborazione e di assai dubbia attendibilità.

3.7 IL MOMENTO DELL'IMPIANTO DI UNA GESTIONE MBO

Quanto fin qui detto consente di comprendere perché l'attuazione di un sistema di Gestione per obiettivi ha sempre un forte impatto iniziale sulla dirigenza che è obbligata a modificare abitudini e stili profondamente radicati.

*Concetto
chiave n.29*

L'esperienza dimostra che l'Mbo dà i risultati migliori se l'organizzazione riesce a favorire lo sviluppo dello **STILE PARTECIPATIVO** in luogo di quello autoritario.

Il manager orientato ai risultati, infatti, è innanzitutto un organizzatore del lavoro dei propri dipendenti; egli conseguirà buoni risultati nella misura in cui sia in grado di stimolare le migliori energie fisiche e intellettuali dei suoi sottoposti, motivandoli al perseguimento degli obiettivi e alla qualità delle prestazioni; **la sua azione è più di guida che non di mero controllo.**

*Concetto
chiave n.30*

E' appena il caso di accennare, però, come un sistema MBO maturo pretende anche la realizzazione di un efficace sistema di incentivi economici: **COLORO CHE RAGGIUNGONO I RISULTATI ATTESI DEVONO ESSERE RICOMPENSATI.**

Si tratta di un'esigenza che nelle fasi dell'impianto e dello sviluppo del sistema può anche essere rinviata; ma nel tempo dovrà necessariamente essere risolta.

*Concetto
chiave n.31*

La preoccupazione principale in ordine alle risorse umane per tutte le organizzazioni, specialmente per quelle che operano, come le organizzazioni pubbliche, in scenari complessi è, certamente, quella di riuscire il più presto possibile a creare e far crescere professionalità di alto profilo, ma subito dopo, diventa quella di **riuscire a trattenerle.**

Per questo motivo le modalità di implementazione del sistema sono un momento particolarmente critico.

Secondo i teorici della Scienza dell'organizzazione si possono seguire tre tipi di approcci:

- 1) l'implementazione progressiva discendente;
- 2) l'implementazione per dipartimenti;
- 3) l'implementazione simultanea.

A questi approcci noi aggiungiamo un'ulteriore impostazione:

4) l'implementazione ad azioni sincrone.

3.7.1 IMPLEMENTAZIONE PROGRESSIVA DISCENDENTE

Nell'implementazione progressiva discendente l'attuazione dell'MBO **comincia dal vertice per venire gradualmente estesa ai livelli inferiori.** E' attuata in un periodo variabile fra i due e i quattro anni a seconda del grado di complessità dell'organizzazione, dell'estensione territoriale e del tipo di cultura che caratterizza il management.

Tale soluzione presenta i seguenti **principali vantaggi:**

- il top management apprende più rapidamente le logiche del metodo e, conseguentemente, è in grado di guidare con maggiore consapevolezza le successive fasi;
- ogni livello diventa a sua volta la guida del livello subordinato;
- è possibile correggere gli errori man mano che si evidenziano senza pregiudizio per il processo;
- nel management e in tutto il personale si diffonde in modo graduale e capillare la cultura della qualità e della partecipazione al risultato.

Gli **svantaggi** sono rappresentati:

- dai tempi lunghi necessari per portare il metodo fino ai livelli più bassi;
- dal costo elevato in termini di risorse impiegate per spiegare il sistema e in termini di minore produzione nel periodo dell'implementazione;
- dalla difficoltà a gestire il periodo di transizione tra il vecchio e il nuovo metodo.

In conclusione, si tratta di un approccio che dà buone garanzie di successo e si rivela adatto particolarmente ad **organizzazioni complesse, strutturate su molti livelli, con dirigenti metodici e conservatori.**

3.7.2 IMPLEMENTAZIONE PER DIPARTIMENTI.

Nell'implementazione per dipartimenti il metodo **viene prima sperimentato presso una o più articolazioni, quindi esteso,** con gradualità variabile, **a tutte le altre.**

Il processo si conclude in un periodo non esattamente definibile a priori in quanto diventa determinante, oltre al grado di complessità e all'estensione territoriale

dell'organizzazione, l'adeguatezza dell'azione di guida verso il cambiamento operata dal vertice.

I **vantaggi** sono costituiti:

- dalla possibilità di studiare preventivamente, in vitro, i modelli che si intendono attuare e di apprezzare per tempo gli eventuali errori;
- dalla specializzazione nelle logiche del sistema di un gruppo di persone che ne diventano esperti e possono fungere successivamente da volano di conoscenza a vantaggio degli altri dipartimenti;
- dalla possibilità, se la sperimentazione riesce, di estendere il metodo a tutte le altre articolazioni in tempi relativamente brevi (6/8 mesi).

Due, invece, i principali **punti di debolezza** del metodo.

Il primo è rappresentato dal fatto che il vertice è poco coinvolto nel nuovo tipo di gestione e, poiché l'organizzazione non si può fermare durante l'implementazione, c'è il rischio che vengano inviati ai livelli inferiori segnali contraddittori (si chiede il cambiamento della mentalità a parole, ma con i fatti si continuano a premiare i vecchi comportamenti).

Concetto
chiave n.32

Di qui un'ulteriore importante considerazione: se si vuole davvero ottenere il cambiamento, è assolutamente indispensabile che il vertice massimo dell'organizzazione sia il **primo sponsor dell'Mbo** il che vuol dire che deve aver compreso bene e deve condividere in modo reale, concreto e convinto le nuove logiche di gestione.

Il secondo punto di debolezza è rappresentato dalla possibilità che l'esperimento fallisca per l'infelice scelta del dipartimento-pilota, magari perché vi è preposto un dirigente che si rivela incapace, o per l'insufficiente azione di analisi e di guida dei consulenti assistono il management.

Più precisamente, la scelta del dipartimento-pilota può rivelarsi errata:

- se il reparto scelto non è sufficientemente rappresentativo di tutte le attività svolte dall'organizzazione, sicché si verificheranno, all'atto dell'attuazione presso gli altri dipartimenti, situazioni impreviste che sarà difficile fronteggiare;
- se il dirigente del reparto pilota dovesse tacere problemi di rilievo perché non adeguatamente preparato o per mera piaggeria nei confronti dei vertici.

Per quanto riguarda la consulenza esterna i rischi sono collegati alla eventuale designazione di esperti che non abbiano pregresse esperienze di attuazione dell'MBO in organizzazioni dalle caratteristiche simili a quella in argomento. In tali casi costoro tendono a *forzare* le soluzioni proposte verso schemi a loro familiari ma che non sono in grado di funzionare nel nuovo contesto.

L'implementazione per dipartimenti, perciò, si adatta meglio ad **organizzazioni compatte, con poche operazioni e con un management, anche in questo caso, metodico e conservatore.**

3.7.3 IMPLEMENTAZIONE SIMULTANEA

Il terzo approccio, quello dell'implementazione simultanea, prevede l'**attuazione dell'MBO contemporaneamente su tutti i livelli.**

Si veda, per una concreta esperienza di implementazione simultanea, il "***Progetto SID 2004 – Sistema informativo direzionale del Garante per la protezione dei dati personali***", uno stralcio del quale è riportato in ALLEGATO 1.

I principali **vantaggi** sono rappresentati dai tempi relativamente brevi destinati alla formazione e dal costo relativamente basso in termini di risorse impiegate.

Gli **svantaggi** consistono nelle maggiori difficoltà per le grandi organizzazioni che operano in un scenari complessi e con un management conservatore e poco flessibile.

C'è il rischio, in tali casi, di una inadeguatezza nella guida, di oscillazioni e tentennamenti che possono indurre confusione nei livelli inferiori e a comportamenti difformi dovuti alla attuazione simultanea e improvvisa del sistema in tutte le articolazioni (non c'è la guida del livello superiore, né il *volano* del reparto-pilota).

L'approccio *de quo* si adatta quindi meglio ad **organizzazioni piccole, compatte, con un management aggressivo, fortemente motivato e già abituato allo stile partecipativo.**

In tali condizioni sono sufficienti periodi di formazione relativamente brevi da eseguirsi preferibilmente prima dell'attuazione del sistema.

3.7.4. IMPLEMENTAZIONE AD AZIONI SINCRONE

Il quarto approccio, da noi **studiato con specifico riferimento alle realtà di una pubblica amministrazione** e comunque di una organizzazione pubblica, si prefigge lo scopo di coniugare gli aspetti positivi delle tre impostazioni precedenti, cercando, nel contempo, di limitarne i difetti.

Si veda, per una concreta esperienza di implementazione simultanea, il "***Progetto Efficienza Guardia di Finanza – Programma triennale per la gestione del Corpo secondo criteri di efficienza, economicità e rispondenza al pubblico interesse***" redatto ad aprile dell'anno 1997), uno stralcio del quale è riportato in ALLEGATO 2.

In sintesi, si procede nel seguente modo.

Innanzitutto, vengono individuati i principali **settori** sui quali intervenire, quindi vengono tracciati i **percorsi delle azioni** da svolgere nei diversi settori, infine si correlano settori e percorsi con le **fasi di attuazione dell' MBO**.

La collocazione asimmetrica delle singole azioni all'interno di ciascun riquadro vuole rappresentare il rapporto di propedeuticità tra azioni appartenenti a settori diversi.

Appare di tutta evidenza, infatti, che per raggiungere, ad esempio, l'obiettivo di ridurre di una certa percentuale e in un tempo determinato i costi di struttura si deve agire in modo coordinato su più fronti.

Bisognerà, in particolare:

- 1) avere a disposizione le *informazioni* sull'entità di tali costi;
- 2) valutare se il loro livello possa diminuire apportando modifiche alla *struttura organizzativa*;
- 3) svolgere analisi dei *processi lavorativi indiretti* per individuare ridondanze e duplicazioni di funzioni;
- 4) controllare che le *risorse umane* impiegate nelle funzioni in argomento siano in possesso di professionalità adeguate;
- 5) verificare se le *risorse materiali* di cui dispone l'organizzazione (con particolare riferimento alle risorse tecnologiche) siano razionalmente ed economicamente impiegate.

I percorsi possono essere indicati con segnalazioni numerate apposte sulle descrizioni delle azioni.

Ma il settore fondamentale, sul quale ruota l'intera procedura, è quello relativo ai **sistemi informativi**.

Abbiamo già visto, infatti, che l'MBO non può funzionare senza flussi di informazioni costanti e di elevata qualità. La soluzione ideale sarebbe quella di procedere alla contemporanea riprogettazione di tutti i sistemi (e sottosistemi) **informativi realizzando un unico sistema di tipo globale da mettere a regime prima di avviare la gestione Mbo**. Ma tale obiettivo non è mai perseguibile in tempi brevi né, d'altra parte, è accettabile rinviare *sine die* la fase dell'avvio del sistema.

L'implementazione ad azioni sincrone si prefigge di dare inizio alla Gestione per obiettivi facendo dialogare i sistemi informativi già esistenti con un **SISTEMA INFORMATIVO PILOTA** specificamente realizzato in conformità alle logiche Mbo.

Tale soluzione non richiede da subito il cambiamento integrale della struttura informativa e informatica, ma **consegna all'organizzazione i primi dati davvero attendibili**, sulla scorta dei quali è possibile dare inizio alla nuova gestione e incardinare le successive azioni lungo un percorso di crescita progressiva, nel corso

del quale verranno gradualmente sviluppati gli ulteriori flussi di dati e saranno più gradualmente assimilati dal management i nuovi criteri.

Per questo motivo, il diagramma prevede, in genere, di partire con due azioni tra di loro strettamente collegate:

- 1) impiantare un sistema di scritture elementari o completare quello già esistente;
- 2) attivare il sistema informativo sugli impieghi delle risorse umane (denominato SIRIS) quale sistema informativo pilota.

L'implementazione ad azioni sincrone presenta i seguenti, principali **vantaggi**:

- a) **è possibile procedere all'immediato avvio della Gestione per obiettivi senza attendere la completa definizione di tutti gli altri sistemi informativi**, e cioè non appena si è assestato il sistema pilota e iniziano ad essere disponibili i primi flussi attendibili di dati (3/6 mesi dall'avvio a regime della rilevazione);
- b) **il vertice massimo dell'organizzazione comprende e si impossessa rapidamente delle logiche del metodo**, perché esso risulta notevolmente semplificato dall'utilizzazione di una sola tipologia di informazioni (quelle sugli impieghi), peraltro di immediata percezione (ore o giornate/uomo) **ed è quindi in grado di svolgere al meglio le sue irrinunciabili funzioni "di sponsor"**;
- c) gli **interventi** possono essere **molto più gradual**i, specialmente nella fase critica dell'avvio del nuovo sistema di gestione, perché è possibile far concentrare il management (anche quello culturalmente più "refrattario" alle novità) su pochi, chiari e intuitivi obiettivi;
- d) **è possibile effettuare eventuali aggiustamenti "gestione durante"**, procedendo alla immediata correzione di errori e imprecisioni senza la necessità di fermare la *corsa della macchina*;
- e) **l'impatto sull'organizzazione è ridotto al minimo possibile**, visto che le informazioni richieste sono inizialmente limitate ad una sola tipologia;
- f) **si assiste alla spontanea generazione di "circoli virtuosi dell'efficienza"**, dovuti al fatto che i pochi e semplici obiettivi generali fissati nel primo anno di avvio dell'MBO risultano di facile comprensione per tutti gli appartenenti all'organizzazione che tenderanno a modificare con naturalezza i propri comportamenti nella direzione voluta dal vertice.

Ovviamente, l'approccio proposto presenta anche alcuni **punti di debolezza**.

Il primo riguarda la possibilità che venga meno l'appoggio del vertice nel momento in cui il sistema informativo pilota comincia a *sformare* i primi dati veramente attendibili sugli impieghi e si scopre che la realtà non è esattamente in linea con le aspettative. In questa fase sussiste il rischio, specialmente per le pubbliche amministrazioni, che le ragioni di immagine facciano premio sulle ragioni di efficienza.

Il top management potrebbe imporre la rivisitazione in chiave meramente opportunistica del sistema informativo pilota, con ciò pregiudicando la sua essenziale funzione, che è quella di supportare con dati attendibili tutte le altre azioni contemplate nel diagramma.

E' assolutamente necessario resistere a tale tentazione.

**Concetto
chiave n.33**

Infatti, nella Gestione per obiettivi ciò che conta non sono le valutazioni positive o negative sul "come" si appare, bensì **COME SI INTENDE MIGLIORARE: ciò che conta è il "processo migliorativo"**.

Un altro momento di crisi si verifica quando, si assegnano per la prima volta obiettivi precisi ai responsabili delle cosiddette Strutture di secondo livello.

In questa fase, come è stato evidenziato in precedenza, occorre una **forte azione di guida** da parte del livello superiore che, però, trattandosi di esperienza nuovissima, deve anche assumersi una **altrettanto forte responsabilità**.

E' chiaro, infatti, che **il rischio di commettere errori è molto elevato** perché si debbono assumere decisioni senza il supporto (anche se solo per il primo anno) del confronto dialettico con i livelli subalterni, i quali, non conoscendo le logiche del sistema non sono ancora in grado di collaborare.

La tentazione di sfuggire a tale responsabilità e di ribaltarla sui livelli subordinati è molto forte, con grave pregiudizio della coerenza dell'azione e del suo successo.

Altro rischio, sempre nella fase dell'avvio, è quello di **fissare obiettivi troppo o troppo poco ambiziosi**.

Nella prima ipotesi si induce sfiducia e frustrazione tra i dirigenti, nella seconda gli obiettivi perdono credibilità.

**Concetto
chiave n.34**

E' necessario calibrare attentamente gli obiettivi da affidare ai livelli subalterni (né troppo banali, né troppo ambiziosi) e, nel contempo, **fornire strumenti di assistenza e di consultazione alla dirigenza di elevata qualità** in termini sia di tempestività che attendibilità di misurazione.

Da quanto è stato appena detto appare evidente che l'implementazione ad azioni sincrone per essere efficacemente attuata deve essere gestita da una **apposita articolazione nello staff del vertice** composta da soggetti che siano:

- tra loro ben affiatati;
- buoni conoscitori delle realtà operative, strutturali e culturali dell'organizzazione;
- iniziati alle logiche della Gestione per obiettivi.

3.8 IL DECALOGO DELLA GESTIONE PER OBIETTIVI E GLI ERRORI DA EVITARE

Proviamo ora a riepilogare le dieci regole dell'MBO via via enunciate:

1. valgono soltanto gli obiettivi espressi in numeri finiti;
2. mai lasciare senza obiettivi i manager di staff;
3. l'organizzazione ha cura di far conoscere a tutti i suoi membri gli obiettivi generali;
4. gli obiettivi di ciascun livello sono rappresentati dalla sommatoria degli obiettivi dei livelli che gli dipendono;
5. gli obiettivi dei manager di staff sono serventi rispetto agli obiettivi dei manager di line;
6. ciascun dirigente deve disporre di risorse e potere adeguati agli obiettivi che l'organizzazione gli assegna;
7. il confronto dialettico tra tutti i livelli è garantito durante ogni fase della gestione;
8. l'organizzazione garantisce ai dirigenti flussi di informazioni di elevata qualità;
9. il vertice è determinato a sostenere l'impianto e lo sviluppo del sistema;
10. tipo di implementazione è determinato dalle caratteristiche della struttura e dalla cultura del management.

Il rispetto di tali regole permette di limitare i rischi di errori, i principali dei quali sono:

- far venire meno l'azione di guida del vertice nella fase iniziale dell'impianto del sistema;
- non definire chiaramente gli obiettivi generali;
- non formulare obiettivi parziali in numeri precisi;
- non fissare obiettivi ai manager di staff;
- non coordinare i programmi di realizzazione degli obiettivi dei diversi livelli;
- non preparare la stesura degli piani in dialettica con i livelli dipendenti;
- non disporre di flussi di dati attendibili;
- non semplificare, anzi aumentare la produzione di carta;
- definire in modo ambiguo o errato i parametri di misurazione della produzione e i parametri di riferimento del controllo;

- eccedere in istruzioni dettagliate enfatizzando tecniche e standard meramente formali;
- avvalersi di consulenti privi di esperienza nel settore in cui l'organizzazione opera;
- avere fretta.

PARTE QUARTA

**I NUOVI CONCETTI: OPEN DATA, E-GOVERNMENT,
OPEN GOVERNMENT E BIG SOCIETY**

*Target: cittadini, organizzazioni civiche, componenti
Nuclei di Progetto Etp Italia 2012*

4. NUOVE TECNOLOGIE E NUOVI CONCETTI

I fautori del bicchiere mezzo vuoto, i pessimisti cronici, rimpiangono i tempi delle ideologie, quando ci si divideva tra comunisti e liberisti, laici e religiosi, gente di destra e gente di sinistra.

Tali antitesi storiche sembrano ormai del tutto obsolete e superate. Fenomeni come internet e i social network stanno rivoluzionando il tessuto sociale, le sensibilità e le modalità di partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica e hanno anche la forza per far cadere regimi che sembravano indistruttibili.

Non è certamente questa la sede per approfondire tali fenomeni, ma di alcuni nuovi concetti è necessario, in questa sede, dare conto e lo facciamo riprendendoli, pari pari, dall'enciclopedia libera "Wikipedia" a disposizione su internet di chiunque voglia informarsi.

4.1 IL CONCETTO DI OPEN DATA (DA WIKIPEDIA)

Fonte: http://it.wikipedia.org/wiki/Dati_aperti

I **dati aperti**, comunemente chiamati con il termine inglese **open data** anche nel contesto italiano, sono alcune tipologie di dati liberamente accessibili a tutti, senza restrizioni di copyright, brevetti o altre forme di controllo che ne limitino la riproduzione. L'open data si richiama alla più ampia disciplina dell'open government, cioè una dottrina in base alla quale la pubblica amministrazione dovrebbe essere aperta ai cittadini, tanto in termini di trasparenza quanto di partecipazione diretta al processo decisionale, anche attraverso il ricorso alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione; e ha alla base un'etica simile ad altri movimenti e comunità di sviluppo "open", come l'open source, l'open access e l'open content. Nonostante la pratica e l'ideologia che caratterizzano i dati aperti siano da anni ben consolidate, con la locuzione "open data" si identifica una nuova accezione piuttosto recente e maggiormente legata a internet come canale principale di diffusione dei dati stessi.

Panoramica generale

Nonostante il concetto di dato aperto non sia nuovo, al momento non si riscontra un accordo generale e condiviso su di una definizione puntuale del termine, a differenza, ad esempio, di quanto già avviene con il software libero, l'accesso aperto o l'open source dove diverse dichiarazioni formali sono state comunemente accettate e condivise a livello internazionale.

Gli open data fanno di frequente riferimento a informazioni rappresentate in forma di database e riferite alla tematiche più disparate, ad esempio: cartografia, genetica, composti chimici, formule matematiche e scientifiche, dati medici e pratica, delle bioscienze, dati anagrafici, dati governativi, ecc. Vi sono alcune difficoltà oggettive che impediscono alla pratica dei dati aperti una larga diffusione. Uno dei problemi principali spesso riguarda il valore commerciale che gli stessi dati, visti sia in forma puntuale che aggregata, possono avere. I dati sono di frequente controllati da organizzazioni, sia pubbliche che private, che spesso mostrano reticenza di fronte alla

possibilità di diffondere il proprio patrimonio informativo. Il controllo sui dati può avvenire attraverso limitazioni all'accesso, alle licenze con cui vengono rilasciati, ai diritti d'autore, brevetti e diritti di riutilizzo. Di fronte a queste forme di controllo sui dati, e più in generale sulla conoscenza, i sostenitori dell'Open Data affermano che tali restrizioni siano un limite al bene della comunità e che i dati dovrebbero essere resi disponibili senza alcuna restrizione o forma di pagamento. Inoltre, è importante che i dati, dopo essere stati pubblicati, siano riutilizzabili senza necessità di ulteriore autorizzazione, anche se determinate forme di riutilizzo (come la creazione di opere derivate) può essere controllato attraverso specifiche licenze (ad esempio [Creative Commons](#), [GFDL](#)).

Una rappresentazione tipica della necessità dell'apertura dei dati viene proposta in una dichiarazione di [John Wilbanks](#), direttore esecutivo dello [Science Commons](#):

« Numerosi scienziati hanno sottolineato con ironia che proprio nel momento storico in cui disponiamo delle tecnologie per consentire la disponibilità dei dati scientifici a livello globale e dei sistemi di distribuzione che ci consentirebbero di ampliare la collaborazione e accelerare il ritmo e la profondità della scoperte... siamo occupati e bloccare i dati e a prevenire l'uso di tecnologie avanzate che avrebbero un forte impatto sulla diffusione della conoscenza. »

Inoltre accade spesso che gli stessi creatori di dati sottovalutino l'importanza degli stessi e non considerino la necessità di precisare le condizioni della proprietà intellettuale, delle licenze e del loro riutilizzo. Ad esempio, molti enti (siano essi di natura scientifica o governativa) per mancanza di consapevolezza dell'importanza dei propri dati non prendono in considerazione l'ipotesi di rilasciarli con licenze aperte. La mancanza di una determinata licenza che certifichi la possibilità di riutilizzare i dati rende difficile determinare lo stato di un insieme di dati e ne limita l'uso.

Diritti fondamentali

Secondo i sostenitori del movimento Open data, i dati andrebbero trattati come beni comuni; di seguito alcuni degli argomenti usati.

- I dati appartengono al genere umano. Esempi tipici sono i [genomi](#), i dati sugli organismi per la scienza medica, dati ambientali e meteorologici, ecc.
- I dati prodotti dalla [pubblica amministrazione](#), in quanto finanziati da denaro pubblico, devono ritornare ai contribuenti, e alla comunità in generale, sotto forma di dati aperti e universalmente disponibili
- Restrizioni sui dati e sul loro riutilizzo limitano lo sviluppo della comunità
- I dati sono necessari per agevolare l'esecuzione di comuni attività umane (ad esempio i dati cartografici, le istituzioni pubbliche, ecc.)
- In campo scientifico il tasso di scoperta è accelerato da un migliore accesso ai dati.
- E' essenziale che i dati scientifici siano resi aperti per fare in modo che la scienza sia più efficace e la società ottenga il massimo beneficio dalle ricerche scientifiche.

Definizione

Il progetto Open Definition di [Open Knowledge Foundation](#) utilizza la seguente frase per definire dati (e contenuti) aperti: «un contenuto o un dato si definisce aperto se

chiunque è in grado di utilizzarlo, ri-utilizzarlo e ridistribuirlo, soggetto, al massimo, alla richiesta di attribuzione e condivisione allo stesso modo».

La definizione, molto sintetica, viene poi meglio esplicitata attraverso il documento "Conoscenza Aperta" i cui contenuti sono molto simili a quelli della OSI definition. Si tratta di 11 punti che mettono chiarezza sulle modalità di distribuzione e di accesso a tale informazioni. Fra questi ricordiamo: la possibilità di utilizzare a qualsiasi scopo i dati (quindi eliminando clausole quali la possibilità di lucro) e l'assenza di restrizioni tecnologiche (formati aperti ma anche il servizio d'accesso).

Gli open data nel panorama culturale contemporaneo

Open data rientra in un più ampio movimento di pensiero che mira a difendere i diritti dei cittadini/utenti con iniziative affini, da considerarsi parallele, sovrapposte in alcuni punti.

- L'Open content è il "padre" dell'Open data: il primo si occupa principalmente di opere creative, il secondo di dati e ricerca scientifica.
- Il software libero, che ha ispirato l'open content, è incentrato sulla libertà dell'utente oltre che sulla apertura del codice sorgente a beneficio del sistema sociale della produzione e distribuzione di software.
- L'open source è concentrato sulla sola apertura del codice sorgente (e non sulla sua redistribuzione).

Elementi caratterizzanti

In estrema sintesi si possono individuare alcuni aspetti che caratterizzano un insieme di dati come "aperto":

- i dati aperti devono essere indicizzati dai motori di ricerca;
- i dati aperti devono essere disponibili in un formato aperto, standardizzato e leggibile da una applicazione informatica per facilitare la loro consultazione ed incentivare il loro riutilizzo anche in modo creativo ;
- i dati aperti devono essere rilasciati attraverso licenze libere che non impediscano la diffusione e il riutilizzo da parte di tutti i soggetti interessati.

Iniziative internazionali sul tema Open data

L'approccio aperto ai dati ha trovato applicazione in diversi paesi; di seguito vengono elencate alcune delle principali iniziative.

Stati Uniti

Una grossa spinta all'affermarsi del movimento Open data in ambito governativo è stata data dall'attuale presidente degli Stati Uniti d'America Barack Obama con la promulgazione della Direttiva sull'Open government nel dicembre 2009, nella quale si legge testualmente:

« Fin dove possibile e sottostando alle sole restrizioni valide, le agenzie devono pubblicare le informazioni on line utilizzando un formato aperto (open) che possa cioè essere recuperato, soggetto ad azioni di download, indicizzato e ricercato attraverso le applicazioni di ricerca web più comunemente utilizzate. Per formato open si intende un

formato indipendente rispetto alla piattaforma, leggibile dall'elaboratore e reso disponibile al pubblico senza che sia impedito il riuso dell'informazione veicolata. »

Alla direttiva sopra citata è stato dato un seguito "tangibile" attraverso il sito pubblico Data.gov, lanciato nel maggio 2009 dal "Chief Information Officer" (CIO) dell'amministrazione pubblica statunitense Vivek Kundra. Il sito è stato creato con l'obiettivo principale di raccogliere in un unico portale tutte le informazioni rese disponibili dagli enti statunitensi in formato aperto.

Italia

In Italia si è cominciato a parlare di dati aperti anche grazie al progetto Open Street Map. Anche con il fine di creare uno stradario liberamente utilizzabile, tra il 2007 e il 2010 alcune amministrazioni locali, grazie all'iniziativa di volontari (tra cui Merano, Vicenza, Montecchio Maggiore e Schio), hanno pubblicato con licenza aperta i dati dei propri stradari e altri propri dati. Il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione Renato Brunetta in una intervista rilasciata il 3 giugno 2010 all'allora direttore di Wired Italia Riccardo Luna ha anticipato la realizzazione di un portale italiano dell'Open data sul modello dei datagov anglosassoni entro la fine dell'anno.

Alla data 18 Ottobre 2011 il portale dati.gov.it è stato messo on line.

La Regione Piemonte nel maggio del 2010 ha realizzato il proprio portale regionale dei dati aperti dati.piemonte.it. Il sito resta al momento la più riuscita e strutturata esperienza nazionale sul tema dei dati aperti. La regione Emilia Romagna ha seguito l'esempio piemontese nel 2011 con il suo sito Open Data.

Nell'ottobre 2010 il Formez ha rilasciato la versione beta della Italian Open Data License caratterizzata da restrizione per uso commerciale. A fronte di varie critiche la licenza è stata revisionata e in maggio 2011 è uscita la versione 1.0 della licenza Italian Open Data License v1.0, prima licenza italiana specificatamente dedicata ai dati pubblici aperti. La IODL è compatibile con i modelli di licenza Creative Commons 2.5 e Open Data Commons. La IODL 1.0 ha le seguenti caratteristiche:

- è una licenza Share-Alike (è necessario mantenere i lavori derivati sotto la stessa licenza o una delle licenze compatibili);
- è compatibile (a senso unico) sia con ODbL che con CC-BY-SA 3.0
- è pensata per la Pubblica Amministrazione.

Open Knowledge Foundation Italia e il Centro NEXA su Internet & Società del Politecnico di Torino offrono il repository it.ckan.net dove chiunque può segnalare i data sets italiani disponibili online. Un servizio analogo è gestito dalla comunità del sito Spaghetti Open Data disponibile alla pagina dei Dati del sito spaghettiopendata.org

4.2 IL CONCETTO DI E-GOVERNMENT

Fonte: http://it.wikipedia.org/wiki/Amministrazione_digitale

L'**Amministrazione digitale** o **e-government** (a volte anche **governo elettronico** o **e-gov**) è il sistema di gestione digitalizzata della pubblica amministrazione, il quale

- unitamente ad azioni di cambiamento organizzativo - consente di trattare la documentazione e di gestire i procedimenti con sistemi informatici, grazie all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), allo scopo di ottimizzare il lavoro degli enti e di offrire agli utenti (cittadini ed imprese) sia servizi più rapidi, che nuovi servizi, attraverso - ad esempio - i siti web delle amministrazioni interessate.

Caratteristiche

Un sistema di amministrazione digitale comprende l'insieme delle attività amministrative che si svolgono tramite le tecnologie informatiche e la rete Internet al fine di perseguire gli obiettivi di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza e democraticità nell'erogazione dei servizi pubblici e nello svolgimento dei procedimenti amministrativi.

I modelli di erogazione sono individuati in base ai flussi di informazione interessati, e si possono distinguere in: *dall'Amministrazione al Cittadino* o *dall'Amministrazione al Consumatore* (G2C), *dall'Amministrazione all'Impresa* (G2B) e *da Amministrazione ad Amministrazione* (G2G). I maggiori benefici dell'e-government includono il miglioramento dell'efficienza, economicità, e migliore accessibilità ai servizi pubblici. In paesi come il Regno Unito c'è un interesse nell'uso dell'amministrazione elettronica per riagganciare i cittadini ai procedimenti politici. In particolare, questa ha preso la forma di esperimenti con il voto elettronico, volti ad aumentare l'affluenza ai seggi rendendo il voto più facile. La Commissione Elettorale del Regno Unito ha intrapreso molti programmi sperimentali anche se è stata espressa preoccupazione circa le potenziali frodi nell'utilizzo di alcuni metodi di voto elettronico.

Tecnologie

Anche se l'E-Government è spesso pensato come "amministrazione on-line" o "amministrazione basata su Internet", molte tecnologie di amministrazione elettronica non basate su Internet possono essere inserite in questo contesto: telefono, fax, palmare, SMS, MMS e 3G, GPRS, WiFi, Wimax e Bluetooth.

Altre tecnologie possono includere CCTV, sistemi di tracciamento, RFID, identificazione biometrica, organizzazione del traffico stradale, applicazione dei regolamenti, carte d'identità, smart card, o altre applicazioni del tipo NFC; tecnologie presso i seggi elettorali (in cui sono incluse il voto elettronico non on-line), servizi amministrativi di erogazione radio-televisiva, e-mail, strutture di comunità on-line, newsgroups (gruppi di discussione), mailing-list elettroniche, chat on-line e tecnologie per la messaggeria istantanea. Ci sono anche alcune tecnologie specifiche di e-government come *m-government* (mobile government), *u-government* (ubiquitousgovernment) e *g-government* (applicazioni GIS/GPS per l'amministrazione elettronica).

Sicurezza

Se da un lato l'introduzione della tecnologia può portare dei benefici concreti all'attività amministrativa, quali l'interoperabilità, la sburocratizzazione delle procedure, la riduzione degli sprechi (quindi maggiore efficienza), ecc., dall'altro l'implementazione di reti, e altre tecnologie analoghe, può comportare problemi dal punto di vista della sicurezza; per evitare accessi indesiderati alle informazioni è quindi utile adottare forme di protezione del sistema attraverso l'utilizzo di password, oppure identificando in maniera univoca l'utente che invia o accede alle informazioni attraverso la firma digitale.

Un importante concetto nell'ambito delle applicazioni per l'e-government e della cooperazione applicativa è quello della porta di dominio.

Implicazioni

Ci sono molte considerazioni e potenziali implicazioni nello sviluppo e nella configurazione dell'amministrazione elettronica, che include la disintermediazione dell'amministrazione ed i suoi cittadini, impatti sui fattori economici, sociali e politici e la turbativa dello status quo in queste aree.

Le amministrazioni potrebbero avere la necessità di considerare l'impatto sul sesso, età, capacità di linguaggio e diversità culturali, oltre all'effetto sull'alfabetizzazione, sulla capacità di calcolo, sugli standard educativi e sull'istruzione nell'ambito delle tecnologie informative (IT). Le preoccupazioni economiche includono il Divario digitale, ovvero l'effetto sulla struttura della società e sul potenziale impatto sul reddito, del mancato utilizzo, non disponibilità o non accessibilità dell'amministrazione elettronica, o di altre risorse digitali.

Le problematiche relative alle entrate da reddito ed erariali includono gli effetti dell'amministrazione elettronica su tasse, debito, prodotto interno lordo, commercio e scambio, corporate governance, e i suoi effetti su professioni, industrie e commerci non basati sull'amministrazione digitale, come per esempio Internet Service Providers e infrastrutture Internet.

Da un punto di vista tecnologico, l'implementazione dell'amministrazione elettronica impatta sulle concessioni elettroniche, interoperabilità (per esempio e-GIF) e questioni di semantica del web, "legaci technology" (la coesistenza, o la sostituzione completa, del pre-e-government con sistemi di e-government), e implicazioni nelle scelte dei software (fra software open source e proprietari e fra linguaggi di programmazione), così come il blogging politico specialmente da parte del legislatore.

Ci sono anche altre questioni di organizzazione relative all'integrazione dei servizi, alle amministrazioni digitali locali e autorità internet che includono ICANN, IETF e W3C, e considerazioni di ordine finanziario, come il costo dell'implementazione/effetto sui budget esistenti, gli effetti sugli obiettivi di governo e sui finanziamenti.

Le implicazioni di ordine legale includono la libertà di informazione e diritto alla riservatezza (esempio: *UK Data Protection Act*).

In Italia

Nel 2005 in Italia è stato emanato il Codice dell'Amministrazione Digitale (d.lgs. 82/2005), entrato in vigore il 1° gennaio 2006. Nel Codice sono disciplinate numerose fattispecie che, in taluni casi, esulano dal carattere pubblicistico che connota detto testo normativo. Basti pensare alla disciplina del documento informatico e della firma digitale, che trova applicazione anche nei rapporti fra soggetti privati e non solo nell'ambito dei rapporti fra privati e pubblica amministrazione o fra pubbliche amministrazioni.

Anche la pubblica amministrazione locale può usufruire dei servizi e-government creati dalla Pubblica Amministrazione Centrale per dare accesso alle banche dati in suo possesso. I principali servizi offerti dalla PAC alle PAL sono il collegamento alla banca

dati dell'Anagrafe tributaria tramite il Siatel, il collegamento alla banca dati dell'Agenzia del territorio tramite il SISTer, il collegamento alle Camere di commercio con InfoCamere e Telemaco ed il servizio di acquisti in rete di Consip.

Amministrazione digitale tra PAC e piccole imprese

I programmi di e-government, verso le piccole e medie imprese, modernizzano le procedure degli adempimenti riducendo i tempi della burocrazia. L'obiettivo è creare un canale preferenziale di contatto tra lo Stato e il cittadino attraverso internet. Ad esempio: la compilazione della dichiarazione dei redditi (Unico, Iva, 770) avviene con invio telematico attraverso l'utilizzo di particolari software.

I servizi on-line disponibili per le piccole e medie imprese sono:

- Apertura ed esercizio d'impresa
- Fiscalità
- Sportelli unici per le imprese
- Risorse umane

La Pubblica Amministrazione si avvicina al mondo delle imprese anche tramite un portale nazionale per le imprese: impresa.gov.it che riunisce tutti i servizi on-line forniti dalla Pubblica Amministrazione, per il mondo delle imprese, il commercio. Molti sono gli studi sugli sviluppi dell'e-government ed in generale sull'andamento dei servizi on-line e per l'e-democracy in Italia e nel mondo. Nel nostro paese, in particolare il CENSIS pubblica regolarmente una classifica basata su uno studio approfondito dei siti web delle P.A. locali basato su indici ed indicatori standardizzati e riconosciuti dalla comunità scientifica. Sul piano della formazione permanente dei dirigenti e quadri della P.A. responsabili dello sviluppo dei portali e dei servizi per l'e-government uno studio transnazionale basato su questionari strutturati è stato co-finanziato dall'UE nel quadro dei progetti "Leonardo"; il documento finale che approfondisce il tema delle competenze necessarie per lo sviluppo dell'e-gov nelle organizzazioni pubbliche e private è visibile nella rubrica documenti del portale dedicato alla formazione in videoconferenza.

Il Portale per i Servizi integrati alle imprese si presenta come uno sportello telematico, tramite il quale è attualmente possibile compilare la modulistica per svolgere i diversi obblighi amministrativi, senza doversi recare agli sportelli tradizionali. Dopo aver effettuato la richiesta di certificazione o documentazione, si ottiene una ricevuta di avvenuta consegna con il corrispondente numero di protocollo, da utilizzare per controllare lo stato di avanzamento della pratica. Gli enti che erogano alcuni servizi: Camere di Commercio, l'INPS, l'INAIL.

Le imprese possono richiedere il rilascio di autorizzazioni di tipo sanitario, commerciale, edilizio, artigianale, di servizi. Pagare on-line (con smart card o carte di credito) anche i servizi per le imprese o quelli generici, le sanzioni. Per permettere lo svolgimento delle pratiche on-line si può apporre la firma digitale.

4.3 IL CONCETTO DI OPEN GOVERNEMENT

Fonte: http://it.wikipedia.org/wiki/Open_government

Con l'espressione "Open Government" - letteralmente "governo aperto" - si intende un nuovo concetto di Governance a livello centrale e locale, basato su modelli, strumenti e tecnologie che consentono alle amministrazioni di essere "aperte" e "trasparenti" nei confronti dei cittadini. In particolare l'Open government prevede che tutte le attività dei governi e delle amministrazioni dello stato debbano essere aperte e disponibili, al fine di favorire azioni efficaci e garantire un controllo pubblico sull'operato.

Il primo concetto **l'apertura** fa riferimento alla capacità di enti e istituzioni pubbliche di ridefinire le modalità di approccio e relazione con i cittadini e le comunità locali (rispetto agli schemi burocratici tradizionali) nella direzione di forme di interazione basate su bidirezionalità, condivisione e partecipazione ai processi decisionali dell'amministrazione, attuabili mediante i nuovi strumenti digitali. Secondo il concetto di **trasparenza**, le amministrazioni sono chiamate a consentire, stimolare e facilitare i cittadini nelle attività di controllo continuo dei processi decisionali all'interno delle istituzioni, a tutti i livelli amministrativi e attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie. La "trasparenza" di un'amministrazione è connessa alla libertà di accesso ai dati e alle informazioni amministrative da parte dei cittadini, nonché alla condivisione di documenti, saperi e conoscenze tra istituzioni e comunità locale.

In entrambi i casi **apertura e trasparenza** le nuove tecnologie della comunicazione rappresentano gli elementi abilitanti dell'Open Government, che rendono il processo di riconfigurazione di modelli, strumenti e tecnologie all'interno delle amministrazioni effettivamente sostenibile, tanto dal punto di vista tecnico- operativo quanto di quello degli investimenti da affrontare.

L'Open Government, dunque, rappresenta un modello di amministrazione che chiama gli enti e le istituzioni pubbliche a **ripensare gli schemi operativi e i processi decisionali consolidati, in particolare dal punto di vista delle modalità e degli strumenti attraverso i quali si espleta la relazione con il cittadino.** Un modello "open" all'interno delle amministrazioni pubbliche centrali e locali, difatti, si contraddistingue per forme di discussione e collaborazione con i cittadini, così come per azioni di comunicazione aperta e trasparente nei confronti della comunità locale.

In una logica di Open Government le amministrazioni mettono al centro la comunicazione e la collaborazione con i cittadini, sono aperte al dialogo e al confronto diretto e partecipato con i privati e quindi focalizzano i processi decisionali sulle effettive esigenze e necessità delle comunità locali. Centralità del cittadino, amministrazione partecipata e collaborativa, insieme a trasparenza, apertura dei dati e delle informazioni e alla loro condivisione attraverso le nuove tecnologie digitali (Internet e il Web in primo piano) quindi, sono i tratti distintivi dell'Open Government.

L'origine della dottrina viene fatta risalire ai concetti filosofici dell'Illuminismo, e in particolare alle tesi politiche di Montesquieu e Antonio Genovesi. Attualmente l'Open Government ha avuto una larga diffusione nei paesi anglosassoni, in Canada e in Australia; e si va affermando anche in Europa.

Panoramica generale

In tempi recenti grande spinta propulsiva all'affermarsi sul piano internazionale dell'Open Government è stata data dalla diramazione, da parte del Presidente degli Stati Uniti d'America Barack Obama nel dicembre 2009, della Direttiva sull'Open

government incentrata sui principi di Trasparenza, Partecipazione e Collaborazione, nella quale si legge testualmente:

« Fin dove possibile e sottostando alle sole restrizioni valide, le agenzie devono pubblicare le informazioni on line utilizzando un formato aperto (open) che possa cioè essere recuperato, soggetto ad azioni di download, indicizzato e ricercato attraverso le applicazioni di ricerca web più comunemente utilizzate. Per formato open si intende un formato indipendente rispetto alla piattaforma, leggibile dall'elaboratore e reso disponibile al pubblico senza che sia impedito il riuso dell'informazione veicolata. »

Alla Direttiva sopra citata è stato dato un seguito "tangibile" attraverso il sito pubblico Data.gov, lanciato nel maggio 2009 dal "Chief Information Officer" (CIO) dell'amministrazione pubblica statunitense Vivek Kundra. Il sito raccoglie in un unico portale tutte le informazioni rese disponibili dagli enti statunitensi in formato aperto (open data) al fine di renderle disponibili ai cittadini e alle imprese statunitensi incrementando la trasparenza e il coinvolgimento di tutti gli stakeholder alla vita pubblica.

La pratica amministrativa

Sono passati ormai dieci anni dalla raccomandazione n. 19/2001 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che con essa ha inteso incentivare la concreta apertura degli enti e delle istituzioni delle nazioni europee verso le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione¹ quali concreti strumenti di cambiamento nell'ottica della trasparenza e del dialogo con il cittadino. A questo intervento hanno fatto seguito altre iniziative a livello internazionale, in base alle quali i governi centrali e locali hanno introdotto con varia efficacia l'uso dell'informatica e delle tecnologie all'interno dei loro modelli operativi e processi decisionali. Tuttavia, si è mantenuto pressoché inalterato il modello organizzativo e burocratico legato ad una modalità tradizionale e consolidata di gestione dei dati, delle informazioni e dei servizi al cittadino. Una modalità incentrata su un rapporto sostanzialmente asimmetrico, nel quale il cittadino è un attore "esterno" all'Amministrazione, che (nella migliore delle ipotesi) "eroga" servizi "verso" la sua utenza. Al contrario, in un contesto caratterizzato da un nuovo e più fluido rapporto tra il cittadino e le amministrazioni, le istituzioni pubbliche sono chiamate proprio a ristabilire il contatto con i cittadini e a rispondere loro attraverso nuovi strumenti e modelli. Di recente, un impulso decisivo al dibattito sull'Open Government e alla diffusione mondiale di questo nuovo modello culturale è stato fornito dall'Amministrazione USA, che ha tradotto il concetto in un vero e proprio sistema amministrativo. Si tratta del Memorandum "Open Government Directive" dell'8/12/2009, provvedimento che codifica i principi della filosofia "open" all'interno delle istituzioni e delle amministrazioni, prescrive compiti, processi e modelli organizzativi che gli enti pubblici sono chiamati a seguire nel rispetto della Direttiva. Tre sono i principi "open" ispiratori della dottrina, che gli enti pubblici americani devono rispettare:

- **Trasparenza:** le istituzioni sono chiamate a fornire ai cittadini dati e informazioni sulle decisioni prese e sul proprio operato. L'obiettivo del modello "open" USA è quello di creare un sistema di fiducia all'interno della comunità locale nei confronti dell'operato e delle scelte compiute dagli Enti americani;
- **Partecipazione:** l'intelligenza collettiva e la collaborazione tra istituzioni e cittadini nei processi decisionali rappresenta uno dei nodi centrali del modello americano. In questo caso la finalità da perseguire è il miglioramento della

qualità delle scelte politico-amministrative degli enti pubblici, attraverso la proposta di interventi che siano effettivamente legati alle esigenze e necessità dei cittadini;

- **Collaborazione:** nel modello "open" d'oltreoceano le istituzioni non sono intese come strutture a se stanti, ma soggetti inseriti all'interno di una rete collaborativa e partecipata composta da enti pubblici, organizzazioni no-profit e comunità di cittadini.

Sull'esempio americano molti Paesi si sono avvicinati al modello Open Government, avviando il processo di cambiamento dello scenario pubblico, verso una maggiore efficienza amministrativa, trasparenza e vicinanza con i cittadini. Di recente anche l'Organizzazione delle Nazioni Unite è intervenuta al riguardo: attraverso il rapporto 2010 sullo stato dell'e-Government nel mondo ha raccomandato l'adozione di modelli amministrativi "open".

Tratti distintivi dell'Open Government

L'Open government fa propri alcuni principi e prassi già in uso presso la pubblica amministrazione, declinandoli attraverso una accezione più contemporanea e riconsiderando il ruolo della partecipazione dei cittadini e della comunicazione pubblica ai tempi di internet. In particolare:

- **Il livello culturale e organizzativo:** al centro degli enti e delle istituzioni ci sono i cittadini e il dialogo con la comunità locale, non le procedure amministrative o gli schemi burocratici. In questo senso, il modello gerarchico e top down che ancora oggi contraddistingue in parte gli enti pubblici, nei confronti del cittadino, viene sostituito da un modello orizzontale e partecipativo, in cui il processo decisionale è il risultato del dialogo e della collaborazione tra istituzioni e privati;
- **Il livello tecnico e operativo:** processi decisionali e attività amministrative sono incentrati sulle effettive esigenze della comunità di cittadini, sulla comunicazione e sulla collaborazione con essi. Questo passaggio al modello di "governo aperto" attraverso la rete, dal punto di vista operativo, pone una serie di questioni tecniche a cui gli enti e le istituzioni sono chiamate a prestare attenzione;
- **Il livello giuridico:** l'adozione di un modello di Open Government, basato sui concetti di "apertura" e "trasparenza", è fondato soprattutto sull'utilizzo delle nuove tecnologie di comunicazione e informazione (Internet e il Web in testa) in luogo degli strumenti più tradizionali e "analogici". Questo modello amministrativo chiama le istituzioni pubbliche a muoversi su un nuovo terreno, dal punto di vista giuridico e normativo, con questioni, problematiche e regolamentazioni differenti rispetto a quelle con le quali si sono storicamente dediti.

Dall'e-Government all'Open government

Per certi aspetti l'Open government può essere considerato l'evoluzione dell'e-Government, cioè il processo iniziato alla fine degli anni 90 che ha visto la pubblica amministrazione dotarsi per la prima volta in maniera sistematica e strutturata di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). L'evoluzione dei paradigmi

organizzativi e dottrinali che sono stati tipici dell'e-Government hanno necessariamente dovuto fare i conti con una costante evoluzione delle tecnologie - e in particolar modo di internet - che ha portato al web 2.0 e, negli ultimi anni, al fenomeno dei social network.

Open Government e Open data

L'Open data, cioè la pubblicazione su internet dei dati prodotti dagli enti governativi in formato aperto e riutilizzabili da cittadini, imprese e altre pubbliche amministrazioni è diventato uno degli aspetti più caratterizzanti dell'Open government. I dati aperti infatti, non solo fanno proprie tutte le caratteristiche dell'Open government, ma grazie anche alle dinamiche della rete e allo sviluppo di applicazioni che li riutilizzano in maniera creativa diventano volano di sviluppo economico. Attraverso questo processo al classico ruolo del decisore pubblico visto come erogatore di servizi, viene aggiunta una nuova funzione di facilitatore e garante del processo di innovazione.

L'apertura dei dati pubblici quindi risponde a molteplici finalità:

- rendere l'amministrazione trasparente, attraverso la diffusione delle informazioni relative al suo funzionamento (ad esempio quelle relative alla spesa pubblica);
- migliorare la qualità della vita dei cittadini attraverso nuovi servizi più aderenti alle esigenze degli utenti;
- nella Società dell'informazione la possibilità di accesso ai dati aperti diventa volano di sviluppo economico (economia immateriale) attraverso il riuso dei dati in maniera creativa (a questo proposito si pensi ad esempio al mercato in crescita alle applicazioni per piattaforme mobile)
- incentivare pratiche di "civic hacking"

L'Open government in Italia

Al momento non si registrano iniziative governative che prevedano l'utilizzo della dottrina dell'Open government. Nonostante questo non manca in Italia un dibattito sul tema, sostenuto per lo più da liberi pensatori e professionisti legati al mondo della pubblica amministrazione. Il CiVIT - Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche è stata la prima Commissione istituita dal governo ad utilizzare il termine *Open Government* in una Delibera italiana.

3.4 IL CONCETTO DI BIG SOCIETY

(Fonte: Corriere.it, 3 settembre 2010, Maurizio Ferrera, 3 settembre 2010)

TITOLO. Meno stato più società, Le scelte di Cameron, La via italiana.

TESTO. Nel mondo anglosassone è in corso un ambizioso esperimento politico volto a ridisegnare i confini fra pubblico e privato. Meno Stato, più società: questa è la formula che ha ispirato il programma di Obama e soprattutto quello di Cameron. Il

leader britannico ha vinto le elezioni promettendo di delegare poteri e responsabilità dal centro alla periferia e dalla pubblica amministrazione ai corpi intermedi della società. Scuola, sanità, servizi sociali saranno il primo e più importante terreno di questa doppia devoluzione.

L'idea di creare una «Big Society» e limitare l'intervento dello Stato nella sfera sociale non è certo nuova e affonda anzi le sue radici in quell'*esprit d'association* già decantato da Tocqueville quasi due secoli fa. Le strategie di Obama e di Cameron costituiscono però un punto di rottura importante rispetto al conservatorismo reaganiano e thatcheriano. Ricordiamo che la Lady di ferro ripeteva spesso che «la società non esiste».

Concretamente, promuovere la «Big Society» significa dar respiro alle comunità locali, alle associazioni e ai movimenti di varia natura, alla filantropia, alle imprese senza fini di lucro. Significa incoraggiare risposte innovative ai bisogni, più in linea con le caratteristiche dei territori e capaci di mobilitarne capacità e risorse. E significa anche alleggerire (o quanto meno non appesantire ulteriormente) il bilancio pubblico, già in forte difficoltà.

Secondo l'*Economist* il progetto di Cameron è destinato a imporsi come riferimento obbligato per gli altri Paesi europei. Sia Sarkozy che la Merkel si sono già detti molto interessati e in un'intervista a questo giornale (*Corriere*, 30 agosto) anche il ministro Sacconi ha dichiarato di sentirsi in sintonia con il progetto della «Big Society», che in Italia dovrebbe realizzarsi attraverso federalismo e sussidiarietà.

Pur riconoscendo i meriti e le promesse del progetto, è bene tuttavia non lasciarsi prendere dall'entusiasmo. Per essere efficace, la delega di poteri e responsabilità alla società civile presuppone infatti tre condizioni che gli inglesi danno per scontate, ma che tali non sono in altri Paesi, soprattutto nel nostro. La prima condizione è la disponibilità di una cultura politica e di un capitale sociale caratterizzati da elevato «civismo»: diffuso rispetto delle regole, fiducia intersoggettiva, attivismo associativo e così via. La seconda condizione è la presenza di organizzazioni intermedie orientate alla risoluzione dei problemi collettivi e non solo interessate alla «cattura» di vantaggi corporativi. La terza condizione è la presenza di uno Stato efficiente e «capacitatore». La creazione di una società civile ben funzionante non dipende (solo) da scelte filosofico-antropologiche sulla natura delle persone e della società, ma da un'agenda puntuale di riforme istituzionali che deve essere elaborata e attuata dal governo. A soli tre mesi dal suo insediamento, Cameron sta per creare una «Big Society Bank» con una dotazione iniziale di 300 milioni di euro, al fine di «accendere la miccia» e incanalare l'associazionismo nella giusta direzione.

Tracciare nuovi confini fra Stato e società è un compito urgente anche per il nostro Paese, soprattutto dopo la crisi. Ma abbiamo capacità e strumenti adatti per questo compito? Gli attori sociali sono davvero interessati? E, soprattutto, la politica è pronta a farsi indietro, limitandosi a regolare e «capacitare»? Senza risposte chiare e affermative a questi interrogativi, la «Big Society» è destinata in Italia a restare tema da convegno o semplice slogan comunicativo.

PARTE QUINTA

LA PRINCIPALE CAUSA DEL MALFUNZIONAMENTO
DELLE ORGANIZZAZIONI PUBBLICHE ITALIANE
E UNA PROPOSTA DI POSSIBILE SOLUZIONE

Target: cittadini, organi della funzione legislativa

5. IL PROBLEMA CENTRALE: LA DERESPONSABILIZZAZIONE DEI DIRIGENTI RISPETTO AI CITTADINI E AL TERRITORIO

Abbiamo già detto come i tentativi di modernizzazione delle organizzazioni pubbliche italiane siano partiti almeno dal 1990 e come, nonostante gli sforzi del legislatore, siamo ancora oggi ben lungi dall'aver conseguito reali miglioramenti.

Lo stesso meccanismo dello "spoils system", introdotto con il decreto legislativo 29 del 1993, avrebbe causato, a detta di molti, più danni che benefici perché avrebbe finito per rinforzare, se non esaltare, le **cordate di potere interne alle amministrazioni pubbliche**, spingendole anche a vieppiù interagire con potentati esterni e trasversali, col risultato di far troppo spesso prevalere interessi di parte, più o meno leciti, ma comunque diversi e lontani da quelli collettivi.

Altrove, in paesi anche meno evoluti e sviluppati del nostro, i soggetti incaricati di funzioni come la giustizia, l'amministrazione della cosa pubblica, i pubblici servizi riescono a garantire servizi di accettabile qualità a costi accettabili. Perché da noi non è così?

Secondo noi, sono **due i principali nodi da sciogliere**, situazioni cioè dalle quali discendono gran parte delle altre difficoltà.

Il primo nodo è che non sono resi disponibili:

- 1) né i dati sull'andamento dei fenomeni socio-economici che ciascuna pubblica funzione deve regolare e migliorare;
- 2) né i dati sui costi e sui rendimenti della gestione interna di ciascuna singola organizzazione.

Moltissime organizzazioni pubbliche ancora ostacolano la conoscenza di tali fondamentali informazioni da parte di tutti i soggetti esterni interessati e, se lo fanno, adempiono in modo parziale, occasionale e con criteri di misurazione e di valutazione soggettivi, estemporanei e tra loro assolutamente non comparabili.

Il secondo nodo è che le carriere interne sono determinate da logiche di selezione in cui ha poco o nessun rilievo la capacità del personale di produrre servizi di qualità crescente per i cittadini a costi decrescenti.

5.1 I LIMITI DELLA SITUAZIONE ATTUALE: AUTOREFERENZIALITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI PUBBLICHE, ACCENTRAMENTO DELLE DECISIONI AI VERTICI, IRRILEVANZA DEI CITTADINI

La situazione attuale è quella rappresentata visivamente nel diagramma in figura 9.

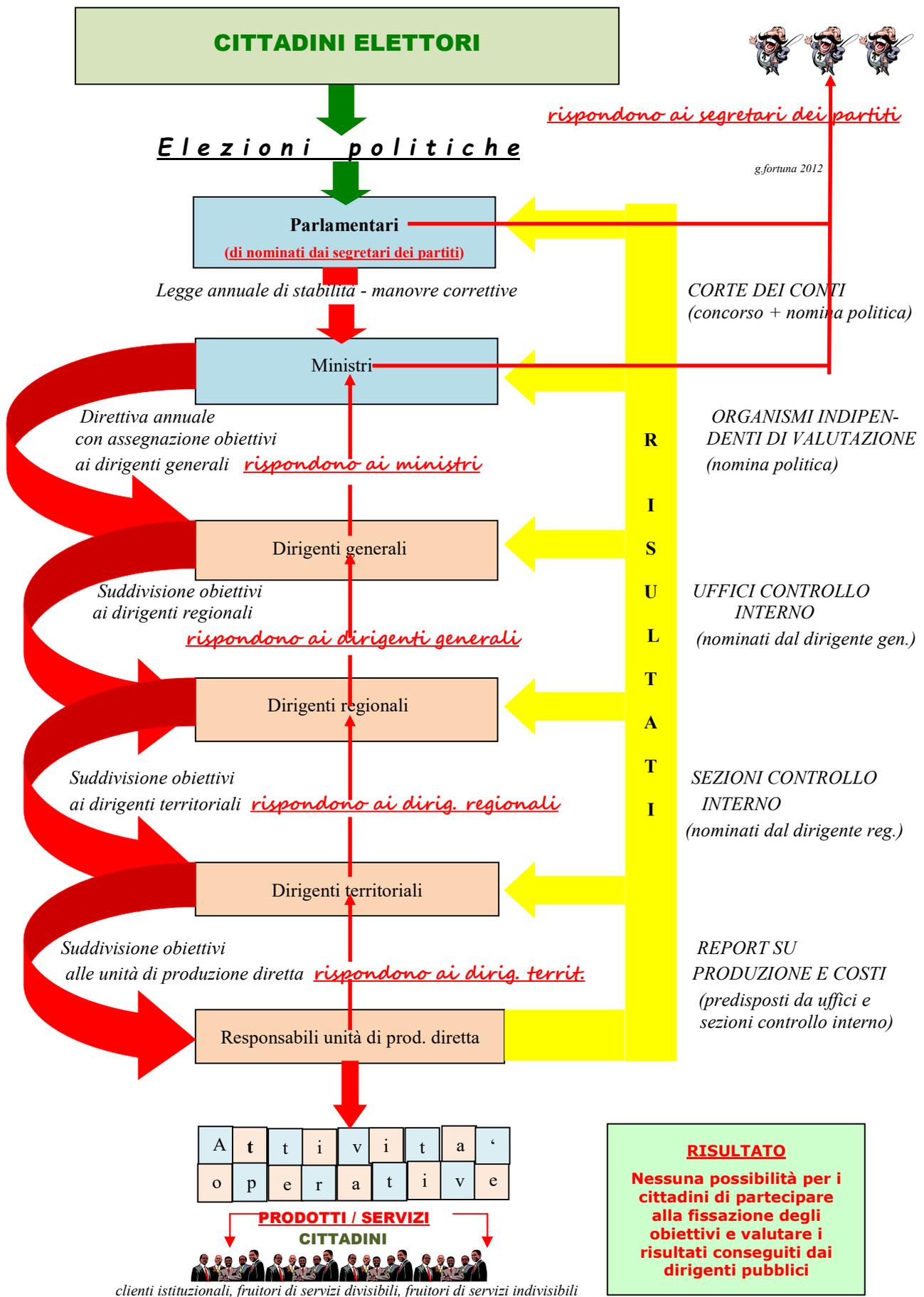


Figura 9: La principale causa del malfunzionamento delle organizzazioni pubbliche

Come si vede, i cittadini assumono un rilievo (peraltro, ulteriormente vieppiù minimizzato dall'attuale legge elettorale) **solo ed esclusivamente nel momento delle elezioni**, mentre rimangono completamente ESCLUSI ED ESTRANEI nei momenti della individuazione degli obiettivi che ogni organizzazione pubblica territoriale è chiamata a conseguire, della valutazione dei risultati effettivamente raggiunti e della esatta individuazione del metro di misurazione per gli avanzamenti del personale nelle carriere interne.

La gestione, infatti, è rigorosamente accentrata, con un approccio di tipo "top-down", cioè le scelte fondamentali e gli obiettivi conseguenti vengono rigorosamente calati dal vertice sulle unità di produzione. Per le amministrazioni centrali, **è il ministro che fissa gli obiettivi**, peraltro molto spesso nemmeno numerici, con l'annuale Direttiva generale, quindi il dirigente generale suddivide gli obiettivi ai secondi livelli, su base regionale o provinciale, e questi ultimi sui livelli dipendenti fino ad arrivare alle unità di produzione.

In questa catena decisionale, svolgono un qualche ruolo i destinatari delle azioni dell'amministrazione, cioè i cittadini, le loro organizzazioni civiche e le comunità locali?

Non svolgono alcun ruolo.

Qualcosa è possibile fare attraverso gruppi di pressione, chiedendo la cortesia di essere ricevuti dalle autorità, o magari mandando lettere di protesta ai giornali o infine scendendo in piazza. Ma nulla si può fare in modo sistemico e continuativo: gli obiettivi continuano comunque a calare dall'alto.

Anche il circuito dei controlli, rappresentato nella parte destra del diagramma, non risolve la criticità segnalata. La Cortei Conti è formata da magistrati vincitori di concorsi pubblici; i componenti degli organismi indipendenti di valutazioni (e prima di loro i servizi di controllo interno) vengono nominati dagli organi di indirizzo politico-amministrativo; i responsabili degli uffici incaricati della reportistica di controllo sono nominati dai dirigenti.

In alcun modo, i cittadini e le loro organizzazioni rappresentative possono partecipare, come invece deve avvenire, alle decisioni su:

- cosa misurare;
- come farlo;
- quali criteri utilizzare per valutare l'esito delle attività di gestione.

Questa è la prima del malfunzionamento delle organizzazioni pubbliche in Italia: i cittadini non contano nulla. Bisogna trovare il sistema per farli contare per davvero.

5.2 LA PROPOSTA DELL'ISTITUZIONE DELLE FIGURE ELETTIVE DEI "PREFETTI DEI CITTADINI"

Si dice da anni, da più parti, che la soluzione a quello che abbiamo definito "il problema centrale" delle carenze della nostra macchina amministrativa è la **MERITOCRAZIA**.

Ma cosa deve intendersi, dal nostro punto di vista, per "merito"?

Certamente non si può certo contrabbandare per merito, COME AVVIENE OGGI E DA SEMPRE, il collezionare attestazioni formali (lauree, master e diplomi di varia foggia, provenienza, natura e utilità) in quantità più o meno doviziose, o l'aver ricevuto riconoscimenti esteriori (come encomi, elogi e altre attestazioni formali da appendere al muro), oppure il vantare nelle documentazioni caratteristiche l'inserimento di espressioni laudative più o meno fantasiose e colorite o, ancora, aver ricoperto incarichi di supporto che il potente di turno trova comodo definire di assoluto rilievo ed importanza.

Concetto
chiave n...

"MERITO" è l'aver raggiunto **I RISULTATI DI EFFETTIVO MIGLIORAMENTO** che sono stati individuati con la **PARTECIPAZIONE** dei cittadini, delle organizzazioni civiche e delle parti sociali.

Bisogna quindi riuscire a dare ruolo e peso ai detentori della sovranità non soltanto nei momenti dell'elezione della classe politica, ma anche nei momenti della selezione del personale e delle progressioni di carriera di tutti coloro che svolgono funzioni pubbliche.

Per ottenere tale ambizioso risultato, vengono tentate nel mondo diverse soluzioni, che presentano inevitabilmente vantaggi e punti di debolezza: autorità indipendenti, garanti dei contribuenti, difensori civici, ombudsman e così via. In altri paesi, vengono da sempre eletti direttamente dalle popolazioni locali giudici e autorità di pubblica sicurezza.

In questa sede, ci limitiamo a proporre, incidentalmente rispetto agli obiettivi del Progetto ETP, un'ulteriore possibile soluzione: quella dell'istituzione dei "**PREFETTI DEI CITTADINI**", figure da prevedere ovviamente per legge e da individuare a mezzo di **elezioni dirette**, effettuate contestualmente alle elezioni locali, regionali e nazionali.

La figura 10 mostra cosa dovrebbero fare i prefetti e come possono riuscire a dare peso e rilievo agli interessi concreti dei cittadini per migliorare i servizi (divisibili e indivisibili) e ad aiutare le amministrazioni a premiare il vero merito e selezionare i migliori sulla base dei risultati effettivamente conseguiti.

Senza entrare nel dettaglio, i prefetti dei cittadini dovrebbero, ai diversi livelli;

- essere coinvolti dalle organizzazioni pubbliche nell'analisi dell'andamento dei fenomeni socio-economici di loro competenza;
- partecipare ai momenti della fissazione degli obiettivi di outcome e di output, contribuendo a determinare il miglioramento della qualità e dei costi della produzione;
- valutare autonomamente i risultati delle azioni di gestione riferendo con apposite relazioni pubbliche ai cittadini;
- interagire in dialettica con gli organismi esterni di controllo nella valutazione degli esiti delle azioni amministrative;

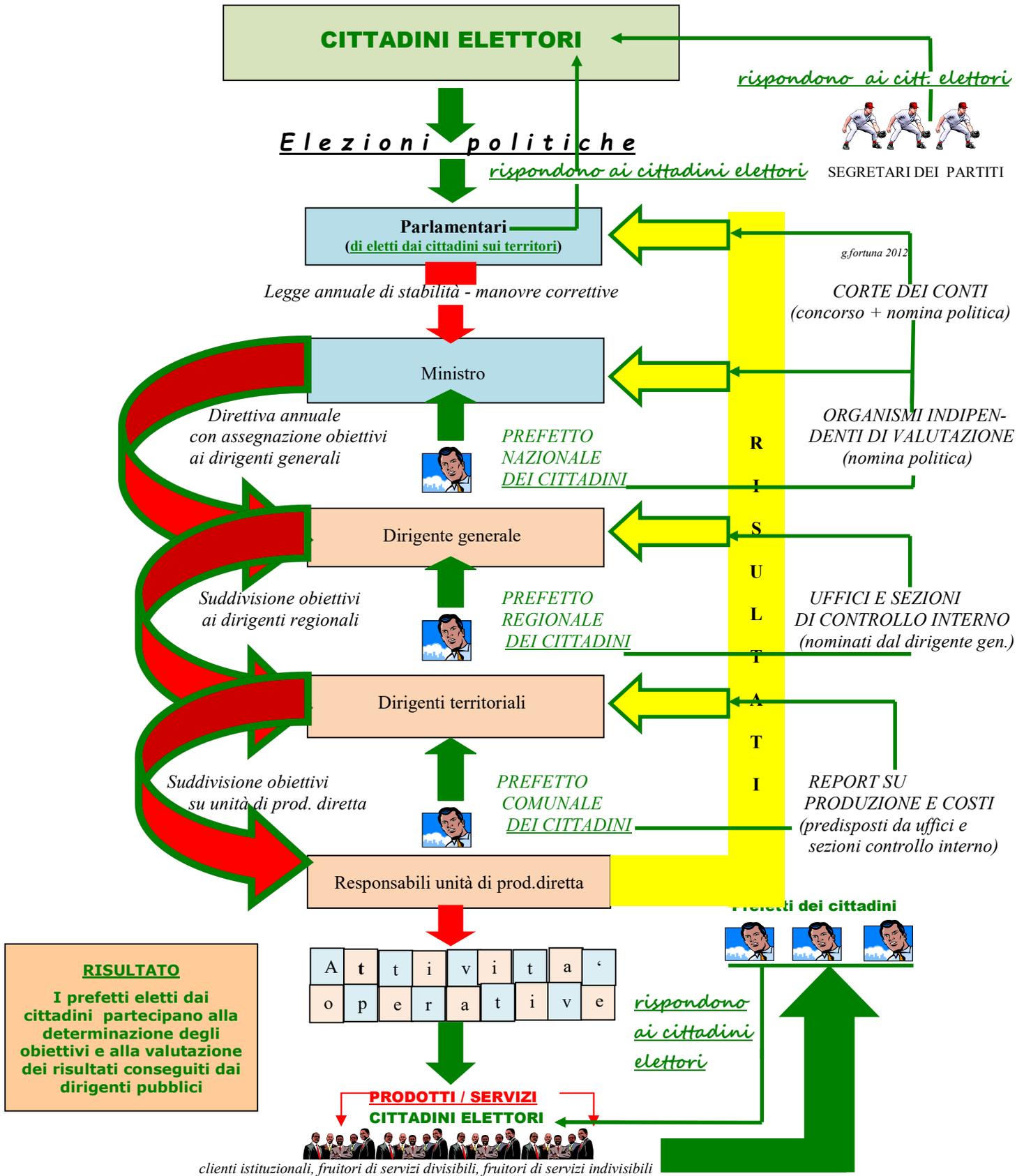


Figura 10: La proposta di istituzione dei prefetti dei cittadini

- esprimere la loro valutazione dell'azione svolta dai dirigenti attribuendo loro un punteggio che esprima il livello di soddisfazione della collettività rappresentata.

Tali funzioni sono rappresentate nella figura 10 dal colore verde. I cittadini non contano più soltanto nel momento delle elezioni politiche o amministrative ma, attraverso i prefetti dei cittadini, riescono a far sentire la loro voce e far considerare i loro concreti interessi anche nei momenti della fissazione degli obiettivi strategici e di piano, della valutazione dei risultati e della selezione della dirigenza.

PARTE SESTA

IMPOSTAZIONE METODOLOGICA DELLE SPERIMENTAZIONI DEL PROGETTO ETP ITALIA 2012

*Target: organizzazioni civiche, organizzazioni
pubbliche, componenti Nuclei di Progetto Etp
Italia 2012*

6. LE SPERIMENTAZIONI SUL TERRITORIO

Come indicato in premessa, le prime sperimentazioni del Progetto Etp Italia partiranno entro il mese di marzo 2012.

Nei prossimi paragrafi indicheremo le condizioni che consentiranno di far partire una nuova sperimentazione, le fasi di costituzione del Nucleo di Progetto Etp che sarà incaricato della direzione e la metodologia di massima da seguire.

Scopo delle sperimentazioni è quello di:

- a. indurre, utilizzando le norme esistenti, un'organizzazione pubblica esattamente individuata a impiegare risorse per soddisfare un'esigenza avvertita come rilevante e urgente da una determinata collettività territoriale;
- b. stimolare l'organizzazione a:
 - rilevare sistematicamente i dati sull'andamento dei fenomeni socio-economici di sua competenza;
 - individuare e dichiarare gli esiti (*outcomes*) a cui le azioni di gestione dovranno conseguire;
 - indicare e dichiarare gli obiettivi numerici (*outputs*), assegnati ai dirigenti delle unità organizzative di ogni livello, per conseguire il miglioramento dei costi e il miglioramento della produzione, obiettivi peraltro che debbono essere coerenti con gli *outcomes* attesi;
- c. obbligare l'organizzazione a premiare i dipendenti che sono riusciti a soddisfare le esigenze segnalate;
- d. spingere l'organizzazione a dotarsi di strumenti evoluti di programmazione e controllo dei costi e dei rendimenti adeguati a una moderna, efficace ed efficiente "gestione per obiettivi".

6.1 LA NECESSITÀ DELLA SUSSISTENZA DEI TRE "PRESUPPOSTI MINIMI"

Per poter avviare una nuova sperimentazione è necessario che siano presenti i *tre presupposti minimi del Progetto TEP*, che sono:

- 1) un TERRITORIO esattamente individuato, non importa se grande, medio, piccolo o piccolissimo;
- 2) l'esistenza e l'operatività, in quel medesimo territorio, di una o più ORGANIZZAZIONI CIVICHE composte da persone coese, determinate, preparate alle logiche del Progetto e con un po' di tempo da mettere a disposizione;

- 3) una, altrettanto esattamente individuata e fortemente sentita, *ESIGENZA DI MIGLIORAMENTO*, un cambiamento, cioè, avvertito in quell'ambito territoriale come desiderabile e urgente.

6.2 LA RICHIESTA DI AVVIO DI UNA NUOVA SPERIMENTAZIONE ETP

La richiesta di avvio di una sperimentazione può essere fatta attraverso una comunicazione:

- via posta ordinaria agli indirizzi;
 - "Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà Ficiesse, via Palestro n. 78, 00185 Roma";
 - "Comitato Articolo 52 Militari tra la Gente, via Palestro n. 78, 00185 Roma";
- per posta elettronica agli indirizzi:
 - etp@ficiesse.it;
 - etp@articolo52.it.

6.3 COSTITUZIONE E STRUTTURA DEI NUCLEI ETP

Ricevuta la richiesta di avvio della sperimentazione e verificata la sussistenza dei presupposti minimi, Ficiesse e il Comitato Articolo 52 contatteranno le organizzazioni civiche che hanno preso l'iniziativa per proporre loro di costituire, previa sottoscrizione di un **PROTOCOLLO DI COOPERAZIONE**, uno specifico "Nucleo Etp" che recherà, di norma, nella sua denominazione l'ambito territoriale considerato e l'esigenza di miglioramento.

Il Nucleo Etp:

- opererà sulla base delle disposizioni contenute nel protocollo di cooperazione:
- sarà composto almeno:
 - da un capo progetto, designato dalle organizzazioni civiche promotrici;
 - da un comitato tecnico-scientifico, di cui farà parte una persona per ciascuna organizzazione civica coinvolta ed eventualmente una persona designata dalle OPC;
 - da un comitato di direzione operativa del progetto, di cui faranno parte due persone per ciascuna organizzazione civica ed una persona designata dalle OPC;

- da uno o più incaricati dei rapporti con i media.

In caso di sperimentazioni multiple sul territorio nazionale, va valutata l'opportunità della costituzione di un Nucleo Etp nazionale che coordini e diriga i Nuclei Etp territoriali (ad esempio, provinciali) per indirizzarli e coordinarli.

6.4 METODOLOGIA DI MASSIMA DEI NUCLEI ETP E COERENZA DELLE AZIONI CON LA "VISION"

Il Nucleo di Progetto opererà seguendo tendenzialmente le fasi, essenziali ed eventuali, appresso indicate.

Va subito precisato che si tratta di INDICAZIONI DI LARGA MASSIMA, dovendo ciascun Nucleo di progetto adattare le proprie azioni e le proprie decisioni alle situazioni di volta in volta incontrate.

Azioni e decisioni devono essere tutte comunque strettamente informate ai seguenti **PRINCIPALI OBIETTIVI STRATEGICI**:

- 1) OBBLIGARE LE ORGANIZZAZIONI PUBBLICHE A DARE ALLE ESIGENZE EFFETTIVE DEL TERRITORIO UN RILIEVO PARI E OVE POSSIBILE SUPERIORE RISPETTO ALLE ESIGENZE CENTRALI;
- 2) OBBLIGARE LE ORGANIZZAZIONI PUBBLICHE A DARE TRASPARENZA TOTALE ALLE SCELTE DI GESTIONE, ALLE REALI MOTIVAZIONI CHE LE SOTTENDONO E AI RISULTATI DI EFFICACIA, QUALITÀ ED ECONOMICITÀ CONSEGUITI DAI DIRIGENTI;
- 3) OBBLIGARE LE ORGANIZZAZIONI PUBBLICHE A PIANIFICARE, PROGRAMMARE E CONTROLLARE LE LORO AZIONI IN TERMINI DI OUTCOMES (MIGLIORAMENTO DEI DATI FENOMENI SOCIO-ECONOMICI DI COMPETENZA) E A SUBORDINARE A TALI OUTCOMES GLI OUTPUTS;
- 4) OBBLIGARE LE ORGANIZZAZIONI PUBBLICHE A COINVOLGERE I CITTADINI FIN DAL MOMENTO DELLA INDIVIDUAZIONE DEGLI OUTCOMES;
- 5) OBBLIGARE LE ORGANIZZAZIONI PUBBLICHE A DOTARSI E A IMPLEMENTARE COSTANTEMENTE SISTEMI INFORMATIVI "ACTIVITY BASED" CHE PERMETTANO IL MONITORAGGIO CONTINUO DELLA PERFORMANCE E DI SVOLGERE ANALISI COMPARATIVE PER IL MIGLIORAMENTO CONTINUO;
- 6) INCORAGGIARE LA CULTURA DEL "**NUOVO MERITO**", INTESO PER TALE NON IL POSSESSO DI TITOLI FORMALI POSSEDUTI DAI DIRIGENTI, MA L' AVER EFFETTIVAMENTE CONSEGUITO I MIGLIORAMENTI ATTESI IN TERMINI DI OUTCOMES E AVER OTTENUTO IL MIGLIORAMENTO EFFETTIVO (E NON VIRTUALE) DELLA VITA E DELLE CONDIZIONI DEI CITTADINI SUI SINGOLI TERRITORI A COSTI DECRESCENTI;

- 7) OBBLIGARE LE ORGANIZZAZIONI PUBBLICHE A SELEZIONARE LA PROPRIA CLASSE DIRIGENTE SULLA BASE DEL "NUOVO MERITO" E NON DI LOGICHE DI POTERE O DI APPARTENENZA.

6.4.1 FASE (ESSENZIALE) DELLA INDIVIDUAZIONE DELLE OPC DA COINVOLGERE NEL PROGETTO

Il Nucleo Etp viene costituito, come detto, in presenza dei tre presupposti minimi del Progetto: un territorio esattamente delimitato, il coinvolgimento di organizzazioni civiche coese e determinate, un'esigenza di miglioramento fortemente avvertita dai cittadini su quel territorio.

I presupposti minimi del progetto consentono di **individuare le OPC** (organizzazioni pubbliche considerate) che dovranno essere necessariamente coinvolte in quanto istituzionalmente competenti per regolare, indirizzare e incidere sui fenomeni dei quali si intende conseguire il miglioramento.

A titolo di mero orientamento - ma le ipotesi possono essere le più varie - precisiamo che il miglioramento può riguardare:

- a) l'aumento della qualità dei servizi divisibili, intesi:
 - come servizi che possono essere resi in tempi più brevi, come ad esempio una certificazione necessaria per un'attività d'impresa;
 - con indicatori di gradimento crescenti, ad esempio il miglioramento della qualità;
 - e/o a prezzi unitari decrescenti, ad esempio la diminuzione dei costi dei pasti in una struttura scolastica a qualità invariata;
- b) i costi dei servizi non divisibili, come ad esempio il costo eccessivo del personale o delle consulenze di un ente territoriale;
- c) il decremento di fenomeni socio-economici non desiderabili, come le denunce di una determinata tipologia di reati che si verificano sul territorio quali: l'aumento delle truffe agli anziani, il diffondersi di case di riposo abusive, la frequenza di incidenti stradali in una precisa località, il fenomeno dei borseggi su una determinata linea tranviaria, lo spaccio di stupefacenti in un determinato quartiere, ecc.;
- d) le modalità di erogazione di servizi non divisibili, come le questioni di decoro urbano quali: la sostituzione di cassonetti per la raccolta dei rifiuti vetusti, la frequenza del loro svuotamento, l'esigenza di ridisegnare strisce pedonali divenute invisibili, il fenomeno dei parcheggi selvaggi che impediscono la circolazione dei pedoni, ecc.;
- e) la qualità e quantità di servizi a clienti istituzionali, come ad esempio la "lavorazione", da parte dell'Agenzia delle entrate, delle segnalazioni ricevute dai comuni nell'ambito dei cosiddetti patti anti-evasione.

Precisiamo subito che è di gran lunga preferibile incoraggiare al massimo ATTEGGIAMENTI POSITIVI E COLLABORATIVI DA PARTE DELLE OPC, cercando in ogni modo di favorire il dialogo, di apprezzare e incoraggiare ogni miglioramento intermedio e non dimenticando di informare costantemente l'opinione pubblica, attraverso i media e la rete, dei progressi che si stanno ottenendo.

Il coinvolgimento delle OPC deve avvenire, come vedremo, in modo formale e attraverso i canali istituzionali.

6.4.2 FASE (ESSENZIALE) DELL'ACQUISIZIONE DEI DATI SUI FENOMENI RIGUARDANTI L'ESIGENZA DI MIGLIORAMENTO

Fonti: art. 5, comma 2, lettera e) e lettera f), del d.lgs. 150/2009

Una volta costituiti il Nucleo o i Nuclei nazionale e territoriali Etp e coinvolte nell'iniziativa le Organizzazioni pubbliche considerate, è necessario RACCOGLIERE I DATI DEI FENOMENI sui quali andrà misurato il miglioramento.

Si tratta di una fase di rilievo determinante, perché da essa dipende l'esito positivo o negativo dell'iniziativa: non vi può essere miglioramento in assenza di PUNTUALI MISURAZIONI.

I dati possono essere raccolti in più modi.

In taluni casi, li si dovrà RICHIEDERE NECESSARIAMENTE ALL'OPC, come avverrà, ad esempio, per poter misurare la diminuzione nel tempo di fenomeni costituenti reato.

In altri, li si può raccogliere con la COLLABORAZIONE DEGLI STAKEHOLDERS o con il COINVOLGIMENTO DI CITTADINI, contattati attraverso le organizzazioni civiche e tramite la rete, che hanno la possibilità di mettere un po' del loro tempo per effettuare rilevazioni sul territorio.

Altro aspetto fondamentale in merito alla fase dell'acquisizione dei dati è che:

- 1) è necessario disporre di SERIE STORICHE, chiedendo alle OPC di risalire almeno ai tre anni precedenti a quello in corso;
- 2) è utile disporre di INFORMAZIONI COMPARATIVE, riguardanti cioè altri omologhi ambiti territoriali, anche al fine di individuare la migliore performance e stimolare l'analisi e il miglioramento da parte dell'OPC anche attraverso tecniche di *benchmarking*.

6.4.3 FASE (ESSENZIALE) DELLA REDAZIONE DEL PROTOCOLLO D'INTESA TRA OPC E NUCLEO DI PROGETTO

Una volta acquisiti i dati, si dovrà entrare in rapporto collaborativo e dialettico con l'OPC per determinare i risultati numerici di miglioramento che l'organizzazione, anche con la collaborazione delle organizzazioni civiche coinvolte e, se necessario, con la

mobilitazione dei cittadini sul territorio (ad esempio, con costituzione di centri di ascolto, rilevazioni sul territorio, monitoraggi, ecc.), deve cercare di raggiungere.

Al termine di questa fase, OPC e Nucleo di progetto redigeranno un **PROTOCOLLO D'INTESA**, che dovrà necessariamente contenere, almeno:

- l'indicazione delle ATTIVITÀ DI COMPETENZA da svolgere a cura del Nucleo Etp e a cura dell'organizzazione pubblica considerata;
- il MIGLIORAMENTO ATTESO espresso in termini di outcomes numericamente determinati;
- le modalità delle INFORMAZIONI BIMESTRALI sullo stato di attuazione delle attività che l'OPC si impegna a fornire al Nucleo Etp.

6.4.4 FASE (EVENTUALE) DELLA RICHIESTA DI DATI E INFORMAZIONI SUGLI OBIETTIVI ANNUALI ASSEGNATI ALL'OPC O SU DISLOCAZIONE E MODALITÀ DI IMPIEGO DELLE RISORSE

(Fonti:

- *art. 1, comma 2;*
- *art. 3, commi 1 e 3;*
- *art. 4, comma 2;*
- *art. 5, comma 2, lettera a)*
- *art. 11, comm 1, 3, 4, 6*
del d.lgs. 150/2009;

- *art. 1, comma 1;*
- *art. 3, comma 1*
del d.lgs. 198/2009.)

È possibile che l'OPC manifesti l'impossibilità di cooperare nel progetto di miglioramento.

Si possono fare due ipotesi:

- la prima è che l'impossibilità venga giustificata dall'OPC con l'esigenza di DARE PRIORITÀ A OBIETTIVI DIVERSI RICEVUTI DAI LIVELLI SUPERIORI;
- la seconda, che venga giustificata con l'INSUFFICIENZA DI RISORSE umane e/o materiali e/o finanziarie a disposizione dell'OPC.

Nel primo caso, il Nucleo potrà decidere di chiedere, all'OPC o al livello superiore, di ricevere le DETERMINAZIONI DIRIGENZIALI riguardanti tali obiettivi al fine di valutare la loro congruità e adeguatezza con le esigenze del territorio.

Nell'ipotesi della scarsità di risorse, il Nucleo potrà, invece:

- CHIEDERE FORMALMENTE ALL'OPC, o ai livelli superiori, i dati del triennio precedente relativi alle risorse umane, materiali e finanziarie avute a disposizione e alle modalità di impiego;
- valutare con apposito DOCUMENTO DI ANALISI E VALUTAZIONE l'adeguatezza delle decisioni organizzative e di gestione assunte dall'OPC con riferimento alle esigenze del territorio e alle decisioni in punto di priorità, economicità e produttività;
- inviare il documento di analisi e valutazione ai livelli gerarchici superiori dell'OPC con la PROPOSTA DEGLI INTERVENTI CORRETTIVI ritenuti necessari dal Nucleo di progetto per mettere l'organizzazione di ottenere il miglioramento richiesto;
- notificare all'OPC, ricorrendone presupposti di cui all'articolo 3 del d.lgs. 198/2009, una **FORMALE DIFFIDA ALL'AMMINISTRAZIONE** affinché siano effettuati, entro novanta giorni, gli interventi utili a soddisfare il miglioramento richiesto;
- in caso di inottemperanza, **AGIRE IN GIUDIZIO NEI CONFRONTI DELL'ORGANIZZAZIONE** pubblica ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del d.lgs. 198/2009;
- continuare in ogni caso a seguire con attenzione le azioni di gestione dell'OPC, a chiedere all'OPC i dati e le informazioni dovute e a redigere e inviare all'OPC i **DOCUMENTI PERIODICI DI ANALISI E PROPOSTA**;
- TENERE INFORMATI I CITTADINI, tramite i media e la rete, sull'evoluzione della situazione.

6.4.5 FASE (ESSENZIALE) DEL DOCUMENTO DI VALUTAZIONE FINALE

Al termine del periodo indicato nel Protocollo d'intesa sottoscritto con l'OPC o, in caso di mancata sottoscrizione, al termine di ciascun esercizio, Il Nucleo di progetto richiede all'OPC i dati sui fenomeni relativi all'anno appena trascorso e redige il DOCUMENTO DI VALUTAZIONE FINALE.

Il documento viene inviato ai media e messo a disposizione della rete.

ALLEGATO 1

Implementazione simultanea per la realizzazione di un sistema di Gestione per obiettivi in una organizzazione pubblica di piccole dimensioni: l'esperienza condotta presso l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali negli anni 2003-2008

Target: organizzazioni pubbliche

ALLEGATO 2

Implementazione ad azioni sincrone per la
realizzazione di un sistema di Gestione per obiettivi
in una organizzazione pubblica di grandi dimensioni:
l'esperienza condotta presso la Guardia di finanza
negli anni 1997-1999

Target: organizzazioni pubbliche

ALLEGATO 3

Benchmarking, reingegnerizzazione dei processi di lavoro e determinazione di obiettivi di riduzione dei costi di funzionamento in un sistema di Gestione per obiettivi di un'organizzazione pubblica di grandi dimensioni: esperienze condotte nella Guardia di Finanza negli anni 1997-1998

Target: organizzazioni pubbliche