

In seguito a tale attività programmatica, ogni amministrazione pubblica è poi tenuta a misurare ed a valutare la *performance* realizzata con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti, secondo modalità conformi alle direttive impartite dalla CIVIT. Gli organi di indirizzo politico-amministrativo, con il supporto dei dirigenti, sono tenuti a verificare l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi programmati durante il periodo di riferimento ed a proporre, ove necessario, interventi correttivi in corso di esercizio.

L'applicazione del ciclo di gestione della *performance* con la redazione del relativo Piano triennale, nel quale vengono elencati gli obiettivi strategici, quelli operativi e le azioni specifiche di miglioramento nonché l'obbligo di fissare obiettivi misurabili e sfidanti su varie dimensioni di *performance* (efficienza, *Customer Satisfaction*, modernizzazione, qualità delle relazioni con i cittadini), costituiscono una delle sfide della riforma, perché finalizzate a porre il cittadino al centro della programmazione (*Customer Satisfaction*) e della rendicontazione (trasparenza).

In tal senso, annualmente, le amministrazioni presentano una relazione sui risultati conseguiti, evidenziando gli obiettivi raggiunti e motivando gli scostamenti, il tutto nel rispetto del principio di trasparenza, che implica il coinvolgimento di cittadini e *stakeholders* in momenti di incontro formalizzati denominati "Giornate della Trasparenza".

4.4.3 Il sistema di misurazione e valutazione delle *performance*

La valutazione delle *performance* organizzative ed individuali è la ulteriore leva fondamentale del ciclo di gestione della *performance* introdotto dal d.lgs. 150/2009. Le innovazioni apportate al sistema di valutazione del pubblico impiego si ispirano alle migliori pratiche a livello internazionale, prendendo spunto in particolare dei modelli sviluppati in Canada, Francia, Portogallo, Regno Unito e Spagna.

Per quanto riguarda la valutazione delle organizzazioni, è utile osservare che, precedentemente, i sistemi di valutazione esistenti confinavano le amministrazioni in una logica auto-referenziale. Per uscire da questa logica, si è previsto l'utilizzo di modelli di misurazione e di valutazione riconosciuti e validati dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, in quanto, con regole condivise e modelli paragonabili, la valutazione può anche diventare funzionale alla trasparenza ed al miglioramento. Le amministrazioni, infatti, potranno guardarsi intorno, confrontarsi con altre amministrazioni operanti su settori di attività omogenei e verificare se già operano bene o se

potrebbero fare meglio, anche attraverso l'utilizzo di modelli di *benchmarking* strutturato. A sostegno di questo nuovo concetto, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche sarà chiamata a predisporre ogni anno una graduatoria di *performance* delle singole amministrazioni statali su almeno tre livelli di merito, in base ai quali la contrattazione collettiva nazionale ripartirà le risorse, premiando le migliori strutture e alimentando una sana competizione.

Per quanto riguarda la valutazione dei dirigenti e dei dipendenti, questa si basa su due elementi strettamente collegati: il raggiungimento degli obiettivi e le competenze dimostrate. Un cospicuo lavoro di identificazione delle competenze attende le amministrazioni. Tale impegno dovrà essere definito in fase di programmazione, perché i dipendenti devono sapere su quali competenze chiave verranno valutati. Questo sistema implica la partecipazione di tutti, dirigenti e dipendenti, al processo di miglioramento e di trasparenza che caratterizza la riforma.

Inoltre, associando la *performance* organizzativa a quella individuale, si ricollega inevitabilmente la valutazione delle organizzazioni a quella dei dirigenti e dei dipendenti, anche ai fini della premialità. Era frequente, in passato, la constatazione di amministrazioni con scarsi rendimenti che presentavano dirigenti e dipendenti che percepivano il 100 per cento delle indennità collegate alla *performance* individuale. I modelli di valutazione validati dalla Commissione, nonché gli Organismi indipendenti di valutazione all'interno di ciascuna amministrazione, dovranno far sì che ciò non accada più. Per questo motivo, la nuova normativa ha previsto, in caso di sistemi non adeguati, il divieto di erogazione dell'indennità di risultato ai dirigenti responsabili.

La funzione di misurazione e valutazione delle *performance* coinvolge, dunque, con ruoli specifici e definiti dall'ordinamento gli Organismi indipendenti di valutazione della *performance* (OIV) di cui, come sopra evidenziato, ogni amministrazione deve dotarsi, cui compete la misurazione e valutazione della *performance* di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso nonché la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), i dirigenti di ciascuna amministrazione.

Al fine di valutare annualmente la *performance* organizzativa e individuale, le amministrazioni pubbliche sono tenute ora ad adottare, con apposito provvedimento, un Sistema di misurazione e valutazione della *performance*.

Esso deve indicare le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della *performance* all'interno dell'organizzazione; le procedure di conciliazione da attuarsi in seguito al verificarsi di eventuali controversie conseguenti all'applicazione del sistema stesso; le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di

controllo esistenti; le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

In particolare, l'ordinamento richiede che il Sistema di misurazione e valutazione verifichi, in relazione alla *performance* organizzativa:

- l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- 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;
- l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Con riferimento, inoltre, alla misurazione ed alla valutazione della *performance* individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità, esse devono essere collegate:

- agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità;
- al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- alla qualità del contributo assicurato alla *performance* generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate;
- alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

Con riferimento, infine, alla misurazione ed alla valutazione svolte dai dirigenti sulla *performance* individuale del personale, esse devono essere collegate:

- al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;
- alla qualità del contributo assicurato alla *performance* dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

4.4.4 L'introduzione di criteri e modalità per la valorizzazione del merito e l'incentivazione della *performance* individuale

Una delle grandi novità della riforma è stata, infine, la forte accentuazione della selettività nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, incoraggiare l'impegno sul lavoro e scoraggiare comportamenti di segno opposto. Si intende così segnare una inversione di rotta rispetto alla generale tendenza alla distribuzione a pioggia dei benefici che da decenni ha prevalso, attraverso la contrattazione integrativa, in palese contraddizione con gli obiettivi dichiarati delle riforme precedenti.

In ogni caso, è vietata la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla *performance* in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi della nuova normativa.

In particolare, tale nuova normativa ha previsto che le amministrazioni pubbliche promuovano il merito e il miglioramento della *performance* organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzano i dipendenti che conseguono le migliori *performance* attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera.

In ogni amministrazione, l'Organismo indipendente, sulla base dei livelli di *performance* attribuiti ai valutati secondo il sistema di valutazione sopra analizzato, compila una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e del personale non dirigenziale.

In ognuna delle suddette graduatorie, il personale dovrà essere distribuito in differenti livelli di *performance* in modo che, di norma:

- a) il venticinque per cento sia collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale;
- b) il cinquanta per cento sia collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale;
- c) il restante venticinque per cento sia collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale.

La contrattazione collettiva integrativa può prevedere deroghe alla suddetta percentuale del venticinque per cento di cui al punto a) in misura non superiore a cinque punti percentuali in aumento o in diminuzione, con corrispondente variazione compensativa delle percentuali del residuo personale. La contrattazione può altresì prevedere deroghe alla composizione percentuale delle fasce di cui alle lettere b) e c) e alla distribuzione tra le medesime fasce delle risorse destinate ai trattamenti accessori collegati alla *performance* individuale.

Tali disposizioni non si applicano al personale dipendente se il numero dei dipendenti in servizio nell'amministrazione non è superiore a quindici e, ai dirigenti, se il numero dei dirigenti in servizio nell'amministrazione non è superiore a cinque. In ogni caso, deve essere garantita l'attribuzione selettiva della quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla *performance*, in applicazione del principio di differenziazione del merito, ad una parte limitata del personale dirigente e non dirigente.

Inoltre, vengono previste forme di incentivazione aggiuntive per il riconoscimento dell'eccellenza e per i progetti innovativi. Tali nuovi strumenti implementati dall'ordinamento per premiare il merito e le professionalità dei dipendenti pubblici sono:

- il bonus annuale delle eccellenze
- il premio annuale per l'innovazione
- le progressioni economiche
- le progressioni di carriera
- l'attribuzione di incarichi e responsabilità
- l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale

Il bonus annuale delle eccellenze dovrebbe essere assegnato al personale delle amministrazioni pubbliche entro il mese di aprile di ogni anno, a conclusione del processo di valutazione della *performance* relativo all'esercizio precedente. Concorre alla sua attribuzione il personale, dirigenziale e non, in numero non superiore al cinque per cento del totale, che si sia collocato nella fascia di merito alta nelle rispettive graduatorie. Il bonus è assegnato alle *performance* eccellenti individuate, tra il personale che si è collocato nella predetta fascia di merito alta. L'ammontare del bonus annuale delle eccellenze è determinato, nei limiti delle risorse disponibili, dalla contrattazione collettiva nazionale. E' concessa la possibilità di accedere agli altri strumenti premianti al personale premiato con il bonus annuale soltanto a condizione che rinunci al bonus stesso.

Ogni amministrazione pubblica, inoltre, dovrebbe istituire un premio annuale per l'innovazione, di valore, per ciascun dipendente premiato, pari all'ammontare del bonus annuale di eccellenza. Il premio viene assegnato al miglior progetto realizzato nell'anno, in grado di produrre un significativo cambiamento dei servizi offerti o dei processi interni di lavoro, con un elevato impatto sulla *performance* dell'organizzazione. L'assegnazione del premio per l'innovazione compete all'Organismo indipendente di valutazione della *performance* sulla base di una valutazione comparativa delle candidature presentate da singoli dirigenti e dipendenti o da gruppi di lavoro. Il progetto premiato è l'unico candidabile al Premio nazionale per l'innovazione nelle amministrazioni pubbliche, promosso dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

E' inoltre previsto, al fine di favorire la crescita professionale e la responsabilizzazione dei dipendenti pubblici ai fini del continuo miglioramento dei processi e dei servizi offerti, che la professionalità sviluppata e attestata dal sistema di misurazione e valutazione costituisca criterio per l'assegnazione di incarichi e responsabilità secondo criteri oggettivi e pubblici.

In tal senso, muove anche il riconoscimento e la valorizzazione dei contributi individuali e le professionalità sviluppate dai dipendenti al fine di un accesso privilegiato dei dipendenti a percorsi di alta formazione in primarie istituzioni educative nazionali e internazionali ed il favore verso la crescita professionale e l'ulteriore sviluppo di competenze dei dipendenti, anche attraverso periodi di lavoro presso primarie istituzioni pubbliche e private, nazionali e internazionali.

Sulla base, infine, di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro e nei limiti delle risorse disponibili, viene previsto anche uno specifico ruolo, pur nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni o comunque di valutazione comparativa ed in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni, al riconoscimento ed alla valorizzazione delle competenze professionali sviluppate dai dipendenti ed ai risultati individuali e collettivi

certificati dal sistema di valutazione, nella attribuzione di progressioni economiche o di carriera al personale.

4.4.5 Gli Organismi indipendenti di valutazione della *performance*

L'articolo 14 del d.lgs. 150/2009 ha previsto che ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata, debba dotarsi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di un Organismo indipendente di valutazione della *performance*.

Tale Organismo è chiamato a sostituire i servizi di controllo interno, comunque denominati, previsti dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e ad esercitare, in piena autonomia, le attività di:

- monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni e ad elaborare una relazione annuale sullo stato dello stesso;
- segnalazione tempestiva delle eventuali criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla CIVIT;
- validazione della Relazione sulla *performance* ed assicurazione della visibilità della stessa attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione, anche in considerazione che, allo stato, tale validazione è condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti premiali previsti dall'ordinamento;
- garanzia della correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi individuati nel corrispondente sistema premiale adottato, sulla base di quanto previsto dallo d.lgs. 150/2009, dai contratti collettivi nazionali e dai contratti integrativi, dai regolamenti interni all'amministrazione, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità;
- proposizione all'organo di indirizzo politico-amministrativo, sulla base del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato, della valutazione annuale dei dirigenti di vertice e dell'attribuzione agli essi dei premi previsti dal corrispondente sistema premiale;
- verifica della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla CIVIT;

- promozione ed attestazione dell'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità previsti dalla normativa;
- verifica dei risultati e delle buone pratiche di promozione delle pari opportunità.

L'Organismo indipendente di valutazione della *performance* è, altresì, tenuto ad esercitare le attività di controllo strategico di cui all'articolo 6, comma 1, del citato d.lgs. 286/1999, e a riferire, in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo.

L'Organismo è costituito da un organo monocratico ovvero collegiale composto da 3 componenti dotati dei requisiti stabiliti dalla CIVIT e di elevata professionalità ed esperienza, maturata nel campo del management, della valutazione della *performance* e della valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, i cui *curricula* devono essere comunicati alla CIVIT, la quale deve in ogni caso fornire il proprio parere, necessario affinché l'organo di indirizzo politico-amministrativo possa procedere alla relativa nomina. Essa rimane in carica per un periodo di tre anni e l'incarico dei componenti può essere rinnovato una sola volta. E' previsto, inoltre, che tali componenti non possano essere nominati tra soggetti che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni, ovvero che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti la designazione.

Presso l'Organismo indipendente di valutazione è costituita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una struttura tecnica permanente per la misurazione della *performance*, dotata delle risorse necessarie all'esercizio delle relative funzioni. Il responsabile della struttura tecnica permanente deve possedere una specifica professionalità ed esperienza nel campo della misurazione della *performance* nelle amministrazioni pubbliche.

L'Organismo indipendente di valutazione della *performance*, sulla base di appositi modelli forniti dalla CIVIT, cura annualmente la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale, e ne riferisce alla predetta Commissione.

Agli oneri derivanti dalla costituzione e dal funzionamento degli organismi di cui al presente articolo si provvede nei limiti delle risorse attualmente destinate ai servizi di controllo interno.

La costituzione degli OIV deve essere recepita con apposite modifiche regolamentari da attuarsi con lo strumento normativo previsto dalla tipologia dell'amministrazione o ente interessato. Può essere previsto che l'Organismo svolga le sue funzioni ed attribuzioni anche nei riguardi di enti e organismi vigilati non dotati di struttura di misurazione della *performance*, in ciò

acquisendo la facoltà, per lo svolgimento dei propri compiti, di accedere agli atti ed ai documenti concernenti le attività di interesse e di richiedere ai titolari degli uffici dirigenziali di riferimento le informazioni necessarie anche per tali enti ed organismi.

Per i Ministeri, l'organizzazione ed il funzionamento degli Organismi indipendenti di valutazione, ferme tutte le prerogative di autonomia dalla legge attribuite, vengono definite all'interno dell'organizzazione degli Uffici della diretta collaborazione.

4.5 La formazione

Poiché è ancora in corso l'analisi dei dati sulla formazione pubblica effettuata nel 2010, da parte della Scuola superiore della pubblica amministrazione, il 14° Rapporto annuale sulla formazione nella pubblica amministrazione, la cui pubblicazione è prevista a novembre 2011, potrà contenere alcuni valori lievemente diversi da quelli presentati in questa sede.¹⁶

La media del 58,3 % delle partecipazioni alla formazione del settore pubblico (Tabella 9), sempre molto al di sopra degli obiettivi della strategia europea di Lisbona e Göteborg, contribuisce all'innalzamento del valore generale della formazione continua dei lavoratori, e indica la particolare attenzione che la pubblica attribuisce alla formazione.

Per quanto riguarda il rapporto tra investimento in formazione e massa salariale, il calcolo effettuabile ad oggi fornisce per le amministrazioni centrali un valore dello 0,65 %, stabile rispetto a quello rilevato nel 2009¹⁷ mentre nelle amministrazioni locali si osserva un lieve ridimensionamento, più sensibile per le Province.

Va ricordato che l'articolo 6 del d.l. 78/2010, al comma 13, primo periodo, afferma che: *“A decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009,*

¹⁶ Poiché l'indagine, realizzata dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione è ancora in corso, i dati delle amministrazioni centrali non comprendono ancora quelli della Polizia dello Stato (comparto Sicurezza) e INPDAP (comparto Enti pubblici), in via di completamento. Mancano anche i dati delle Regioni, in via di elaborazione, e quelli delle Università, che allo stato non partecipano all'indagine. L'indagine sui Comuni, realizzata da FormezPA, come di consueto considera solo gli enti con più di 10.000 abitanti (1.086). I 423 Comuni presenti nell'indagine, costituiscono in termini di numerosità il 39% dell'insieme delle Amministrazioni comunali coinvolte, e complessivamente rappresentano il 60,1% dell'intero personale in servizio nelle Amministrazioni comunali con più di 10.000 abitanti e il 58,2% della popolazione amministrata dagli stessi Comuni. Sono presenti la gran parte dei Comuni maggiori (76,9% dei Comuni con una popolazione superiore a 250 mila abitanti, e 78,6% dei Comuni con popolazione superiore a 100 mila abitanti).

¹⁷ Per i dati 2009 delle amministrazioni centrali, si confronti SSPA-DFP, “13° Rapporto sulla Formazione nella Pubblica Amministrazione”, Stampa Grafiche Verona, 2010, disponibile in formato elettronico sul sito web della Scuola alla pagina: <http://www.sspa.it/?p=5740#topic-1>.

n. 196, incluse le autorità indipendenti, per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009". Il valore della spesa per la formazione sarà pertanto destinato a ridursi negli anni futuri. Tuttavia, in tutti i comparti appaiono già in atto nel 2010 strategie per migliorare la qualità della formazione e superare le conseguenze della riduzione della spesa, trasformando le modalità di effettuazione della formazione, da vari punti di vista.

Allo stato, nelle amministrazioni centrali, i dati mostrano che le partecipazioni del comparto Ministeri – quello che è stato rilevato in modo più completo – sono aumentate rispetto al 2009, ma con una diminuzione delle ore erogate, accompagnata da un aumento delle ore fruite e del numero delle edizioni. In altri termini, i corsi sono stati più numerosi, maggiormente frequentati ma di durata unitaria minore.

Tabella 9 – L'attività di formazione nel 2010.

Corsi e ore di formazione erogate e fruite

Comparto	Totale corsi	Totale edizioni	Totale ore erogate	Totale partecipazioni	Totale ore fruite
PCM e Ministeri	2.382	6.716	176.839	138.821	3.251.617
Sicurezza	189	402	51.015	10.305	2.703.930
Organi dello Stato	134	159	7.641	1.058	55.361
Autorità	337	584	14.877	4.526	126.161
Enti pubblici	3.220	6.974	134.620	75.977	1.280.391
Camere di commercio	2.927	3068	31.600	19.113	173.606
Province	non disponibile	4.861	99.299	40.948	607.888
Comuni	non disponibile	19.077	332.715	127.862	1.330.860
Totali	9.189	41.841	848.605	418.610	9.529.814

Fonte: Indagini SSPA e FormezPA sulla formazione nelle pubbliche amministrazioni

Il dato è confermato anche dalla diminuzione dell'investimento pro-capite (Tabella 10). Per quanto riguarda l'investimento in formazione, sempre nelle amministrazioni centrali, vediamo un calo di circa 3 milioni di euro, a fronte di un aumento della massa salariale di quasi 355 milioni.

Negli enti locali si conferma il più alto investimento pro capite delle Province, 229 euro l'anno (quasi doppio rispetto a quello dei Comuni, 121 euro).

Per quanto riguarda, infine, la distribuzione della fruizione delle aree tematiche (Tabella 11), è possibile notare il leggero calo dell'area giuridica nel comparto Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri, a favore non solo dell'aumento dell'area tecnico-specialistica, ma anche delle aree linguistica e internazionale, che sembra manifestare un segno della realizzazione degli auspici di internazionalizzazione della cultura dei dipendenti pubblici espressi da lungo tempo dal Governo.

Le amministrazioni dello Stato mostrano ad oggi un picco, oltre che nella tipica area multidisciplinare, anche nell'area economico-finanziaria, segno forse dell'aumentata importanza del controllo della spesa pubblica.

Tabella 10 – La spesa per la formazione nel 2010 - Investimento in formazione (valori in euro)

Comparto	Totale dipendenti	Massa salariale	Investimento in formazione	% Investimento su massa salariale	Investimento pro capite
PCM e Ministeri	263.828	11.095.510.846	60.022.753	0,54	227,51
Sicurezza	160.144	2.485.227.390	22.522.341	0,91	140,64
Organi dello Stato	4.392	207.861.266	2.261.017	1,09	514,80
Autorità	1.844	203.232.553	1.163.338	0,57	630,88
Enti pubblici	59.361	3.367.878.534	34.584.045	1,03	582,61
Camere di commercio	7.744	370.570.517	6.755.354	1,82	872,33
Province	36.813	1.336.758.980	8.437.627	0,63	229,00
Comuni	184.000	5.111.066.087	22.288.038	0,44	121,00

Fonte: Indagini SSPA e FormezPA sulla formazione nelle pubbliche amministrazioni

Tabella 11 – Ore fruite per aree tematiche nel 2010 (%)

Aree tematiche	Giuridico normativa	Organizzazione e personale	Manageriale	Comunicazione	Economico finanziaria	Controllo di gestione	Informatica e telematica	Linguistica	Multidisciplinare	Internazionale	Tecnico specialistica
PCM e Ministeri	15,8	4,87	1	1,84	12,76	0,73	14,77	11,16	5,19	3,16	28,75
Sicurezza	0,6	0,01	0	0	0,17	0	1,27	0,16	18,94	1,14	77,73
Organi dello Stato	8,3	1,01	0,03	3,02	24,14	0,68	3,86	0,31	57,76	0	0,93
Autorità	2,8	2,03	3,66	0,13	1,04	0	6,11	24,72	2,68	0,31	56,53
Enti pubblici	5,8	24,06	4,08	4,33	2,88	2,75	6,1	3,17	1,83	0,19	41,85
Camere di Commercio	18,2	9,2	3,0	10,8	6,7	1,0	10,0	4,3	1,0	1,6	34,2
Province	36	6,9	2,5	5	8,4	0,8	14	2	2,5	0,8	21,1
Comuni	27,3	9,2	2,3	3,1	5,6	0,5	11,9	1,8	6,4	0,4	31,5

Fonte: Indagini SSPA e FormezPA sulla formazione nelle pubbliche Amministrazioni

4.5.1 Le iniziative ed i progetti della programmazione 2007-2013

Il processo di programmazione dei fondi strutturali per il settennio 2007-2013, che in Italia ha avuto inizio con l'intesa sulle "Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013", sancita in sede di Conferenza Unificata il 3 febbraio 2005, ha portato, nel corso del 2007, alla definitiva stesura del QSN, approvato dalla Commissione Europea con la Decisione n. 3329 del 13 luglio 2007.

Il QSN, che stabilisce obiettivi, priorità e regole della politica regionale di sviluppo e orienta la programmazione operativa e l'attivazione delle diverse fonti di finanziamento della politica regionale per il periodo 2007-2013, è il frutto di un processo di approfondimento e condivisione che ha coinvolto tutte le istituzioni regionali, molteplici amministrazioni centrali, i rappresentanti del partenariato economico e sociale e la stessa Commissione Europea.

La strategia del QSN si articola in 10 priorità:

- Priorità 1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane;
- Priorità 2. Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività;
- Priorità 3. Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo;
- Priorità 4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale;
- Priorità 5. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo;
- Priorità 6. Reti e collegamenti per la mobilità;
- Priorità 7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione;
- Priorità 8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani;
- Priorità 9. Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse;
- Priorità 10. *Governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci;

Gli obiettivi e le priorità delineate nel QSN vengono perseguiti attraverso l'attuazione di Programmi Operativi (PO), Regionali, Nazionali ed Interregionali, che declinano le priorità strategiche per settori, tenendo conto delle specificità dei singoli territori.

Con l'attuazione del QSN 2007-2013, attraverso strumenti di politica regionale, si vuole contribuire in maniera significativa alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero Paese e, in particolare, alla riduzione della persistente sottoutilizzazione di risorse del Mezzogiorno, attraverso il miglioramento dei servizi collettivi e delle competenze, una maggiore concorrenza dei mercati dei servizi di pubblica utilità e dei capitali, incentivi appropriati per favorire l'innovazione in ambito sia pubblico che privato.

Caratteri distintivi della politica regionale (che la differenziano dalla politica ordinaria) e precondizioni per la sua efficacia sono l'intenzionalità dell'obiettivo territoriale e l'aggiuntività. Anche la politica ordinaria è attenta all'articolazione territoriale, nell'ambito di un respiro strategico nazionale, ed entrambe le politiche sono programmate e gestite dal Centro o dalle Regioni; ma diverse sono le finalità perseguite ed i canali di finanziamento utilizzati. A differenza della politica ordinaria, che persegue i propri obiettivi senza considerare le differenze nei livelli di sviluppo, come se tutti i territori interessati fossero caratterizzati da condizioni ordinarie, la politica regionale di sviluppo nasce dalla piena considerazione di tali differenze ed è specificamente diretta a garantire che gli obiettivi di competitività siano raggiunti da tutti i territori regionali, anche e soprattutto da quelli che presentano i maggiori squilibri economico-sociali.

Questi caratteri di intenzionalità e aggiuntività rispondono alle disposizioni del Trattato dell'Unione Europea e, per l'Italia, della Costituzione (art. 119, comma 5), che impegnano lo Stato ad attuare strategie ed interventi esplicitamente volti alla rimozione degli squilibri economici e sociali, da realizzare in specifiche aree territoriali e da finanziare con risorse espressamente dedicate, che si "aggiungono" agli strumenti ordinari di bilancio.

Un ulteriore elemento considerato nell'elaborazione del QSN consiste nella costruzione di un legame di reciproco rafforzamento tra politica ordinaria e regionale. L'esperienza di questi ultimi anni ha, infatti, chiaramente dimostrato come l'efficacia della politica regionale dipenda dal mantenimento di una piena distinzione, sul piano finanziario e programmatico, dalla politica ordinaria, ma richieda al contempo una forte integrazione reciproca attorno a comuni obiettivi di competitività.

Il ruolo del Dipartimento della funzione pubblica

Il Dipartimento della funzione pubblica (di seguito il Dipartimento) ha partecipato ai lavori preparatori che hanno portato alla elaborazione del QSN 2007-2013 in varie forme: attraverso la predisposizione di un proprio documento strategico e di contributi per la redazione

del Documento strategico preliminare nazionale (DSPN), così come con la partecipazione attiva e costante al confronto partenariale fra amministrazioni centrali e regionali¹⁸, e con esponenti del partenariato istituzionale e di quello economico e sociale per la definizione dello stesso QSN, sottolineando in ogni circostanza l'importanza del rafforzamento delle capacità istituzionali delle amministrazioni pubbliche per favorire il raggiungimento degli obiettivi desiderati. Sin dalla fase preparatoria, il Dipartimento si è fatto portatore della necessità di sottolineare l'importanza del rafforzamento della capacità amministrativa come obiettivo prioritario trasversale. Il rafforzamento della capacità istituzionale, infatti, investendo qualsiasi settore di attività delle amministrazioni, costituisce una vera e propria *policy* cui dare precipua attuazione per assicurare la competitività dei singoli territori e del sistema Paese nel suo complesso.

Una delle priorità indicate dal QSN è quella della *Governance* e capacità istituzionali (Priorità 10). Questa scelta comporta una rilevante concentrazione di investimenti sulla capacità di crescita organizzativa e operativa delle amministrazioni. In tale ambito, gli interventi previsti nel QSN costituiscono il risultato di un intenso raccordo avvenuto in fase di programmazione tra le amministrazioni competenti per la Programmazione 2007-2013 (Ministero per lo Sviluppo economico e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali) ed il Dipartimento.

In virtù del ruolo istituzionale e dell'impegno posto in essere, il Dipartimento è stato individuato, nell'ambito del QSN, tra i referenti istituzionali per il rafforzamento dell'efficienza e della capacità amministrativa necessario a conseguire non solo gli obiettivi legati immediatamente alla Priorità 10 "*Governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci", ma anche gli altri obiettivi della strategia delineata dal QSN. Tale riconoscimento si è concretizzato nell'individuazione del Dipartimento quale Organismo Intermedio (e anche quale beneficiario) di progetti finanziati nell'ambito del PON "*Governance* e assistenza tecnica" (FESR) e del PON "*Governance* e azioni di sistema" (FSE) con riferimento ai territori dell'Obiettivo "Convergenza", e quale beneficiario nell'ambito del PON "Azioni di sistema" (FSE) con riferimento ai territori dell'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione".

¹⁸ Nel corso del 2006-2007 il Dipartimento della funzione pubblica ha partecipato a sei Tavoli tematici (1. Ricerca e Istruzione, Formazione, Territorio; 2. Ambiente, Risorse naturali e culturali, Mercato dei servizi, Territorio; 3. Servizi sociali, Inclusione Sicurezza e legalità; 4. Mercato del Lavoro, Sistemi produttivi, Sviluppo locale; 5. Città, Sistemi produttivi; 6. Internazionalizzazione e attrazione investimenti) ed a due gruppi tecnici di partenariato istituzionale (Obiettivi di servizio: l'ipotesi di fissarli per alcuni servizi essenziali; *Capacity building* e premialità, assistenza tecnica e azioni di sistema).

Le attività a valere sul Programma Operativo Nazionale “Governance e assistenza tecnica” (FESR) 2007-2013

Relativamente al PON “Governance e assistenza tecnica” (FESR) a titolarità del Ministero dello Sviluppo economico, il Dipartimento, con convenzione dell’11 ottobre 2007, è stato delegato dall’Autorità di Gestione (AdG) per l’attuazione di due linee di attività dell’Asse II “Azioni per il rafforzamento delle pubbliche amministrazioni”. In tale ambito, il Dipartimento della funzione pubblica ha il compito di realizzare interventi finalizzati a rafforzare le strutture operative e le competenze nella pubblica amministrazione (Obiettivo operativo II.4) e ad accrescere l’Efficacia, la Trasparenza, l’Innovazione e la *Capability* dell’amministrazione pubblica (Obiettivo operativo II.5 - E.T.I.C.A. nel Sud).

L’Obiettivo operativo II.4 è finalizzato al “*rafforzamento delle strutture operative e delle competenze nella pubblica amministrazione*” attraverso azioni volte ad assicurare, per il tramite delle amministrazioni centrali competenti, un supporto specialistico alle Regioni dell’Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) su temi prioritari di intervento, già condivisi nelle opportune sedi di confronto partenariale.

L’Obiettivo operativo II.5 (E.T.I.C.A. nel Sud) è volto a “migliorare l’efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni” operanti nella aree dell’Obiettivo Convergenza 2007-2013, anche al fine di rafforzare, nel tessuto socio-economico, la percezione della legalità, favorendo processi virtuosi per lo sviluppo e l’attrattività dei territori.

Obiettivo operativo II.4: il processo di selezione dei beneficiari

Sulla base di quanto definito dal PON, tutte le amministrazioni centrali interessate a gestire, su temi di loro competenza, attività di assistenza tecnica presso i territori regionali dell’Obiettivo Convergenza per il primo triennio di riferimento (2008-2011), hanno presentato un Piano di Riorganizzazione e Rafforzamento delle capacità, articolato in due parti: il Progetto Operativo di Assistenza Tecnica (POAT), volto al rafforzamento delle competenze delle amministrazioni regionali, e il Piano di Riorganizzazione Interna (PRI), volto a favorire il potenziamento delle capacità tecniche delle strutture interne alle stesse amministrazioni centrali e strumentale alla migliore gestione del POAT stesso.

La valutazione dei diversi Piani di Rafforzamento è stata svolta dall’Organismo Intermedio, che si è avvalso del supporto di un Comitato tecnico consultivo. In particolare, il Comitato è deputato allo svolgimento di attività di accompagnamento alle amministrazioni Centrali nella predisposizione dei Piani e di attività di valutazione *ex-ante*, *in itinere* ed *ex-post*