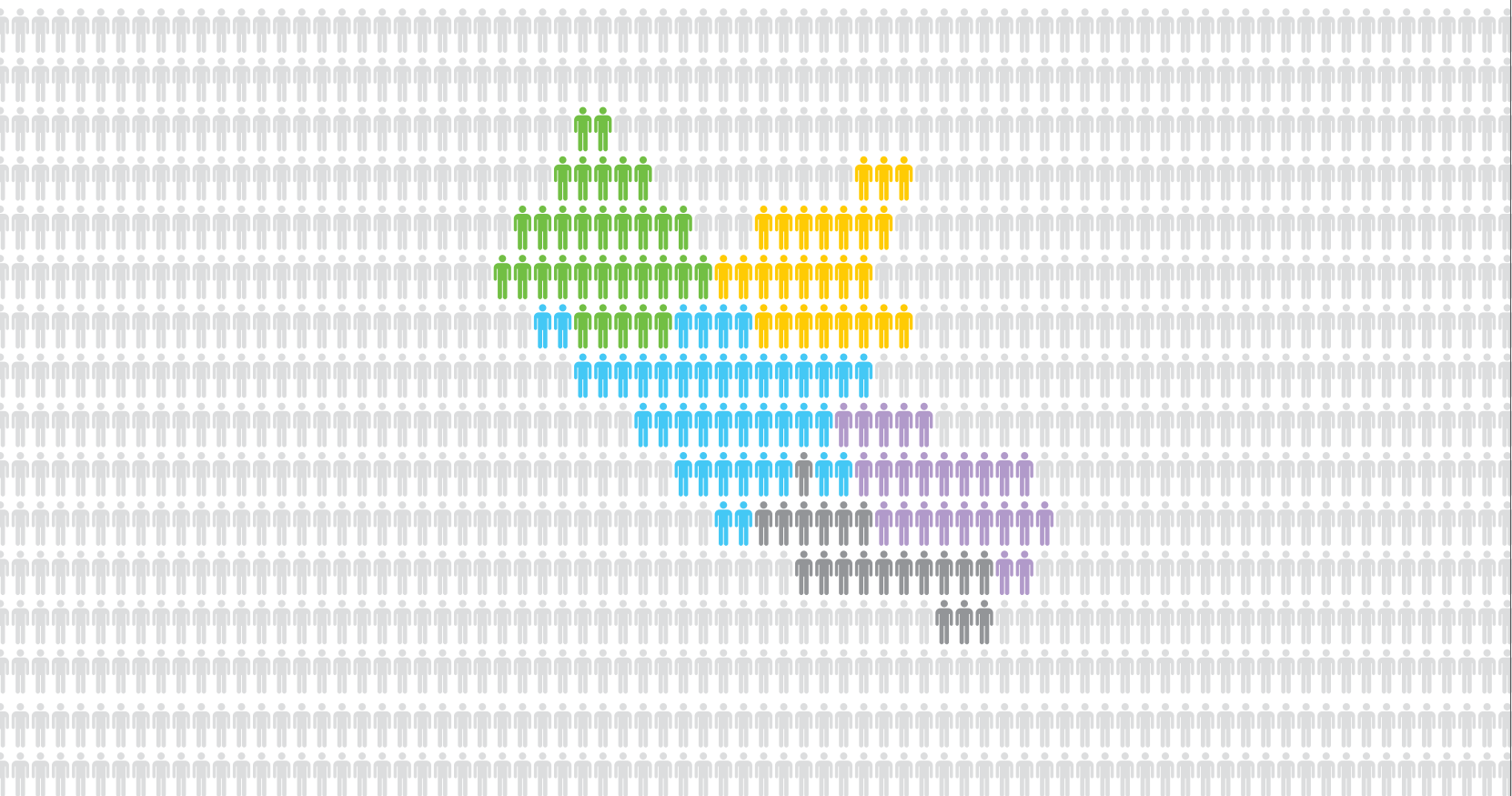


TRASPARENZA
TOTALE

1°
RAPPORTO ANNUALE
2009
Relazione sulla performance



**CAMBIARE
SOTTO GLI OCCHI
DEI CITTADINI**

TRASPARENZA
TOTALE

1°
RAPPORTO ANNUALE
2009

Relazione sulla performance

Ce10phon

Ringraziamenti

Andrea Tardiola

Dipartimento della Funzione pubblica

Regione Lazio

Esterino Montino

Vice Presidente

Francesco Gesualdi

Segretario Generale Regione Lazio

Carmen Mazzitelli

Struttura di Coordinamento
del Segretariato Generale

Responsabile di progetto

Responsabili delle sezioni

Francesco Brigante Colonna Angelini

Dipartimento Istituzionale - Direzione Regionale
Organizzazione e Personale

Marcello Scarino

LAit S.p.A.

Chiara Pollina

Organo di Valutazione e Controllo Strategico

Vanni Sgaravatti

Controllo di Gestione

Gian Luca Della Valle

Struttura di Internal Audit

Università Roma Tre

Il Rapporto è il frutto di una ricerca svolta sotto il coordinamento scientifico della

Prof.ssa Luisa Torchia

Ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università Roma Tre

Hanno partecipato alla ricerca

Sveva Del Gatto

Ricercatrice di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università Roma Tre
Capitolo IV, parti prima e seconda

Chiara Di Seri

Dottore di ricerca in diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università Roma Tre
Capitolo I

Emanuela Rotolo

Dottore di ricerca in diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università Roma Tre
Capitolo II

Francesco Albisinni

Dottorando di ricerca in diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università Roma Tre
Capitolo IV, parti seconda e terza

Patrizio Rubechini

Dottorando di ricerca in diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università Roma Tre
Capitolo III

Progetto grafico

19novanta

communication partners

Consuelo Ughi

Art direction

Valeria Ciardulli

Sara Gerbasio

Serena Quarta

Grafici

Luca Baldi

Copywriter

Vanessa Sampaolesi

Coordinamento

Paolo Sartori

Responsabile di produzione

Stampa

Tipografia Claudio Neri

12

Capitolo I Il personale

24

Capitolo II La trasparenza totale

1. **Trasparenza totale: gli obiettivi di un progetto innovativo**
2. **La trasparenza nel sistema organizzativo della Regione Lazio e delle altre regioni**
3. **I primi risultati: la valutazione del funzionamento della Regione da parte dei cittadini**
 - 3.1 Organigramma
 - 3.2 Assenze del personale
 - 3.3 Retribuzioni del personale
 - 3.4 Valutazione degli obiettivi assegnati ai Capi Dipartimento per il 2008
4. **La partecipazione e l'accesso dei cittadini**
 - 4.1 La proposta di legge sulla trasparenza
 - 4.2 Il cruscotto
 - 4.3 Il diritto di accesso
5. **La valutazione di conformità tra risultati attesi ed obiettivi raggiunti**

1. **Premessa**
2. **Le criticità nella distribuzione e nella gestione del personale**
 - 2.1. Ridondanza di posizioni dirigenziali e moltiplicazione delle Aree funzionali
 - 2.2. Elevato tasso di assenteismo
3. **Il progetto di razionalizzazione del personale: gli obiettivi**
4. **I risultati raggiunti**
5. **Il futuro**

38

Capitolo III La reingegnerizzazione dei processi

Premessa. Le modalità della valutazione

1. **Il fascicolo elettronico del personale**
 - 1.1. La situazione iniziale
 - 1.2. Gli obiettivi da raggiungere
 - 1.3. Le criticità connesse
 - 1.4. Il livello di realizzazione
 - 1.5. I benefici conseguiti
 - 1.6. Le criticità ancora esistenti
2. **Il portale del personale**
 - 2.1. La situazione iniziale
 - 2.2. Gli obiettivi da raggiungere
 - 2.3. Le criticità connesse
 - 2.4. Il livello di realizzazione
 - 2.5. I benefici conseguiti
 - 2.6. Le criticità ancora esistenti
3. **Il protocollo informatico**
 - 3.1. La situazione iniziale
 - 3.2. Gli obiettivi da raggiungere
 - 3.3. Le criticità connesse
 - 3.4. Il livello di realizzazione
 - 3.5. I benefici conseguiti
 - 3.6. Le criticità ancora esistenti
4. **Il portale internet della Trasparenza Totale**
 - 4.1. Le modalità dell'analisi
 - 4.2. Il livello di realizzazione
 - 4.3. I benefici conseguiti
 - 4.4. Le criticità ancora esistenti

56

Capitolo IV

I controlli interni

Premessa

PARTE PRIMA

L'attività del Nucleo di valutazione e controllo strategico

1. **L'attività di valutazione e controllo strategico. Un inquadramento normativo**
2. **La situazione preesistente**
 - 2.1. Le criticità inizialmente riscontrate
 - 2.1.1. La scarsa collaborazione tra attori coinvolti nella procedura
 - 2.1.2. Le criticità legate agli obiettivi
 - 2.1.3. Le criticità legate all'oggetto della valutazione
 - 2.1.4. La lentezza della procedura di valutazione
3. **Le novità introdotte a partire dal 2006**
4. **Le novità introdotte nella fase di elaborazione degli obiettivi**
 - 4.1. Un segnale di cambiamento: le nuove schede di negoziazione degli obiettivi
 - 4.2. L'importanza della collaborazione tra politica e amministrazione
 - 4.3. Obiettivi concreti e misurabili
 - 4.3.1. Le novità in materia di copertura finanziaria degli obiettivi
5. **Le novità in materia di valutazione**
 - 5.1. Le nuove schede di valutazione
 - 5.2. Il nuovo oggetto della valutazione
6. **Il rispetto della tempistica**
7. **Risultati raggiunti, criticità ancora esistenti e progetti per il futuro**

PARTE SECONDA

Il controllo di gestione

1. **L'importanza del controllo di gestione all'interno delle pubbliche amministrazioni**
2. **La disciplina del controllo di gestione nella Regione Lazio**
3. **Il concreto funzionamento del controllo di gestione all'interno della Regione Lazio.**
Un passo verso il miglioramento dello strumento del controllo di gestione
 - 3.1. Le fasi del procedimento
 - 3.2. Le novità nel procedimento
4. **Gli obiettivi di miglioramento posti a partire dal 2006 e i risultati raggiunti**
 - 4.1. Gli obiettivi
 - 4.2. I risultati
 - 4.3. Le ulteriori novità in materia di controllo di gestione
5. **Le criticità ancora esistenti e i progetti per il futuro**

PARTE TERZA

L'internal audit

1. **Una funzione strumentale al servizio della Pubblica Amministrazione**
 - 1.1. La situazione preesistente
 - 1.2. L'introduzione dell'Internal Audit a partire dal 2007.
Uno sviluppo graduale e costante
2. **Profili organizzativi e attività**
 - 2.1. L'organizzazione
 - 2.1.1. La formazione del personale dell'IA.
La collaborazione pubblico/privato
 - 2.2. L'attività
 - 2.2.1. L'attività di Audit
 - 2.2.2. Le attività complementari dell'Internal Audit.
Monitoraggio, *follow up* e attività di Reporting
3. **Obiettivi posti e risultati raggiunti**
4. **Le criticità esistenti**
 - 4.1. L'errata percezione delle varie funzioni di controllo
 - 4.2. Il controllo delle società controllate
5. **Progetti per il futuro**

il nostro

La storia, i fatti e i risultati.



2005

La Regione Lazio è la regione con il debito più alto tra le Regioni a statuto ordinario nonché quella con il numero più alto di dirigenti, sia in rapporto alla popolazione, sia in rapporto ai dipendenti. La dotazione organica della Giunta è di **3688 dipendenti** e di **442 dirigenti**, per un totale di **4130 unità**. La moltiplicazione delle posizioni dirigenziali si è tradotta, inoltre, nella proliferazione e frammentazione delle aree funzionali, producendo a sua volta un'irragionevole distribuzione del personale.

I controlli non funzionano come dovrebbero a causa della **lentezza delle procedure** e delle **resistenze da parte dei "controllati"**.

L'amministrazione regionale è molto lontana dall'assicurare ai cittadini la "trasparenza totale".

2006

Il **25 maggio** la Regione Lazio affida a Laziomatica s.p.a. (attuale LAit s.p.a.) la **realizzazione del Sistema informativo del personale**.

Questo stesso anno sono introdotte **nuove schede di negoziazione e valutazione**. Gli **obiettivi** sono resi **più precisi e misurabili** grazie all'introduzione dei **parametri**.

È approvato il regolamento regionale n. 2 che inserisce l'**Internal Audit**. A partire da quest'anno è introdotto un **sistema di valutazione preventiva basato sulla fattibilità degli impegni e degli obiettivi da raggiungere**.

2007

Il **19 giugno** la Regione Lazio affida a LAit s.p.a. la **gestione, assistenza e manutenzione dei sottosistemi informativi Bilancio - Atti Amministrativi - Protocollo**.

A partire da quest'anno **le procedure di valutazione e controllo strategico diventano più rapide** nel rispetto del **principio dell'annualità del controllo**.

È introdotto un **sistema di monitoraggio mensile**, che si affianca al sistema di monitoraggio *trimestrale*. Il **controllo di gestione** riesce a raggiungere un **elevato livello di coerenza tra obiettivi strategici, obiettivi gestionali e programmi di attività**.

percorso



2008

Il **19 gennaio**, a chiusura dello studio commissionato dalla Regione Lazio e diretto dal Prof. Ichino, viene pubblicato il **Progetto "Regione Lazio - Quattro scelte coraggiose per una svolta"**.

Al termine del 2008, il numero di giorni di assenza *pro capite* per qualsiasi causa, escluse le ferie, risulta pari a 29,4 giorni, mentre il numero di giorni di assenza *pro capite* per malattia risulta pari a 12,8 giorni, con una **sensibile percentuale di variazione in diminuzione** rispetto ai dati indicati nella ricerca Ichino.

A **marzo** di quest'anno la Regione richiede alla Lait s.p.a. la redazione di uno studio di fattibilità per la realizzazione di un portale dedicato contenente dati e informazioni relativi al funzionamento dell'Amministrazione regionale. Lo studio è presentato il **10 aprile**.

La Regione Lazio affida a Lait s.p.a. **l'analisi e la progettazione del fascicolo elettronico del personale**.

Nell'ottica di **pochi obiettivi ma precisi**, il Nucleo di valutazione inserisce nelle schede obiettivo le **note**.

A **maggio** viene costituita la funzione di **Internal Audit** e a **novembre** inizia il **primo procedimento**.

2009

All'inizio del 2009, il **numero dei dirigenti** è di 283 unità con una **variazione in riduzione pari a circa il 36% rispetto al 2005**, mentre il **numero dei dipendenti** è stato portato a 3133 unità, con una **riduzione di circa il 15%**.

I primi mesi dell'anno vengono avviati **due ulteriori interventi di Audit**.

Il **3 aprile** la Giunta approva la **Proposta di legge "Norme in materia di trasparenza e valutazione dell'efficienza e del rendimento delle strutture della Regione Lazio"**. Tra luglio e settembre il **SIR - HR** e il **Portale Trasparenza totale** sono **pienamente operativi**.

A settembre è nominato **Responsabile della struttura di Internal Audit** un soggetto **non proveniente dall'amministrazione regionale**.

A **novembre** la prima fase del progetto "Fascicolo elettronico del personale" è completata ed il protocollo informatico risulta implementato e operativo.

Il Nucleo di valutazione, grazie anche alla collaborazione con i Direttori e i **Sindacati**, giunge all'elaborazione di **una bozza di accordo sulle caratteristiche del sistema di negoziazione e valutazione**. Sono inseriti tra i **costi di funzionamento delle strutture amministrative regionali**, anche i **costi dei servizi erogati da Enti e Aziende Regionali**.

Introduzione

di Esterino Montino

Vice Presidente della Regione Lazio

Governare il funzionamento e l'organizzazione di un'istituzione complessa come la Regione Lazio significa preconstituire le condizioni per garantire politiche e servizi pubblici adeguati a cittadini e imprese.

Il cambiamento organizzativo è tuttavia un lavoro di lunga leva, che richiede continuità e un mandato forte, un impegno che produce risultati di medio-lungo periodo e per questo rischia di essere trascurato, mentre invece garantisce un innalzamento nei livelli di garanzia dei diritti e di sviluppo di un territorio.

Per questa ragione penso che l'attuale legislatura possa vantare tra i propri risultati un'attenzione al tema della performance e della qualità dell'azione pubblica che viene fotografata dalle evidenze di questo Rapporto indipendente dell'Università degli Studi Roma Tre. Ciascuno potrà verificare, attraverso l'analisi terza che è stata svolta sulle direttrici di riforma della macchina regionale i risultati raggiunti, i punti di forza acquisiti e i punti di debolezza che richiedono ulteriore lavoro.

E insieme al merito rivendico il metodo che viene proposto – quello della valutazione e delle trasparenza – come orientamento fondamentale nell'impostazione del lavoro di questi anni. Ricordo che nel 2006, con largo anticipo rispetto all'iniziativa istituzionale nazionale, la Regione Lazio ha avviato un percorso ambizioso di innovazione amministrativa con un programma di trasparenza

totale sull'organizzazione e la gestione.

Chiedemmo aiuto all'Università di Milano - e in particolare all'allora professore Pietro Ichino - per la formulazione di un piano di interventi di medio periodo che perseguisse un rigoroso obiettivo di miglioramento delle performance dell'amministrazione. Il risultato del lavoro dell'Università, presentato all'inizio del 2008, riportava come titolo: Regione Lazio, quattro scelte coraggiose per una svolta.

I risultati raggiunti in questi anni sono rilevanti e testimoniano la volontà della Regione Lazio di raccogliere la sfida dell'innovazione del settore pubblico attraverso comportamenti concreti. La riduzione dell'organico dirigenziale e la razionalizzazione del personale, la revisione del sistema dei controlli interni, l'introduzione della funzione di Audit, la reingegnerizzazione dei processi. Programmi di miglioramenti descritti e valutati dettagliatamente nel Rapporto.

Ancora più rilevante è l'operazione in direzione della trasparenza totale, perché questo comporta un ribaltamento della logica profonda di funzionamento dell'amministrazione. Anche in questo risiede il coraggio della svolta. È un cambiamento di rottura, il passaggio dall'amministrazione rinchiusa all'amministrazione che sceglie la strategia della massima apertura. Un cambio di passo globale, volto a ricostruire una relazione apprezzabile tra cittadini e amministrazione e,



dentro di essa, a ristabilire la valorizzazione del merito e l'esaltazione delle migliori qualità dei professionisti regionali.

Si è partiti, nel luglio del 2008, con la messa on line dei dati sulla dirigenza, come nessuna amministrazione italiana aveva fatto prima, anticipando di fatto le successive iniziative del Ministro della funzione pubblica: curricula, retribuzioni, obiettivi strategici, valutazioni, assenze. Seguendo questo stesso approccio, in fase di chiusura della legislatura regionale, abbiamo scelto di affidare ad un gruppo di ricerca universitario condotto da uno dei migliori esperti italiani di pubblica amministrazione: la professoressa Luisa Torchia.

Con questo secondo rapporto universitario si avanza nella strategia della trasparenza e si forniscono molte chiavi di lettura sullo stato dell'amministrazione regionale, continuando nella scelta mirata e consapevole - di certo inusuale - di esporsi alla lettura e quindi alla valutazione più ampia da parte di cittadini, associazioni, imprese, mondo della ricerca, analisti.

Con l'ambizione anche di fornire uno strumento prezioso per chi continuerà a guidare questa amministrazione: il personale, la dirigenza, la leadership politica della prossima legislatura. E per tutti quegli stakeholder che animano quotidianamente la relazione con le politiche regionali.

Introduzione

di Luisa Torchia

**Professore ordinario di Diritto Amministrativo, Facoltà di Giurisprudenza,
Università RomaTre**

La Regione Lazio apriva la legislatura nel 2005 vantando alcuni primati negativi riguardanti gli aspetti organizzativi e funzionali della macchina amministrativa. Poiché le azioni per il superamento di tali criticità hanno costituito uno degli assi di intervento del governo regionale, con l'approssimarsi della conclusione del proprio mandato, la Regione Lazio ha inteso affidare ad un soggetto terzo - il Dipartimento di Diritto dell'Economia dell'Università degli Studi "Roma Tre" - il compito di redigere *"Il primo rapporto annuale di valutazione sulle innovazioni progettate ed implementate dalla Regione Lazio"*.

L'opzione della valutazione esterna, come metodologia di rendicontazione dei risultati raggiunti, mira a collocare la Regione Lazio nel solco dell'innovazione normativa del decreto legislativo n. 150 del 2009 e, come emerge dall'analisi più approfondita del Rapporto, i temi del controllo della performance e della trasparenza hanno costituito un orientamento costante nell'azione di governo dell'amministrazione regionale.

Al fine di misurare i risultati raggiunti in tale direzione, la ricerca condotta da un gruppo di giovani studiosi con il mio coordinamento scientifico, si è svolta sulla base di interviste a funzionari regionali e sulla raccolta e analisi di documenti. In tal modo la ricerca ha permesso di sviluppare la valutazione contenuta nel Rapporto e, nello stesso momento, ha sottoposto la Regione Lazio a un esercizio di messa a disposizione di informazioni rilevanti - quindi di trasparenza - che costituisce a sua volta un importante meta-obiettivo di questo approccio valutativo.

Come si vede in dettaglio nel Rapporto, il complesso dei risultati raggiunti può essere valutato positivamente, se pure con gradi diversi di sviluppo, relativamente alle quattro aree considerate: il personale, la trasparenza, la re-ingegnerizzazione dei processi e i controlli interni.

Il Rapporto segue un'impostazione comune alle quattro aree che muove dal confronto tra lo stato dell'amministrazione nel 2005 e il grado di avanzamento delle diverse linee di intervento al termine del 2009.

Nell'analisi dello stato dei fatti si è tenuto conto anche della fotografia contenuta nel Rapporto commissionato dalla Presidenza della Regione Lazio al Dipartimento di Studi del Lavoro e del Welfare dell'Università di Milano e redatto sotto la direzione del Prof. Ichino. Già in quel documento vengono indicate alcune linee guida per il cambiamento, tutte sorrette dall'idea che *"la trasparenza totale e il controllo da parte degli osservatori qualificati e dei media possano costringere il potere politico e i vertici amministrativi della Regione a perseguire, con decisione, obiettivi di efficienza e produttività"* (Rapporto Prof. Ichino - 19 gennaio 2008).

Partendo da una condizione di allarmante criticità - alto indebitamento, spropositato numero di dirigenti, sia in rapporto alla popolazione che ai dipendenti, e quindi, proliferazione e frammentazione delle aree funzionali - la Regione Lazio ha intrapreso una serie di iniziative di miglioramento, già a partire dal 2006; in altri casi, invece, i programmi di innovazione gestionale sono stati avviati solo negli ultimi due anni, ma in tutti i casi i progetti hanno prodotto risultati ed effetti tangibili.

Per quanto riguarda le criticità relative alla distribuzione e alla gestione del personale - ridimensionamento dell'organico dei dirigenti e del personale dipendente ed eliminazione delle sovrapposizioni funzionali tra le Aree evidenziate nella ricerca del Prof. Ichino - il progetto di riorganizzazione è ancora in corso, ma ha già dato alcuni risultati (per i quali si rinvia al testo del Rapporto) comportando nel complesso una riduzione del 15% del numero dei dipendenti.

Per quanto attiene alla trasparenza, la Regione Lazio ha compiuto uno sforzo significativo per alcuni versi anticipando anche il legislatore



nazionale. È stata presentata, infatti, una proposta di legge che prevede una significativa innovazione dell'attuale regime di pubblicazione degli atti amministrativi, subordinandone l'efficacia alla pubblicazione sul sito istituzionale della Regione.

A partire dal 2006 si è, inoltre, proceduto alla pubblicazione *online* del portale della Trasparenza Totale, alla realizzazione di un portale *Intranet* di servizi per i dipendenti, all'informatizzazione del fascicolo del personale ed, infine, all'implementazione del protocollo informatico, ampliando così l'uso delle nuove tecnologie.

Per quanto attiene, in ultimo, ai controlli interni le novità sono state diverse.

In materia di valutazione e controllo strategico, sono stati adottati obiettivi più precisi e misurabili e parametri di valutazione oggettivi; sono state, inoltre, introdotte nuove schede di negoziazione e di valutazione degli obiettivi che hanno favorito una maggiore collaborazione tra il Nucleo di valutazione, gli Assessori e i Direttori.

In materia di controllo di gestione, le innovazioni apportate consentono oggi di verificare tempestivamente il livello di realizzazione concreta di obiettivi strategici ed impegni prioritari.

Sempre nell'ambito dei controlli interni, infine, nel 2006 (Regolamento regionale n. 2/2006) è stato istituito, all'interno della Regione Lazio, l'*internal audit* con il compito di svolgere un'attività di controllo indipendente all'interno dell'amministrazione, al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia delle attività da questa svolte.

Restano, tuttavia, nonostante gli importanti risultati conseguiti, ancora alcuni fattori di criticità per i quali, in alcuni casi, sono già in cantiere progetti di miglioramento da attuare nel futuro.

In materia di interventi sul personale, l'obiettivo per il futuro è quello di raggiungere, entro dicembre del 2010, una dotazione organica del personale dirigenziale di 190 unità, con una differenza di 44 unità rispetto

alle 146 indicate nel Progetto elaborato dall'Università di Milano. Un risultato che, comunque, tende ad allineare l'organico dirigenziale della Regione Lazio a quello delle altre amministrazioni Regionali.

In materia di trasparenza permangono alcune criticità relative alla pubblicazione sul sito di alcuni provvedimenti della Regione a causa del difficile contemperamento tra l'interesse alla tutela della trasparenza e quello alla garanzia della *privacy*.

Per quanto riguarda l'introduzione di tecnologie digitali, l'innovatività degli interventi previsti e le prevedibili difficoltà legate alle dimensioni del progetto hanno, in parte, contribuito al perdurare di alcune difficoltà e al mancato raggiungimento di parte degli obiettivi inizialmente posti: sia il protocollo informatizzato che la digitalizzazione dei fascicoli del personale, pur avviati, sono ancora lontani dall'esser portati a conclusione.

In materia di controlli interni le criticità principali riguardano l'assenza di misure adeguate a sanzionare l'eventuale inadempimento e a incentivare, invece, la realizzazione degli obiettivi fissati.

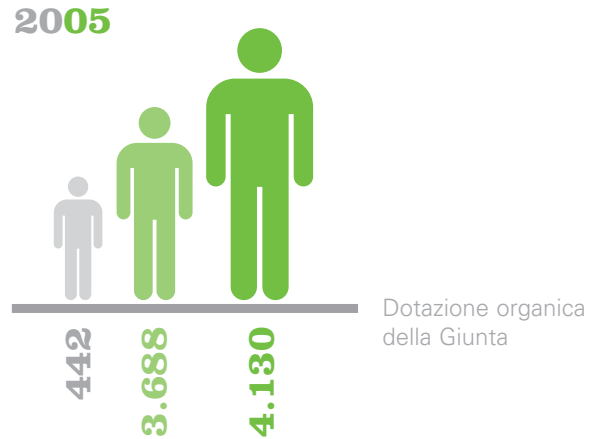
È importante comunque sottolineare, oltre a ciò che è stato fatto e a quello che resta da fare, il metodo seguito in questi anni: la modernizzazione è stata basata prima sull'analisi della situazione e sulla individuazione delle criticità, poi sulla messa in atto di azioni correttive ed innovative e, infine, è stata sottoposta ad una valutazione indipendente che, come si può leggere nelle pagine che seguono, ha esaminato i processi e i risultati tenendo conto delle migliori pratiche disponibili e indicando oltre ai risultati raggiunti anche il cammino che resta ancora da percorrere per completare il progetto per una amministrazione moderna e al servizio della collettività. Un'amministrazione trasparente è, infatti, prima di tutto un'amministrazione che si sottopone a valutazione e risponde di ciò che ha fatto: è da sperare che questo metodo si consolidi e si diffonda sempre di più.

1 Il personale

Un concreto impegno a riorganizzarsi

“ Nel **2009**
più di **1/3**
di dirigenti
in meno ”

Dotazione organica della Giunta - anno 2005



1. Premessa

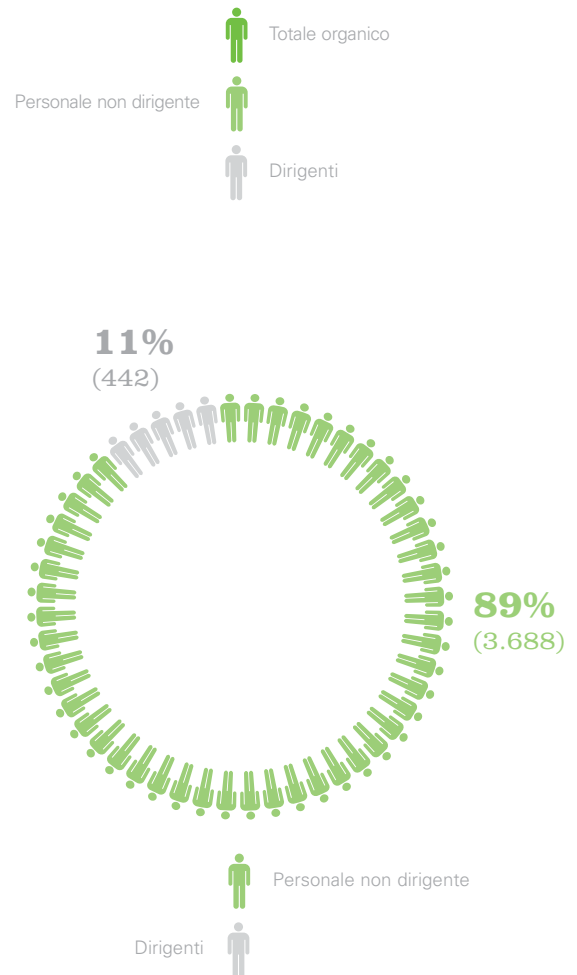
Come è stato evidenziato nella ricerca «Regione Lazio, quattro scelte coraggiose per una svolta», condotta, con la direzione del Prof. Pietro Ichino, dal Dipartimento di Studi del Lavoro e del Welfare dell'Università degli Studi di Milano e presentata all'inizio del 2008, la Regione Lazio ha il più alto numero di dirigenti - sia in rapporto alla popolazione, sia in rapporto ai dipendenti - tra le Regioni a Statuto ordinario. Di qui, l'esigenza di un riallineamento dell'organico dirigenziale, nell'arco del biennio 2008-2010, alla media delle altre Regioni, con una corrispondente drastica riduzione delle Aree funzionali nonché del tasso di assenze del personale.

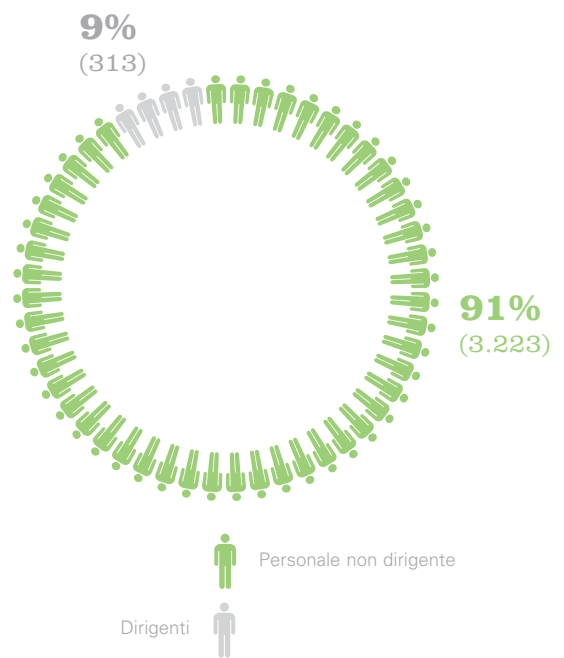
A tale esigenza si è deciso di fare fronte con un complesso progetto di riorganizzazione il cui obiettivo ottimale, alla luce di un GANTT di progetto 2008/2010, è un risultato che allinei la Regione Lazio alle altre amministrazioni regionali.

2. Le criticità nella distribuzione e nella gestione del personale

La citata ricerca di base ha mostrato come l'ingente debito dell'amministrazione della Regione Lazio legato ai costi del personale dipenda, in primo luogo, dall'ipertrofia dell'organico dirigenziale.

La ridondanza delle posizioni dirigenziali è associata ad un'indebita moltiplicazione delle Aree funzionali, che, a sua volta, è causa di una illogica distribuzione del personale (e delle funzioni). Un ulteriore elemento di criticità è rappresentato da un difetto di rigore nella gestione del personale, di cui è indice un tasso di assenze *pro capite* più alto rispetto a quello delle altre Regioni a Statuto ordinario.

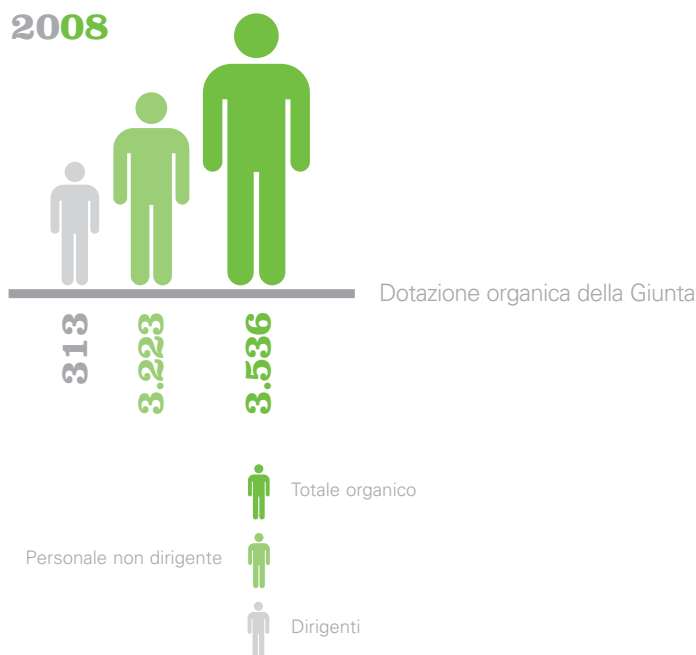




2.1 Ridondanza di posizioni dirigenziali e moltiplicazione delle Aree funzionali

Nel 2005, anno di insediamento della Giunta Marrazzo, la dotazione organica della Giunta era di 3688 dipendenti e di 442 dirigenti, per un totale di 4130 unità (Tabella 1).

I dati, che costituiscono il riferimento di partenza del progetto di riorganizzazione esposto nella ricerca di base, sono relativi al mese di gennaio 2008 e presentano un esiguo decremento: 313 dirigenti per un totale di 3536 dipendenti. La percentuale di dirigenti sul personale è circa il doppio della media delle altre Regioni a Statuto ordinario (Tabella 2).



Dati tratti dalla ricerca «Regione Lazio, quattro scelte coraggiose per una svolta»
- Dipartimento di Studi del Lavoro e del Welfare dell'Università degli Studi di Milano

L'ipertrofia dell'organico dirigenziale si riflette sulle Aree funzionali cui ciascun dirigente è preposto.

Al riguardo, secondo i dati evidenziati nella ricerca di base, su 175 Aree funzionali esistenti nella Regione Lazio nel 2008, circa il 45% appare interessato da duplicazioni, triplicazioni o addirittura quadruplicazioni.

In particolare, sono state rilevate delle sovrapposizioni funzionali:

- tra le Aree, facenti capo alla Presidenza della Giunta, con funzioni di gestione delle relazioni esterne ("relazioni istituzionali", "comunicazione e relazioni esterne", "portavoce del Presidente", "rapporti con i cittadini e le formazioni sociali, con i collegi e gli ordini professionali", "grandi eventi e pubbliche relazioni del Presidente", "grandi eventi e iniziative speciali di comunicazione");
- tra le Aree con funzioni riconducibili all'attività tecnico amministrativa e normativa ("supporto tecnico amministrativo al Segretario della Giunta", "amministrativa di supporto", "attività normativa nei settori organici assetto istituzionale e organizzazione", "attività normativa nei settori organici territorio, ambiente e infrastrutture", "partecipazione formazione normativa comunitaria e coordinamento giuridico", "partecipazione formazione normativa statale d'interesse regionale", "consulenza e assistenza giuridica", "studi e salvaguardia delle competenze normative della Regione");
- tra le Aree con funzioni di consulenza giuridica, anche giudiziale ("avvocatura", "legislativa, contenzioso e vigilanza", "contenzioso", "gare, contratti e appalti", "affari generali, osservatorio lavori pubblici, espropri");
- tra le Aree con funzioni in materia finanziaria ("bilancio", "ragioneria", "entrate e finanza", "tributi", "controllo contabile bilanci enti regionali, gestione fondi speciali ecc.", "programmazione economica", "risorse finanziarie e controllo di gestione");
- tra le Aree con funzioni in materia di promozione e cooperazione al livello internazionale e comunitario ("internazionalizzazione", "lazio nel mondo, programmi comunitari e internazionali");



“ Il contenimento dei costi comincia con la razionalizzazione del personale ”

Francesco Brigante Colonna Angelini
Dipartimento Istituzionale
Direzione Regionale Organizzazione e Personale

- tra le Aree con funzioni in materia di ambiente, territorio ed urbanistica (“patrimonio valorizzazione/gestione dei beni demaniali”, “valorizzazione territorio e patrimonio culturale”, “conservazione qualità dell’ambiente”, “conservazione natura”, “conservazione foreste”, “natura 2000, osservatorio regionale per l’ambiente”, “valutazione impatto ambientale e danno ambientale”, “sviluppo sostenibile”, “difesa del suolo”, “coordinamento uffici decentrati per l’ambiente”, “pianificazione paesistica e territoriale e progetti comunitari”, “copianificazione territoriale e ambientale”, “urbanistica e piani paesaggistici ecc.”);
- tra le Aree con funzioni in materia di risorse idriche (“bonifica e irrigazione”, “risorse idriche”, “ufficio idrografico”);
- tra le Aree con funzioni in materia di polizia locale e sicurezza (“polizia locale, sicurezza sussidiaria e sicurezza interna”, “controllo e vigilanza”, “sicurezza penitenziaria”);
- tra le Aree con funzioni in materia di rapporti con gli enti locali in vari ambiti (“rapporti con gli enti locali, relazioni istituzionali interne ecc.”, “associazionismo comunale e sviluppo degli enti locali”, “territoriale per gli affari istituzionali, enti locali ecc.”, “volontariato ed enti locali”);
- tra le Aree con funzioni in materia di programmazione (“programmazione negoziata e di concertazione locale”, “programmazione integrata e partecipazione”);
- tra le Aree con funzioni in materia di innovazione tecnologica (“infrastrutture e servizi telematici”, “innovazione tecnologica”, “società dell’informazione”);
- tra le Aree con funzioni in materia di interventi di edilizia agevolata (“attuazione interventi in materia di edilizia agevolata per cooperative e imprese”, “attuazione interventi in materia di edilizia agevolata per privati”);
- tra le Aree con funzioni in materia di agricoltura (“rapporti istituzionali, politiche distrettuali e di filiera”, “relazioni istituzionali e promozione” e, ancora, “programmazione sviluppo rurale”, “territorio rurale, controlli e servizio ispettivo”, “educazione, sicurezza e qualità agroalimentare”, “igiene pubblica e sicurezza alimentare”, “produzioni agricole zootecniche e agroalimentari”, “rapporti agricoltura ambiente

- e territorio”, “area decentrata dell’agricoltura ecc.”);
- tra le Aree con funzioni in materia di interventi nel settore del turismo (“promozione turistica ed enti per il turismo”, “strutture turistiche e demanio”);
- tra le Aree con funzioni in materia di formazione professionale (“programmazione formazione”, “attuazione interventi formazione”, “controllo formazione”, “monitoraggio e valutazione dei servizi di formazione”, “flussi finanziari formazione”, “programmazione lavoro”, “attuazione interventi politiche del lavoro”);
- tra le Aree con funzioni in materia di istruzione e diritto allo studio (“programmazione istruzione e diritto allo studio”, “attuazione interventi diritto allo studio”, “attuazione interventi in materia di istruzione”, “controllo e flussi finanziari istruzione e diritto allo studio”).

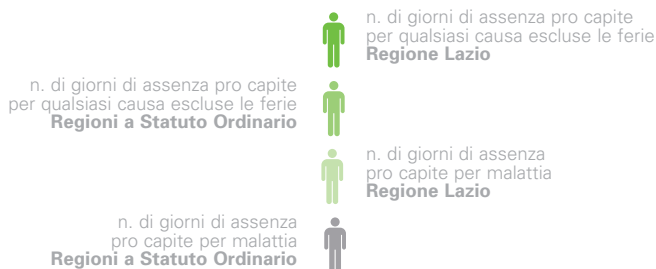
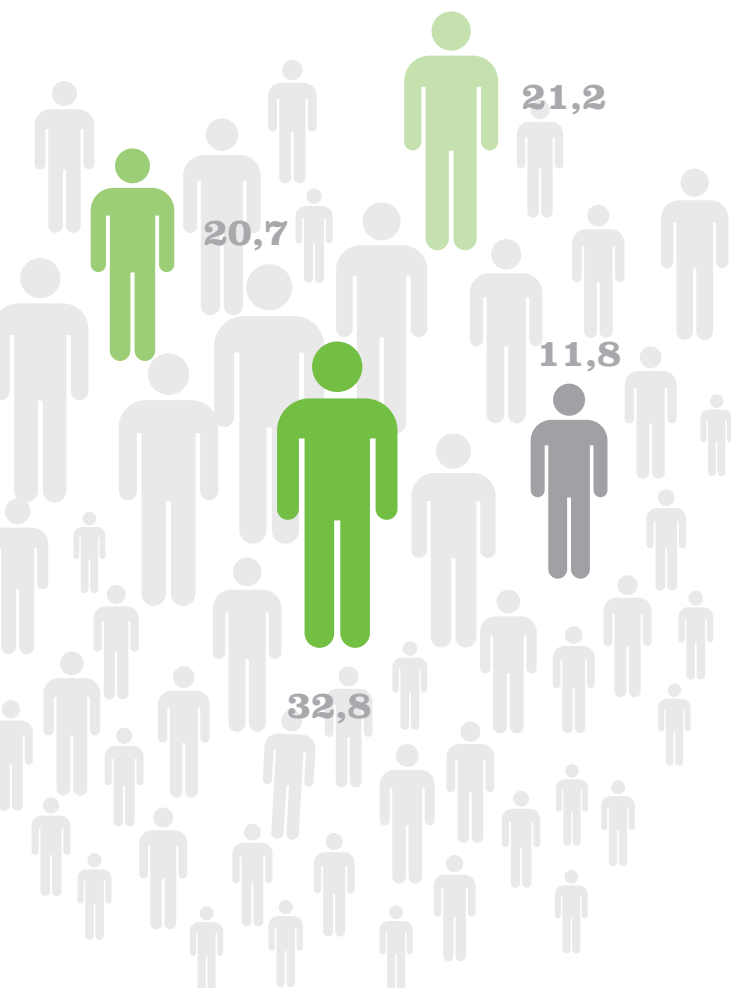
In totale, sarebbero circa 80 su 175, le Aree i cui ambiti funzionali presentano delle sovrapposizioni.

2.2. Elevato tasso di assenteismo

Un altro elemento di inefficienza risultava rappresentato dall’alto numero di giorni di assenze dal lavoro dei dipendenti dell’amministrazione regionale.

Nell’anno 2006 il numero dei giorni di assenza per malattia *pro capite* del personale della Regione Lazio (Giunta - Consiglio) è stato 21,2 a fronte di una media delle Regioni a Statuto ordinario di 11,8, mentre il numero totale dei giorni di assenza *pro capite* per qualsiasi causa, escluse le ferie, è stato 32,8 a fronte di una media di 20,7 (Tabella 3).

Tasso di assenteismo - anno 2006



Dati tratti dalla ricerca «Regione Lazio, quattro scelte coraggiose per una svolta» - Dipartimento di Studi del Lavoro e del Welfare dell'Università degli Studi di Milano

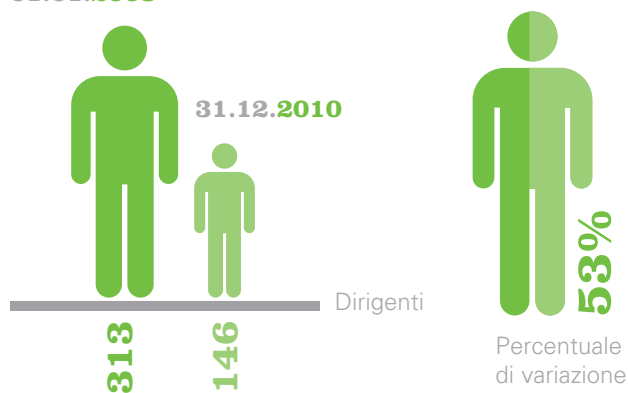
3. Il progetto di razionalizzazione del personale: gli obiettivi

Il ridimensionamento dell'organico dirigenziale ha come obiettivo il riallineamento della percentuale del personale dirigente alla media delle altre Regioni a Statuto ordinario.

Tale obiettivo, secondo gli indirizzi elaborati nella ricerca di base, rende necessaria una riduzione degli incarichi dirigenziali pari, approssimativamente, al 5% del personale: il numero di dirigenti presenti al 1° gennaio 2008, ovvero 313, dovrà essere ridotto entro il 2010 di circa 167 unità - ossia di circa il 53% del totale - fino al raggiungimento di 146 unità (Tabella 4).

Obiettivi di riduzione dell'organico dirigenziale

01.01.2008



Dati tratti dalla ricerca «Regione Lazio, quattro scelte coraggiose per una svolta» - Dipartimento di Studi del Lavoro e del Welfare dell'Università degli Studi di Milano

L'obiettivo annuale di riduzione del rapporto fra dirigenti e personale totale di 2,5 punti percentuali per due anni consecutivi oscilla, dunque, fra le 80 e le 85 unità, con una diminuzione annua di circa il 26%.

La riduzione dell'organico dirigenziale dovrà essere conseguita mediante la riduzione delle Aree funzionali, ossia attraverso una riorganizzazione della pianta organica che eviti le duplicazioni o comunque le sovrapposizioni di compiti.

Al riguardo, come è stato in precedenza evidenziato, i risultati dell'esame delle sovrapposizioni funzionali esposti nella ricerca di base mostrano che, delle 175 Aree funzionali presenti nel 2008, almeno un terzo sono interessate da duplicazioni evidenti, con la conseguente necessità di una riduzione del numero complessivo a circa 120 Aree. A queste si sommerebbero 25 Direzioni Regionali destinate a rimanere in vita. Ne risulterebbe una nuova pianta organica di (120 + 25 =) 145 posizioni dirigenziali. Un obiettivo pressoché coincidente con il dato numerico da raggiungere (146 unità) per essere in linea con la media delle altre Regioni a Statuto ordinario (Tabella 5).

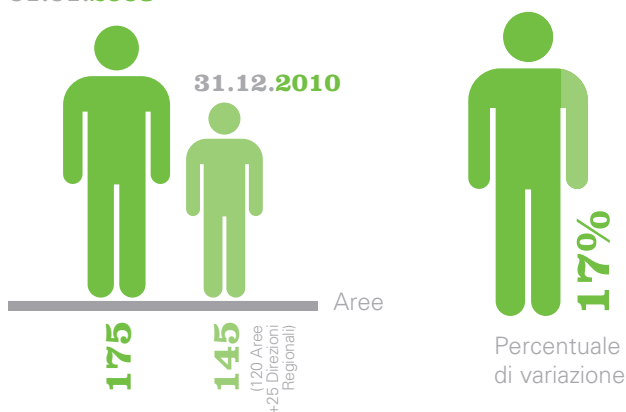
Il ridimensionamento dell'organico dirigenziale comporta, nell'ipotesi di messa a disposizione del numero dei dirigenti interessati dal piano di riorganizzazione (circa 167 unità), un risparmio di circa 6,5 milioni di euro annui, preso come valore medio della retribuzione accessoria non più corrisposta l'ammontare di circa 39.000 euro annui. Tale risparmio di spesa raggiungerebbe l'importo complessivo di circa 14 milioni di euro annui alla risoluzione del rapporto di lavoro.

Con riguardo al contenimento delle assenze, l'obiettivo, proposto nella ricerca di base, è quello della riduzione del numero complessivo delle assenze *pro capite* del personale della Regione Lazio (Giunta - Consiglio) per qualsiasi causa, escluse le ferie, ad un livello corrispondente alla media delle Regioni a statuto ordinario, ossia di 20,7 giorni annui.

Entro il 2010, occorrerà - prendendo quale dato iniziale di partenza i 32,8 giorni annui di assenza *pro capite* per qualsiasi causa, escluse le ferie, rilevati nell'anno 2006 - procedere ad una riduzione di circa 6 giorni all'anno, per un totale di 12 giorni (Tabella 6).

Obiettivi di riduzione delle Aree

01.01.2008



Dati tratti dalla ricerca «Regione Lazio, quattro scelte coraggiose per una svolta»
- Dipartimento di Studi del Lavoro e del Welfare dell'Università degli Studi di Milano

Obiettivi di contenimento delle assenze

2006



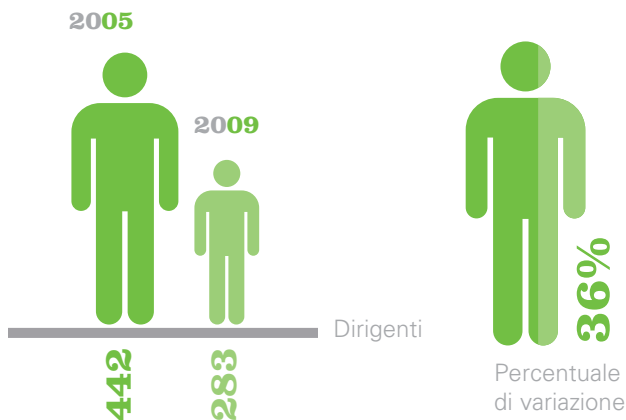
Dati tratti dalla ricerca «Regione Lazio, quattro scelte coraggiose per una svolta»
- Dipartimento di Studi del Lavoro e del Welfare dell'Università degli Studi di Milano

4. I risultati raggiunti

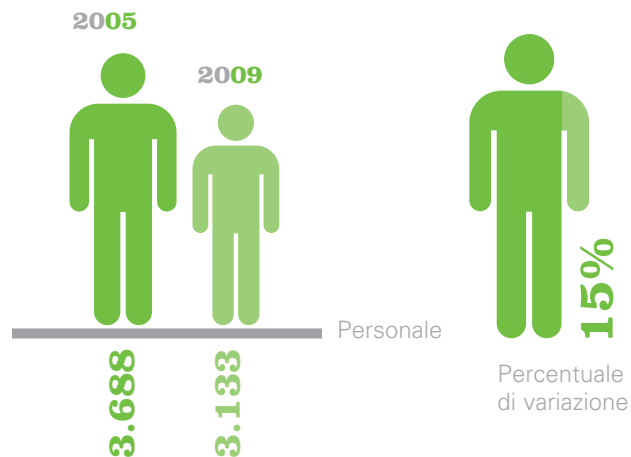
L'analisi dei risultati di seguito proposta si fonda sull'esame della documentazione fornita dagli uffici del Dipartimento Istituzionale - Direzione Regionale Organizzazione e Personale competenti in materia, sulle risultanze di alcune interviste ai Responsabili del progetto, nonché sulla documentazione consultabile sul sito internet della Regione Lazio.

Il numero dei dirigenti è sceso da 442 unità nel 2005 a 313 unità nel 2008 ed a 283 unità all'inizio dell'anno 2009, con una variazione in riduzione totale pari a circa il 36%, di cui il 7% è stato conseguito tra il 2008 ed l'inizio del 2009. Nel complesso il numero di unità del personale non dirigente è stato ridotto dalle 3688 unità del 2005 alle 3133 unità del 2009, con una riduzione di circa il 15% (Tabella 7).

Variazioni nella dotazione organica della Giunta - anni 2005/2009



Dati forniti dal Dipartimento Istituzionale
- Direzione Regionale Organizzazione e Personale



La riduzione dell'organico è stata attuata secondo criteri organizzativi: riduzione del numero di unità del personale inquadrato al livello base della carriera impiegatizia; riorganizzazione delle funzioni di Area mediante la soppressione delle Aree preposte allo svolgimento di funzioni non più rispondenti ad esigenze effettive ovvero sostanzialmente sovrapponibili a quelle di altre Aree; esternalizzazione di alcune attività.

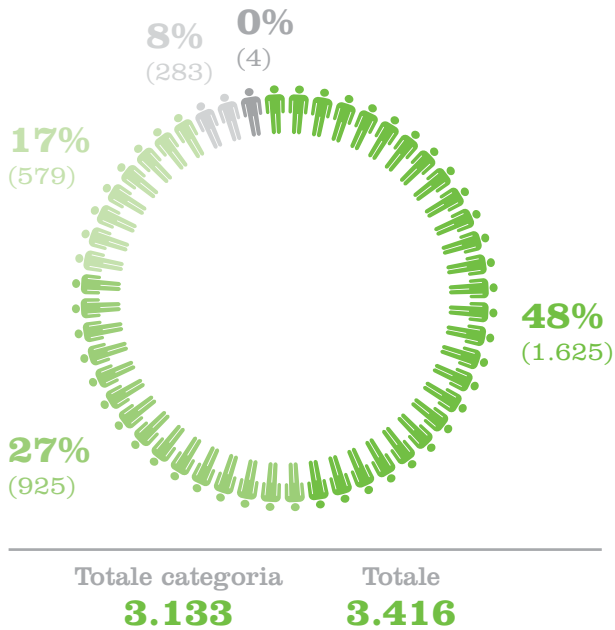
Si è innanzitutto proceduto ad una ingente riduzione delle unità di personale non dirigente di categoria A: da 153 unità presenti nel 2005 a 4 unità nel 2009.






La rilevata riduzione dell'organico del personale non dirigente fino al raggiungimento delle 3133 unità complessive è stata oggetto di un accordo di concertazione con le Organizzazioni sindacali, sottoscritto il 13 luglio 2009.

Con tale accordo, muovendo dal rilievo secondo cui «nel corso degli ultimi anni la "mission" della Giunta regionale si è significativamente modificata diventando sempre più attività di indirizzo e controllo e meno attività esecutiva, ragione per cui si richiedono più elevate professionalità», l'organico complessivo della Giunta è stato rideterminato a parità di costo.

L'organico è stato quindi ripartito in 4 unità di categoria A, 579 di categoria B, 925 di categoria C e 1625 di categoria D (Tabella 8).

Ripartizione della dotazione organica della Giunta sui vari livelli di inquadramento - anno 2009



-  Categoria D
-  Categoria C
-  Categoria B
-  Categoria A
-  Dirigenti

Dati forniti dal Dipartimento Istituzionale - Direzione Regionale Organizzazione e Personale

Per quanto attiene al personale dirigente, il raggiungimento delle 283 unità complessive è stato invece ottenuto attraverso l'eliminazione di numerose posizioni di dirigenti d'ufficio - da 176 a 53 unità - mentre sono state mantenute inalterate le dimensioni numeriche dell'organico dirigenziale preposto ad altre strutture (Tabella 9).

Ripartizione dell'organico dirigenziale: variazioni

Strutture	Assetto precedente	Variazioni	Nuovo assetto
Dipartimenti	4	0	4
Direzioni Regionali	26	0	26
Direzioni Agenzie	5	0	5
Aree	180	0	180
Cassazionista	1	0	1
Agenzie	7	+7	14
Uffici	176	-123	53
Posti ruolo asp.	5	-5	0
Totali	404	-121	283

Dati forniti dal Dipartimento Istituzionale - Direzione Regionale Organizzazione e Personale

I dati relativi all'organico del personale dirigente sono oggetto di costante aggiornamento. Al 28.09.2009 l'organico risulta composto da 208 dirigenti di ruolo (3 di prima fascia e 205 di seconda fascia), ripartiti tra le seguenti strutture: Direzioni di Dipartimenti, n. 2 unità; Direzioni Regionali, n. 15 unità; Direzioni Agenzie, n. 3 unità; Aree, n. 154 unità; Cassazionista, n. 1 unità; Agenzie, n. 7 unità; Uffici, n. 26 unità. Sono inoltre presenti 38 dirigenti a t.d. (Tabella 10).

Organico Dirigenti di ruolo - anno 2009

Strutture	Numero dirigenti di ruolo
Dipartimenti	2
Direzioni Regionali	15
Direzioni Agenzie	3
Aree	154
Cassazionista	1
Agenzie	7
Uffici	26
Totali	208

Dati forniti dal Dipartimento Istituzionale - Direzione Regionale Organizzazione e Personale

Alla riorganizzazione nel senso di una riduzione delle posizioni teoriche è corrisposta, nel corso dell'anno 2008, una riduzione del personale in servizio cessato per limiti di età, dimissioni, passaggio ad altre amministrazioni o a seguito di esternalizzazioni (Tabella 11).

Personale a tempo indeterminato e personale dirigente (Giunta - Consiglio) cessato - anno 2008

	Per limiti di età	Dimissioni	Passaggi ad altre Amministrazioni	Passaggi per esternalizzazioni	Altre cause	Totale
Personale cessato	36	233	26	1	87	383

Dati forniti dal Dipartimento Istituzionale - Direzione Regionale Organizzazione e Personale

Per quanto attiene all'obiettivo di eliminazione delle sovrapposizioni funzionali tra Aree evidenziate nella ricerca di base, il progetto di riorganizzazione è *in itinere*.

Si è provveduto ad adottare alcuni Regolamenti regionali di modifica del Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta 6 settembre 2002, n. 1.

Al riguardo, le modifiche più recenti sono quelle introdotte dai Regolamenti nn. 14 e 19 - oggetto rispettivamente delle Delibere della Giunta del 7 agosto e 25 settembre 2009 - con i quali si è proceduto a sostituire, nell'ambito del Dipartimento Sociale, la Direzione «Politiche della prevenzione e sicurezza sul lavoro» con la nuova Direzione «Politiche della prevenzione e dell'assistenza sanitaria territoriale», ad attribuire, nell'ambito del Dipartimento Sociale, ulteriori competenze alla Direzione «Risorse umane e finanziarie nel SSR», a rideterminare le competenze delle Direzioni Regionali coinvolte nel processo di modificazione dei settori organici di materie ascritte agli Assessorati di nuova istituzione.

Vengono invece adottate con Determina le disposizioni organizzative in attuazione di Atti di Organizzazione riguardanti strutture non apicali (Aree ed uffici), come, ad esempio, da ultimo avvenuto nell'ambito della Direzione Regionale Trasporti (Determina n. B5145 del 27 ottobre 2009).

Nel 2009, l'assetto delle strutture risulta il seguente: 4 Dipartimenti, 26 Direzioni Regionali, 21 Strutture con funzioni strumentali, 138 Aree, 176 uffici, per un totale di 365 strutture (Tabella 12).

Elenco delle attività attualmente svolte da Lazio Service S.p.a.

- Mobilità e gestione dell'autoparco; magazzino
- Manutenzione degli immobili e degli impianti
- Portineria-reception
- Accoglienza e accompagnamento del pubblico
- *Document management*
- Censimento patrimonio Regione Lazio
- Sorveglianza patrimonio
- Archiviazione
- Realizzazione del "Servizio di formazione archivio cartaceo, informatico e telematico documentazione Regione Lazio" facente capo alla Direzione Regionale Demanio, Patrimonio e Provveditorato
- Gestione del servizio di *call center* della Sala Operativa Regionale di Protezione Civile
- Realizzazione di servizi strumentali all'attività della Direzione Regionale Bilancio e Tributi
- Assistenza tecnica al monitoraggio, controllo e attività tecnico-amministrative relativamente alle operazioni dei programmi comunitari cofinanziati dal FESR
- Gestione dei servizi attinenti a determinate attività di natura tecnico-amministrativa
- Servizio URP, sede centrale di Roma, sedi decentrate della provincia di Frosinone e Latina
- Realizzazione di servizi strumentali all'attività della Direzione Regionale Trasporti
- Realizzazione di servizi per la Direzione Regionale Istruzione, Formazione Professionale, Fondo Sociale Europeo e altri Interventi Cofinanziati
- Costituzione nucleo di supporto Area Attuazione Interventi Formazione in termini di procedure di recupero e contenzioso
- Censimento delle aree demaniali e creazione di una banca dati numerica e cartografica
- Attività di supporto alle strutture della Direzione Regionale Ambiente e Cooperazione tra i popoli
- Realizzazione di servizi strumentali afferenti alle Aree Sanità Veterinaria, Autorizzazione e accreditamento, Tutela della Salute, Igiene Pubblica e Medicina Legale
- Attivazione e gestione dei Progetti della Direzione Regionale Programmazione Sanitaria, Politiche della Prevenzione e Sicurezza sul Lavoro
- Osservatorio Regionale sullo stato della tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti e sull'attuazione del Sistema Nazionale dell'*E-Government*
- Gestione della banca dati relativa all'Osservatorio Regionale sulla condizione abitativa
- Gestione della banca dati relativa ai finanziamenti di edilizia residenziale
- Gestione dell'archivio della Direzione; supporto alla Segreteria della Direzione
- Servizi di supporto alle Aree centrali
- Servizio di supporto alle Aree decentrate - Genio Civile
- Assistenza tecnica ed informatica alla redazione e attuazione dei piani regionali, territoriali e paesistici
- Attività di archiviazione e verifica elenchi
- Attivazione e gestione dei progetti così come richiesti dalla Direzione Risorse Umane e Finanziarie e Investimenti nel SSR - Area risorse finanziarie e controllo di gestione, gestione del personale SSR e accordi collettivi, formazione del personale del SSR e ricerca, edilizia sanitaria e tecnologia
- Realizzazione di servizi di competenza della Direzione Regionale Servizi Sociali
- Realizzazione di attività della Direzione Regionale Istituzionale, Enti Locali e Sicurezza
- Servizio strumentale di gestione, tenuta e aggiornamento della banca dati degli Enti Assistenziali e Privati, delle Fondazioni, degli Enti Locali e Istituti di Vigilanza
- Realizzazione di attività in favore della Direzione Regionale Attività Produttive

Prospetto Strutture - anno 2009

Strutture	
Dipartimenti	4
Direzioni Regionali	26
Strutture strumentali	21
Aree	138
Uffici	176
Totale	365

Dati forniti dal Dipartimento Istituzionale - Direzione Regionale Organizzazione e Personale

Ad esse si affiancano il Segretariato generale, le Strutture di diretta collaborazione, l'Ufficio di gabinetto e l'Ufficio Rapporti Istituzionali. Il numero delle strutture non è stato oggetto di significative variazioni fino a luglio del 2009: alle strutture esistenti si sono aggiunti 1 Ufficio dipartimentale e 5 Agenzie.

Oscillazioni maggiormente rilevanti emergono dall'analisi dei dati riferiti al periodo 01.09.2009 - 12.11.2009, in cui risultano soppressi 1 Area e 74 uffici e, contestualmente, risultano costituiti 4 nuove Aree e 5 uffici (Tabella 13).

Prospetto Aree e uffici soppressi - 01.09.2009/12.11.2009

Strutture	Soppressi	Neo-istituiti
Aree	1	4
Uffici	74	5
Totale Aree/uffici	75	9

Dati forniti dal Dipartimento Istituzionale - Direzione Regionale Organizzazione e Personale

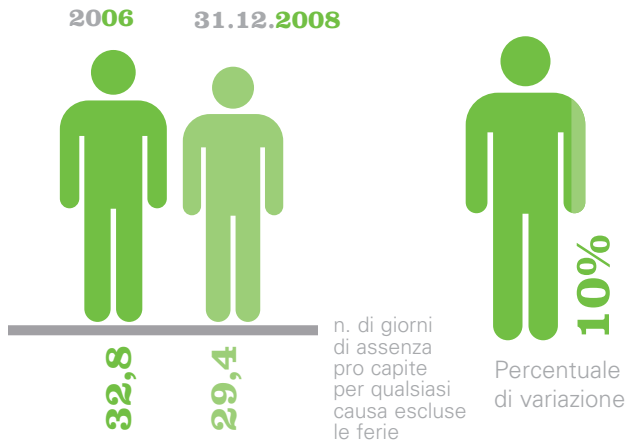
Si è inoltre proceduto all'esternalizzazione di alcune attività a Lazio Service S.p.a. (Tabella 14).

Dati consultabili sul sito di Lazio Service S.p.a.
http://www.lazioservice.com/files/i_servizi_lazioservice.jpg

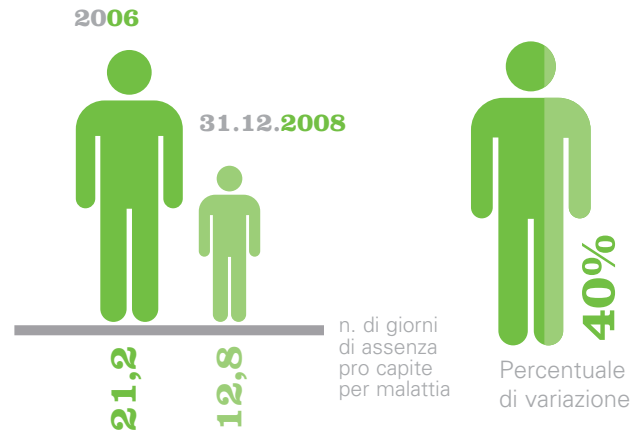
L'obiettivo della riduzione dell'assenteismo è stato perseguito mediante il monitoraggio delle assenze e l'introduzione di tornelli. Quanto al tasso di assenteismo, nell'anno 2008 il numero totale dei giorni di assenza del personale in servizio dell'amministrazione regionale (Giunta - Consiglio) per qualsiasi causa, escluse le ferie, è pari a 99556 giorni, mentre il numero totale dei giorni di assenza per malattia è pari a 43388 giorni.

Prese a riferimento le 3380 unità del personale dipendente a tempo indeterminato e del personale dirigente in servizio al 31.12.2008, il numero di giorni di assenza *pro capite* per qualsiasi causa, escluse le ferie, risulta pari a 29,4 giorni, mentre il numero di giorni di assenza *pro capite* per malattia risulta pari a 12,8 giorni, con una notevole percentuale di variazione in diminuzione rispetto ai dati dell'anno 2006, indicati nella ricerca di base (Tabella 15).

Tasso di assenteismo - anni 2006/2008



Dati forniti dal Dipartimento Istituzionale
- Direzione Regionale Organizzazione e Personale



Dati forniti dal Dipartimento Istituzionale
- Direzione Regionale Organizzazione e Personale

5. Il futuro

L'obiettivo per il futuro è quello di raggiungere, entro dicembre del 2010, almeno una dotazione organica del personale dirigente pari 190 unità, con una differenza di 44 unità rispetto alle 146 unità indicate quale obiettivo ottimale nella ricerca di base.

Si tratterebbe di una riduzione pari a circa il 57% rispetto al dato di 442 dirigenti presenti nel 2005 all'insediamento della Giunta e pari a circa il 39% rispetto al dato dei 313 dirigenti presenti nel 2008. Un risultato che, comunque, tende ad allineare l'organico dirigenziale della Regione Lazio a quello delle altre amministrazioni regionali, con una sensibile riduzione dei costi.

In relazione a tale obiettivo, il Dipartimento Istituzionale - Direzione Regionale Organizzazione e Personale, il 27 ottobre 2009, ha formulato la proposta di Determina n. 20025 concernente l'affidamento esterno di un servizio di analisi e pesatura delle posizioni dirigenziali con responsabilità di terzo livello organizzativo (Aree), al fine di ottenere una diversificazione del trattamento economico in funzione della complessità delle diverse attività, e di rilevazione delle competenze delle figure dirigenziali con conseguente individuazione di strumenti formativi che consentano l'adeguamento al ruolo.



La Trasparenza Totale

La Regione Lazio è, ad oggi,
l'unica delle regioni italiane
a pubblicare on line le valutazioni
sugli obiettivi assegnati
alla dirigenza e il conseguente
premio economico di risultato

“2.800
visite al giorno
nel Portale dedicato
alla Trasparenza Totale”

1. Trasparenza Totale: gli obiettivi di un progetto innovativo

Il progetto per la realizzazione della trasparenza totale elaborato dalla Regione Lazio è senza dubbio innovativo e costituisce un esempio di modifica dell'assetto organizzativo e dell'attività dell'amministrazione in funzione della tutela dei cittadini.

L'originaria visione dell'amministrazione come apparato autoritativo, collocato in posizione di supremazia rispetto ai governati, ha progressivamente ceduto il passo ad una concezione paritaria del rapporto tra potere pubblico e cittadini, consentendo a questi ultimi di collaborare alla migliore individuazione dell'interesse pubblico e di controllare l'operato dell'amministrazione.

La legge sul procedimento (legge 7 agosto 1990, n. 241) ha sancito il sovvertimento della dialettica autorità-libertà che contraddistingueva il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini, enunciando, tra i principi informativi del procedimento amministrativo, quello di trasparenza.

In coincidenza con tale trasformazione, si è reso necessario un adeguamento dell'apparato organizzativo e delle modalità operative dell'amministrazione che, nei fatti, si era rivelato lento e difficoltoso. In quest'ottica, al termine dell'estate 2007, la Regione Lazio ha ideato un innovativo progetto finalizzato alla effettiva applicazione dei principi di trasparenza e di partecipazione dei cittadini, sia sotto il profilo dell'organizzazione che sotto il profilo dell'attività dell'ente.

Il progetto è stato denominato "Trasparenza totale" per sottolineare la portata del cambiamento, che non prevede misure solo episodiche, volte a porre temporaneamente rimedio alle patologie del sistema, ma punta invece ad affidare al cittadino il potere di incidere sulle scelte della Regione e di controllarne l'operato.

Le azioni operative attraverso le quali si sarebbe definita la strategia di trasparenza totale della Regione Lazio si sarebbero dovute sviluppare attraverso le seguenti attività:

1. *informazioni sui dirigenti on line*, attraverso la pubblicazione, su una pagina appositamente dedicata del sito istituzionale della

Regione, di alcuni dati relativi ai dirigenti di ciascuna direzione e area funzionale, come il *curriculum vitae*, l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi dell'anno gestionale, la retribuzione percepita comprensiva del premio di risultato, il valore delle risorse umane e strumentali gestite dalla struttura di riferimento;

2. *informazioni aggregate sui dipendenti on line*, che, attraverso la pubblicazione sia di *report* periodicamente aggiornati che di grafici o istogrammi, mettano a confronto le *performance* complessive da un lato della Regione Lazio rispetto agli indici medi nazionali e, dall'altro, delle singole unità organizzative rispetto alle altre strutture interne, in relazione a dati quali presenze e assenze del personale, distribuzione per qualifiche, costo del lavoro, quota di retribuzione incentivante su retribuzione totale, ecc.;
3. *trasparenza sugli incarichi esterni*, attraverso la pubblicazione delle informazioni concernenti *curriculum vitae*, retribuzione, oggetto dell'incarico e relazione finale per ogni consulente esterno in ottemperanza alla disciplina nazionale;
4. *pubblicazione on line di delibere di giunta e determine dirigenziali*, in modo che siano immediatamente accessibili per il cittadino, salvo quelle che non possono essere pubblicate, in conformità alla normativa sulla *privacy* ed ai relativi regolamenti applicativi;
5. *cruscotto per il controllo dei 100 progetti più importanti dell'amministrazione*, che consente ai cittadini di monitorare l'andamento dei progetti più importanti proposti dall'Amministrazione regionale.

Il coordinamento di tutte le attività sopra indicate sarebbe stato affidato al *board* del progetto e la realizzazione della componente tecnologica delle azioni alla società LAIT.

Lo scopo del progetto è stato raggiunto attraverso due diverse tipologie di strumenti: da una parte, l'uso innovativo della tecnologia; dall'altra, la diffusione di una cultura della partecipazione.

Quanto al primo profilo, sono stati potenziati i servizi offerti dal sito istituzionale della Regione Lazio, dedicando una intera sezione alla Trasparenza totale, nell'ambito della quale sono stati pubblicati i dati relativi all'Amministrazione regionale che in precedenza non erano conosciuti né agevolmente conoscibili dai cittadini.

Sotto il secondo profilo, è stato reso effettivo il principio della partecipazione procedimentale, enunciato per la prima volta in via generale dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, attraverso il miglioramento delle procedure che consentono l'esercizio del diritto di accesso e la presentazione di una proposta di legge, che, novellando l'attuale regolamento sulla pubblicazione degli atti amministrativi, è finalizzata a garantire la massima diffusione e conoscibilità degli atti stessi.

2. La trasparenza nel sistema organizzativo della Regione Lazio e delle altre Regioni

La Regione Lazio è stata la prima tra le Regioni italiane a prestare attenzione alla problematica della trasparenza, di fatto anticipando il legislatore nazionale.

L'art. 21, comma 1 della legge 18 giugno 2009 n. 69 ha infatti posto in capo alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di pubblicare nel proprio sito *internet* istituzionale le retribuzioni annuali, i *curricula vitae*, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici

ad uso professionale dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali nonché di rendere pubblici, con lo stesso mezzo, i tassi di assenza e di maggiore presenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale.

Il precetto normativo è stato attuato da tutte le amministrazioni, seppur in modo progressivo.

Alla data del 14 settembre 2009, secondo il monitoraggio effettuato dal Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, nove delle quindici regioni a statuto ordinario pubblicavano sul sito le retribuzioni dei dirigenti, mentre solo sei ne rendevano disponibili i *curricula*; la Regione Lazio pubblicava tali dati solo parzialmente.

Solo sei regioni su quindici pubblicavano i dati sulle assenze del personale e tra queste non era inclusa la Regione Lazio.

Infine, dieci regioni su quindici dedicavano uno spazio sulla *home page* del sito istituzionale ai servizi di trasparenza.

Nessuna delle regioni a statuto speciale rendeva noti tali dati.

A distanza di due mesi, la situazione è sensibilmente cambiata.

Dal monitoraggio effettuato nel novembre 2009 sulla base dell'analisi dei siti istituzionali, è emerso che tutte le regioni a statuto ordinario hanno inserito sulla *home page* del sito internet un apposito *link* dedicato alla "operazione trasparenza", rendendo disponibili le retribuzioni dei dirigenti e i loro *curricula*, i dati sulle assenze del personale e i dati relativi alle attività di consulenza esterne.

Fanno eccezione la Regione Puglia e la Toscana, che non hanno ancora pubblicato i *curricula* dei dirigenti, mentre i dati relativi alle assenze del personale sono incompleti sui siti istituzionali di Liguria, Lombardia e Toscana.



“ My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government. ”

Francesco Gesualdi
Segretario Generale Regione Lazio

Barack Obama
The White House, Memorandum for the heads
of Executive Departments and Agencies.
January 21, 2009

Stato di attuazione art. 21 della l. n. 69/2009

Regione	Retribuzioni dirig.	Curricula	Assenze/Presenze	Evidenza home page
Abruzzo	SI	SI	SI	SI
Basilicata	SI	SI	SI	SI
Calabria	SI	SI	SI	SI
Campania	SI	SI	SI	SI
Emilia Romagna	SI	SI	SI	SI
Lazio	SI	SI	SI	SI
Liguria	SI	SI	PARZ	SI
Lombardia	SI	SI	PARZ	SI
Marche	SI	SI	SI	SI
Molise	SI	SI	SI	SI
Piemonte	SI	SI	SI	SI
Puglia	SI	NO	SI	SI
Toscana	SI	NO	PARZ	SI
Umbria	SI	SI	SI	SI
Veneto	SI	SI	SI	SI

Regioni a statuto speciale

Sardegna	SI	SI	PARZ	SI
Sicilia	NO	PARZ	PARZ	NO
Trentino Alto Adige	NO	NO	NO	NO
Valle d'Aosta	NO	NO	NO	NO
Friuli Venezia Giulia	NO	NO	NO	SI

Fonte: siti istituzionali delle Regioni italiane

Tra le regioni a Statuto Speciale, lo stato di attuazione dell'art. 21, l. n. 69/2009 è tuttora incompleto, sebbene da settembre ad oggi siano stati inseriti alcuni dati sui rispettivi siti.

Il Friuli Venezia Giulia dedica un'apposita sezione del sito all'operazione trasparenza, nella quale, pur non essendo riportati i dati richiesti dalla richiamata normativa, v'è tuttavia la possibilità di inviare *on line* richieste, segnalazioni, reclami, leggere le risposte alle domande frequenti e consultare gli orari degli sportelli dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico. Anche sul sito istituzionale della Sardegna è stato inserito un *link* che consente di accedere alla pagina dedicata all'operazione trasparenza, nella quale sono indicati tutti i dati richiesti dalla legge.

I *curricula* dei dirigenti e le retribuzioni annuali, comprensive di retribuzione fissa e premio di risultato, sono pubblicati integralmente

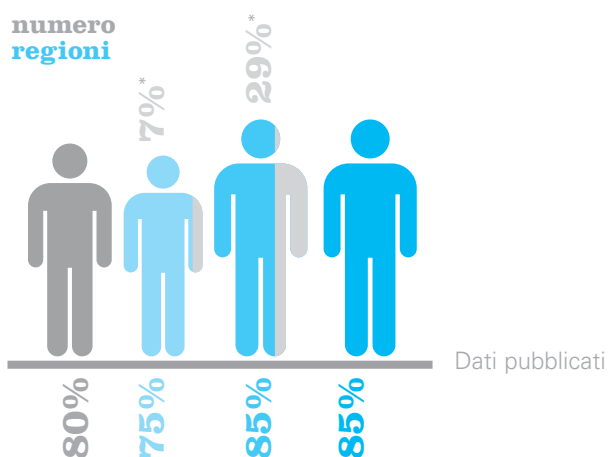
solo dalla Sardegna, mentre la Sicilia rende disponibili i *curricula* di alcuni dirigenti generali.

Quanto alle assenze del personale, la Regione Sicilia ha effettuato un monitoraggio degli uffici regionali relativamente al periodo da maggio 2008 a settembre 2009, mentre la Sardegna ha reso disponibili i dati relativi ai tassi di assenza e di presenza del personale regionale distinti per uffici di livello dirigenziale, relativi al solo luglio 2009.

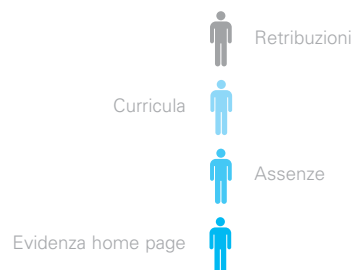
Le Regioni Sardegna, Sicilia e Trentino Alto Adige pubblicano, poi, tutti i dati relativi agli incarichi di lavoro occasionale e di collaborazione coordinata e continuativa che vengono stipulati.

Tutte le regioni speciali, infine, pubblicano l'organigramma dell'Amministrazione, con l'indicazione delle funzioni svolte da ciascun dipartimento e direzione, il nome e i recapiti del relativo responsabile.

Stato di attuazione dell'art. 21, l. n. 69/2009



*informazioni parziali



Fonte: siti istituzionali delle Regioni italiane

In conclusione, lo stato di attuazione della normativa statale è giunto pressoché al termine con riferimento alle regioni ordinarie, mentre tra quelle a statuto speciale solo la Sardegna ha inserito nel proprio sito istituzionale le informazioni richieste dal legislatore. L'operazione "trasparenza totale", quindi, è un obiettivo comune a tutte le Regioni, sebbene per il suo completo raggiungimento sia inevitabile scontrarsi con la realtà radicata di un'amministrazione non avvezza ad essere soggetta al controllo dei cittadini.

3. I primi risultati: la valutazione del funzionamento della Regione da parte dei cittadini

L'effettiva attuazione del principio di trasparenza implica anzitutto che i cittadini possano conoscere il *modus agendi* dell'amministrazione, ponendo a raffronto gli obiettivi da perseguire e i risultati ottenuti, al fine da una parte di valutarne l'operato e l'efficacia, dall'altra di incidere sulla individuazione degli interessi meritevoli di tutela e sul conseguente perseguimento degli stessi. Per rendere la Regione pienamente e facilmente accessibile a tutti, ci si è avvalsi di un uso innovativo della tecnologia, che ha consentito, attraverso la realizzazione di un sito internet, la massima diffusione delle informazioni.

Il portale Trasparenza totale, approvato con determina del Dipartimento Istituzionale A1753 del 23.5.2008, è uno spazio appositamente dedicato all'interno del nuovo sito istituzionale www.regione.lazio.it, che per la prima volta mette a disposizione del cittadino le informazioni relative all'organizzazione della Regione: per ogni singolo dipendente sono indicati nome, ufficio, sede e recapiti; per ogni dirigente, in particolare, sono visibili anche *curricula*,

obiettivi e retribuzioni; sono, infine, riportate tabelle sinottiche e grafici sui tassi di assenza del personale ed indicati gli obiettivi di ciascuna Direzione.

Con riguardo all'attività dell'ente, sono ora disponibili tutte le Delibere Regionali; inoltre, è stata approvata dal Consiglio una proposta di legge nella quale si subordina l'efficacia degli atti amministrativi della Regione alla pubblicazione degli stessi sul sito istituzionale.

Il portale ha subito ottenuto positivo riscontro presso l'utenza: nel settembre 2009 sono state registrate circa 2600-2800 visite al giorno, per un totale di 28994 visite; tra queste, circa il 50% proviene da interni, mentre sono stati rilevati 126 accessi dalla Presidenza del Consiglio.

Per verificare la conformità dei risultati agli obiettivi originariamente prefissati, è opportuno analizzare compiutamente le informazioni attualmente presenti nel portale.

3.1 Organigramma

L'organigramma consente al cittadino di conoscere agevolmente l'articolazione organizzativa della Regione ed individuare le funzioni di ciascun settore, in modo da poter rivolgere direttamente all'ufficio competente le proprie eventuali istanze.

In tal modo, da una parte viene rafforzata l'efficienza dell'apparato amministrativo, riducendo inutili e defatiganti passaggi di pratiche da una direzione all'altra e, sotto altro profilo, si offre al cittadino un'utile guida ai servizi dell'Amministrazione.

Attualmente, i siti istituzionali di tutte le regioni ne riportano l'organigramma, insieme ai nominativi e ai recapiti dei responsabili dei settori.

Il sito della Regione Lazio si mostra, tuttavia, più completo sotto questo profilo, offrendo due modalità diverse di consultazione.

Anzitutto, inserendo un nominativo nell'apposita *form* di ricerca è possibile risalire direttamente ai dati completi del dipendente regionale, come i recapiti e l'inquadramento funzionale; in alternativa, è possibile una navigazione per *directory*, che permette di esplorare tutta la struttura organizzativa regionale, suddivisa in Dipartimenti, Direzioni ed Aree, fino al livello dei singoli componenti di ciascuna Area.

3.2 Assenze del personale

I dati relativi alle assenze del personale impiegato nell'Amministrazione regionale sono stati sempre considerati di esclusivo rilievo interno.

La piena attuazione del principio di trasparenza, invece, implica la massima accessibilità e controllabilità, da parte di soggetti esterni, dei dati relativi al buon funzionamento dell'apparato amministrativo.

La pubblicazione *on line* dei dati relativi alle assenze del personale regionale permette, dunque, di verificare il rendimento dei dipendenti e, indirettamente, costituisce un incentivo alla riduzione dell'assenteismo, fenomeno molto diffuso nell'Amministrazione italiana.

La Regione Lazio è tra le prime regioni ad aver pubblicato i dati relativi alle assenze del personale.

In un'apposita sezione del portale sono riportate le percentuali relative alle assenze dei dipendenti nell'anno 2009, calcolate sul totale dei giorni lavorativi, nonché i giorni medi di assenze pro-capite nello stesso 2009 per ciascuna struttura. Sono, infine, indicate le eventuali assenze per malattia. I dati vengono posti a raffronto con quelli relativi agli anni 2006, 2007 e 2008.

La maggioranza delle altre Regioni, invece, pubblica attualmente i tassi di assenza solo a partire dal mese di luglio 2009 e non riporta le assenze per malattia.

Di conseguenza, la posizione della Regione Lazio rispetto a quella delle altre regioni appare più avanzata.

3.3 Retribuzioni del personale

Le retribuzioni del personale, come i dati relativi alle assenze, hanno sempre rivestito rilevanza interna alle amministrazioni.

La pubblicazione *on line* di tali informazioni costituisce, quindi, una vera e propria "rivoluzione copernicana" che la Regione Lazio ha intrapreso prima delle altre regioni, al fine di rendere accessibili a tutti i cittadini i compensi percepiti dai pubblici funzionari.

Sul sito istituzionale della Regione Lazio è, attualmente, pubblicato un quadro riepilogativo delle retribuzioni del personale, compresa la dirigenza e le strutture di diretta collaborazione.

Tali dati sono, allo stato attuale, agevolmente reperibili anche sui siti istituzionali delle altre Regioni.

3.4 Valutazione degli obiettivi assegnati ai Capi Dipartimento per il 2008

La Regione Lazio, rispetto alle altre Regioni, è senza dubbio l'ente che più degli altri mostra particolare attenzione alla cultura della partecipazione.

Nel portale della trasparenza sono infatti indicati gli obiettivi assegnati alle singole strutture, ai Dirigenti d'area e ai Direttori regionali per l'anno precedente, il loro grado di raggiungimento e una valutazione effettuata a posteriori, in modo che il cittadino possa controllare l'operato della regione ed essere in grado di effettuare una valutazione, operando un raffronto con i risultati raggiunti.

Di ciascuna Direzione regionale sono, infatti, attualmente pubblicati i principali risultati conseguiti nel 2008 e i principali obiettivi gestionali per il 2009.

Allo stesso scopo, sono resi noti gli obiettivi strategici assegnati per l'anno in corso e, semestralmente, l'aggiornamento sul loro effettivo raggiungimento.

Per ogni direzione sono inoltre pubblicate schede-parametro che riassumono i costi, le spese, il numero di atti lavorati e il tempo medio di esecuzione dei provvedimenti.

La trasparenza sugli obiettivi strategici non è stata ancora realizzata dalle altre Regioni.

Se, infatti, come si è visto, i *curricula* e le retribuzioni dei dirigenti sono pubblicati da quasi tutti gli enti territoriali, nessuna regione indica gli obiettivi assegnati a ciascuna Direzione.

Sotto questo profilo, pertanto, la Regione Lazio assume una posizione di rilievo, consentendo ai cittadini di valutare concretamente l'operato dell'Amministrazione e di poter consapevolmente scegliere se riconfermare o meno, in sede elettorale, l'attuale maggioranza.

Sotto altro profilo, la pubblicazione dei dati relativi ai Direttori di Dipartimento e ai Direttori regionali, come, ad esempio, *curricula*,

retribuzione tabellare e di risultato, costituiscono un incentivo per gli stessi dirigenti a conseguire gli obiettivi loro assegnati, responsabilizzandoli rispetto agli amministrati.

4. La partecipazione e l'accesso dei cittadini

Oltre ad un uso innovativo della tecnologia, attraverso il potenziamento dei servizi a disposizione dei cittadini nel portale, il Progetto Trasparenza Totale prevede la diffusione della cultura della partecipazione, attraverso la pubblicazione *on line* di tutti i provvedimenti della Regione ed una maggiore informazione in ordine all'esercizio del diritto di accesso.

4.1 La proposta di legge sulla trasparenza

Il 3 aprile 2009 la Giunta della Regione Lazio ha approvato una proposta di legge ("Norme in materia di trasparenza e valutazione dell'efficienza e del rendimento delle strutture della Regione Lazio") finalizzata a garantire il rispetto del principio di trasparenza nel sistema organizzativo e nelle attività amministrative regionali.

La legge è diretta sia alle strutture della Giunta e del Consiglio della Regione Lazio, sia agli enti del Servizio sanitario regionale - aziende sanitarie locali e aziende ospedaliere - sia, infine, agli enti vigilati o partecipati dalla Regione anche se aventi natura di enti di diritto privato. Per trasparenza il legislatore regionale intende l'accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sul sito web, delle informazioni concernenti il sistema organizzativo e gestionale della Regione, allo scopo di consentire ai cittadini di porre in essere forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di efficacia, efficienza e imparzialità.

La previsione rivoluzionaria contenuta nella nuova disciplina

consisterebbe nella subordinazione dell'efficacia dei provvedimenti alla pubblicazione sui rispettivi siti web, fatti salvi i provvedimenti che prevedono specifiche forme di pubblicazione e i provvedimenti amministrativi soggetti ad obbligo di notifica o di comunicazione agli interessati, individuati con specifico regolamento di attuazione della Giunta regionale.

Altra applicazione del principio di trasparenza consisterebbe nell'obbligo di pubblicazione delle notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto a una funzione pubblica di competenza delle amministrazioni stesse, ivi comprese le informazioni relative ai requisiti culturali, professionali, alle retribuzioni e alle valutazioni.

La Regione, infine, organizzerebbe una specifica area nel proprio sito web dedicata alle tematiche della trasparenza dell'azione amministrativa, strutturata in modo da consentire la pubblicazione dei commenti dei cittadini e delle loro associazioni nonché delle associazioni di consumatori.

Il sistema dovrebbe prevedere, secondo la proposta di legge, anche una serie di controlli.

Anzitutto, La Giunta regionale dovrebbe adottare un programma triennale per l'attuazione del principio di trasparenza, aggiornato annualmente, nel quale vengano definiti gli obiettivi di trasparenza concernenti le modalità di gestione delle risorse e delle attività della Regione ed il sistema di valutazione dei risultati attraverso l'utilizzo di indicatori qualitativi e quantitativi; le risorse dedicate alla realizzazione del programma e i soggetti responsabili della sua realizzazione; il calendario e le modalità di partecipazione alle sedute per la presentazione del rapporto annuale sul funzionamento dell'amministrazione.

Dovrebbe, inoltre, essere istituito, presso la Presidenza della Regione, il Comitato di garanzia per la trasparenza, composto da tre membri nominati dal Presidente della Regione e scelti tra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza in materia di gestione e organizzazione delle pubbliche amministrazioni, sistemi di rete, sistemi di tutela dei diritti dei cittadini.

Il Comitato, operando in piena autonomia e indipendenza di giudizio, avrebbe, tra l'altro, il compito di monitorare l'attuazione del

programma triennale, rendendone periodicamente visibile lo stato di avanzamento sul sito web; formulare proposte ed esprimere pareri su richiesta della Giunta, delle strutture amministrative della Regione e degli enti pubblici dipendenti dalla Regione sulle tematiche della trasparenza; raccogliere e valutare le istanze dei privati presentate alla Regione in materia di trasparenza del sistema organizzativo e di valutazione dell'efficienza e della produttività.

Tutti gli atti, le proposte e i pareri del Comitato sarebbero pubblicati e resi disponibili sul sito web.

La proposta costituisce senza dubbio un'innovazione che pone la Regione Lazio in una posizione di avanguardia non solo rispetto alle altre Regioni italiane, ma anche rispetto alle altre amministrazioni statali.

In particolare, la subordinazione dell'efficacia del provvedimento alla pubblicazione sul sito istituzionale costituisce una garanzia rafforzata di tutela della trasparenza per i cittadini, poiché impone all'Amministrazione di rendere noti tempestivamente tutti gli atti emanati.

In virtù di tale disposizione, i provvedimenti dell'Amministrazione devono essere pienamente conoscibili non solo da coloro che ne sono direttamente coinvolti nella propria sfera giuridica, ma da qualunque cittadino, in quanto portatore dell'interesse alla valutazione diffusa e permanente sul rispetto dei principi dell'agire amministrativo.

Al riguardo, tuttavia, si pongono sin d'ora alcuni problemi applicativi in relazione al necessario bilanciamento dell'interesse alla tutela della trasparenza e quello alla garanzia della *privacy*.

Al fine di valutare le implicazioni in materia di riservatezza dei dati

personali e quindi l'assenza di elementi ostativi alla pubblicazione degli stessi sul sito, è stato intanto sottoposto all'esame dell'Ufficio Legislativo della Regione il progetto di pubblicare, in via sperimentale, i provvedimenti della Direzione Generale Istituzionale - EE.LL. - Sicurezza. In seguito, si renderà necessaria l'emanazione di un regolamento che enunci i casi di esclusione dalla regola generale della pubblicazione degli atti sul sito *internet*, mentre il controllo sulla pubblicazione *on line* dei provvedimenti spetterà a ciascun responsabile del settore, appositamente individuato.

Alcune delle proposte contenute nel provvedimento approvato dalla Giunta sono state in parte già realizzate, come la pubblicazione delle notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto a una funzione pubblica o la realizzazione di uno spazio sul sito web appositamente dedicato alle domande dei cittadini.

4.2 Il cruscotto

Sempre nell'ottica della controllabilità, da parte dei cittadini, dell'attività dell'Amministrazione regionale, era stato ideato un cruscotto per il monitoraggio dei 100 progetti più importanti dell'amministrazione, al fine di instaurare una sorta di controllo esterno sull'operato della stessa.

La realizzazione di tale progetto non è stata possibile per difficoltà di ordine organizzativo, sebbene sia stata comunque istituita una procedura di osservazione da parte dei dirigenti.

4.3 Il diritto di accesso

L'esercizio del diritto di accesso costituisce una delle massime espressioni dell'attuazione del principio di trasparenza, poiché consente ai cittadini di visionare e/o estrarre copia dei documenti in possesso dell'Amministrazione al fine di tutelare la propria situazione giuridica.

Attualmente la procedura di accesso ai documenti, prevista per tutte le amministrazioni statali, regionali e locali, in ossequio ai principi generali contenuti negli artt. 24 e ss. della legge n. 241/1990, si svolge nello stesso ufficio che detiene l'atto.

Il sito della Regione Lazio riporta, in apposita sezione, le modalità per esercitare il diritto di accesso e fornisce anche i moduli relativi.

L'obiettivo della Regione è quello di abbattere il numero delle richieste di accesso attraverso la pubblicazione *on line* degli atti dell'Amministrazione, ma allo stato è ancora utilizzata la procedura tradizionale.

5. La valutazione di conformità tra risultati attesi ed obiettivi raggiunti.

La messa in opera del progetto sulla Trasparenza totale consente di svolgere alcune considerazioni sui risultati raggiunti.

Allo stato attuale, può senz'altro affermarsi che sono stati raggiunti tutti gli obiettivi inizialmente prefissati: la Regione Lazio, oltre a pubblicare i *curricula* e le retribuzioni dei dirigenti, l'organigramma dell'amministrazione e gli incarichi esterni, è all'avanguardia rispetto alle altre Regioni nella pubblicazione degli obiettivi strategici e nella indicazione delle assenze dei dipendenti. L'approvazione della proposta sulla trasparenza, poi, costituisce una svolta fortemente innovativa in relazione alla pubblicazione dei provvedimenti direttamente sul sito istituzionale, sebbene ciò ponga alcuni problemi applicativi in riferimento alla compatibilità con la normativa sulla *privacy*. Le criticità ancora esistenti, dunque, riguardano essenzialmente quest'ultimo profilo.

Peraltro, i cambiamenti realizzati dal progetto di legge implicano un impegno di apprendimento che investe non solo l'amministrazione, ma anche e soprattutto i soggetti chiamati ad accrescere le proprie capacità per utilizzare al meglio gli strumenti che questa legge fornisce, facilitati in questa prima fase di stabilizzazione dal Servizio per la garanzia della trasparenza e della valutazione del funzionamento della Regione Lazio.

PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE CONCERNENTE

“Norme in materia di trasparenza e valutazione dell’efficienza e del rendimento delle strutture della Regione Lazio. modifiche alla legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6 (disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale)”

Art. 1

(Oggetto)

1. La presente legge, in armonia con le disposizioni contenute nell'articolo 51 dello Statuto, detta disposizioni per garantire il rispetto del principio di trasparenza nel sistema organizzativo e nella attività amministrativa regionali.
2. Il principio di trasparenza informa l'attività amministrativa della Regione ed è attuato attraverso le azioni positive e gli strumenti previsti nella presente legge. Per trasparenza si intende l'accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sul sito web, delle informazioni concernenti il sistema organizzativo, gli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per l'esercizio delle funzioni istituzionali, i risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di efficacia, efficienza e imparzialità.

Art. 2

(Ambito di applicazione)

1. Le disposizioni della presente legge si applicano alla Regione e a tutti gli enti pubblici da essa dipendenti ivi compresi gli enti del servizio sanitario regionale e prevalgono sulle eventuali disposizioni contrastanti contenute nelle leggi regionali che li disciplinano.
2. Le società e gli altri enti e soggetti privati a partecipazione regionale assicurano l'osservanza del principio di trasparenza. A tal fine, la Regione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, promuove l'adeguamento dei rispettivi statuti nelle forme e nei modi previsti, alle disposizioni di cui alla presente legge.

Art. 3

(Pubblicazione dei provvedimenti amministrativi e delle informazioni sui soggetti operanti nella pubblica amministrazione)

1. Al fine del perseguimento del principio di trasparenza di cui all'articolo 1 e nel rispetto della normativa di protezione dei dati personali, i provvedimenti delle amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 1, sono pubblicati sui rispettivi siti web.
2. La pubblicazione sul sito web costituisce fase di integrazione dell'efficacia dei provvedimenti e assolve agli obblighi di pubblicazione, ai fini della pubblicità legale, prescritti dalla normativa vigente, fatte salve le specifiche forme di pubblicazione dei provvedimenti amministrativi prescritte dalla normativa comunitaria, statale e dall'articolo 52 dello Statuto.
3. Le disposizioni di cui al comma 2 non si applicano ai provvedimenti amministrativi soggetti ad obbligo di notifica o di comunicazione personale agli interessati ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e successive modificazioni nonché a quelli individuati con specifico regolamento di attuazione e integrazione della Giunta regionale, da adottarsi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Il regolamento detta, altresì, le modalità per la pubblicazione sul sito web di cui al comma 1.
4. Per garantire la massima informazione sulle amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 1, le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto a una funzione pubblica di competenza delle amministrazioni stesse, ivi comprese le informazioni relative ai requisiti culturali, professionali, alle retribuzioni e alle valutazioni, sono pubblicati sul sito web di cui all'articolo 7, nel rispetto della normativa vigente in materia di accesso alla documentazione amministrativa e di protezione dei dati personali.

Art. 4

(Programma triennale per l'attuazione del principio di trasparenza)

1. La Giunta regionale adotta, previo parere del Comitato di cui all'articolo 5, un programma triennale per l'attuazione del principio di trasparenza, di seguito denominato programma, aggiornato annualmente, nel quale sono definiti:
 - a) gli obiettivi di trasparenza concernenti:
 1. i servizi e gli interventi erogati e le relative modalità di accesso;
 2. la gestione del personale;
 3. la misurazione e pubblicazione dei costi di funzionamento dell'amministrazione;
 4. la fissazione degli obiettivi di servizio e il grado del loro conseguimento da parte di ciascuna struttura amministrativa;
 5. il sistema di valutazione dei risultati attraverso l'utilizzo di indicatori qualitativi e quantitativi;
 6. le modalità di interazione con la cittadinanza attraverso l'uso della rete internet;
 - b) le risorse dedicate alla realizzazione del programma e i soggetti responsabili della sua realizzazione;
 - c) il calendario e le modalità di partecipazione alle sedute per la presentazione del rapporto annuale sul funzionamento dell'amministrazione di cui all'articolo 6.
2. Il programma costituisce atto di indirizzo e di direttiva nei confronti delle altre amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 1.
3. Il programma è pubblicato sul sito web di cui all'articolo 7.

Art. 5

(Comitato di garanzia per la trasparenza)

1. È istituito, presso la Presidenza della Regione, il Comitato di garanzia per la trasparenza, di seguito denominato Comitato. Il Comitato è composto da tre membri, di cui uno con funzioni di presidente, nominati dal Presidente della Regione e scelti tra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza in materia di comunicazione pubblica, gestione e organizzazione delle pubbliche amministrazioni, sistemi di rete, sistemi di tutela dei diritti dei cittadini.
2. Il Comitato è costituito con decreto del Presidente della Regione.
3. I membri del Comitato durano in carica tre anni e possono essere riconfermati per una sola volta. Non possono essere nominati membri del Comitato, a pena di decadenza, coloro che:
 - a) rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali;
 - b) hanno rapporti di lavoro, ovvero di collaborazione o consulenza con i soggetti di cui alla lettera a);
 - c) hanno ricoperto gli incarichi e svolto le attività di cui alle lettere a) e b) nei tre anni precedenti alla nomina.
4. Ai membri del Comitato compete un compenso determinato ai sensi della normativa regionale vigente in materia.
5. Il Comitato si avvale di una segreteria operativa costituita presso il Segretariato generale, composta da personale assegnato dal Segretario generale nell'ambito del contingente complessivo previsto dall'articolo 9 del regolamento regionale 6 settembre 2002, n.1 (Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale).
6. Il Comitato svolge le seguenti funzioni, operando in piena autonomia e indipendenza di giudizio:
 - a) promuove la conoscenza e la diffusione delle tecniche più efficaci e delle esperienze migliori che si offrono nel panorama internazionale relativamente alle finalità di trasparenza e di valutazione di efficienza e produttività delle amministrazioni pubbliche;
 - b) esprime il parere alla Giunta regionale sul programma di cui all'articolo 4, nonché sul rapporto annuale di cui all'art. 6;
 - c) monitora l'attuazione del programma di cui all'articolo 4, rendendone periodicamente visibile lo stato di avanzamento sul sito web di cui all'articolo 7;
 - d) formula proposte ed esprime pareri su richiesta della Giunta, delle strutture amministrative della Regione e degli enti pubblici dipendenti dalla Regione sulle tematiche della trasparenza;
 - e) raccoglie e valuta le istanze dei privati presentate alla Regione in materia di trasparenza del sistema organizzativo e di valutazione dell'efficienza e della produttività, ai fini della formulazione delle proposte di cui alla lettera d);
 - f) cura le attività di consultazione sul sito web di cui all'articolo 7, relative agli obiettivi di trasparenza e di valutazione di efficienza e produttività;
 - g) assicura la pubblicazione e la massima comparabilità nazionale e internazionale degli indici di andamento gestionale forniti dalle strutture preposte al controllo strategico, al controllo di gestione e all'internal auditing con quelli resi disponibili sul piano nazionale dall'organismo di cui all'articolo 4, comma 2, lettera f), della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti), con particolare riferimento alla comparabilità con gli indici di produttività di amministrazioni omologhe;
 - h) promuove l'organizzazione delle sedute pubbliche per la presentazione del rapporto annuale sul funzionamento dell'amministrazione di cui all'articolo 6.
7. Le strutture regionali preposte al controllo strategico, al controllo di gestione ed all'internal auditing sono tenute a fornire al Comitato tutte le documentazioni e informazioni richieste e a consentire, altresì, l'accesso alle rispettive banche dati.
8. Gli atti, le proposte e i pareri del Comitato sono pubblicati e resi disponibili sul sito web di cui all'articolo 7.

Art. 6

(Rapporto annuale sul funzionamento dell'amministrazione)

1. La Giunta regionale adotta, previo parere del Comitato, il rapporto annuale sul funzionamento dell'amministrazione, di seguito denominato rapporto. Il rapporto è presentato, nel corso di una o più sedute pubbliche, ai cittadini e loro associazioni, alle associazioni di consumatori e utenti, a studiosi e osservatori, agli organi di informazione ed alle organizzazioni di categoria. Gli esiti delle sedute pubbliche sono pubblicati sul sito web di cui all'articolo 7.
2. Il rapporto illustra, tra l'altro, lo stato di attuazione del programma di cui all'articolo 4, al fine dell'eventuale aggiornamento dei suoi contenuti sulla base delle proposte emerse nel corso delle sedute di cui al comma 1.

Art. 7

(Sito web)

1. La Regione organizza una specifica area nel proprio sito web dedicata alle tematiche della trasparenza dell'azione amministrativa, strutturata in modo da consentire la pubblicazione dei commenti dei cittadini e delle loro associazioni nonché delle associazioni di consumatori e utenti, di studiosi e osservatori, di organi di informazione e di organizzazioni di categoria. Nel sito sono altresì pubblicate informative sulle segnalazioni e le informazioni inoltrate al comitato di cui all'articolo 5 dai cittadini.

Art. 8

(Modifiche alla legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6)

1. All'articolo 2 della legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6 (Disciplina del sistema organizzativo della giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale), sono apportate le seguenti modifiche:
 - a) dopo la lettera c) del comma 2 è inserita la seguente:
"c bis) trasparenza totale rispetto al sistema organizzativo e all'attività amministrativa regionali, sia per quanto riguarda l'attività rivolta all'utenza e ai soggetti esterni all'amministrazione, sia per quanto riguarda l'attività relativa alla propria organizzazione.";
 - b) alla lettera e) del comma 2 sono aggiunte, infine, le seguenti parole: "e di un sistema di garanzia per la trasparenza e la valutazione del rendimento dell'amministrazione regionale e dei suoi dipendenti.";
 - c) dopo la lettera c) del comma 3 è inserita la seguente:
"c bis) la trasparenza riguardo le informazioni utili a rappresentare i tassi di produttività del personale regionale, tra le quali gli obiettivi gestionali assegnati dagli organi titolari dell'indirizzo politico, le retribuzioni del personale dirigenziale con particolare riferimento alle componenti variabili connesse al grado di raggiungimento dei risultati e alla complessità dell'incarico ricoperto, le valutazioni, nel rispetto della normativa vigente in materia di protezione dei dati personali.".
2. All'articolo 15 della l. r. 6/2002 sono apportate le seguenti modifiche:
il comma 4 è sostituito dal seguente:
 - a) "4. Le modalità di costituzione e di tenuta del ruolo sono definite dal regolamento, in modo da garantire l'articolazione dello stesso sulla base delle specificità tecnico-professionali dei dirigenti iscritti e un ordine di iscrizione dei dirigenti nelle singole articolazioni correlato ai punteggi conseguiti annualmente a seguito della valutazione dei risultati raggiunti.";
 - b) al comma 5, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: "Il ruolo della dirigenza, i curricula vitae, le retribuzioni e le valutazioni di risultato dei dirigenti sono pubblicati sul sito web della Regione, nel rispetto della normativa vigente in materia di protezione dei dati personali.".

Art. 9

(Disposizione transitoria)

1. Le disposizioni di cui all'articolo 3, commi 1 e 2, si applicano dalla data di entrata in vigore del regolamento regionale previsto dal citato articolo 3, comma 3 e comunque dal 1° gennaio 2011.

3

La reingegnerizzazione dei processi

“**10.000**

fogli lavorati
per la prima fase
del Fascicolo
del personale ”

“**3.911**

dipendenti
abilitati
nel Portale
del personale ”

Premessa

Le modalità della valutazione

Il processo di reingegnerizzazione si pone nel solco di un'opera di ben più vaste dimensioni, che punta ad affrontare diverse criticità: razionalizzazione del personale, introduzione di un sistema di misurazione della *performance*, *disclosure* dell'azione amministrativa a beneficio della trasparenza.

Nel suo percorso di miglioramento della *performance*, la Regione Lazio ha puntato su 4 realizzazioni: il fascicolo elettronico del personale, il portale del personale, il protocollo informatico ed il portale internet della Trasparenza Totale.

L'idea di fondo è che, almeno per i primi tre strumenti, aumentando l'automazione amministrativa e di conseguenza riducendo l'intervento del fattore umano, possano essere abbattuti i tempi medi di lavorazione della singola pratica, garantendo sia il costante aggiornamento dei dati sia la loro conservazione in formato digitale, nella massima accessibilità delle informazioni trattate e con notevole risparmio di spesa, quest'ultimo derivante sia dal reimpiego del dipendente pubblico in altre mansioni sia dal quasi totale azzeramento del cartaceo.

Il quarto strumento, ovvero la messa in rete di un portale dedicato alla trasparenza delle attività regionali, è l'espressione di una volontà dell'ente locale di apertura verso il cittadino, che da mero destinatario della prestazione amministrativa si dovrebbe trasformare in valutatore della stessa.

Tutti insieme, i quattro strumenti di reingegnerizzazione mirano all'efficienza dell'azione regionale.

Nei paragrafi che seguono, ciascuno di essi verrà singolarmente analizzato, mostrandone il percorso di sviluppo alla luce degli obiettivi fissati, lo stato dell'arte ed i risultati eventualmente ottenuti, con un giudizio conclusivo su vantaggi acquisiti e criticità esistenti.

L'intervallo temporale considerato fa riferimento alla VIII legislatura regionale (2005 - in corso).

La valutazione è avvenuta sulla base della consultazione e dell'analisi della documentazione fornita dalle strutture regionali coinvolte, di una serie di interviste con i responsabili del progetto, nonché attraverso la navigazione delle risorse messe in rete dalla Regione Lazio sul portale dedicato, ponendosi così nella stessa condizione del cittadino - utente.

Per quanto riguarda gli strumenti del fascicolo del personale e del portale del personale, la valutazione si è basata anche su due dimostrazioni pratiche eseguite presso le strutture regionali.

1. Il fascicolo elettronico del personale

1.1. La situazione iniziale

Il fascicolo elettronico del personale rappresenta l'evoluzione digitale del classico fascicolo cartaceo, ovvero di quell'insieme di documenti relativi alla posizione del singolo impiegato nel corso della prestazione di lavoro.

Nella sua versione elettronica, il fascicolo del dipendente viene sottoposto ad un processo di dematerializzazione, consistente nella conversione del documento cartaceo in una copia digitale attraverso

un apposito procedimento di acquisizione ottica tramite operatore e successiva marcatura temporale: al fascicolo cartaceo, quindi, si affianca attualmente la versione elettronica.

La lavorazione e la conservazione dei fascicoli del personale rappresentano da sempre, nell'ambito della pubblica amministrazione generalmente considerata, un'attività tipicamente manuale: in questo la Regione Lazio non fa eccezione.

L'inizio della legislatura (2005), infatti, presentava un panorama "tradizionale", con grandi archivi, spesso delocalizzati, in cui convergevano, a volte confusamente, diversi atti e provvedimenti relativi alla storia lavorativa del singolo impiegato regionale.

Ciò ovviamente ne rendeva assai difficoltoso il recupero ed il trattamento.

La condizione di partenza, nel 2005, vedeva pertanto l'assenza di fattori di cambiamento in atto e/o programmati, con una evidente consolidazione del sistema classico di gestione manuale della fase di archiviazione e trattamento dei fascicoli cartacei del personale regionale. Nonostante infatti risultasse emanato il Regolamento regionale n. 1 del 6 Settembre 2002 in materia di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale, il quale indicava tra i compiti regionali il recupero su supporto informatico dei documenti e degli atti cartacei dei quali sia obbligatoria o opportuna la conservazione e la predisposizione dei conseguenti piani di sostituzione degli archivi cartacei con archivi informatici (art. 126, c. 1, lett. c), alla data di insediamento dell'attuale Giunta nessun intervento di attuazione concreta risultava essere stato posto in essere in relazione alla gestione dei fascicoli del personale.

Analoga constatazione anche in ordine ad un'altra previsione del Regolamento, che fissava come obiettivo quello di "consentire la condivisione delle informazioni e dei documenti a tutte le unità organizzative coinvolte nei singoli procedimenti nel rispetto delle autorizzazioni fissate dall'amministrazione" (art. 127, c. 1, lett. g).

1.2. Gli obiettivi da raggiungere

La generale tendenza verso un miglioramento dei livelli di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, unita alla necessità di introdurre

sistemi per il risparmio della spesa, ha indotto la Regione Lazio ad avviare un processo di ammodernamento tipicamente collocabile nell'area dell'*e-Government*, con uso diffuso delle nuove tecnologie nell'ottica di una progressiva sostituzione del sistema di archiviazione e trattamento manuale dei fascicoli cartacei del personale.

Il progetto della Regione Lazio ha come obiettivo la realizzazione di un sistema informativo di gestione documentale per la digitalizzazione, la catalogazione ed il trattamento dei diversi documenti contenuti nei singoli fascicoli del personale regionale.

In termini numerici, si tratta di circa 4000 fascicoli fisici, per i quali è necessario implementare un'adeguata struttura di supporto per:

- **il recupero ed il riordino del fascicolo cartaceo**
(creazione di un fascicolo unico costituito da atti e provvedimenti relativi al singolo lavoratore, talvolta fisicamente dislocati in archivi separati all'interno delle strutture regionali; rimozione dei punti metallici ed eliminazione dei duplicati e delle copie non autentiche; classificazione dei documenti sulla base di un titolare);
- **l'acquisizione informatica dei dati presenti su supporto cartaceo**
(previa individuazione delle migliori soluzioni tecnologiche presenti sul mercato per l'acquisto di periferiche *hardware* di acquisizione e previa realizzazione di apposito *software* di Document Management System; con individuazione dell'operatore incaricato dell'acquisizione e sua formazione);
- **la fascicolazione informatica**
(creazione di un fascicolo del personale dematerializzato e logicamente organizzato anche in sottofascicoli, con apposizione di marcatura temporale e firma digitale a garanzia dell'autenticità e integrità di ogni singolo documento digitalizzato);
- **la conservazione sicura dell'archivio digitale**
(utilizzo di idoneo sistema di stoccaggio informatico dei dati con previsione di procedure periodiche di *backup*, da affiancare all'archivio cartaceo);
- **la formazione e l'assistenza nella fase di utilizzazione iniziale dello strumento da parte delle unità organizzative destinatarie.**

1.3. Le criticità connesse

Per la sua realizzazione, il fascicolo elettronico del personale presenta due diverse classi di criticità, potenzialmente in grado di rallentare l'implementazione o addirittura determinarne il fallimento. Una prima, che corrisponde alle problematiche nascenti dall'interno dell'ente Regione Lazio, e che può essere pertanto definita come "endogena", ed una seconda, "esogena", che fa invece riferimento a fattori critici esterni all'ente locale.

Tra le criticità endogene è ulteriormente possibile distinguere tra quelle riconducibili all'elemento "personale impiegato", intendendo per esso l'insieme dei prestatori di lavoro presso le strutture regionali, e quelle riconducibili all'elemento "documento cartaceo", ovvero al contenuto concreto del fascicolo del singolo lavoratore.

Nel primo caso, le criticità emerse appaiono strettamente connesse alle abitudini e alle modalità lavorative degli operatori regionali che, all'impatto con tecnologie e modelli gestionali fortemente innovativi, potrebbero reagire negativamente rifiutando lo strumento o mancando di sfruttarne appieno il potenziale, in questo modo riducendo o addirittura vanificandone gli auspicati effetti positivi in termini di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Si tratta, in altri termini, dei rischi generalmente connessi alla permanenza di "sacche" di *digital divide* tra i dipendenti regionali, soprattutto considerando la loro età media (circa 50 anni).

Nella seconda ipotesi invece, le criticità rilevate attengono direttamente al fascicolo cartaceo: dal punto di vista oggettivo, i documenti da avviare alla digitalizzazione possono presentarsi sia fortemente usurati (strappi, scoloriture, parti mancanti), soprattutto per via della loro vetustà, sia archiviati all'interno del fascicolo in carenza dell'originario ordine logico e cronologico, ciò determinando difficoltà nella fase preliminare alla loro acquisizione elettronica; dal punto di vista soggettivo, inoltre, la necessità di un intervento manuale nella fase di preparazione e ripulitura del fascicolo rischia di far convergere sul singolo operatore incaricato tutta la responsabilità

connessa all'individuazione, classificazione ed eventuale eliminazione del singolo documento da digitalizzare, potenzialmente determinando ritardi di lavorazione legati alla necessità di disporre di competenze specifiche per poter trattare le particolari tipologie di dati (anche sensibili, si pensi alle certificazioni di malattia per assenza) e di documentazione coinvolti nel progetto.

La seconda classe di criticità rilevata, definita come "esogena", si riferisce invece alla evidente complessità realizzativa e gestionale del sistema, in gran parte determinata dal forte carattere innovativo e specifico del fascicolo elettronico del personale.

Non esistendo infatti precedenti esperienze nell'ambito della Regione Lazio, è prevedibile che la fase di *fine tuning* dello strumento possa richiedere tempi lunghi di completamento, ciò in danno della funzione attesa.

Il fattore esogeno inoltre richiede una valutazione che tenga conto di ulteriori coefficienti: la dimensione dell'intervento (4000 fascicoli che, stimando un contenuto medio di circa 130 pagine/fascicolo, indicano un volume dei singoli documenti da digitalizzare e classificare quantificabile in circa 600.000 fogli); il ristretto spazio temporale entro il quale è auspicabile la realizzazione (le prossime elezioni amministrative sono previste nel primo semestre 2010); le prevedibili difficoltà, tipiche di progetti così complessi, nella comunicazione e nel coordinamento tra struttura incaricata dell'attuazione dello strumento (nel caso di specie, la società LAit s.p.a.¹) e Regione Lazio (nella specie, la Direzione del Personale).

Per ultime, sicuramente non per importanza, devono essere considerate le criticità esterne relative all'infrastruttura tecnologica di archiviazione e gestione e alla fase di *follow up*.

Nella prima ipotesi, le esigenze di protezione dei dati trattati e di *recovery* in caso di incidente impongono l'utilizzo di *hardware* ad alta affidabilità e di logiche di ridondanza e di *backup* dei dati tali da garantirne in tutti i casi la conservazione; inoltre, le necessità di autenticare elettronicamente e di marcare temporalmente il documento digitalizzato richiedono l'utilizzo di sistemi di firma digitale.

1. LAit s.p.a., ovvero LAZIO Innovazione Tecnologica s.p.a., società in house della Regione Lazio con sede in Roma, avente come oggetto sociale la realizzazione, l'organizzazione ed in generale la gestione del sistema informativo regionale e degli apparati connessi.

In entrambi i casi, le criticità si traducono in una lievitazione della spesa regionale.

Nella seconda ipotesi, la vasta area di utenza o comunque di interesse (in pratica, ogni singolo ufficio regionale in cui è presente l'impiegato) del fascicolo elettronico del personale richiede un elevato livello di interoperabilità tra unità organizzative regionali (utilizzo di email, anche certificate, o comunque di metodi efficienti di trasmissione dei provvedimenti e dei documenti relativi al lavoratore), finalizzata ad una costante attività di monitoraggio delle nuove digitalizzazioni da eseguire per mantenere i dati aggiornati, e che però presenta difficoltà di raggiungimento riconducibili a quei fattori endogeni in precedenza analizzati.

1.4. Il livello di realizzazione

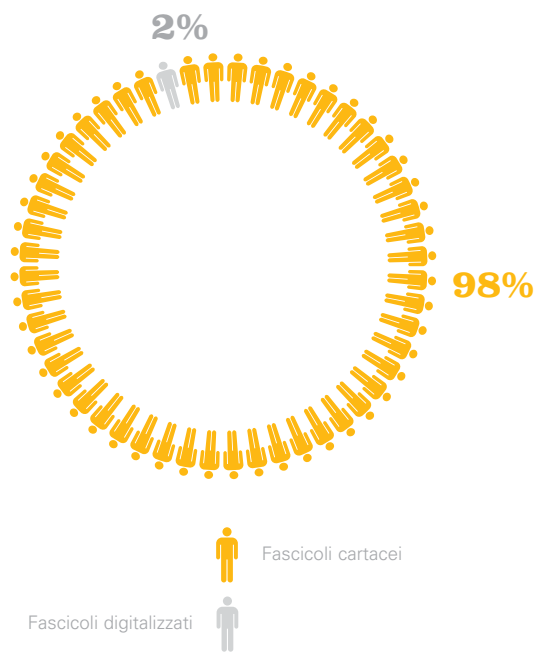
La realizzazione del sistema di gestione del fascicolo elettronico del personale è stata strutturata in due fasi: una prima, che prevede l'analisi preliminare dei fascicoli cartacei, lo sviluppo di un *software* dedicato per la gestione dei documenti (DMS - *Document Management System*), l'acquisizione digitale di 100 fascicoli, la risoluzione delle eventuali anomalie riscontrate, la programmazione degli interventi per la fase successiva; ed una seconda, con durata di 24 mesi, che prenderà avvio solo a completamento della fase sperimentale e che avrà ad oggetto l'acquisizione e lo sviluppo di una infrastruttura tecnologica sia *hardware* che *software* definitiva ed idonea a supportare nel tempo la gestione ed il trattamento in formato elettronico dei fascicoli del personale, l'acquisizione massiva dei circa 3900 fascicoli mancanti, il monitoraggio dei nuovi documenti da acquisire, la verifica della corrispondenza tra fascicolo elettronico e fascicolo cartaceo, l'affiancamento e la formazione dell'utenza.

Con determina A3327 del 29/10/2008 la Regione Lazio, per l'analisi e la progettazione della prima fase - pilota, ha impegnato in favore del gestore generale dei sistemi informativi LAit s.p.a. la somma di € 370.500,00 (iva compresa); per la seconda fase invece lo stanziamento annuale previsto è di € 500.000,00 (iva compresa) per il periodo 2009 - 2010.

A sua volta LAit s.p.a., con determina n. 527 del 30/12/2008, ha

provveduto ad aggiudicare lo sviluppo della fase - pilota del progetto alla società Echonet s.r.l., per un importo di € 194.982,00 oltre IVA. Allo stato attuale (novembre 2009), la prima fase risulta completata: il sistema di gestione elettronica dei primi 100 fascicoli del personale regionale è collaudato ed in uso alla Direzione del Personale, alla quale viene assicurata una assistenza costante sulle problematiche applicative dello strumento da parte di LAit s.p.a. e del fornitore aggiudicatario.

Livello di realizzazione del fascicolo del personale



In particolare i fascicoli finora digitalizzati, selezionati in modo da ricomprendere tutte le diverse posizioni lavorative presenti in ambito regionale, sono stati oggetto di un'opera di ripulitura e classificazione prima di essere acquisiti elettronicamente e marcati con firma digitale (per un volume di fogli lavorati stimato in circa 10.000).

Sono state così individuate diverse tipologie di fascicolo, in base allo stato lavorativo dell'impiegato (lavoratore in servizio, in quiescenza, di nuova assunzione), in base alla natura del rapporto di servizio (lavoratore contrattualizzato direttamente dalla Regione Lazio o appartenente ad altra struttura ma comandato presso la Regione con contratto a tempo determinato), prevedendo un titolario di classificazione organizzato su indici di ricerca predefiniti (nome, cognome, matricola, C.F.), ed inserendo sottofascicoli di macro - area (dati del lavoratore: certificati di stato di famiglia, titoli posseduti; assunzione: partecipazione a concorsi, relative graduatorie, commissioni di valutazione, provvedimenti disciplinari, mobilità interna ed esterna, contenzioso, licenziamento; assenze: certificati medici; trattamento economico: contratto di lavoro, detrazioni, agevolazioni fiscali, premi; trattamento previdenziale: TFR, INPS, INPDAP).

Nella prima fase l'infrastruttura tecnologica utilizzata ha fatto ampio ricorso a *software open source*. Il sistema infatti è basato sul gestore documentale Alfresco², interagisce con il sistema SIR - HR (Sistema Informativo Regionale delle Risorse Umane) e con il *software* di acquisizione ottica, ed è inoltre ospitato su macchine virtuali³ CentOS - *based*⁴ anziché su *servers* fisici dedicati; per l'autenticazione dei documenti digitalizzati è stato utilizzato il sistema di firma digitale

con crittografia a doppia chiave asimmetrica fornito da Infocert; per lo stoccaggio dei dati viene utilizzato un *server* sicuro con *backup* quotidiano.

Per quanto riguarda la seconda fase di implementazione dello strumento, ad oggi questa risulta in fase di aggiudicazione.

1.5. I benefici conseguiti

L'attuale stato di avanzamento del progetto, che sta transitando dalla fase - pilota a quella di effettiva realizzazione, non consente di rilevare la presenza di benefici consolidati: l'ottimizzazione dei processi di gestione, trattamento e archiviazione è stata sì ottenuta, ma limitatamente ai 100 fascicoli - campione, e non rappresenta pertanto una base di dati sufficiente per individuare con precisione eventuali aree di definitivo miglioramento nell'azione amministrativa.

La portata innovativa dello strumento consente però, allo stato, di registrarne la rilevanza strategica in chiave non solo nazionale: la progettazione e l'avanzata fase di realizzazione del fascicolo elettronico del personale colloca la Regione Lazio all'avanguardia europea nel perseguimento degli obiettivi di *e-Government*, in particolare di quanto previsto dall'iniziativa "i2010 - A European Information Society for Growth and Employment"⁵, un programma comunitario per la modernizzazione e lo sviluppo della P.A., avviato a Lisbona nel 2000 e tuttora in corso.

2. Alfresco è un Content Management System (CMS), ovvero uno strumento software studiato per facilitare la gestione dei contenuti nell'ambito di sistemi informativi di notevoli dimensioni.

3. Con il termine "macchina virtuale" (Virtual Machine - VM) si intende un particolare tipo di software che consente di eseguire più sistemi operativi in un ambiente virtuale. Un primo vantaggio è la possibilità di implementare su una singola piattaforma (con sistema operativo Windows o Linux e con relativo hardware), un numero n di altre macchine virtuali con sistema operativo diverso; un secondo invece consiste nel risparmio di spesa ottenibile evitando di acquistare *servers* dedicati, poiché il programma fornisce da solo la completa emulazione dell'hardware senza intaccare le risorse della macchina nativa.

4. CentOS (acronimo di Community enterprise Operating System) è un sistema operativo concepito per fornire una piattaforma informativa del tutto gratuita per chiunque intenda utilizzare GNU/Linux per usi professionali.

5. L'iniziativa UE "i2010" affronta il tema dell'innovazione individuando 3 profili di intervento: "A single European Information Space" (per la creazione di uno spazio europeo comune della società dell'informazione in grado di sostenere e favorire lo sviluppo economico ed il lavoro), "Investment and Innovation in Research" (per incrementare il finanziamento per la ricerca e l'innovazione a sostegno di programmi selettivi e particolarmente orientati verso quelle nuove tecnologie capaci di aumentare i livelli di competitività europea e garantire il welfare, "Better Public Services and Quality of Life", ovvero un programma di sviluppo di servizi pubblici avanzati e di nuovi servizi centrati sul cittadino ed un programma per lo sviluppo di soluzioni e prodotti intelligenti per migliorare la qualità della vita in casa, nei territori e soprattutto sui luoghi di lavoro. Il progetto "Fascicolo elettronico del personale" avviato dalla Regione Lazio si colloca nell'ambito di questo terzo profilo.

Attraverso il fascicolo elettronico inoltre la Regione Lazio si dota di uno strumento avanzato nella gestione interna del settore del personale: funzione della fascicolazione è infatti quella di assicurare un accesso ordinato alla documentazione amministrativa relativa al singolo lavoratore.

Tale compito, svolto non sempre egregiamente dal fascicolo cartaceo, rimane comunque di fondamentale importanza all'interno di una pubblica amministrazione, poiché in sua assenza il trattamento e la gestione dei dati rimarrebbero affidati alla sola registrazione di protocollo ed alla classificazione ad essa collegata, mentre la sua automazione, che ad oggi è solo sperimentale e che nei prossimi 24 mesi dovrebbe completarsi, importa per la Regione Lazio evidenti vantaggi in termini di snellimento procedurale (disponibilità immediata del fascicolo a terminale, aggiornamento dei dati, velocizzazione nelle ricerche) e di risparmi di spesa (sia diretti, con progressiva eliminazione del cartaceo e recupero delle strutture utilizzate per la sua conservazione, sia anche indiretti, con possibilità di riconversione della forza - lavoro deputata alla fase di archiviazione e di reimpiego delle ore - lavoro in precedenza spese nella fase di recupero, ricostruzione e trattamento del supporto cartaceo).

Tutto ciò, da sottolineare, con un aumento esponenziale sia dei livelli di garanzia della *privacy* sui dati trattati, potendo essere previste credenziali di accesso differenziate a seconda della tipologia delle informazioni richieste, sia delle caratteristiche di durabilità dei supporti e dei relativi contenuti.

1.6. Le criticità ancora esistenti

Il progetto avviato dalla Regione Lazio per la digitalizzazione dei fascicoli del personale rappresenta indubbiamente un netto passo in avanti verso quell'ideale di "convergenza digitale" ormai diffuso nella pubblica amministrazione italiana ed europea.

In altri termini le tendenze comunitarie, sulla scia di quelle globali, puntano ad introdurre e realizzare un'amministrazione vicina al cittadino, individuando le nuove tecnologie dell'informazione come strumento di elezione per il raggiungimento dello scopo.

L'intervento in esame si colloca ovviamente in una prospettiva più che altro interna, dal momento che i benefici ottenibili dalla sua messa a regime si esauriranno interamente nelle fasi di gestione e trattamento dei fascicoli, aree queste tipicamente di competenza della Direzione del Personale.

Ma la *ratio* del progetto trasmette la volontà di cambiamento e di miglioramento che è alla base delle iniziative intraprese dall'attuale governo regionale.

Tra l'altro le modalità realizzative dell'intervento indicano una significativa capacità delle strutture regionali di affrontare e spesso risolvere le criticità emerse: in relazione a quelle definite come "endogene" (ovvero la potenziale impreparazione del personale regionale all'impatto con le nuove tecnologie e le problematiche materiali connesse al supporto cartaceo), la Regione Lazio da una parte sta investendo molto sulla formazione del personale (si veda Cap. I), unico rimedio veramente efficace nella riduzione del *digital divide*, dall'altra è riuscita ad implementare un metodo di lavoro efficiente che in tempi ristretti (meno di un anno, considerando che l'affidamento della gara è datato 30/12/2008) ha già terminato la fase - pilota con le relative analisi, selezione, digitalizzazione e ri - archiviazione dei 100 fascicoli iniziali (pari a circa 10.000 fogli singoli). Tutto ciò con una spesa complessivamente contenuta (l'impegno contabile iscritto al bilancio regionale è pari ad € 1.370.500,00 iva compresa), anche considerato che la progettazione è partita dal foglio bianco, e con la prospettiva di realizzare un sistema stabile in grado di assicurare ampi margini di risparmio di spesa.

Gli obiettivi di risparmio rappresentano infatti una costante del progetto "Fascicolo elettronico del personale": Regione Lazio ha dato molto spazio all'utilizzo di tecnologia *open source* che, oltre all'immediato vantaggio derivante dalla sua gratuità, consente una facile scalabilità ed un costante aggiornamento.

Lo stato attuale di completamento del progetto non consente invece un giudizio sulla capacità di risposta regionale alle criticità "esogene": per esse è necessario rinviare ad una successiva valutazione.

Il giudizio sicuramente positivo non può però nascondere le aree su cui ancora appare possibile intervenire: in particolare, andrebbe



“ La Regione Lazio ha decisamente intrapreso la via dell’innovazione ”

Marcello Scarino
LAit SpA

considerata l’eventualità di destinare un numero maggiore di risorse umane alla seconda fase di realizzazione dello strumento, vista la mole del carico di lavoro residuo (3900 fascicoli ancora da acquisire) ed i tempi previsti per la stessa (24 mesi a partire dalla conclusione della fase - pilota).

2. Il portale del personale

2.1. La situazione iniziale

Lo strumento del portale del personale consiste tecnicamente in un contenitore digitale di informazioni, ad accesso riservato, veicolate attraverso una rete informatica.

Come tutti i portali, la sua funzione è infatti quella di consentire la comunicazione di una serie di dati con modalità innovative, nel caso specifico attraverso la consultazione a terminale.

La Regione Lazio già nel 2003 aveva avvertito l’esigenza di dotarsi di un Sistema Informativo Regionale (SIR), la cui realizzazione, organizzazione e gestione era stata affidata a Laziomatica s.p.a. (attuale LAit s.p.a.). Il fatto però che tale sistema fosse ospitato presso la struttura di un fornitore esterno, con funzionalità ridotte relativamente alla gestione del personale, ne ha imposto un ripensamento: tra i primi provvedimenti adottati dall’attuale governo regionale, infatti, vi è stata la richiesta a Laziomatica s.p.a. di predisporre uno studio di fattibilità riguardante il “Nuovo Sistema Informativo del personale della Regione Lazio” (con nota 128714 del 24.10.05 della Direzione regionale Tutela dei Consumatori e Semplificazione Amministrativa).

La condizione di partenza nella realizzazione dello strumento si colloca quindi ad un livello di esperienza acquisita, o di *know-how* se si preferisce, assai basso: nonostante la presenza di un sistema informativo regionale “precedente”, la necessità di introdurre funzionalità specifiche ha di fatto richiesto la

progettazione *ex novo* di un portale del personale dedicato, denominato SIR - HR (Sistema Informativo Regionale - *Human Resources*).

2.2. Gli obiettivi da raggiungere

Il denominatore comune di tutti i progetti di *e-Government* è quello di perseguire l’efficienza della pubblica amministrazione e quindi il risparmio di spesa.

Anche la realizzazione del portale del personale segue questa linea, poiché l’introduzione all’interno della Regione Lazio di un modello operativo di gestione della posizione lavorativa ha come obiettivo proprio quello di velocizzare la comunicazione delle informazioni, consentire l’estrazione di dati aggregati per finalità statistiche, introdurre procedure interattive tra l’utente e l’ente regionale e abbattere in maniera drastica l’utilizzo della carta.

A tale scopo, il progetto regionale richiede l’implementazione di una struttura informatica sia *hardware* che *software* in grado di fornire al singolo utente - lavoratore un’interfaccia grafica intuitiva per usufruire delle potenzialità del sistema, ed in grado di supportare una serie di funzionalità:

- **cedolino elettronico del dipendente**
(visualizzazione e stampa del cedolino elettronico in sostituzione dell’equivalente cartaceo);
- **formazione**
(prenotazione *on line* per la partecipazione ad attività formative, con visualizzazione e stampa dei corsi completati/prenotati);
- **rilevazione delle presenze**
(visualizzazione e stampa del cartellino di presenza del lavoratore e delle relative assenze fruita e residue).

Le funzionalità indicate devono inoltre essere accessibili a terminale da parte dell’utente, nell’ambito della Intranet regionale, ovviamente nel rispetto della riservatezza delle informazioni visualizzate.

2.3. Le criticità connesse

Il progetto della Regione Lazio presenta naturalmente una serie di criticità la cui analisi, come già accaduto per il fascicolo elettronico del personale, porta ad individuarne una duplice origine, endogena ed esogena.

Valgono qui, in buona sostanza, le stesse considerazioni del paragrafo precedente.

Nel primo caso, la persistenza di resistenze all'interno del personale regionale nell'utilizzo del mezzo informatico potrebbe determinare un ritardo nella diffusione dello strumento, spostandone avanti nel tempo anche i relativi benefici attesi; dal punto di vista esogeno, invece, le maggiori perplessità derivano dalla dimensione dell'intervento (si pensi che per la Regione Lazio lavorano ben 4752 persone, sparse su tutto il territorio regionale) e dalla complessità di questo, determinata sia dalla pressochè totale inutilizzabilità del SIR - Sistema Informativo Regionale nella precedente versione realizzata dalle passate amministrazioni, sia dalla difficoltà tecnica di introdurre e gestire sistemi automatici di rilevazione delle presenze in tempo reale (nella specie, tornelli ad accesso controllato collegati in rete con il CED regionale), sia infine dall'esigenza di garantire la *privacy* e la conservazione sicura delle informazioni visualizzate (attraverso, rispettivamente, sistemi di autenticazione alla Intranet locale e infrastrutture tecnologiche idonee alla *recovery* dei dati).

Le criticità indicate, tra l'altro, possono incidere negativamente sui costi.

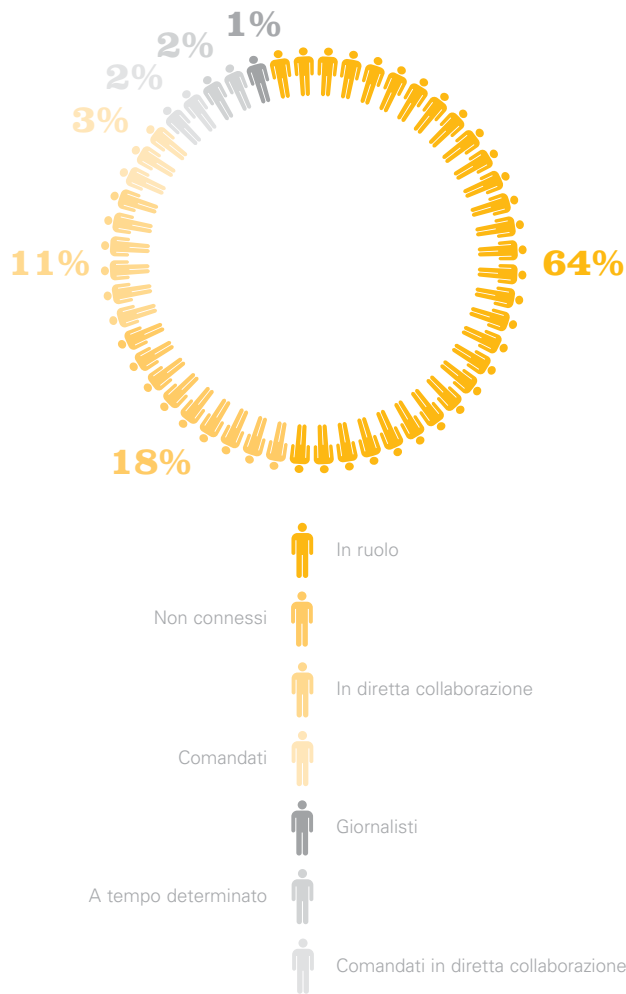
2.4. Il livello di realizzazione

Con delibera A1782 del 25.05.06 della Direzione regionale Tutela dei Consumatori e Semplificazione Amministrativa la Regione Lazio ha affidato a Laziomatica s.p.a. (attuale LAit s.p.a.) la realizzazione del Sistema informativo del personale (SIR - HR) per un importo complessivo, nel quinquennio 2006 - 2010, di € 6.064.461,00 iva compresa.

A sua volta Laziomatica s.p.a., con determina n. 541 del 24.10.06, ha provveduto ad aggiudicare le fasi di progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione del nuovo Sistema Informativo Regionale delle Risorse Umane alle società R.O.E. Engineering Sanità Enti Locali S.p.A. e Telecom Italia S.p.A, per un importo di € 3.483.000,00 iva compresa.

Dal luglio 2009 il portale risulta pienamente operativo: il sistema è attualmente in uso a tutto il personale della Giunta e del Consiglio (in totale 3911 soggetti, così ripartiti: 3057 in ruolo, 526 in diretta collaborazione, 75 comandati in diretta collaborazione, 124 comandati, 38 giornalisti, 91 a tempo determinato).

Estensione delle credenziali di accesso al portale tra il personale di Giunta e Consiglio

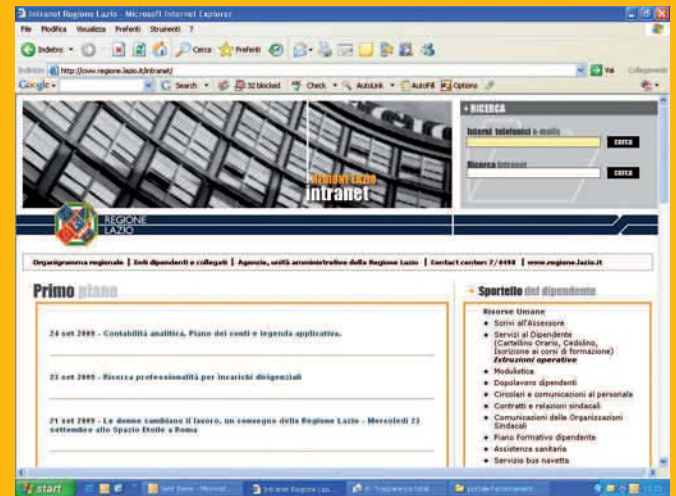


L'infrastruttura tecnologica utilizzata prevede un *rack* a 9 elementi, con *servers* fisici dedicati e sistemi operativi Unix - *based* e Windows, mentre per il *front - end*⁶ si è fatto ricorso ad un'applicazione *web - based* in HTML dinamico⁷.

6. Nel campo della progettazione software il front end è la parte di un sistema software che gestisce l'interazione con l'utente o con sistemi esterni che producono dati di ingresso, mentre il back end è la parte che elabora i dati generati dal front end.

7. Applicazione Web, ovvero Web-application, è l'espressione che in generale viene impiegata per indicare tutte le applicazioni distribuite web-based. Più precisamente essa è utilizzata nell'ambito del software engineering, dove con il termine webapp si descrive un'applicazione accessibile via web per mezzo di un network, come ad esempio una intranet o attraverso la Rete Internet.

figura 1



Il sistema così realizzato consente a ciascun utente che sia connesso alla Intranet regionale di accedere alla propria pagina personale con le stesse modalità con cui si accede ad una qualsiasi pagina Internet, ovvero utilizzando un comune *browser*, con in più notevoli possibilità di interazione con il sistema stesso. La schermata iniziale (figura 1), a cui si arriva dopo un'apposita procedura di autenticazione tramite matricola - dipendente e *password*, si presenta infatti organizzata in maniera assai intuitiva: l'utente può navigare tra 3 macro - aree, "cedolino dipendenti", "attività formative" e, solo per il personale della Giunta regionale, anche "rilevazione delle presenze" (a sua volta suddivisa nelle sotto - aree "cartellino interattivo" e "visualizzazione residui e competenze").

L'area "cedolino dipendenti" consente la consultazione *on line* delle buste paga del lavoratore regionale, con indicazione particolareggiata delle diverse voci retributive comprese le eventuali detrazioni, e possibilità di stampa con finalità sostitutiva del cartaceo. Da segnalare inoltre la recente introduzione (novembre 2009) di due ulteriori funzionalità, quali la visualizzazione e la stampa dei dati fiscali contenuti nel Certificato Unico Dipendente (CUD).

L'area "attività formative" invece consente di iscriversi ai corsi di formazione previsti per l'aggiornamento dei dipendenti, con possibilità sia di stampare *report* riepilogativi delle attività svolte sia di inserire note aggiuntive alla prenotazione, ad esempio per esprimere una preferenza sulla sede di svolgimento del corso.

Le sotto - aree "cartellino interattivo" e "visualizzazione residui e competenze", infine, permettono di visualizzare e stampare, nel primo caso, le timbrature effettuate con indicazione degli eventuali giustificativi di assenza (oltre alle ore giornaliere da effettuare, alle ore effettivamente lavorate e alla situazione ferie), nel secondo caso invece il riepilogo delle assenze fruita e residue.

2.5. I benefici conseguiti

Lo stato di piena realizzazione del portale del personale ha consentito di rilevare la presenza di benefici ormai consolidati per l'amministrazione regionale:

- un sensibile snellimento del carico amministrativo in tutte le fasi connesse alla compilazione e alla consegna delle buste paga del personale regionale, cui si aggiungono i relativi risparmi di spesa conseguenti alla drastica riduzione dei costi di stampa e distribuzione del cartaceo;
- la velocizzazione delle procedure legate all'aggiornamento del dipendente e alla sua partecipazione ai corsi formativi, con possibilità di interazione dello stesso con la Direzione del Personale al fine di personalizzare la richiesta formativa, a tutto beneficio della qualità della prestazione lavorativa e del livello di soddisfazione del lavoratore;
- la creazione di una base di dati relativa al personale regionale, da utilizzare sia per l'elaborazione di statistiche mirate per la misurazione della *performance* amministrativa, sia per l'interoperabilità con gli altri sistemi informativi regionali, primo fra tutti il portale "Trasparenza Totale".

2.6. Le criticità ancora esistenti

Il portale del personale si presenta pertanto come uno strumento ormai acquisito dall'ente regionale, ed i cui benefici, come è logico, potranno essere meglio misurati a distanza di tempo.

Si tratta d'altra parte di un progetto che ha un risvolto pratico strettamente connesso, anche nell'immediato, al funzionamento interno della Regione Lazio: così come per il fascicolo elettronico del personale però, anche qui il miglioramento del livello complessivo di efficienza amministrativa non può che incidere positivamente, sebbene indirettamente, sul cittadino, il quale sta assistendo alla trasformazione della pubblica amministrazione italiana nel senso di un avvicinamento della stessa alle esigenze mostrate dalla società.

Regione Lazio, anche attraverso il portale del personale, testimonia la

volontà di superare l'ormai obsoleta immagine di un'amministrazione "polverosa" e lenta, a favore invece di un nuovo carattere di modernità, velocità ed economicità: avviando l'innovazione dal suo interno, la Regione stessa ha mostrato di comprendere come il vero cambiamento, per essere diffuso e affermarsi nel tempo, deve iniziare proprio dai difetti "storici".

È così che dalla valutazione che è alla base del presente rapporto sono emerse una serie di indicazioni in ordine alle criticità prospettate: la diffidenza di una ristretta parte dei dipendenti regionali ad utilizzare in via esclusiva il cedolino elettronico, frutto probabilmente di una forma lata di analfabetismo informatico, viene costantemente ridotta dalle iniziative regionali tese da un lato a favorire l'aggiornamento professionale dei dipendenti, dall'altro ad assicurare in maniera continuativa l'assistenza tecnica tramite l'apposito Contact Center LAit (che aiuta l'utenza interna nella risoluzione delle eventuali difficoltà di utilizzo del portale); la complessità dell'intervento, segnalata come potenziale fattore di rottura nell'implementazione dello strumento, è stata agevolmente superata grazie ad una efficace opera di analisi e progettazione che, sebbene con tempi tecnici dilatati (il portale del personale è entrato a regime a più di 3 anni dal suo affidamento con gara), ha saputo superare le inevitabili difficoltà legate alla novità della realizzazione; infine, le perplessità circa il livello di sicurezza delle informazioni trattate sono state dissolte sia dalla previsione di un sistema univoco di accesso all'Intranet regionale (e, quindi, al portale del personale) sia dall'implementazione di una infrastruttura *hardware* sicura impostata su logiche di costante *backup* dei dati.

La direzione intrapresa da Regione Lazio, non solo con il portale del personale ma con tutto il processo di reingegnerizzazione, è sicuramente tanto coraggiosa quanto ormai necessaria nel contesto attuale: la pubblica amministrazione, anche locale, si avvicina infatti al modello gestionale privatistico.

Il portale del personale, insieme agli altri strumenti per l'innovazione informatica, contribuisce a creare una solida base per l'implementazione di un vero e proprio *virtual workspace* della pubblica amministrazione, ovvero uno spazio di lavoro aperto e condiviso in cui il singolo utente, che sia un dipendente regionale o un cittadino, possa prelevare liberamente i contenuti di cui necessita a tutto vantaggio della produttività e della trasparenza.

Il giudizio sicuramente positivo non può però mancare di segnalare alcune aree di potenziale miglioramento dello strumento esaminato: in particolare, la funzionalità del portale del personale non è oggi estesa alla totalità dei dipendenti regionali, sia perchè non risultano connesse le 841 unità del personale dei parchi (per cui però esistono oggettive difficoltà di accesso al portale, dettate sia dall'attività lavorativa che spesso viene prestata al di fuori di una postazione fissa, sia talvolta dalla difficoltà di cablare zone montane o comunque impervie), sia perchè la rilevazione delle presenze è attualmente assicurata ai soli dipendenti della Giunta (escluse le sedi minori con 2/3 dipendenti), determinando quindi la presenza di due fasce di funzionalità del portale (una piena per il personale della Giunta, l'altra limitata per il personale del Consiglio). Quest'ultima criticità residua, del resto, è direttamente connessa alla difficile realizzabilità ed agli alti costi di progettazione e gestione di un sistema diffuso di controllo degli accessi dei dipendenti alle strutture regionali (ad esempio, mediante tornelli collegati in rete).

3. Il protocollo informatico

3.1. La situazione iniziale

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. u) del d.lgs. 82/2005, cd. Codice dell'amministrazione digitale, con il termine "protocollo informatico" si individua un modello di gestione dei documenti consistente nell'insieme di quelle attività, effettuate mediante sistemi informatici, finalizzate alla registrazione e segnatura di protocollo, nonché alla classificazione, organizzazione, assegnazione, reperimento e conservazione dei documenti amministrativi formati o acquisiti dalle amministrazioni, nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato.

In altri termini, l'attività di protocollazione informatizzata si presenta finalizzata alla certificazione della provenienza e della data di acquisizione del documento, identificandolo in maniera univoca nell'ambito di una sequenza numerica collegata con l'indicazione cronologica.

La Regione Lazio, alla data di insediamento dell'attuale governo

dell'ente (2005), presentava già un modello di protocollo informatico dei documenti: pur essendo però già previste dal sistema preesistente una serie di funzionalità di base (in particolare, la possibilità di generare automaticamente il numero di protocollo), la conservazione dei documenti e la relativa loro gestione continuava a rimanere nella tradizionale versione cartacea.

Lo sviluppo di nuove funzionalità nell'ambito dello strumento, tese alla dematerializzazione del documento protocollato, si pone quindi come elemento di novità tra le iniziative regionali.

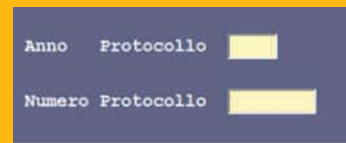
3.2. Gli obiettivi da raggiungere

Il processo di dematerializzazione del protocollo avviato da Regione Lazio, come tutte le strategie di innovazione attuate nell'ambito della pubblica amministrazione, persegue un aumento dei livelli di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, intesa la prima come il rapporto tra obiettivi fissati e risultati ottenuti, la seconda come quello tra risorse allocate e risultati conseguiti.

Dal punto di vista pratico, Regione Lazio ha individuato una serie di fattori di miglioramento connessi all'implementazione di un sistema di gestione documentale informatizzata: da un lato, la protocollazione informatica del documento dematerializzato ha una spiccata funzione di organizzazione della "memoria dell'ente", ovvero del patrimonio informativo posseduto, sia dal punto di vista strettamente archivistico (rispetto al protocollo cartaceo, il recupero delle informazioni avviene in maniera più veloce, con un grado di conservabilità delle stesse pressochè assoluto), sia da quello più propriamente giuridico (il documento dematerializzato protocollato elettronicamente, ovvero dotato di una segnatura elettronica di identificazione, è liberamente valutabile in giudizio dal punto di vista probatorio, considerate le sue caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità; quando invece lo stesso viene sottoscritto digitalmente, assume addirittura valore di piena prova fino a querela di falso⁸), sia infine in relazione al livello di comunicazione interna all'ente regionale (con la possibilità, per i vari uffici, attraverso l'Intranet regionale, di consultare a video i dati contenuti nei documenti dematerializzati); dall'altro, la gestione

8. Cfr.: art. 21 (Valore probatorio del documento informatico sottoscritto) Codice dell'amministrazione digitale

figura 2



Generazione automatica di anno e numero di protocollo

documentale informatica rappresenta la concreta attuazione della *disclosure* amministrativa e del connesso principio di “non isolamento”⁹ della pubblica amministrazione (la dematerializzazione del protocollo informatico è infatti in grado di favorire l’accesso alle informazioni possedute dall’ente sia, come accennato, da parte degli stessi uffici interni alla struttura, sia anche da amministrazioni esterne nonché da soggetti privati).

Efficienza ed efficacia, dunque, passano necessariamente per le evoluzioni ora descritte che, se effettivamente realizzate, appaiono in grado di sostenere l’azione amministrativa nel perseguimento dell’interesse pubblico e con costi complessivamente ridotti rispetto al passato.

Lo strumento, ovviamente, richiede l’implementazione di un’adeguata infrastruttura tecnologica di supporto, in grado di gestire una serie di funzioni:

- acquisizione del documento cartaceo in formato elettronico;
- registrazione e segnatura elettronica del documento digitalizzato;
- gestione del documento dematerializzato da terminale.

In particolare il DPR 445/2000, nella versione attualmente vigente, ha individuato un “nucleo minimo di protocollo informatico”, corrispondente, in base al dettato dell’art. 56, a tre distinte tipologie di attività, che lo stesso articolo appena citato considera “operazioni necessarie e sufficienti per la tenuta del sistema di gestione informatica dei documenti da parte delle pubbliche amministrazioni”:

1. registrazione di protocollo

(Per ogni documento spedito o ricevuto, la registrazione di protocollo è effettuata mediante la memorizzazione delle

seguenti informazioni: numero di protocollo, costituito da almeno 7 cifre numeriche, rinnovate ogni anno solare, attribuito automaticamente in maniera progressiva e non modificabile; data di registrazione assegnata in maniera automatica e non modificabile; mittente o destinatario registrati in maniera non modificabile; oggetto del documento registrato in forma non modificabile; data e protocollo del documento in entrata (se disponibili); impronta del documento informatico, se trasmesso per via telematica, costituita dalla sequenza di simboli binari in grado di identificarne univocamente il contenuto, registrata in forma non modificabile);

2. segnatura di protocollo

(Ad ogni originale del documento, al fine di consentirne inequivocabilmente l’individuazione, devono essere apposte o associate, in forma permanente non modificabile, le seguenti informazioni: il progressivo di protocollo; la data di protocollo; l’identificazione in forma sintetica dell’amministrazione o dell’area organizzativa omogenea; facoltativamente, ogni altra informazione, utile o necessaria, che sia disponibile al momento della registrazione di protocollo quale ad esempio il codice identificativo dell’ufficio cui il documento è assegnato o il codice dell’ufficio che ha prodotto il documento);

3. classificazione

(Attività consistente nell’organizzare i documenti in possesso della singola amministrazione secondo un rigoroso ordine logico¹⁰: omogeneità funzionale; autonomia rispetto alla struttura organizzativa di riferimento del documento, la cui denominazione, articolazione e funzioni potrebbero mutare nel tempo; reperibilità per argomento e contenuti in via primaria, e per struttura organizzativa di riferimento in via secondaria).

9. Cfr.: DPCM 28/10/1999 - Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni

10. Cfr.: Linee guida per l’adozione del protocollo informatico e per il trattamento informatico dei procedimenti amministrativi, D.M. Innovazione e Tecnologie del 14 ottobre 2003.



Acquisizione documenti

Lista Documenti Protocollo Acquisiti con Scanner

01 REGIONE LAZIO

Anno	Dip.	N.Pro.	Oggetto	Dim.	Fb.	Data
2009	D3	98910	PERMESSO PER MOTIVI PERSONAL	63.25		16-06-2009 11:33:53
2009	D3	98909	NOTIFICA DI VARIAZIONE ATTIV	63.25		17-06-2009 16:06:31
2009	D3	98908	richiesta facchini e auto di	63.25		17-06-2009 15:29:38
2009	D3	98907	ANNULLAMENTO NOTIFICA.	63.25		16-06-2009 12:08:33
2009	D3	98906	TRASMISSIONE DETERMINAZIONI	63.25		16-06-2009 12:04:47
2009	D3	98905	richiesta mandati di pagamen	63.25		16-06-2009 11:55:28

Memorizzazione documenti

3.3. Le criticità connesse

Dal punto di vista delle criticità, oltre alle potenziali difficoltà connesse alla novità del sistema ed alla impreparazione del personale regionale preposto, devono essere considerati anche i fattori legati alla dimensione dell'intervento in relazione ai tempi di realizzazione attesi (si consideri che Regione Lazio produce circa 40.000 nuovi atti/anno, solo tra delibere e determine, cui vanno aggiunti tutti gli altri atti amministrativi in entrata ed in uscita, arrivando così a circa 100.000 documenti/anno per ciascuno dei 4 dipartimenti)¹¹ e alle garanzie di riservatezza e conservazione sicura dei dati (si calcola una necessità minima di volume di stoccaggio dei dati pari a circa 20 GB/anno), tutti elementi in grado di incidere in maniera sensibile sui costi totali.

3.4. Il livello di realizzazione

Il protocollo informatico rientra nel processo di reingegnerizzazione del sistema Bilancio Atti Amministrativi e Protocollo di Regione Lazio, ospitato fino a metà 2009 presso l'attuale gestore esterno (ISED), ed oggi trasferito presso il CED di LAit s.p.a. quale affidataria (con determina del 19.06.2007) della gestione, assistenza e manutenzione dei sottosistemi informativi indicati, per un importo complessivo nel triennio 2007 - 2009 di € 6.382.410,00 iva compresa.

Nel corso del 2009 il protocollo informatico è stato congiuntamente sviluppato da ISED e LAit s.p.a. e allo stato risulta implementato e operativo presso due direzioni regionali (Tutela dei consumatori e Patrimonio e Demanio) ed un'agenzia (Agenzia regionale per la difesa del suolo).

Alla data di settembre 2009, a titolo esemplificativo, la Direzione regionale Tutela dei consumatori e semplificazione amministrativa risultava aver provveduto alla protocollazione informatica di 582

documenti, di cui la maggior parte acquisiti da file.

L'infrastruttura tecnologica utilizzata prevede *servers* virtuali con sistema operativo Unix - *based*, mentre per il *front - end* è stata anche qui scelta (come per il portale del personale) un'applicazione *web - based* navigabile con i più diffusi *browsers* Internet (nella specie Internet Explorer).

Il sistema così realizzato consente all'utenza di acquisire documenti da protocollare mediante scannerizzazione ottica, ovvero di associare ad un certo numero di protocollo un documento già presente a terminale in formato elettronico, nonché successivamente di gestirne la visualizzazione e la stampa. Le informazioni archiviate sono consultabili dalla direzione proprietaria, ma la funzionalità può essere estesa sull'Intranet regionale.

La schermata iniziale (figura 2), cui si accede dopo la necessaria autenticazione tramite nome utente e *password*, mostra un'interfaccia grafica intuitiva e di facile utilizzo: il sistema genera automaticamente i dati relativi all'anno e al numero di protocollo da assegnare al documento cartaceo (sul quale vengono successivamente riportati manualmente o con timbratura), cui segue da parte dell'operatore la fase di acquisizione ottica della documentazione con relativa memorizzazione (o, in alternativa, la fase di associazione di un file preesistente in formato PDF).

3.5. I benefici conseguiti

Nonostante dai dati raccolti la valutazione debba necessariamente limitarsi alla fase di attuale e parziale diffusione dello strumento, ad oggi implementato solo per una minima parte degli uffici regionali (complessivamente, solo 3 strutture), fin d'ora è possibile dare conto della presenza di alcuni positivi profili di cambiamento ad esso connessi e che, solo però nella prospettiva di un ampio utilizzo del protocollo informatico dematerializzato, appaiono in grado di

11. Si consideri che, ai sensi dell'art. 53, c. 5, d. lgs. 445/2000, sono oggetto di registrazione obbligatoria tutti i documenti ricevuti e spediti dall'amministrazione e tutti i documenti informatici, esclusi le gazzette ufficiali, i bollettini ufficiali e i notiziari della pubblica amministrazione, le note di ricezione delle circolari e altre disposizioni, i materiali statistici, gli atti preparatori interni, i giornali, le riviste, i libri, i materiali pubblicitari, gli inviti a manifestazioni e tutti i documenti già soggetti a registrazione particolare dell'amministrazione.

contribuire in maniera determinante all'auspicato aumento dei livelli di efficienza ed efficacia dell'azione regionale:

- la velocizzazione delle fasi di ricerca e consultazione dei documenti informatici protocollati, indipendentemente dalla localizzazione fisica del supporto cartaceo (laddove ancora presente), a tutto vantaggio dell'efficienza interna degli uffici, della razionalizzazione dei flussi documentali (anche nel senso del riconoscimento del loro valore probatorio in giudizio) e della *performance* lavorativa fornita dalla risorsa;
- la riduzione degli uffici di protocollo, con decentramento delle relative funzioni direttamente alle strutture di origine e di arrivo della documentazione da protocollare;
- l'eliminazione dei registri cartacei;
- il miglioramento della comunicazione tra uffici (sia appartenenti alla Regione Lazio, sia dipendenti da altre amministrazioni), purchè sia garantita l'interoperabilità tra gli stessi;
- i risparmi di spesa, sia diretti (abbattimento dei costi per l'acquisto della carta, riduzione delle strutture con compiti esclusivi di protocollazione, riuso degli archivi) che indiretti (riconversione del lavoratore addetto al protocollo ad altre mansioni, riduzione dei tempi medi di erogazione della prestazione amministrativa, utilizzo di *software open source*) connessi alla realizzazione di un valido sistema di protocollo e gestione documentale informatici.

3.6. Le criticità ancora esistenti

Lo scarso livello di diffusione raggiunto dal protocollo informatico dematerializzato nell'ambito delle strutture della Regione Lazio, come accennato, impone di rinviarne la valutazione.

I dati disponibili, parziali e spesso insufficienti, consentono solo alcune considerazioni di massima che possono però fungere da indicatore per meglio orientare la struttura regionale nel percorso di modernizzazione intrapreso.

Il progetto regionale ha sicuramente il potenziale per rappresentare un momento di profondo cambiamento e di evoluzione della Regione Lazio, pienamente in grado di conseguire i benefici di cui prima si è detto, ma i ritardi accumulati nella sua distribuzione ne pregiudicano fortemente le potenzialità: nonostante l'affidamento della gestione del sistema risalga alla metà del 2007, a distanza di due anni (2009) solo un esiguo numero di uffici regionali è stato dotato delle relative funzioni.

Né la indiscussa innovatività dell'intervento né la sua notevole dimensione possono però rappresentare delle valide giustificazioni alla parziale attuazione, vista oltretutto la considerevole entità del relativo stanziamento a bilancio (> 6 mln di euro). Il duplice avvicinarsi della scadenza della legislatura regionale (2010) e del contratto di gestione del sistema (fine 2009), inoltre, lascia presumere che nessun rilevante intervento migliorativo possa essere attuato a breve.

D'altra parte, le segnalate potenziali difficoltà connesse alla impreparazione del personale regionale preposto all'utilizzo del protocollo informatico, come già avvenuto per gli strumenti analizzati nei paragrafi precedenti, appaiono facilmente superabili con interventi mirati di formazione dei dipendenti, ambito nel quale la Regione Lazio appare aver investito molto e bene; per quanto riguarda invece le garanzie di riservatezza e conservazione sicura dei dati, fatte le dovute proporzioni in considerazione della scarsa diffusione dello strumento, queste appaiono pienamente assicurate, sia poiché l'accesso all'interfaccia grafica di acquisizione documentale avviene tramite un'apposita procedura di autenticazione dell'operatore (previamente abilitato a trattare le particolari tipologie di dati considerati, ed in modo da conoscere sempre l'identità del soggetto responsabile dell'acquisizione/associazione del documento dematerializzato), sia in quanto il gestore dei sistemi informativi provvede diligentemente alla *backup* giornaliero dei dati memorizzati.

Il protocollo informatico sviluppato da Regione Lazio si presenta pertanto come uno strumento ancora bisognoso di risorse dedicate. Nonostante la diffusione sia ferma ad un livello di fase - pilota o poco più, comunque il progetto appare ben congeniato nelle sue idee di

12. Cfr.: art. 41 (Procedimento e fascicolo informatico) Codice Amministrazione Digitale

fondo: snellire e velocizzare l'azione amministrativa, con l'obiettivo di implementare una "filiera digitale" della pubblica amministrazione, in pieno rispetto delle disposizioni previste dal Codice dell'amministrazione digitale¹² e del cd. "nucleo minimo di protocollo" previsto dal DPR 445/2000.

Il protocollo regionale del prossimo futuro, in tal modo, da mero strumento di controllo burocratico, si trasformerà in funzionale unità preposta al reperimento e alla condivisione delle risorse documentali ai fini delle scelte amministrative: non più semplice attività di certificazione della corrispondenza in entrata e in uscita, ma chiave per il miglioramento complessivo dei procedimenti amministrativi.

4. Il portale internet della Trasparenza Totale

4.1. Le modalità dell'analisi

Il portale della Trasparenza Totale, realizzato da Regione Lazio e attualmente navigabile *on line*, si presta ad essere analizzato sotto due diversi punti di vista: quello dei contenuti e dei risultati effettivamente conseguiti, di cui si è già ampiamente trattato al cap. II del presente Rapporto, ed al quale si rinvia, e quello dei profili più strettamente tecnici, oggetto dei paragrafi che seguono. Tra l'altro il portale stesso si pone come uno strumento trasversale nel perseguimento degli obiettivi di innovazione fissati da Regione Lazio: l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno è sia il mezzo attraverso il quale l'ente regionale attua la *disclosure* connessa ai programmi di trasparenza, sia il punto di arrivo dei processi di dematerializzazione da questo finora avviati.

La digitalizzazione degli atti amministrativi e il portale Trasparenza Totale hanno infatti un punto di collegamento: la prima idealmente converge e si conclude nella seconda, ovvero con la pubblicazione

del provvedimento *on line*, sia esso una delibera o una determina (ad oggi, la pubblicazione delle determine non è prevista, salvo una fase di sperimentazione nell'ambito della direzione Istituzionale - EE.LL. - Sicurezza).

Le implicazioni legate alla recente proposta di legge regionale in materia di trasparenza e la necessità di una valutazione di merito dello strumento giustificano pertanto il rinvio effettuato.

4.2. Il livello di realizzazione

Con determina A1753 del 23.05.2008 Regione Lazio ha approvato uno studio di fattibilità appositamente commissionato a LAit s.p.a. per la realizzazione di un portale Internet contenente dati e informazioni relativi al funzionamento dell'amministrazione regionale, per un importo complessivo di € 97.620,00 iva compresa.

Il portale Internet, come accennato, è attualmente navigabile attraverso il sito istituzionale della Regione Lazio (www.regione.lazio.it).

L'infrastruttura tecnologica realizzata, anche in questo caso, utilizza *software open source* (Unix) su *server* fisico dedicato, mentre l'interfaccia grafica si presenta intuitiva e di facile navigazione attraverso i comuni *browsers* (Internet Explorer, Firefox). Il portale della Regione Lazio è infatti articolato su tre livelli:

1. *home page* (organizzata in diverse sottosezioni: servizi *on line*, tra cui il Bollettino regionale e la pubblicazione dei bandi; il menù principale di navigazione del portale, con la relativa *form* di ricerca e il collegamento all'indice alfabetico dei contenuti del sito; le *news*; il "Focus on", area dedicata a servizi e contenuti di particolare importanza; "Le nostre storie", area per la promozione del territorio regionale);
2. *directory* tematiche (elenco dei siti Internet e dei portali riconducibili all'attività regionale in settori specifici);
3. siti tematici (si tratta in genere dei siti Internet dei singoli assessorati regionali).

Il portale inoltre, per alcuni aspetti, opera in parallelo con altri sistemi informativi presenti in ambito regionale: in particolare, dal sistema SIR - HR vengono estratte le informazioni relative ai dipendenti regionali ai fini della visualizzazione dell'organigramma, mentre dal sistema Bilancio - Atti amministrativi sono acquisibili sia le delibere (con collegamento al sito www.trentamesi.org) che le determinazioni (questa funzionalità, al momento, non è ancora a regime).

4.3. I benefici conseguiti

Le considerazioni svolte nel capitolo dedicato alla trasparenza permettono qui di limitarsi solo ad un accenno per ribadire quali siano le ragioni sottese alla realizzazione del portale Internet, ragioni peraltro comuni all'intero percorso di modernizzazione regionale finora descritto: la pubblicazione dell'organigramma, delle retribuzioni, dei tassi di assenza e soprattutto delle valutazioni delle singole strutture regionali sono tutti indicatori di un evidente ed ormai avviato processo di profondo cambiamento della Regione Lazio.

Il cambiamento avviene, peraltro, in anticipo (la pubblicazione del sito risale a fine 2008) rispetto alle recenti misure del governo nazionale in favore della trasparenza all'interno della pubblica amministrazione, introdotte con la legge 69/2009.

Il beneficio maggiore, pertanto, sta proprio nell'aver reso trasparente, o comunque assai più trasparente rispetto al passato, una grande e complessa macchina pubblica che nel corso degli anni, a causa della complessità degli interventi richiesti ma spesso anche di una serie di mancanze talvolta cronicizzate, ha mostrato rilevanti inefficienze.

Dal punto di vista tecnico poi, l'utilizzo di *software open source* per la gestione del sito Trasparenza Totale, nonché l'attenzione mostrata nella fase di realizzazione al rispetto degli *standards* internazionali in materia di accessibilità¹³ (il portale è infatti predisposto per la navigazione mediante il solo utilizzo della tastiera e con appositi *screen readers* per portatori di handicap visivo) e usabilità¹⁴ (sono previste infatti alcune *accesskey* in grado di facilitare la navigazione) del portale stesso, non possono che sostenere il giudizio sicuramente positivo sull'iniziativa: con una spesa tutto sommato ridotta (< 100 mila euro) ed in tempi assai ristretti (poco più di 6 mesi, considerando che la pubblicazione del sito risale a fine 2008), Regione Lazio si è dotata di uno strumento efficace ed all'avanguardia per la promozione e la visibilità delle proprie iniziative.

4.4. Le criticità ancora esistenti

Sul piano pratico, il progetto non presenta criticità residue degne di nota. Anzi, l'interoperabilità con i sistemi SIR - HR (dal quale il portale estrapola i nominativi del personale) e Bilancio - Atti amministrativi (dal quale vengono estratte le delibere regionali) mostra come si tratti di uno strumento alquanto evoluto.

Il superamento delle difficoltà connesse alla pubblicazione *on line* delle determinazioni e infine l'integrazione con il sito collegato di Trentamesi.org, in particolare per la consultazione delle delibere, sono i due aspetti su cui appare possibile intervenire per rendere ancora di più il portale della Trasparenza Totale di Regione Lazio uno strumento efficace di innovazione.

13. Per "accessibilità" deve intendersi la capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari.

14. La web usability è un approccio della progettazione web finalizzato a rendere le pagine Internet semplici da usare per l'utente finale, e tale da non richiedere alcuna formazione specifica.

4

I controlli interni

- “ Un segnale tangibile di cambiamento: obiettivi concreti e misurabili e nuove schede di negoziazione e valutazione degli obiettivi ”
- “ Monitoraggio **trimestrale** e monitoraggio **mensile**: un sistema che assicura la trasmissione tempestiva delle informazioni raccolte per una risoluzione rapida delle criticità emerse ”
- “ 2006: la Regione Lazio introduce la funzione di **internal audit** ”

Premessa

Il sistema italiano è stato per molto tempo caratterizzato dalla prevalenza di controlli che non consentivano di cogliere e valutare nella sua complessità l'attività amministrativa anche alla luce di criteri non solo giuridici e diversi dalla legittimità dell'atto amministrativo.

Questo sistema è stato radicalmente innovato, a livello nazionale, dal D.lgs. n. 286 del 1999 in materia di controlli interni che, rispetto ai controlli tradizionali, si differenziano per numerosi aspetti tra i quali l'oggetto, rappresentato dall'intera attività; l'utilizzo di parametri anche e soprattutto diversi dalla legittimità; e per il fatto di essere di norma successivi o contestuali all'esercizio del potere.

Diversa e ulteriore è, poi, soprattutto, la finalità dei controlli interni, come si ricava anche dalle misure che possono venir adottate all'esito del loro svolgimento. I controlli di questo tipo, infatti, mirano principalmente a migliorare l'attività amministrativa svolgendo una funzione di supporto all'attività di indirizzo e dirigenziale. In quest'ottica, le misure sanzionatorie, laddove mantenute, passano in secondo piano e vengono affiancate da

misure nuove volte ad ottimizzare, anche attraverso interventi correttivi, i rapporti tra costi e risultati.

In relazione alle nuove finalità perseguite, le procedure di controllo assumono nuove caratteristiche: il processo si connota sempre più per essere un processo circolare all'interno del quale, attraverso uno scambio continuo di informazioni tra i soggetti coinvolti nelle procedure di controllo, i vertici politici collaborano con i vertici amministrativi nella definizione degli obiettivi e i controllori collaborano con i controllati nell'ottica di un costante miglioramento dell'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

La Regione Lazio ha adottato, nel 2002, norme che riprendono i principi in materia di controlli interni e, a partire dal 2006, ha istituito la funzione di internal audit. Nonostante le previsioni normative, tuttavia, sino al 2005 i controlli interni, e, in particolare, il controllo di gestione e la valutazione e controllo strategico, hanno presentato numerose criticità e richiesto un significativo sforzo di miglioramento da parte degli organi di controllo insediati con l'avvio della nuova legislatura.

Parte prima

L'attività del Nucleo di valutazione e controllo strategico

1. L'attività di valutazione e controllo strategico. Un inquadramento normativo

L'attività di valutazione e controllo all'interno della Regione Lazio è disciplinata dal regolamento regionale n. 1 del 6 settembre 2002 relativo all'organizzazione della Regione, secondo il quale, in armonia con le disposizioni contenute nella legge sui controlli interni (D.lgs. n. 286/99), il "Servizio di valutazione e controllo strategico" è istituito al fine di supportare la Giunta regionale nell'esercizio delle funzioni di verifica dei risultati dell'attività amministrativa.

L'attività di valutazione e controllo strategico ha ad oggetto l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi e altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti. Il Nucleo di valutazione e controllo strategico è chiamato a svolgere funzioni di verifica dell'attuazione da parte dei direttori di dipartimento dei programmi strategici impartiti dalla Giunta, e del conseguimento degli obiettivi, conformemente agli indirizzi dati ed alle scelte politiche in precedenza effettuate. A tal fine, secondo quanto previsto dalla disciplina regionale, il Nucleo di valutazione deve definire i parametri di misura da assumere come indicatori per verificare l'effettiva realizzazione degli obiettivi e dei programmi (le direttive) che gli organi di governo, con l'ausilio della struttura competente in materia di programmazione, assegnano congruamente con la dotazione delle risorse. La scelta dei parametri è svolta di concerto con la struttura competente in materia di programmazione e con i direttori di dipartimento. La formalizzazione dei parametri di misura è contenuta nel documento di assegnazione degli obiettivi ai direttori di dipartimento.

Il Nucleo di valutazione, sempre al fine di svolgere le sue funzioni di verifica, deve, inoltre, effettuare il monitoraggio, anche in corso di esercizio, del conseguimento degli obiettivi assegnati dalla Giunta sulla base dei parametri di misura sopra richiamati, nonché

relazionare a quest'ultima sullo stato di attuazione degli obiettivi di programma individuando gli scostamenti e le relative cause. Affinché l'organo deputato al controllo possa concretamente svolgere tale attività, i direttori di dipartimento sono tenuti a fornire tutte le informazioni richieste.

Il Nucleo di valutazione e controllo strategico è anche chiamato a verificare l'adeguatezza della struttura organizzativa, nei suoi aspetti di funzionamento e di governo, rispetto agli obiettivi e la congruenza tra politiche e obiettivi e tra comportamenti e misure organizzative adottate, rispetto ai risultati ed alle finalità dell'azione amministrativa. A tal fine, con cadenza almeno semestrale, produce delle valutazioni di adeguatezza, affidabilità, funzionalità e coerenza da formalizzare in specifici rapporti. Siffatte valutazioni devono essere il risultato di un'attività di ricognizione e di analisi concordata preventivamente con gli organi politici.

Nell'ottica di una costante collaborazione con l'organo politico, il Nucleo di valutazione e controllo strategico ha, poi, il compito di istruire e formulare per la Giunta le proposte di valutazione dei direttori di dipartimento. A tal fine elabora le metodologie per la valutazione, gestisce le attività previste in tutte le fasi della procedura di valutazione, produce i rapporti sulla base dei quali la Giunta valuta i direttori di dipartimento, supporta gli organi di governo nell'individuazione della tipologia dei provvedimenti da adottare e fornisce un supporto tecnico-metodologico alle valutazioni di competenza dei direttori di dipartimento.

Il Nucleo di valutazione e controllo strategico opera in piena autonomia operativa e risponde esclusivamente al Presidente della Giunta, al quale deve presentare periodicamente, almeno a cadenza semestrale, o su richiesta dello stesso, un rapporto sui risultati della propria attività.

Per quanto riguarda la composizione, il regolamento sull'organizzazione stabilisce che il Nucleo di valutazione e controllo strategico è un organo collegiale che deve essere composto da due esperti esterni all'amministrazione regionale e dal Direttore del servizio. Il Servizio è composto dal responsabile e da personale interno di varie categorie. L'organo collegiale è presieduto da uno dei componenti esterni, designato dalla Giunta. Il collegio si riunisce su iniziativa del proprio Presidente e disciplina al suo interno il proprio funzionamento. Il Direttore del servizio è nominato dalla Giunta con

le modalità previste dallo stesso regolamento. Gli esperti esterni sono nominati dalla Giunta e sono scelti tra professori universitari ed esperti in materia di programmazione e controllo, valutazione delle prestazioni del personale, organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

2. La situazione preesistente

La disciplina in materia di valutazione e controllo strategico, qui sinteticamente richiamata nei suoi punti principali, è stata, in passato, in parte disattesa nella prassi, determinando, di conseguenza, una frustrazione degli obiettivi sottesi alla previsione di procedure di valutazione e di controllo strategico.

L'analisi della situazione di fatto esistente al momento dell'avvio della nuova legislatura - situazione in parte perdurata anche durante i primi anni di quest'ultima - ha mostrato, infatti, la mancata osservanza, da parte del Nucleo di valutazione, degli Assessori e dei Direttori sottoposti alla valutazione, di alcuni dei principi alla base del controllo strategico. Tra questi, ad esempio, non sono apparsi rispettati, in passato, né il principio dell'annualità del controllo, né quello della partecipazione dell'interessato al processo di valutazione, né, infine, quello della conoscenza diretta da parte del valutatore dell'attività svolta.

In concreto, le problematiche principali hanno riguardato sia la fase di negoziazione sia quella di valutazione, toccando, nello specifico, il rapporto tra gli attori coinvolti nelle diverse fasi del processo, la tempistica dei controlli, la formulazione degli obiettivi e l'oggetto della valutazione. Tutto ciò si è ripercosso, inevitabilmente, sull'intero sistema e sulle modalità stesse della valutazione svolta, rendendo il controllo strategico svolto in passato poco efficace ed incisivo.

Affinché i controlli possano efficacemente svolgere la loro funzione - ovvero quella di contribuire a garantire che gli indirizzi politici si realizzino grazie alla predisposizione, in una prima fase, di una serie di obiettivi, e lo svolgimento, in una seconda fase, della valutazione

sul loro raggiungimento - è necessario, infatti, che la procedura di valutazione sia strutturata in modo adeguato e secondo alcune imprescindibili linee direttrici che sono, invece, mancate in passato. Tra queste vi è la necessità che durante l'intera procedura siano previsti momenti di contatto e di scambio tra le diverse fasi e, principalmente, tra i diversi attori in esse coinvolti. Il Nucleo di valutazione dovrebbe rappresentare, in quest'ottica, non soltanto il soggetto "controllore", ma il *trait d'union* tra l'organo politico e l'organo amministrativo, tra coloro, cioè che fissano gli indirizzi e coloro che sono chiamati a dar loro concreta attuazione.

È fondamentale, infatti, che tra i tre poli della procedura si instauri una collaborazione ed uno scambio continuo e costante di informazioni. Questo flusso di informazioni tra gli attori delle diverse fasi è un elemento imprescindibile per l'efficacia e l'effettività della valutazione: in primo luogo, infatti, sia nella fase di elaborazione degli obiettivi che in quella della valutazione, il Nucleo di valutazione deve poter disporre di informazioni complete; in secondo luogo, l'organo politico deve ricevere tutte le informazioni relative agli obiettivi e al loro raggiungimento con il duplice scopo di intervenire in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo e di modificare adeguatamente gli obiettivi per l'anno successivo; infine, i direttori, chiamati ad attuare gli obiettivi, devono essere messi in grado di poter dare loro attuazione, non solo nel senso di godere delle risorse necessarie, ma anche in quello di avere tutte le informazioni su cosa effettivamente si intende raggiungere (pochi obiettivi ma chiari e precisi).

Importante è poi, anche la tempistica dei controlli: l'intero procedimento dovrebbe essere scadenzato secondo tempi precisi, nel rispetto del principio dell'annualità del controllo. Il rispetto della tempistica deve essere tale da consentire, da un lato, agli organi di gestione di portare a termine gli obiettivi fissati in tempi congrui, e dall'altro, all'organo di valutazione di poter svolgere la propria attività di controllo in tempi utili per la successiva riprogrammazione.

Last but not least, gli obiettivi devono essere precisi e possibilmente corredati di parametri e note così da consentire un reale miglioramento ed una effettiva valutazione, ma anche da permetterne una loro più agevole comprensione da parte degli organi chiamati a darvi attuazione.

2.1. Le criticità inizialmente riscontrate

L'attività svolta dal Nucleo di valutazione sino al momento dell'insediamento della nuova Giunta regionale, presentava alcuni importanti fattori di criticità relativi a quasi tutte le fasi del procedimento di valutazione e controllo strategico. Questi riguardavano, nello specifico, la collaborazione tra attori coinvolti nella procedura - organo politico, componenti del Nucleo di valutazione e direttori - gli obiettivi, l'oggetto della valutazione e la sua tempistica (sul punto cfr. risultati dell'intervista alla dott.ssa Pollina, Presidente del Nucleo di valutazione dal 2006).

2.1.1. La scarsa collaborazione tra attori coinvolti nella procedura di valutazione

Il passato sistema di valutazione e controllo strategico era caratterizzato da una scarsa collaborazione, durante tutte le fasi del procedimento, tra gli attori coinvolti, ovvero tra l'organo politico, chiamato a svolgere l'attività di programmazione ed indirizzo, gli organi di gestione, chiamati a dare attuazione a tali indirizzi, e il Nucleo di valutazione.

Gli attuali componenti del Nucleo di valutazione hanno riferito di essersi trovati di fronte alla prassi negativa di non prevedere alcun momento di incontro tra i soggetti coinvolti nella procedura, né nella fase di elaborazione degli obiettivi, né in quella, successiva, della loro valutazione. Scarsa attuazione era poi, data al principio cardine nell'ambito dei controlli, della partecipazione dell'interessato alla procedura di valutazione. Ciò faceva sì che, da un lato, "l'attore politico", raramente, incontrasse "l'attore amministrativo" e, dall'altro, che i passati controllori svolgessero il proprio compito spesso in mancanza di qualunque forma di "contraddittorio" con i controllati. (Dati ricavati dall'intervista con la dott.ssa Pollina del Nucleo di valutazione e controllo strategico).

La mancata collaborazione tra gli attori coinvolti nella procedura e la quasi totale assenza di partecipazione del soggetto sottoposto alla verifica circa l'attuazione degli obiettivi impediva, di fatto, al controllo strategico di poter svolgere la sua funzione di *supporto all'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo*.

Questa situazione di criticità è probabilmente da ricondurre all'errata percezione del controllo strategico, della sua *ratio* e della sua finalità. In passato, è sembrata mancare cioè la consapevolezza da parte di tutti i soggetti coinvolti nella procedura che tale strumento di controllo non si esaurisce affatto nella valutazione finale dei risultati e nella predisposizione, a seconda dell'esito, di misure "premiali" o "sanzionatorie", ma rappresenta un fondamentale strumento di ausilio all'attività politica di indirizzo e programmazione.

2.1.2. Le criticità legate agli obiettivi

Questa funzione di supporto all'attività politica di indirizzo e programmazione è stata, in passato, ostacolata anche dalla non corretta formulazione degli obiettivi.

Questi dovrebbero presentare alcune caratteristiche minime, imprescindibili affinché il controllo possa dirsi effettivo e determinare un reale miglioramento. Tali caratteristiche sono così schematizzabili:

- Obiettivi condivisi anche da coloro che sono chiamati a darvi attuazione.
- Obiettivi ben delineati e specificati da parametri e indicatori numerici e oggettivi.
- Obiettivi con scadenze ragionevoli ma perentorie; presenza di scadenze intermedie.

Gli obiettivi analizzati, relativi agli anni sino al 2006, non sempre presentano queste caratteristiche ed anzi evidenziano spesso, sotto questo profilo, numerosi aspetti di criticità. Nel dettaglio si tratta, infatti, di obiettivi generici, in alcuni casi troppo numerosi e privi di indicatori numerici e scadenze intermedie.

a) Obiettivi troppo generici

Gli obiettivi adottati sino al 2006 erano, innanzitutto, obiettivi generici come risulta dall'analisi delle delibere di Giunta. Tra questi, a titolo di esempio, si segnalano i seguenti obiettivi:



“ Abbiamo reso il controllo strategico uno strumento effettivo di supporto all'attività politica di indirizzo e programmazione e utilizzato il sistema per sostenere una svolta meritocratica dell'organizzazione regionale ”

Dott.ssa Chiara Pollina
Nucleo di valutazione e controllo strategico

- “Supportare con continuità l'attività degli organi di direzione politica nelle relazioni internazionali; migliorare l'utilizzo delle opportunità offerte dall'Unione Europea. (Obiettivi per il Dipartimento Istituzionale).
- “Porre in essere con continuità azioni e iniziative mirate a favorire le pari opportunità. (Obiettivi per il Dipartimento Istituzionale).
- “Promuovere tutte le attività di competenza finalizzate a migliorare la gestione del rapporto di lavoro ed il sistema di relazioni sindacali”. (Obiettivi per il Dipartimento Istituzionale).
- “Potenziare la presenza dell'Amministrazione nelle relazioni nazionali ed internazionali”. (Obiettivi per il Dipartimento Sociale)
- “Promuovere relazioni e intese tra Regione Lazio e le altre amministrazioni regionali al fine di razionalizzare e coordinare con queste l'esercizio delle proprie funzioni”. (Obiettivi per il Dipartimento Sociale).
- “Potenziare la presenza dell'Amministrazione nelle relazioni nazionali ed internazionali”. (Obiettivi per il Dipartimento Territorio).

La formulazione generica degli obiettivi, adottata in passato, comportava due principali effetti negativi: da un lato, impediva agli organi deputati alla loro attuazione di comprendere effettivamente cosa fosse loro richiesto; dall'altro, consentiva un'elusione di fatto dei controlli pur a fronte del raggiungimento formale dell'obiettivo. L'analisi degli obiettivi adottati sino al 2006 ha mostrato, in alcuni casi, l'utilizzo dell'indicazione di sotto-obiettivi, ovvero l'inserimento accanto agli obiettivi delle misure da adottare per concretizzare l'obiettivo posto. Questo elemento positivo è stato, tuttavia, in concreto, vanificato dal fatto, che, come i documenti visionati dimostrano, in molte delle ipotesi nelle quali sono state previste misure di attuazione (o sotto-obiettivi) l'obiettivo è rimasto, a causa della genericità dello stesso sotto-obiettivo, altamente indeterminato.

Anche in questo caso, alcuni esempi tratti dalle delibere di Giunta degli anni sino al 2006 appaiono utili:

I.

Obiettivo: *Predisporre programmi e progetti al fine di accedere al massimo utilizzo delle opportunità offerte dall'Unione Europea.*

Misura (o sotto-obiettivo): *L'accesso alla totalità dei finanziamenti comunitari e all'85% degli stanziamenti di bilancio.*

II.

Obiettivo: *Attivare e potenziare i sistemi di verifica, analisi e valutazione dei risultati conseguiti dagli enti e dalle agenzie sottoposti a vigilanza.*

Misura (o sotto-obiettivo): *Stesura di relazioni di verifica bimestrali.*

b) Obiettivi privi di parametri di valutazione

La genericità degli obiettivi è da ricondurre anche all'assenza di parametri di valutazione e di indicatori numerici. Questi, al contrario, rappresentano degli elementi fondamentali all'interno di un sistema di controllo dei risultati in quanto consentono di valutare in modo oggettivo il concreto raggiungimento dell'obiettivo. L'introduzione di parametri e di indicatori numerici, allo stesso tempo, appare di estrema utilità anche per l'organo deputato all'attuazione dell'obiettivo in quanto consente di meglio comprendere cosa gli è richiesto di fare e su quali basi verrà, in seguito, svolta la valutazione. Dai dati raccolti risulta, invece, uno scarso utilizzo, in passato, dei parametri di valutazione, sebbene, in alcuni casi, come sopra visto, l'obiettivo sia stato affiancato dall'indicazione di alcuni sotto-obiettivi che consentono una migliore delimitazione ed individuazione delle misure da adottare (cfr. *supra* lett. a).

c) Obiettivi troppo numerosi

Gli obiettivi adottati in passato, erano, infine, spesso troppo numerosi. Il numero degli obiettivi fissati rappresenta, in questo senso un dato interessante: nel 2004, ad esempio, la media degli obiettivi per ciascun dipartimento era pari a 19 (con un massimo di 21 obiettivi per il Dipartimento Istituzionale e per quello Economico-occupazionale e un minimo di 15 obiettivi per il Dipartimento sociale). Alla scarsa definizione degli obiettivi, quindi, corrispondeva una sovrabbondanza degli stessi che contrastava con le scadenze annuali richieste dal Regolamento 1/2002 in materia di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale.

2.1.3. Le criticità legate all'oggetto della valutazione

Un altro elemento di criticità importante derivava dall'oggetto sul quale era svolta la valutazione. In base alla prassi invalsa sino al 2006, infatti, nonostante durante la fase istruttoria tutta la documentazione fosse acquisita da parte del Servizio di valutazione e da questo trasmessa al Nucleo di valutazione, la valutazione finale era effettuata su una sintesi di quanto fatto, scritta dagli stessi valutati. Ai Direttori era, cioè, chiesto di predisporre una relazione su quanto posto in essere in attuazione degli obiettivi assegnati e questo documento di sintesi rappresentava il solo oggetto di valutazione.

In questo modo, l'organo di controllo non formava il suo giudizio su dati oggettivi da esso stesso raccolti, ma su documenti elaborati dagli stessi controllati, all'interno dei quali era già insita una prima valutazione dell'attività svolta.

Tutto ciò impediva, nei fatti, una valutazione realistica ed imparziale, traducendosi pertanto in un grave *vulnus* per l'efficacia e l'efficienza dei controlli strategici.

L'analisi dei documenti raccolti relativi agli anni precedenti alla legislatura in corso ha poi, mostrato l'ulteriore prassi, altrettanto dannosa nell'ottica dell'effettività del controllo strategico, di non inserire le valutazioni all'interno delle delibere della Giunta regionale (cfr. delibere della Giunta regionale, anni sino al 2006).

2.1.4. La lentezza della procedura di valutazione

L'effettività del controllo strategico era, infine, fortemente limitata dalla lentezza della procedura di valutazione e dal mancato rispetto dei tempi fissati in sede di elaborazione ed indicazione degli obiettivi. Il principio dell'annualità dei controlli risultava, in passato, in concreto disatteso.

Questa situazione, in particolare, si è protratta sino al 2006, anno in cui il ritardo nella valutazione effettuata è stato molto elevato.

3. Le novità introdotte a partire dal 2006

Con la nuova legislatura, il Nucleo di valutazione si è posto il generale obiettivo di migliorare l'intero processo di valutazione e controllo strategico andando ad incidere direttamente sulle rilevate criticità. Il processo di rinnovamento del procedimento è stato avviato già a partire dal 2006, ma i dati mostrano che esso ha condotto a risultati positivi, principalmente, nell'ultimo biennio (anni 2008 e 2009).

Le novità principali hanno riguardato (come si vedrà più nel dettaglio nel proseguo del lavoro) tutte le fasi del procedimento, da quella iniziale della negoziazione degli obiettivi, a quella finale della valutazione, inserendo all'interno di esse numerosi momenti di contatto tra il Nucleo di valutazione, l'organo politico di indirizzo e gli organi di attuazione.

Per ottenere un complessivo miglioramento della procedura di valutazione e consentire alla valutazione di svolgere la sua funzione di supporto all'attività di indirizzo e programmazione da parte dell'organo politico, il nuovo Nucleo di valutazione è intervenuto secondo tre macro-direttrici:

1. Modificare la fase di elaborazione degli obiettivi attraverso:
 - Nuove schede di negoziazione degli obiettivi.
 - Maggiore collaborazione nella fissazione degli obiettivi tra assessori, direttori e Nucleo di valutazione.
 - Obiettivi più precisi.
2. Modificare la fase di valutazione attraverso:
 - Nuove schede di valutazione.
 - Ridefinizione dell'oggetto della valutazione.
 - Partecipazione del valutato alla fase di valutazione.
3. Rispettare la tempistica attraverso:
 - La previsione di scadenze intermedie.
 - La continua sollecitazione da parte del Nucleo di valutazione nei confronti dei Direttori.

4. Le novità introdotte nella fase di elaborazione degli obiettivi

4.1. Un segnale di cambiamento: le nuove schede di negoziazione degli obiettivi

Con l'intento di inviare un segnale "tangibile" del cambiamento in atto, il Nucleo di valutazione ha predisposto, già a partire dal 2006, nuove schede di negoziazione e di valutazione (su queste ultime si rinvia a quanto si dirà *infra* § 5.1.) degli obiettivi con le finalità di indirizzare al meglio l'attività dell'amministrazione al raggiungimento degli obiettivi definiti come strategici dalla Giunta; di introdurre processi di gestione realmente meritocratica dei Dirigenti; di facilitare l'integrazione fra le diverse Direzioni regionali e aree; di garantire, infine, la certezza e l'equità della valutazione.

In base alle nuove schede di negoziazione degli obiettivi questi sono oggi costruiti, per i Direttori regionali, sulla base delle proposte del Direttore stesso, della nota preliminare al bilancio, della Legge finanziaria regionale e del bilancio. Mentre per i Dirigenti sottordinati, gli obiettivi sono costruiti sulla base delle proposte del Dirigente medesimo e degli obiettivi assegnati al Direttore sovraordinato.

4.2. L'importanza della collaborazione tra politica e amministrazione

L'introduzione di nuove schede di negoziazione degli obiettivi ha rappresentato la "forma" di un cambiamento sostanziale più profondo che ha riguardato da un lato, le modalità di negoziazione degli obiettivi e, dall'altro, il contenuto e le caratteristiche di questi ultimi (su cui *infra* § successivo).

Sotto il primo profilo, le interviste svolte e l'analisi della documentazione raccolta testimoniano un importante cambiamento

rappresentato dal progressivo aumento della *collaborazione tra "politica" e "amministrazione"* e tra il Nucleo di valutazione, da un lato, e gli Assessori e i Direttori, dall'altro.

In questo modo, la fase di elaborazione degli obiettivi si è "trasformata" in una *fase concertata di negoziazione effettiva degli obiettivi*.

Questo successo è stato realizzato attraverso la previsione di numerosi momenti di incontro e scambio all'interno della fase iniziale (nonché di tutto l'arco della procedura).

La scheda obiettivo, infatti, a partire dal 2006 è elaborata sulla base delle proposte che provengono dai direttori secondo un modello di tipo *bottom up*. Una volta adottata, inoltre, la scheda viene nuovamente sottoposta ai Direttori affinché possano proporre eventuali ulteriori modifiche.

Ciò consente, rispetto al passato, l'adozione di *obiettivi condivisi con il Direttore*.

Una volta individuata, su queste basi, un'ipotesi di obiettivo, la nuova prassi procedurale seguita dal Nucleo di valutazione prevede anche un incontro con l'Assessore competente per materia: si tratta di una novità in passato non prevista, giustificata dall'obiettivo, sopra ricordato, di raggiungere un elevato grado di coinvolgimento sia della *"politica"* che dell'*"amministrazione"* nella predisposizione degli obiettivi strategici.

La ricerca ha mostrato al riguardo, a partire dal 2006, un aumento progressivo, seppur non ancora totale (su questo cfr. *infra* § 7), del grado di collaborazione da parte degli Assessori nei confronti del Nucleo di valutazione, nonché nel processo di apprendimento reciproco tra questi. Ciò ha determinato due effetti positivi. In primo luogo, il Nucleo di valutazione ha potuto, rispetto ad una fase iniziale, "calibrare" meglio gli obiettivi determinandone in modo più preciso, ma anche più realistico, i contenuti.

In secondo luogo, gli Assessori, grazie al loro maggiore coinvolgimento, sono stati messi in grado di intervenire concretamente nella formalizzazione dell'obiettivo e, anche in questo caso, il confronto con il Nucleo di valutazione ha consentito l'individuazione di obiettivi più specifici ed allo stesso tempo più realizzabili.

Tutto ciò ha condotto all'adozione di *obiettivi costruiti insieme all'Assessore competente per materia*.

Sempre nell'ottica della collaborazione tra attori coinvolti nella

procedura di valutazione e, nella specie, nella fase di fissazione degli obiettivi, un ulteriore miglioramento ha interessato la collaborazione tra Assessori e Direttori. Nella nuova prassi, infatti, sono stati previsti ed incentivati incontri tra la "politica" e l'"amministrazione", ovvero tra l'organo di indirizzo e programmazione e gli organi chiamati ad attuare gli obiettivi posti.

4.3. Obiettivi concreti e misurabili

Il Nucleo di valutazione si è poi, impegnato in un complessivo "restyling" degli obiettivi con il risultato di renderli *concreti e misurabili*.

L'analisi dei documenti rilevanti ha mostrato sul punto un profondo cambiamento rispetto al passato. Gli obiettivi adottati risultano, nel complesso, più dettagliati, di più immediata e agevole comprensione ed elaborati in modo strumentale al successivo controllo.

Ciò è stato ottenuto attraverso l'inserimento, per ciascun dipartimento, accanto agli obiettivi assegnati, di parametri. Questo dato, assente nella documentazione anteriore al 2006 appare, anche alla luce delle testimonianze raccolte, di particolare utilità sia per i Direttori, nella fase di attuazione, sia per il Nucleo di valutazione nella fase di controllo. Più concretamente, infatti, il parametro - che spesso consiste nella previsione di indicatori numerici o nella previsione di scadenze intermedie - consente di specificare meglio l'obiettivo posto.

Altre volte, l'articolazione obiettivo-parametro (dato generale-dato particolare) viene ulteriormente specificata secondo lo schema: finalità - obiettivo - parametro - note. Queste sono state introdotte per la prima volta nel 2008, mentre nel 2009 sono state rese più dettagliate.

La finalità, che consente di inquadrare per grandi linee i risultati che si raggiungeranno attuando gli obiettivi ivi contenuti, è, quindi, specificata dagli obiettivi, i quali indicano più precisamente le misure concrete da adottare e, soprattutto, dal parametro, il quale determina un ulteriore inquadramento dell'attività che in concreto andrà svolta offrendo coordinate temporali o numeriche.

Infine, nelle "note" il Nucleo di valutazione indica la documentazione sulla base della quale verrà svolta la valutazione e, laddove siano stati

riscontrati dei problemi, ne dà conto insieme ad alcune indicazioni circa le modalità per tentare di risolverli.

Ciò consente di conseguire due effetti positivi.

Un primo effetto riguarda i Direttori i quali, in questo modo, sono informati sin dall'inizio, di quali saranno le uniche evidenze del raggiungimento da parte loro degli obiettivi.

Un secondo effetto riguarda l'efficacia stessa del controllo, in quanto attraverso l'introduzione delle "note" (oltre che dei parametri) sono ostacolati i passati atteggiamenti dei Direttori volti ad eludere i controlli attraverso un'attuazione "solo formale" degli obiettivi. In precedenza, infatti, alcuni Direttori erano soliti inviare come documentazione comprovante il raggiungimento dell'obiettivo, documenti dai quali ciò emergeva *solo formalmente* e dai quali, al contrario, non era ricavabile nulla sullo svolgimento di un'attività sostanzialmente volta al perseguimento dell'obiettivo. La realtà ha, inoltre, dimostrato - come già teorizzato dagli studiosi del controllo strategico - che obiettivi più concreti, misurabili e sfidanti generano un incremento delle prestazioni. I dati del 2009 al riguardo mostrano, infatti, un tasso maggiore di attuazione dei nuovi obiettivi modificati secondo le coordinate sopra evidenziate (cfr. intervista con la dott.ssa Pollina del Nucleo di valutazione).

Infine, l'analisi della documentazione evidenzia una significativa riduzione e razionalizzazione del numero degli obiettivi a partire dal 2006.

4.3.1. Le novità in materia di copertura finanziaria degli obiettivi

Un altro importante risultato della legislatura in corso in materia di obiettivi ha riguardato, a partire dal 2006, l'effettiva garanzia per questi ultimi della copertura finanziaria da parte del bilancio di previsione.

Ciò è l'effetto di una serie di "aggiustamenti" apportati, nella prassi attualmente seguita, alla procedura di valutazione e controllo strategico. A partire dall'inizio della legislatura, infatti, il Nucleo di valutazione ha proceduto annualmente ad elaborare gli obiettivi e ad adottare le schede obiettivo *sulla base delle note preliminari al bilancio*.

Inoltre, solo al momento dell'approvazione del bilancio, verificata l'effettiva disponibilità dei fondi - misurata rispetto al fabbisogno

specificato dai direttori in fase di definizione degli obiettivi - il Nucleo di valutazione procede o meno all'inserimento dell'obiettivo nella proposta di delibera di Giunta. Il riferimento per tale verifica è costituito dalla dichiarazione fatta dai direttori nella scheda obiettivo, nella quale è chiesto di *specificare il fabbisogno economico necessario per l'attuazione degli obiettivi fissati nonché di indicare su quale capitolo di bilancio andranno a gravare tali fondi.*

Un'altra novità in materia ha, infine, interessato la stessa formulazione e redazione delle note preliminari al bilancio le quali oggi sono adottate sulla base di *standard* comuni che ne consentono la comparazione.

5. Le novità in materia di valutazione

Le novità in materia di valutazione sono state molteplici a partire dalla stessa riaffermazione dei principi ad essa sottesi e in passato, come si è visto, nella sostanza disattesi. Il Nucleo di valutazione insediato a partire dal 2006, infatti, si è posto l'obiettivo, attraverso le novità di cui si dirà, di garantire questi principi, tra i quali quello della diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte del valutatore di prima istanza, quello dell'annualità e quello, infine, della partecipazione al procedimento del valutato.

5.1. Le nuove schede di valutazione

Richiamando quanto già detto, si ricorda che il cambiamento anche in relazione a questa fase è stato, innanzitutto, segnato dall'introduzione di nuove schede di negoziazione e valutazione degli obiettivi, al fine di garantire la certezza e l'equità della valutazione, e dall'introduzione di parametri ed indicatori numerici facilmente misurabili, tali da consentire una valutazione oggettiva circa il reale grado di conseguimento dell'obiettivo fissato.

5.2. Il nuovo oggetto della valutazione

Un'importante novità nella fase finale della procedura di valutazione ha, poi, riguardato *l'oggetto* stesso della valutazione. Come sopra ricordato, in passato, questo era rappresentato da una sintesi che gli stessi soggetti sottoposti a valutazione presentavano su cosa avevano fatto o avevano, comunque, intenzione di fare.

Oggi, al contrario, la valutazione viene effettuata sulla base di elementi oggettivi tenendo conto, si è detto, di parametri ed indicatori altrettanto oggettivi. Il Nucleo di valutazione valuta direttamente la documentazione effettivamente prodotta e ritenuta necessaria per la verifica circa il raggiungimento dell'obiettivo

(documentazione tra l'altro già indicata, come si è in precedenza ricordato, nelle nuove schede obiettivo). Non è più, quindi, necessario per i Direttori redigere relazioni relative al raggiungimento degli obiettivi e laddove, comunque, prodotte, queste non rappresentano più l'oggetto della valutazione.

Sono, poi, valutate direttamente le prestazioni dei dirigenti nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate.

Un miglioramento è stato ottenuto, anche in materia di valutazione dei c.d. "obiettivi mediati", per svolgere la quale viene richiesta ai Direttori non solo la documentazione circa l'utilizzo dei fondi assegnati, ma anche una documentazione che attesti che da parte loro ci sia stato un effettivo controllo sul loro utilizzo.

Per quanto riguarda le valutazioni dei dirigenti sovraordinati e sottordinati, queste sono oggi collegate, ma la correlazione non è lineare con la conseguenza che può verificarsi un diverso grado di raggiungimento dell'obiettivo tra i due soggetti, in ipotesi maggiore per il sottordinato e minore per il soggetto sovraordinato.

Sul punto si segnala che a partire dal 2008 il Nucleo di valutazione ha supportato i Direttori nella loro attività di valutazione per rendere efficace il sistema di valutazione per tutti i dirigenti e aiutare i Direttori a svolgere un'attività di valutazione nei confronti di questi ultimi anche laddove questa possa dar luogo ad esiti negativi. A tal fine è stata svolta ad opera del Nucleo di valutazione un'attività di formazione che si è tradotta, nel periodo a cavallo tra il 2008 e il 2009, in tre incontri volti ad aiutare i Direttori a definire gli obiettivi, fare i *feedback* ed effettuare le valutazioni. La partecipazione registrata è stata elevata.

Infine, la valutazione viene compiuta anche sulla base dei dati prodotti dal controllo di gestione, pur non limitandosi a questi, a testimonianza della stretta interconnessione, anche nella prassi, tra i differenti organi preposti ai controlli interni all'interno della Regione.

6. Il rispetto della tempistica

Un ultimo, ma non meno importante, risultato positivo conseguito da parte del Nucleo di valutazione, in particolare negli ultimi due anni, ha riguardato il rispetto della tempistica e dunque del principio dell'annualità della valutazione.

Come ricordato, in passato e sino al 2006, la tempistica non è stata nella sostanza rispettata. A partire dal 2007, invece, ogni fase si è svolta nei tempi previsti e l'intera procedura è riuscita a concludersi entro l'anno.

In particolare, dai dati raccolti, risulta che la proposta di obiettivi ai Direttori è effettuata verso il mese di ottobre e già a dicembre (subito dopo l'adozione delle note preliminari al bilancio nel mese di novembre) viene elaborata l'ipotesi di obiettivo. Ciò consente di riuscire ad effettuare una serie di incontri e scambi con i Direttori per l'introduzione di eventuali modifiche, nonché con gli Assessori, e di definire e assegnare, infine, gli obiettivi ai vertici entro febbraio (nel 2008 l'assegnazione è avvenuta i primi giorni di marzo, mentre nel 2009 è avvenuta il 27 febbraio).

Una volta adottati gli obiettivi da parte della Giunta, inoltre, il Servizio di valutazione nella prassi procede ad inviare le delibere sia in formato cartaceo che via email al fine di accelerare il più possibile i tempi.

La tempistica risulta rispettata, grazie all'operato del Nucleo di valutazione, con il supporto del Servizio di valutazione, anche nella fase di valutazione.

All'inizio del mese successivo alla scadenza dell'obiettivo, infatti, viene inviata una lettera ai Coordinatori dei dipartimenti nella quale vengono allertati i Direttori sulla documentazione eventualmente mancante e viene fissata una scadenza per l'integrazione (metà del mese successivo alla scadenza dell'obiettivo).

Il rispetto della tempistica, secondo quanto è emerso dalle interviste, va collegato anche alla progressiva attuazione del progetto "Trasparenza totale" (cfr. cap. II) in base al quale vengono pubblicati *on line* tutti gli obiettivi e i relativi risultati. Prima dell'avvio di questo progetto, infatti, si registrava una scarsissima collaborazione da parte dei Direttori, mentre ora, al contrario, il timore di veder pubblicati risultati negativi sta avendo un effetto deterrente rispetto ad atteggiamenti poco collaborativi.

7. Risultati raggiunti, criticità ancora esistenti e progetti per il futuro

Come emerso dall'esame sinora svolto, la valutazione dell'attività svolta dal Nucleo di valutazione e delle novità apportate nella procedura risulta nel complesso positiva, soprattutto se messa in relazione con gli obiettivi che il Nucleo di valutazione si è posto a partire dal 2006. Ovvero:

- Utilizzare il sistema come strumento di indirizzo per la realizzazione del programma politico della Giunta.
- Utilizzare il sistema per sostenere una svolta meritocratica dell'organizzazione regionale.
- Basare la valutazione su elementi oggettivi.
- Garantire i valutati in merito alla certezza del collegamento tra *output* e *outcome*.

Da quanto riscontrato, in particolare, emerge che le novità introdotte sotto il profilo procedurale e degli strumenti utilizzati hanno consentito, almeno in parte, al controllo strategico di svolgere la sua effettiva funzione di strumento di indirizzo che supporta l'attività di indirizzo e programmazione svolta dagli organi politici, nell'ottica di un miglioramento progressivo e costante della Regione Lazio.

Ai numerosi dati positivi si affiancano, tuttavia, ancora alcuni elementi di criticità.

Un primo problema riguarda le misure adottate (o meglio, "non adottate") in caso di raggiungimento parziale dell'obiettivo o in caso di mancato raggiungimento. A queste due evenienze non corrisponde ancora oggi, nella pratica, l'adozione di misure adeguate. Anche in presenza di risultati negativi, infatti, i dati mostrano l'ottenimento di punteggi molto alti e conseguentemente di misure premiali (quali l'attribuzione di *bonus* calcolati come percentuale sulla retribuzione annua lorda). Ciò ostacola le finalità migliorative sottese

al controllo in quanto, si traduce di fatto, nella mancanza di forme reali di incentivo alla realizzazione degli obiettivi.

Un secondo problema riguarda la collaborazione con gli Assessori. Questa, infatti, pur in parte ottenuta, non è ancora totale. Ciò è stato ricollegato, secondo le opinioni raccolte, alla mancata percezione, da parte di alcuni Assessori, della valutazione e del controllo strategico come uno strumento per raggiungere al meglio i propri obiettivi politici. La collaborazione con gli Assessori, pur progressivamente migliorata, non ha ricevuto un grado di attuazione uguale rispetto a tutti gli Assessori.

Infine, problematico è risultato il rapporto tra il Direttore e i dirigenti i quali, spesso, non attuano i loro obiettivi e non collaborano con il Direttore nell'attuazione dei suoi obiettivi. A tal fine sarebbero utili incontri intermedi tra il Direttore, i dirigenti e il Nucleo di valutazione che, tuttavia, ad oggi ancora non sono mai stati svolti.

È da segnalare, in proposito, che nel 2009, grazie anche alla collaborazione con i Direttori e i Sindacati, si è giunti ad una bozza di accordo sulle caratteristiche del sistema di negoziazione e valutazione che rafforza il collegamento tra effettivo raggiungimento degli obiettivi e valutazione finale e contribuisce a dare piena attuazione alle linee guida sulla valutazione anche per tutto il personale dirigente.

Parte seconda

Il controllo di gestione

1. L'importanza del controllo di gestione all'interno delle pubbliche amministrazioni

L'evoluzione del controllo di gestione degli apparati amministrativi si inserisce nel più generale processo di riforma che ha investito le amministrazioni pubbliche negli anni Novanta del secolo scorso. Il passaggio da un modello organizzativo di tipo essenzialmente burocratico verso un modello improntato a tecniche gestionali ha infatti reso necessaria la realizzazione di un sistema di controlli idoneo a fornire valutazioni sempre più precise in ordine ai risultati, a cui è orientata l'attività dei soggetti pubblici. In quest'ottica, il controllo di gestione rappresenta uno strumento di fondamentale importanza, a supporto delle diverse fasi di pianificazione e controllo in cui è articolata l'attività di un'organizzazione pubblica. Esso è finalizzato, secondo quanto disposto dal d. lgs. 286/1999, a *verificare l'efficacia, l'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati* (art. 1, c. 1, lett. b). Da un lato dunque si inserisce nella fase di pianificazione, per la verifica della coerenza tra obiettivi perseguiti e risorse impiegate. Dall'altro concerne la fase di controllo dei risultati, misurando il conseguimento degli obiettivi da parte di ciascuna unità organizzativa. In questo modo l'attività di controllo permette all'amministrazione di rappresentarsi chiaramente le proprie disfunzioni e criticità, al fine di correggerle ed eliminarle.

La dimensione essenziale - per un'amministrazione al passo con i tempi - di questa tipologia di controlli si coglie avendo riguardo agli attuali interventi di riforma che interessano la Pubblica Amministrazione (v. d. lgs. 150/2009. Attuazione della l. 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche

amministrazioni). Non è un caso che le importanti modifiche che interessano il settore pubblico non abbiano tralasciato di mutare anche l'assetto organizzativo dei controlli interni, che dovrà pertanto essere ripensato alla luce delle indicazioni normative (art. 14, d. lgs. 150/2009). Il ruolo dei controlli interni in generale e del controllo di gestione in particolare - inserito in un processo riformatore della pubblica amministrazione, che costituisce nuovo sviluppo verso gli obiettivi dell'efficienza e della trasparenza dell'agire amministrativo - risulta così ancora fondamentale, non essendosi affatto esaurita la loro funzione di stimolo verso il miglioramento degli apparati pubblici.

2. La disciplina del controllo di gestione nella Regione Lazio

Il controllo di gestione è definito, dall'art. 29, c. 2, lett. b, del Regolamento organizzativo regionale, come l'attività «concernente l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati».

Esso rappresenta lo strumento di supporto per la funzione di pianificazione e controllo di tipo direzionale. In base a quanto stabilito dall'art. 32 del Regolamento di organizzazione della Regione Lazio n. 1/2002, «il controllo di gestione è l'attività diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi». L'efficienza alla quale si fa riferimento va qui intesa, secondo le coordinate offerte dallo stesso regolamento, come *la capacità di raggiungere gli obiettivi attraverso la combinazione ottimale dei fattori produttivi, ed è data dal rapporto tra*

il risultato ottenuto ed i mezzi impiegati per ottenerlo. Per efficacia si intende, invece, la capacità di raggiungere gli obiettivi e di soddisfare le esigenze degli utenti, interni ed esterni, ed è determinata dal rapporto tra il risultato ottenuto e gli obiettivi prefissati.

Il controllo di gestione è svolto da una struttura appositamente costituita, a livello dipartimentale, nell'ambito delle strutture direzionali di *staff* ed è rivolto, principalmente, alla rilevazione quantitativa e qualitativa delle attività svolte e dei servizi erogati, dei costi diretti ed indiretti e dei proventi ad essi eventualmente imputabili. A tal fine la struttura operativa deputata al controllo di gestione ha accesso a tutti documenti amministrativi del dipartimento e può richiedere informazioni verbali o scritte, nei limiti della normativa vigente.

La struttura deputata al controllo di gestione deve, in particolare, procedere alla *rilevazione* degli scostamenti tra obiettivi programmati ed obiettivi raggiunti; al *monitoraggio* del grado di soddisfacimento dei bisogni e delle aspettative degli utenti in relazione alle attività svolte ed ai servizi erogati; alla *verifica* del grado di realizzazione degli investimenti programmati; alla *verifica* della qualità dell'azione amministrativa ai sensi della legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241 del 1990) in direzione della trasparenza, della tempestività, dell'imparzialità, della legalità, del rispetto dei tempi procedurali e del coordinamento dell'azione amministrativa stessa.

Ai fini della valutazione degli elementi raccolti, l'organo incaricato del controllo di gestione utilizza parametri ed indicatori predeterminati in relazione alle finalità del controllo, alla natura delle attività e dei servizi sottoposti a controllo. Ove possibile utilizzerà, inoltre, i parametri gestionali *standard* determinati a livello nazionale o locale. Il livello di qualità dei servizi ed il grado di soddisfazione degli utenti sono rilevati attraverso gli strumenti ritenuti più idonei, tra i quali, sondaggi, interviste ed informazioni raccolte dalla struttura che cura le relazioni con il pubblico.

Quanto all'organizzazione dell'organo che svolge il controllo di gestione, l'art. 29, c. 3, lett. b) stabilisce che tale funzione *sia svolta da strutture che rispondono ai direttori di dipartimento, e, in senso analogo, l'art. 32, c. 2 dispone che il controllo di gestione venga effettuato da apposita struttura costituita, a livello dipartimentale, nell'ambito delle strutture direzionali di staff.*

Il regolamento di organizzazione citato prevede, infine, che siano forniti *report* gestionali ai direttori di dipartimento con periodicità almeno trimestrale e, comunque, non oltre il termine dell'esercizio finanziario.

3. Il concreto funzionamento del controllo di gestione all'interno della Regione Lazio. Un passo verso il miglioramento dello strumento del controllo di gestione

Le disposizioni contenute nel regolamento di organizzazione sono state ulteriormente arricchite e articolate nella prassi della Regione Lazio, a partire dal 2006.

Dall'analisi del "Manuale operativo in materia di controllo di gestione" e dagli incontri con i responsabili del controllo di gestione è emersa, infatti, un'articolazione molto precisa dell'organizzazione e del funzionamento del controllo di gestione all'interno della Regione Lazio che in parte va oltre, pur senza contraddirle, le previsioni contenute nel regolamento richiamato.

Al fine di dare la più ampia attuazione possibile all'obiettivo principale dell'attività del controllo di gestione - ovvero l'obiettivo di *"raccogliere le informazioni necessarie per guidare le decisioni che permettano il conseguimento di obiettivi precedentemente individuati, attraverso l'impiego efficiente delle risorse disponibili"* - la Regione Lazio ha adottato, per lo svolgimento della funzione di controllo di gestione, un **modello organizzativo di tipo decentrato**. Tale modello è caratterizzato dall'inserimento nei diversi settori

operativi, di particolari articolazioni organizzative dedicate al controllo di gestione, coordinate da una struttura centrale alle dirette dipendenze della Presidenza della Giunta.

La procedura di programmazione e controllo di livello gestionale è articolata in più fasi, è ciclica ed ha cadenza annuale.

3.1. Le fasi del procedimento

Le fasi principali sono due ed hanno rispettivamente ad oggetto:

- la definizione da parte delle strutture dirigenziali di linee di attività e di obiettivi operativi sulla base di scelte effettuate a livello di pianificazione strategica e degli indirizzi gestionali;
- il monitoraggio a cadenza trimestrale, con l'indicazione puntuale dei dati relativi allo stato di avanzamento dell'attività diretta al raggiungimento degli obiettivi gestionali stabiliti in sede di programmazione, nonché informazione sulle criticità emerse e sulle possibili soluzioni funzionali.

La fase di programmazione

Nella *fase di programmazione* i dirigenti preposti alle singole aree definiscono gli indicatori significativi per la misurazione dei processi e dei risultati. Essi effettuano, inoltre, le scelte di organizzazione del lavoro (assegnazione del personale) in stretto coordinamento con la Direzione Regionale Organizzazione e Personale, e stimano i fabbisogni, in termini di fattori produttivi (beni, servizi, etc.) necessari alla realizzazione delle attività previste.

La fase di monitoraggio

Nella *fase di monitoraggio*, invece, l'attività dei dirigenti è finalizzata all'attivazione, in parallelo allo svolgimento della gestione, di un tempestivo e puntuale sistema di rilevazione dei risultati conseguiti e delle risorse impiegate, indirizzato al presidio dei livelli di efficienza (in termini di rapporto risorse impiegate/risultati raggiunti) e di

efficacia (in termini di rapporto tra obiettivi posti e risultati raggiunti) ed all'eventuale adozione delle necessarie azioni correttive.

3.2. Le novità nel procedimento

Accanto a queste due fasi principali si collocano però, nella prassi, una serie di sotto-fasi volte a far sì che il controllo di gestione sia il più possibile efficace ed efficiente. Subito dopo l'avvio della fase di programmazione viene, infatti, intrapresa una serie di rilevazioni periodiche, relative allo stato di avanzamento delle attività, delle risorse e del livello degli obiettivi gestionali raggiunti, che permette una verifica costante del livello di implementazione. Grazie a questa complessa articolazione della procedura di controllo l'organo di indirizzo politico è costantemente in grado di rilevare lo stato di avanzamento e monitoraggio delle attività delle diverse Direzioni Regionali.

È poi prevista un obbligo di comunicazione e *reporting*. In attuazione di quanto previsto dall'art. 32 del Regolamento di organizzazione della Regione Lazio, ciascun dirigente preposto ad una singola area ha il compito di redigere una scheda all'interno della quale vengono indicate le risorse impiegate, aggregate per categoria, per il raggiungimento degli obiettivi gestionali stabiliti in fase di programmazione - incrociati con gli obiettivi strategici fissati dalla Giunta Regionale - nonché il dettaglio delle ore/giornata che la singola risorsa dedicherà all'obiettivo specificato. Questo sistema di *reporting*, gestito dall'Ufficio di Coordinamento del Controllo di gestione, rappresenta senza dubbio uno strumento molto utile al fine di monitorare il monte ore lavorate per ciascun'attività svolta con la precisa individuazione del personale coinvolto. Inoltre, le informazioni così ottenute sono utilizzate anche per il sistema di contabilità economica regionale e quindi per i *report* sui costi di funzionamento che il coordinamento del controllo di gestione elabora semestralmente per la Direzione Ragioneria Generale.



“ Prima dell’avvio della legislatura il Controllo di Gestione era orientato solamente ai costi, oggi quantità e qualità dei servizi offerti da tutte le strutture regionali sono diventate oggetto del controllo. ”

Dott. Vanni Sgaravatti
Controllo di gestione

4. Gli obiettivi di miglioramento posti a partire dal 2006 e i risultati raggiunti

Accanto all’introduzione di ulteriori momenti nell’articolazione della procedura di controllo come delineata dal regolamento regionale - quali, si è detto, la previsione di un monitoraggio continuo e costante e quella di un’attività di comunicazione e *reporting* - al momento del suo insediamento con la nuova legislatura, la struttura operativa deputata al controllo di gestione all’interno della Regione Lazio si è posta, anche, alcuni obiettivi specifici volti al miglioramento della funzione svolta e a garantire ad essa una reale effettività.

4.1. Gli obiettivi

Tra gli obiettivi posti alla base del sistema di controllo di gestione, a partire dal 2006, vi sono i seguenti:

- assicurare la coerenza tra obiettivi strategici e attività amministrativa, rendendo coerenti programmi e sistemi di valutazione delle *performance*;
- assicurare che le decisioni gestionali e amministrative siano assunte anche sulla base di dati e informazioni sull’efficienza e sull’efficacia;
- assicurare che gli obiettivi prefissati siano definiti sulla base di una reale fattibilità dei relativi programmi.

4.2. I risultati

Dai dati analizzati risulta che dal 2006 all’anno in corso (2009) il controllo di gestione è riuscito, nel perseguimento degli obiettivi sopra indicati, a raggiungere numerosi risultati positivi.

Per quanto riguarda il profilo dei rapporti tra gli organi di controllo (l’Ufficio di Coordinamento Controllo di Gestione ed il Nucleo di valutazione) sono stati raggiunti sensibili miglioramenti con riferimento a diverse problematiche.

In primo luogo, si è giunti ad un elevato livello di coerenza tra obiettivi strategici, obiettivi gestionali e programmi di attività. Ciò è fondamentale in quanto consente di verificare tempestivamente il livello di realizzazione concreta di obiettivi strategici ed impegni prioritari.

In questo modo è stata data attuazione al modello istituzionale previsto, secondo cui il Controllo di Gestione svolge l’attività diretta a misurare l’efficienza e l’efficacia dell’attività amministrativa ed il raggiungimento degli obiettivi delle strutture della direzione, *raccordandosi con tutte le strutture interne e con le strutture di supporto all’attività di direzione politica*, tra cui appunto il Nucleo di valutazione.

In secondo luogo è stata in gran parte superata l’errata percezione da parte del personale della Regione, dei rapporti tra l’attività svolta dal Controllo di gestione e quella svolta dal Nucleo di valutazione. Questi, infatti, venivano percepiti come quasi sovrapposti tra loro, nonostante l’attività svolta dal Nucleo di valutazione differisse sostanzialmente da quella svolta dal Controllo di gestione anche in relazione alla differenza tra gli obiettivi perseguiti dalle due divisioni. Questa erronea percezione si rifletteva negativamente sul grado di effettività delle due forme di controllo, causando ostacoli e problemi al corretto funzionamento del controllo svolto da parte del sistema di controllo di gestione. Grazie allo sforzo fatto dai due organismi di controllo, anche in termini di corretta informazione, oggi, al contrario che in passato, questa “errata percezione” risulta, in sostanza, essere stata superata.

Tra gli ulteriori risultati raggiunti, va segnalata l’adozione di indicatori di efficacia e di efficienza collegati alle attività programmate. Sul punto un aspetto di novità importante ha interessato l’elaborazione degli indicatori: rispetto al passato l’attività di elaborazione degli indicatori coinvolge oggi molto di più i dipartimenti. Nella fase di pianificazione e, in particolare, in quella della revisione tecnica degli indicatori di performance proposti, risulta, infatti, (da quanto emerso in sede di intervista con il responsabile della struttura di Coordinamento del Controllo di Gestione), lo svolgimento di almeno due riunioni con i Responsabili di ognuna delle 180 Aree Regionali

che fanno parte delle 26 Direzioni e dei 4 Dipartimenti. Sempre secondo quanto riferito in sede di intervista, il Coordinamento del controllo di gestione, inoltre, promuove e realizza riunioni e sessioni di lavoro direttamente con i Direttori Regionali e con i Dirigenti di Area per validare il documento di pianificazione definitivo e per assegnare gli obiettivi operativi.

Sono quindi proprio le Aree, le Direzioni e i Dipartimenti a proporre gli indicatori, secondo un sistema *bottom-up*, che prevede anche frequenti riunioni tra i componenti della struttura deputata al controllo di gestione ed i singoli direttori.

Un dato positivo è rappresentato dall'introduzione di un sistema di monitoraggio *mensile*, che si affianca al sistema di monitoraggio *trimestrale*. Ciò consente di trasmettere con maggiore tempestività le informazioni relative alle criticità e al grado di raggiungimento degli obiettivi perseguiti, per le attività di maggiore rilevanza.

Nell'ottica di una maggiore trasparenza, va, poi, segnalato quale fattore positivo l'inserimento, tra i costi di funzionamento delle strutture amministrative regionali, anche dei costi dei servizi erogati da Enti e Aziende Regionali, come evidenziato dai report relativi al budget degli Enti strumentali ed aziende regionali (2009). Imputando chiaramente i costi di ciascun ente controllato dalla Regione alla Direzione corrispondente, viene favorita una maggiore trasparenza ed una più diretta riferibilità a queste ultime delle attività delle controllate, spesso "trascurate" dai controlli anche in ragione della loro peculiare "posizione" giuridica. Con riferimento alla maggiore assunzione di responsabilità delle attività degli enti controllati da parte degli apparati amministrativi committenti, deve sottolinearsi anche un'ulteriore innovazione: l'inserimento nei programmi e nei relativi obiettivi operativi assegnati ai Dirigenti di Area di attività, la cui concreta realizzazione è stata affidata ad Enti Strumentali e Aziende Regionali. L'introduzione a partire dal 2006 di un sistema di valutazione preventiva basato sulla fattibilità degli impegni e degli obiettivi da raggiungere, sviluppato e concretamente sostenuto dal 2008, consente una valutazione orientata non più solamente ai costi, ma al rapporto tra

questi e le attività programmate dal soggetto sottoposto a controllo. Il superamento di un controllo di gestione orientato esclusivamente ai costi è stato avviato anche nei confronti di Enti ed Aziende controllate dalla Regione Lazio.

Pertanto sono stati predisposti appositi sistemi di valutazione relativi ai servizi erogati dagli enti controllati dalla Regione Lazio, a cui erano stati effettuati trasferimenti di fondi. In questo modo si è dato attuazione a quanto stabilito nel reg. org. reg. 1/2002, secondo cui il controllo di gestione non si limita ad un esame dei costi, ma assume a parametro anche la quantità e qualità dei servizi offerti. Dalle informazioni raccolte durante le interviste con il responsabile del Controllo di gestione è poi emerso un cambiamento relativo all'iniziale "resistenza" da parte degli enti controllati, i quali sarebbero oggi più collaborativi nella redazione del rispettivo piano di attività.

4.3. Le ulteriori novità in materia di controllo di gestione

Il Sistema di controllo di gestione ha poi dato avvio, sempre nell'obiettivo di un miglioramento della funzione da esso svolta, alle seguenti ulteriori attività e innovazioni:

È stato introdotto un sistema di contabilità economica mentre in passato si ricorreva a rielaborazioni dal sistema di contabilità finanziaria. Sono state avviate analisi di efficienza (Sperimentazione ABC) e di confronto con altre Regioni di servizi e processi.

Sono stati effettuati confronti tempestivi tra budget e costi a consuntivo per i servizi erogati da Enti e Aziende regionali.

Sono state svolte verifiche mensili a campione per la rilevazione delle evidenze dei risultati raggiunti.

È stata avviata la rilevazione di dati che comprovino gli impatti delle attività sul cittadino e sugli utenti, collegabili ad attività e programmi.

5. Le criticità ancora esistenti e i progetti per il futuro

Il processo di implementazione e miglioramento del sistema del controllo di gestione non è ancora terminato. Attualmente, infatti, restano, da un lato, alcuni punti di criticità mentre, dall'altro, sono già in piedi alcuni progetti di miglioramento per il futuro.

Tra le criticità ancora esistenti, due, in particolare, meritano di essere poste in luce.

Una prima criticità riguarda la posizione dei referenti del controllo di gestione di Direzione, che non hanno una collocazione organizzativa precisa come invece i corrispondenti responsabili del controllo di gestione di Dipartimento.

In questo modo, i referenti delle singole Direzioni regionali svolgono un semplice ruolo di supporto al funzionamento del sistema, mentre dovrebbero fornire valutazioni tecniche di livello per l'identificazione delle cause e dei rimedi per le criticità e gli scostamenti evidenziati dal sistema di controllo di gestione.

Il miglioramento delle competenze e un assetto organizzativo che dia maggiore responsabilità ai referenti delle direzioni regionali potrebbe garantire una piena effettività delle strutture deputate al controllo di gestione, che scontano attualmente un eccessivo grado di generalità (sono infatti istituiti solamente quattro Dipartimenti, a fronte delle ventisette Direzioni Regionali). Sarebbe pertanto opportuno ricondurre stabilmente tali strutture alle direzioni regionali, in modo da assicurare una corrispondenza più diretta tra l'attività oggetto del controllo ed il controllo stesso.

Una seconda e fondamentale criticità, evidenziata dai componenti della struttura preposta al controllo di gestione e che emerge anche

dall'analisi della documentazione raccolta, riguarda l'assenza di conseguenze in caso della mancata implementazione delle azioni correttive previste, in caso di scostamenti e criticità nelle attività programmate per perseguire gli obiettivi stabiliti.

In alcuni casi, il rifiuto di alcune Direzioni (circa il 10% del totale) di fornire informazioni e sottoporsi alle verifiche ha impedito che in quelle Direzioni potesse "funzionare" il sistema del controllo di gestione secondo l'impostazione regionale. Così facendo tali Direzioni sono rimaste di fatto scollegate e quindi non rappresentate nel quadro informativo a disposizione degli Organi di indirizzo politico amministrativo. Ciò ovviamente ha comportato una limitazione nell'efficacia del controllo di gestione in sé, il quale difetta ancora delle misure coercitive e sanzionatorie necessarie per poter automaticamente correggere tali anomalie.

Si tratta, tuttavia, di un problema insito nella struttura stessa dei controlli di gestione così come previsti dalla legge e non riconducibile a difetti o criticità proprie del controllo di gestione all'interno della Regione Lazio.

Tra i progetti per il futuro (primi mesi del 2010) si segnalano, invece:

- La predisposizione di un sistema informatico per una visione *on line*, in tempo reale, dello stato di programmazione e monitoraggio. Questo sistema andrebbe a sostituire le elaborazioni "manuali" dello staff del coordinamento.
- La predisposizione di un sistema di rilevazione dei costi per le attività che sono parte dei processi di erogazione dei servizi, inseriti in una stabile banca dati.
- Lo sviluppo e l'attuazione di un collegamento sistematico tra efficacia ed efficienza ed impatti e non più, invece, soltanto elaborazione a fine periodo.
- L'introduzione di un monitoraggio mensile dell'impegno e dei carichi di lavoro del personale nelle diverse attività di competenza di un'Area.

Parte terza

Internal audit

1. Una funzione strumentale al servizio della Pubblica Amministrazione

L'istituzione della funzione di Internal Audit rappresenta una delle significative novità del programma di modernizzazione realizzato nella legislatura regionale in corso.

Essa consiste in un'attività di controllo indipendente, operante all'interno e al servizio di un'organizzazione, attraverso cui esaminare e valutarne le attività, al fine di migliorarne l'efficienza e l'efficacia.

La peculiarità dell'Internal Audit è costituita dall'essere al servizio di tutte le componenti dell'apparato amministrativo. Per questo motivo, non si tratta solamente di una struttura di supporto degli organi di vertice, dedicata al fornire indicazioni per l'adeguamento ed il continuo miglioramento dei meccanismi di governo, favorendo una risoluzione tempestiva di problematiche inerenti la gestione, ma costituisce anche un valido supporto per le strutture oggetto del controllo, che sono chiamate ad elaborare soluzioni per porre fine alle disfunzioni riscontrate piuttosto che a "subire" pure e semplici azioni sanzionatorie.

L'applicazione in ambito pubblico di uno strumento ampiamente utilizzato nel settore privato costituisce una tappa fondamentale verso il pieno sviluppo di un'amministrazione più moderna, in cui siano chiaramente individuati e verificati gli obiettivi gestionali ed economici, sia garantita la trasparenza degli apparati e sia raggiunta un'allocazione corretta ed efficiente delle risorse finanziarie.

La creazione di una struttura di questo tipo all'interno della Regione Lazio rappresenta perciò la piena espressione della nuova filosofia regionale in materia di controlli. L'Internal Audit si configura infatti quale procedura di controllo in cui si pone in primo piano la funzione di indirizzo, nell'ottica di un continuo e progressivo miglioramento dell'attività amministrativa.

1.1 La situazione preesistente

Nella storia della Regione Lazio non vi è mai stato un organismo di controllo con le caratteristiche e che svolgesse i compiti propri dell'Internal Audit.

Uno studio, svolto in funzione dell'istituzione della struttura, ha evidenziato come all'interno dei dipartimenti vi fosse una situazione di profonda disomogeneità. Posta la presenza in ogni Dipartimento di un ufficio ispettivo generale, vi erano però una serie di strutture con denominazioni diverse riconducibili ad attività di controllo, peraltro non comuni a tutte le direzioni.

Una sola società regionale - la LAIT s.p.a. - risultava dotata di una propria struttura di Internal Audit. Quattro società - Agenzia Sviluppo Lazio, Bic Lazio, Filas e Litorale - presentavano un proprio modello organizzativo, sulla base di quanto disposto dal d. lgs. 231/01 ed un relativo Organismo di Vigilanza.

La circostanza che non tutte le direzioni fossero dotate di un proprio sistema di controllo creava significative disparità relativamente alla frequenza delle procedure di valutazione. È evidente inoltre come un simile assetto, del tutto privo di omogeneità, non permettesse comunque il medesimo livello di accuratezza e qualità nello svolgimento dei controlli.

L'introduzione di una struttura di Internal Audit pone le basi per poter superare simili criticità, apportando un vantaggioso sostegno all'amministrazione regionale nel suo complesso.

1.2 L'introduzione dell'Internal Audit a partire dal 2007. Uno sviluppo graduale e costante

L'istituzione della funzione di Internal Audit è stata prevista a partire dal 2006. Con regolamento regionale 2/2006 (Modifiche al regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1) si è provveduto a inserirla tra le strutture di diretta collaborazione della Presidenza Regionale, ponendola in relazione diretta con il Segretariato Generale. Fin dall'istituzione ne sono stati chiariti finalità, compiti ed attività.

Essa infatti è stata definita nel reg. reg. 2/2006 come una «funzione indipendente con compiti di verifica generale delle

procedure e dei contenuti delle attività delle strutture della Giunta e degli enti dipendenti».

Quanto ai compiti ed alle attività, ad essa veniva affidata «*la supervisione del sistema dei controlli e la valutazione in ordine:*

- a) *all'affidabilità e all'integrità delle informazioni di carattere finanziario e gestionale, nonché degli strumenti utilizzati per identificare, classificare e riportare i dati informativi;*
- b) *all'evidenza di eventuali scostamenti dei dati finanziari rispetto alle previsioni di bilancio e alle relative motivazioni;*
- c) *alle modalità stabilite al fine di garantire ottemperanza a politiche, programmi, procedure e normative;*
- d) *all'adeguatezza degli assetti organizzativi e dei processi gestionali rispetto all'economia di impiego delle risorse e all'efficacia e all'efficienza dell'azione amministrativa;*
- e) *ai sistemi o specifici programmi di verifica della rispondenza dei risultati operativi con gli obiettivi prefissati».*

Inoltre, tra gli specifici compiti della funzione, viene previsto di suggerire «*iniziative di miglioramento dei processi esaminati nonché tempi e modalità per la correzione delle anomalie.*»

Quanto all'organizzazione, viene stabilito che: «*[p]er lo svolgimento dei propri compiti la struttura si avvale di una segreteria operativa composta da personale messo a disposizione dal Segretario generale nell'ambito del proprio contingente di personale.*»

Poteri e compiti della struttura di Internal Audit sono stati successivamente integrati e specificati dalle "Linee guida per la Funzione Internal Audit", approvate con delibera della giunta regionale 10/10/2008, n. 706.

Tra le più importanti novità previste, vi è il riconoscimento - in capo ai soggetti che effettuano i procedimenti di Audit - di un ampio potere di accesso alle informazioni riguardanti le strutture interessate, consistenti nella documentazione relativa a contratti e convenzioni, nelle informazioni e dati riguardanti il personale, nei dati e nelle transazioni in bilancio, nei piani strategici, budget e più in generale piani economico finanziari, anche quelli relativi alla gestione del patrimonio regionale. Inoltre vi è l'obbligo, per i soggetti cui venga fatta richiesta, di fornire le informazioni necessarie allo svolgimento della procedura di controllo.

La procedura di Audit viene descritta in tutti i suoi passaggi fondamentali, dalla pianificazione fino agli interventi di verifica delle azioni correttive adottate.

L'insieme dei provvedimenti regionali che disciplinano l'attività di Internal Audit è stato completato dall'approvazione del "Manuale della funzione di Internal Auditing per la Funzione Internal Audit della Regione Lazio", che fornisce le modalità operative con cui svolgere l'attività di Internal Audit.

Sulla base di quanto previsto in tali provvedimenti regionali, il progetto per l'istituzione dell'Internal Audit è stato in seguito implementato in modo costante dagli organi di vertice della Regione Lazio.

Una serie di incontri svolti a partire dall'ottobre 2007, sotto la direzione di un'apposita struttura denominata Comitato Strategico, istituita con il compito di favorire la nascita e l'implementazione del sistema di Internal Audit nella Regione Lazio, ha portato in circa un anno alla costituzione della struttura.

Dal novembre 2008 è infatti iniziato il primo procedimento di Audit. Quindi, sulla base di tali evidenze, è possibile confermare lo sviluppo graduale e costante della funzione di Internal Audit, costituita in meno di due anni ed invero capace di stabilizzarsi e procedere regolarmente nello svolgimento dei compiti assegnateli.

2. Profili organizzativi e attività

2.1 L'organizzazione

L'attuale configurazione della funzione di Internal Audit è la seguente: definita quale struttura di diretta collaborazione, che riferisce direttamente al Segretariato Generale, conta su di un organico composto dal responsabile generale dell'Internal Audit ed altre quattro risorse.

Il responsabile generale, che coordina e gestisce l'attività della funzione, riveste un ruolo di carattere fiduciario. Per l'espletamento

di un simile incarico è richiesta un'elevata specializzazione professionale. La scelta dell'amministrazione regionale è ricaduta, dopo un primo periodo, su di un soggetto che non facesse parte dell'organico dell'amministrazione stessa, bensì proveniente dal settore privato.

Le quattro risorse che collaborano con il responsabile generale sono state individuate all'esito di una procedura di selezione tra il personale regionale, portando alla scelta di solamente 1/4 dei candidati iniziali.

A questi devono aggiungersi delle professionalità esterne, facenti capo ad una società di consulenza privata di nota professionalità, che affiancano i dipendenti pubblici nello svolgimento dell'attività. Questo assetto determina il sorgere di una sinergia positiva, permettendo la trasmissione del necessario *know-how* non semplicemente in via teorica ma con una continua formazione sul campo (v. par. 2.1.1).

In totale la funzione impiega 10 risorse.

La funzione è caratterizzata da un elevato grado di indipendenza. Essa infatti risponde direttamente e solamente alla Presidenza ed al Segretariato Generale, e non alle strutture su cui si esplica il controllo. Il responsabile generale infatti non dipende gerarchicamente da alcun responsabile di aree operative, ma si riporta gerarchicamente al Segretario Generale. In questo modo viene garantito ai componenti della funzione Internal Audit di effettuare le proprie analisi e valutazioni in maniera imparziale.

2.1.1 La formazione del personale dell'IA. La collaborazione pubblico/privato

La collaborazione di pubblico e privato assume rilevanza con particolare riferimento alla formazione del personale della struttura di Internal Audit. L'attività di Audit necessita di un elevato grado di specializzazione e pertanto si rende indispensabile un'adeguata formazione iniziale ed un aggiornamento costante.

Per quanto riguarda la formazione, il personale della funzione ha svolto un iniziale corso di formazione interna e partecipa regolarmente a corsi di aggiornamento.

L'elemento decisivo per garantire ai dipendenti pubblici un aggiornamento costante è rappresentato dal c.d. *training on the job*. La possibilità di lavorare fianco a fianco con esperti provenienti dal settore privato permette di sviluppare le specifiche competenze necessarie allo svolgimento dei compiti richiesti, in un'opera di costante messa a punto della propria esperienza professionale. Si tratta pertanto di un punto di forza dell'attuale assetto organizzativo dell'Internal Audit.

2.2 L'attività

L'attività dell'Internal Audit consiste nel fornire al vertice politico ed amministrativo dell'amministrazione pubblica regionale informazioni relative alle attività che sono state oggetto di analisi, allo scopo di conseguire un costante miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'organizzazione amministrativa.

Proprio per questa ragione l'attività non si esaurisce in un monitoraggio degli apparati regionali, essendo compito precipuo dell'Internal Audit anche quello di fornire suggerimenti agli stessi dirigenti delle aree sottoposte ad Audit, in modo da fornire loro un supporto nell'identificazione delle criticità tali da compromettere il raggiungimento della piena efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

In questo senso si conferma il ruolo di struttura di supporto dell'Internal Audit, che fornisce indicazioni utili non solamente agli organi di vertice, ma anche direttamente agli apparati oggetto del controllo, nell'ottica di una sempre maggiore collaborazione tra strutture controllanti e strutture controllate.

2.2.1 L'attività di Audit

L'attività di Internal Audit si articola in diverse fasi.

Pianificazione generale degli interventi

Questa prima fase integra la necessaria progettazione delle attività che la funzione andrà in seguito a svolgere. Ha una durata che varia



“ L’auditing costituisce la base rigorosa per la costruzione di una buona governance, al servizio dell’amministrazione pubblica e della sua dirigenza ”

Gian Luca Della Valle

Responsabile della struttura di Internal Audit

da uno a tre anni e deve essere sottoposta al parere del Segretario Generale ed approvata dalla Presidenza. Rappresenta pertanto il presupposto per programmare le attività di Audit. Essa dovrebbe comprendere anche un’articolata valutazione dei rischi, c.d. *risk assessment*, con cui si identificano tutte le aree più esposte a disfunzioni. L’attuale struttura dell’Internal Audit non è abbastanza solida per svolgere compiutamente questa valutazione, pertanto la progettazione degli interventi si è inizialmente basata su segnalazioni giunte dal Segretariato Generale o dalle Direzioni stesse, che indicavano la presenza di irregolarità o anomalie. In futuro sarà opportuna una più generale valutazione dei rischi (vi è in progetto di effettuarla al termine del primo ciclo di interventi di Audit), in modo da identificare compiutamente le aree in cui l’intervento della funzione risulta necessario.

Programmazione del singolo intervento di Audit

In questa fase vengono svolte le attività preliminari all’intervento vero e proprio, elaborando un programma di lavoro relativo all’attività da svolgere. Dall’analisi effettuata risulta che la struttura di Internal Audit della Regione Lazio faccia sempre precedere tale fase, essenziale per la buona riuscita dell’intervento, all’esecuzione dell’Audit.

Esecuzione delle attività previste dal programma di lavoro e valutazione dei rilievi riscontrati

Si tratta dell’attività di Audit vera e propria. Essa si articola in una serie di incontri con la struttura interessata. In una riunione preliminare vengono illustrati i compiti e le finalità dell’attività di Audit e viene descritto il programma di lavoro che si intende sviluppare. In questo modo viene perseguito l’obiettivo di rendere l’apparato soggetto ad Audit il più possibile partecipe del procedimento di controllo, che non dovrebbe essere inteso con finalità “punitive”, bensì quale occasione per individuare le criticità dell’apparato ed apportarvi miglioramenti. Coerentemente con tale approccio, di concerto con i dirigenti dell’apparato sottoposto ad Audit vengono elaborate determinate azioni correttive (c.d. *Action Plan*) volte alla

risoluzione dei problemi riscontrati, che l’apparato si impegna ad implementare.

Predisposizione dell’Auditing Report e chiusura dell’intervento

L’intervento di Audit si conclude con una riunione di chiusura con la struttura interessata, in cui vengono condivise le principali risultanze delle attività svolte. Contestualmente viene predisposto l’Audit Report. Questo evidenzia il giudizio complessivo sull’apparato soggetto ad Audit, le attività svolte, i problemi emergenti, i suggerimenti proposti e l’*Action Plan* elaborato. Ad esso si accompagna l’*executive summary*, che costituisce un rapporto di sintesi, che viene presentato agli apparati di vertice (Segretariato Generale e Presidenza).

Il Report viene infine condiviso con l’apparato interessato e la Presidenza regionale.

Questo sistema permette che vi sia sempre un alto grado di conoscenza dell’attività svolta da parte delle strutture di vertice, che sono poste nella condizione di conoscere nel dettaglio le cause delle problematiche riscontrate, così da poter operare - insieme ai responsabili dei diversi settori interessati dal procedimento di Audit - per l’eliminazione di queste, prevedendo la rigida implementazione degli *Action Plan* o l’elaborazione di soluzioni alternative.

È dunque di fondamentale importanza, per assicurare l’effettività dell’attività svolta dall’Internal Audit, che vi sia un momento finale di confronto tra l’apparato interessato dalla procedura di controllo e gli organi di vertice regionali. In questo modo si assicura che i risultati dell’attività dell’Audit non rimangano inattuati, e possano invece garantire i miglioramenti di efficienza ed efficacia a cui è finalizzato il controllo.

Esaminando complessivamente l’attività svolta fino ad ora dalla funzione di Internal Audit, risulta che sono stati portati a termine 3 interventi di controllo. La durata media di ciascun intervento è di circa 3 mesi. Attualmente sono in corso 2 ulteriori interventi di Audit, che dovrebbero concludersi entro la fine dell’anno. La funzione, dunque, superate le problematiche relative ad una iniziale fase di implementazione, opera attualmente secondo le scadenze previste.

2.2.2 Le attività complementari dell'Internal Audit. Monitoraggio, follow up e attività di reporting

L'attività di Audit non si esaurisce però in un controllo volto a segnalare le disfunzioni degli apparati sottoposti a verifica. Le finalità di supporto della funzione si esplicano anche nell'esercizio di una pressoché continua attività di monitoraggio e *follow up* degli interventi svolti ed in un'accurata attività di informazione degli organi di vertice, attraverso la predisposizione di Report bimensili ed annuali.

Il monitoraggio si esplica principalmente sugli *Action Plan*, e consiste in uno scambio di corrispondenza con la struttura interessata circa il livello di realizzazione delle misure in precedenza concertate.

L'attività di *follow up* si presenta come un vero e proprio intervento di verifica, da svolgersi presso l'apparato in precedenza sottoposto ad Audit, per verificare l'effettiva risoluzione delle inefficienze riscontrate. In questo modo l'attività di verifica dell'Internal Audit non si esaurisce con l'attività di *reporting* e la proposta di potenziali indicazioni per porre fine alle inefficienze, ma si sviluppa ulteriormente in un monitoraggio pressoché costante del grado di implementazione delle soluzioni che i soggetti sottoposti a controllo si sono impegnati ad attuare (il riferimento è soprattutto agli *Action Plan*). Questo sistema di controlli successivi permette così un continuo supporto all'attività degli apparati amministrativi, che inoltre in questo modo non "subiscono" un controllo, ma ne percepiscono l'effettiva valenza verso un progressivo miglioramento della propria attività.

Per quanto riguarda l'attività informativa, essa si articola in un sistema di Report bimestrali ed annuali rivolti alla Presidenza ed al Segretariato Generale. In questo modo le strutture di vertice ricevono un continuo aggiornamento sugli esiti delle attività svolte. Questo determina altresì un significativo collegamento tra la struttura di Internal Audit e gli unici organi a cui è chiamata a rispondere, che possono verificare l'esecuzione di quanto stabilito con i Piani d'intervento.

La funzione di Internal Audit ha fino ad ora emesso regolarmente i Report bimestrali, mentre il primo Report annuale è atteso per il periodo dicembre 2009/gennaio 2010.

3. Obiettivi posti e risultati raggiunti

La creazione e l'istituzione dell'Internal Audit all'interno della Regione Lazio rappresenta un importante punto di svolta nella messa a punto di un sistema di controlli adeguato e rispondente alle logiche di un'amministrazione al passo con i tempi.

Occorre verificare se i risultati raggiunti costituiscono gli attesi sviluppi degli obiettivi prefissati.

Creazione della funzione di Internal Audit

Tale obiettivo è stato senz'altro raggiunto, in due anni è stata dotata di una struttura che lavora in modo efficiente, col supporto esterno di un partner privato che favorisce la crescita della funzione.

Promozione della conoscenza della struttura e dei suoi compiti presso gli apparati amministrativi regionali

Si tratta di un obiettivo di capitale importanza. La piena conoscenza dei compiti dell'Internal Audit da parte di tutte le strutture regionali permetterebbe di vincere la tradizionale diffidenza nei confronti dei procedimenti di controllo, che si pongono invece come supporto e strumento di miglioramento dell'attività amministrativa.

Per quanto riguarda questo risultato è necessario porre una distinzione tra strutture sottoposte agli interventi di Audit ed altri apparati regionali. Rispetto alle prime l'operato della funzione di Internal Audit - che si esplica, durante gli interventi, in una prima fase di presentazione della struttura e dei propri compiti di supporto - permette l'instaurarsi di una proficua collaborazione tra soggetti controllori e controllati. Gli esiti sono però ancora carenti con riferimento agli apparati regionali nel loro complesso. A questo scopo sono stati progettati degli incontri con tutte le Direzioni regionali, per diffondere la cultura dell'Internal Audit nella Regione Lazio, che sarà necessario mettere in atto il prima possibile.

Svolgimento di dieci interventi di Audit entro la fine della legislatura

Tale obiettivo difficilmente potrà essere del tutto raggiunto. Attualmente sono stati conclusi tre interventi di Audit e ne sono in corso altri due, la cui fine è prevista per dicembre 2009. In prospettiva, tuttavia, se la funzione svolgesse una media di due interventi di Audit ogni tre mesi circa (dato ricavabile dall'esame degli interventi finora concretizzati), potrebbe compiere in totale sette/otto interventi l'anno, risultato del tutto soddisfacente.

4. Le criticità esistenti

Di seguito si segnalano alcuni aspetti di criticità emersi, su cui sarà necessario concentrare energie e risorse.

4.1 L'errata percezione delle varie funzioni di controllo

La presenza di diverse funzioni di controllo (Nucleo di valutazione, Controllo di gestione, Internal Audit), pur se molto utile ai fini di una completa verifica dello svolgimento dell'attività amministrativa regionale, rischia tuttavia di essere percepita, da parte delle strutture controllate, in modo improprio.

Non sempre vengono comprese le differenti aree di intervento delle funzioni di controllo: questo determina una sensazione di indebito appesantimento e sovrapposizione nei diversi procedimenti di verifica, svalutandone così l'effettiva incidenza. Il personale della Regione non è infatti incentivato ad una piena collaborazione, non comprendendo appieno le peculiarità dei distinti ambiti di intervento, soprattutto per quanto concerne le diverse finalità sottese alle varie tipologie di controlli.

Per ovviare a tale difficoltà, è pertanto opportuno porre in essere una estesa campagna informativa e attuare una serie di comunicazioni mirate, con lo scopo di diffondere il più possibile tra il personale regionale la cultura dei controlli, intesi quali strutture di supporto all'efficiente svolgimento dell'attività amministrativa.

4.2 Il controllo delle società controllate

Dalla verifica svolta, risulta che l'attività di Audit ha portato a significativi risultati con riferimento alle società controllate della Regione Lazio. Queste ultime, infatti, posta la peculiarità della loro natura, sono state tradizionalmente oggetto di controlli meno severi di quelli relativi alle strutture "interne" regionali (Dipartimenti e Direzioni), con conseguenze ovvie in termini di efficienza ed efficacia. Gli interventi di Audit possono invece direttamente esplicarsi - secondo quanto stabilito nelle disposizioni che ne regolano l'attività - su tali articolazioni privatistiche della Regione. Tuttavia, gli importanti esiti degli interventi finora svolti sono sempre conseguiti a verifiche aventi ad oggetto una Direzione regionale, e solamente in via indiretta le società controllate che si riferivano a questa. In futuro sono pertanto auspicabili interventi di Audit "diretti" sulle società controllate per porre fine a situazioni di inefficienza.

5. Progetti per il futuro

La creazione di una struttura di Internal Audit rappresenta un importante passo avanti nel sistema dei controlli della Regione Lazio. Ciononostante essa costituisce il punto di partenza per lo sviluppo di un articolato sistema di Auditing, che permetta un effettivo controllo sul complesso apparato amministrativo regionale.

Con riferimento ai profili organizzativi, ci si propone di evolvere l'attuale modello accentrato in una struttura mista. Il primo modello, attualmente in vigore, prevede l'esecuzione di tutte le attività di

Audit da parte di una singola struttura, che ha un ambito di competenza esteso a tutti i Dipartimenti della Regione Lazio e a tutte le Aziende ed Enti da questa controllati. La seconda tipologia organizzativa, che si inserirà in un percorso volto all'introduzione di un più capillare sistema di Auditing, sarà configurata in maniera più complessa: l'attività sui Dipartimenti e sulle Aziende ed Enti controllati verrà assegnata a specifiche unità organizzative della struttura di Internal Audit, suddivise in macroaree di intervento (dovrebbe trattarsi di circa sei aree di specializzazione), corrispondenti a tematiche di interesse regionale (quale ad esempio la sanità); a queste verranno affiancate due ulteriori aree di attività trasversali, la cui funzione riguarderà rispettivamente l'analisi dell'efficacia ed efficienza dei sistemi informativi e la prevenzione delle frodi; infine sarà prevista la creazione di una struttura di coordinamento.

Naturalmente un simile assetto amministrativo impone un significativo aumento delle risorse da impiegare nella funzione di Internal Audit. Secondo le stime effettuate, dovrebbe passarsi dalle attuali quattro risorse a circa venti/venticinque persone in ruolo.

Nell'ottica di un completo sviluppo della funzione assumono rilevanza anche i sempre più frequenti contatti tra la struttura dell'Internal Audit e l' AIIA (Associazione Italiana Internal Auditors), con lo scopo di creare, attraverso la stipulazione di un Protocollo di intesa, una collaborazione stabile e durevole tra la funzione regionale e l'associazione nazionale. In questo modo vi sarebbero, tra gli effetti positivi di tale collaborazione, sicuri benefici con riferimento alla formazione del personale (la Regione Lombardia, ad esempio, è supportata dall'AIIA per quanto concerne l'area formativa).



www.regione.lazio.it



REGIONE
LAZIO