



Governo italiano
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione

Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione

Anno 2007

Volume II

VOLUME II

Indice

Capitolo 1	Le carenze strutturali del sistema-Italia	7
	1.1. Modernizzare il paese: le priorità	11
	1.2. L'importanza di una strategia	17
Capitolo 2	La pubblica amministrazione	25
	2.1. Luci e ombre	27
	2.2. L'azione intrapresa dal Governo nei primi mesi	31
	2.2.1 La strategia d'azione	31
	2.2.2 Riorganizzare la P.A.: il "Piano industriale"	32
	2.2.3 Operazione trasparenza	34
	2.2.4 L'assenteismo nel pubblico impiego: il monitoraggio delle assenze	38
	2.2.5 Premiare le eccellenze: l'iniziativa "Non solo fannulloni" e il concorso "Premiamo i risultati"	39
	2.2.6 L'Operazione semplificazione	41
	2.3. La riforma del pubblico impiego	47
	2.3.1 I diritti e i doveri del dipendente pubblico	47
	2.3.2 La mobilità delle funzioni e del personale	48
	2.3.3 La contrattazione collettiva nel pubblico impiego	50
	2.3.4 La manovra retributiva del Governo per il biennio 2008-2009	52
	2.3.5 Il nuovo modello contrattuale: punti acquisiti	59
	2.3.6 Il federalismo contrattuale	60
	2.4. La valutazione della <i>performance</i>	63
	2.4.1 La valutazione dei dirigenti e del personale: una nuova politica del merito	63
	2.4.2 La valutazione delle amministrazioni pubbliche	65
	2.4.3 Qualità e customer satisfaction: il ruolo del cittadino	69
	Appendice: interventi normativi in materia di P.A.	71

Capitolo 3	L'innovazione	85
3.1.	La politica del Governo per l'innovazione	87
3.1.1	Il piano d'azione	87
3.1.2	Un approccio di sistema	88
3.1.3	Il ruolo dell'azione di governo	90
3.2.	L'azione del Governo nei primi mesi	93
3.2.1	La digitalizzazione della pubblica amministrazione e i rapporti con i cittadini	93
3.2.2	Reti amiche	96
3.2.3	Gli indirizzi di legislatura	98
3.3.	I progetti di sistema	103
3.3.1	Il sistema Sanità	103
3.3.2	Il sistema Giustizia	105
3.3.3	Il sistema Istruzione	106
3.4.	Le azioni trasversali	111
3.4.1	La banda larga	111
3.4.2	La rete pubblica	113
3.5.	Una nuova organizzazione per il sistema dell'innovazione	119
	Appendice 1: interventi normativi in materia di innovazione	121
	Appendice 2: le prime iniziative in campo internazionale	125
	Note	129

Indice box

Le indicazioni sulla public governance dell'OCSE	10
I costi sostenuti dalle imprese per oneri amministrativi	12
I “numeri” della modernizzazione del Paese	15
La strategia europea per l'innovazione	21
Il riordino delle agenzie	32
Operazione graffiti: puliamo le città	46
Un riferimento oggettivo per la dinamica delle retribuzioni di fatto	55
Il ruolo della valutazione nel ciclo di governance: alcune esperienze	66
Il servizio anticorruzione	68
La Delivery unit	70
La legge finanziaria 2009	82
Il Protocollo d'intesa per l'Esposizione Universale di Shanghai 2010	94
I Protocolli di intesa con Microsoft	95
Il Progetto Università digitale	107
Servizi in rete per le scuole	108
Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione	119

Le carenze strutturali del sistema-Italia

In Italia si rilevano ritardi allarmanti nel mercato del credito, nella ricerca e innovazione, nella dimensione delle imprese, nel mercato del lavoro, nella formazione, nell'istruzione, nell'università e nella pubblica amministrazione. Questi *deficit* strutturali costituiscono una vera e propria zavorra che frenano lo sviluppo del Paese che lentamente è sceso nelle classifiche internazionali; nell'ultimo decennio l'Italia è, infatti, cresciuta meno dei suoi principali *competitors* europei: secondo i dati pubblicati dall'Istat, la variazione reale del Pil è stata in media dell'1,4 all'anno rispetto al 2,5 dell'Ue²⁷¹.

Tutti, o quasi, sono concordi nel ritenere che la lentezza del Paese nel confronto con i principali partner europei sia, in larga parte, imputabile a una dotazione di infrastrutture (materiali e immateriali) obsolete o inadeguate, alla scarsa diffusione di tecnologie avanzate, al sistema della ricerca ancora molto distante da *performance* almeno paragonabili a quelle dei principali *partners* europei, alla dinamica particolarmente debole della produttività del lavoro, alla mancanza di concorrenza in molti settori che inibisce lo sviluppo di soluzioni innovative.

Alla radice di questi problemi c'è l'incapacità della pubblica amministrazione (PA) che non riesce a rispondere appieno alle esigenze dei suoi utenti, nonostante gli investimenti effettuati. Sono molte le criticità da affrontare, quali sistemi non chiari di regole, lentezza dell'amministrazione della giustizia, elevati costi della burocrazia e lentezza delle sue risposte e decisioni, offerta carente di servizi, inadeguati sistemi di incentivazione alle attività di R&S e sostegno alle imprese e scarsa dotazione infrastrutturale.

A livello settoriale si deve riconoscere che, se da un lato il processo di selezione-competizione avviato dall'apertura dei mercati e dall'espandersi dei processi di liberalizzazione ha innescato dei circoli virtuosi, forzando il sistema ad adeguarsi agli *standard* internazionali, d'altra parte, molti settori dell'economia continuano a essere caratterizzati da livelli di produttività relativi inadeguati, primi fra tutti quelli non esposti alla concorrenza internazionale come, larga parte del settore delle infrastrutture, alcuni comparti dei servizi privati e tutto il comparto dell'amministrazione pubblica.

In particolare, nella pubblica amministrazione, si registrano comportamenti di resistenza al cambiamento e all'ammodernamento, nella misura in cui servizi,

che per natura dovrebbero soddisfare i bisogni della collettività, continuano a essere qualitativamente inadeguati, incapaci di rispondere alle esigenze di tempestività imposte dal mercato e, oltretutto, sono pure costosi.

Ciò ha innescato in Italia, come in molti altri paesi industrializzati, una profonda crisi di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche.

■ Le indicazioni sulla *public governance* dell'OCSE

Tutti i paesi industrializzati sono alle prese con la crisi di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e, in particolare, delle amministrazioni pubbliche. Non è solo un problema italiano, benché nel nostro Paese esso ha raggiunto livelli allarmanti negli ultimi anni.

La questione è stata, peraltro, affrontata nel corso del 2005, dall'OCSE che, nell'ambito delle attività del Comitato *Public Governance*, ha dedicato una riunione di livello ministeriale al tema dello “*Strengthening Trust in Government: What Role for Government in the 21st Century*”², da cui è scaturito un programma di lavoro biennale orientato ad assistere i governi nella individuazione delle misure volte a colmare il *deficit* di fiducia.

L'attività in sede OCSE ha portato a individuare due cause principali alla base della sfiducia dei cittadini nelle istituzioni. La prima è l'insoddisfacente *performance* delle amministrazioni pubbliche, intesa come scarsa capacità di offrire servizi adeguati ai bisogni dei cittadini e delle imprese, realizzare politiche in grado di risolvere i problemi delle collettività, contenere i costi e dare conto del proprio operato. Elemento aggravante è la presenza di livelli di tassazione elevata, specialmente laddove questa sia finalizzata a finanziare una spesa pubblica consistente, gestita in modo inefficiente, quando non all'insegna di veri e propri sprechi, come avviene nel nostro Paese, e senza che vi sia alcuna forma di rendicontazione al pubblico³. La seconda causa, per certi versi meno evidente a livello nazionale, è imputabile all'insufficiente partecipazione dei cittadini, in qualità sia di utenti/clienti, sia di *stakeholders*, alla definizione delle politiche e dei servizi pubblici, ma anche alla loro attuazione e valutazione. In tutti i paesi industrializzati, emerge invero una domanda di partecipazione diretta dei destinatari degli interventi alle scelte di *policy*⁴.

1.1 Modernizzare il Paese: le priorità

Fino all'avvento dell'Euro per far fronte alle debolezze strutturali del Paese si è fatto ampio ricorso a svalutazioni competitive. Questa strada non è però più percorribile.

Serve un rapido cambio di rotta, pena l'accumularsi di un ritardo insostenibile rispetto ai nostri principali *competitors*.

Soprattutto prioritario è intervenire sulla pubblica amministrazione. Qui i margini di intervento per il recupero dei livelli di efficacia e di efficienza sono infatti così elevati da rendere evidente l'utilità di un'azione riformatrice.

L'esigenza di riformare l'amministrazione pubblica e di ridurne il peso sul settore delle imprese non rappresenta peraltro solo un obiettivo nazionale. A livello comunitario, la strategia di Lisbona, rinnovata nell'ottica della crescita e dell'occupazione, individua le azioni volte al miglioramento della regolamentazione e alla riduzione degli oneri amministrativi come gli strumenti fondamentali a supporto delle politiche di rafforzamento della competitività, della crescita e dell'occupazione. Al riguardo, la Commissione ha presentato un Programma d'azione⁵ volto specificamente alla riduzione degli oneri derivanti dalla legislazione Ue del 25% entro il 2012⁶.

Nel caso italiano, a fronte di un ingente assorbimento di risorse⁷, la pubblica amministrazione non offre sufficiente contropartite al Paese in termini di produzione di beni pubblici, ovvero creazione e gestione di infrastrutture e di capacità di regolare i mercati in modo da creare un "sistema Paese" efficiente e competitivo, in una parola, moderno.

■ I costi sostenuti dalle imprese per oneri amministrativi

Stime della Commissione Europea sui costi sostenuti dalle imprese per oneri burocratici, indicano come in Italia questi incidano sul Pil in misura pari a circa il 4,6% (oltre 73 miliardi di euro nel 2008). Solamente la Grecia, l'Ungheria e il raggruppamento di stati che riunisce i Paesi Baltici, Malta e Cipro superano il dato italiano con percentuali maggiori al 6%. All'estremo opposto troviamo, invece, il Regno Unito, la Svezia e la Finlandia con percentuali inferiori al 2%⁸.

In Italia questa situazione grava fortemente sulla produttività delle imprese. Recenti valutazioni stimano presumibilmente che nel 2006 il costo complessivo sostenuto dal sistema imprenditoriale per rispondere agli obblighi di ordine amministrativo ammonta, nel complesso, a circa 15 miliardi di euro (pari a un punto di Pil)⁹; l'onere medio per impresa è di poco inferiore a 3.547 euro e l'incidenza sul valore aggiunto aziendale è particolarmente importante quando si considerano le micro e le piccole imprese (dove arriva al 6%).

Tabella 1. - Costi sostenuti dalle imprese per l'espletamento degli adempimenti amministrativi - Anno 2006

CLASSE DI ADDETTI	Costo totale aggregato annuo (in migliaia di euro)	Costi per impresa (euro)	Incidenza media sul valore aggiunto (%)
1-9 addetti	11.385.719	2.852,61	6,0%
10-49 addetti	2.891.054	15.186,74	2,1%
50 addetti e oltre	643.439	26.623,59	0,2 %

Fonte: elaborazione su dati riveduti e corretti di Unioncamere 2006 e Istat 2007

Misurazioni più puntuali condotte dalla *task-force* coordinata dall'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento per la funzione pubblica, con l'assistenza tecnica dell'ISTAT per la rilevazione, hanno stimato un costo annuo aggregato a carico delle imprese appartenenti alla classe 0-249 addetti per i soli obblighi informativi (e cioè moduli da compilare, documentazione da presentare, comunicazioni da effettuare) pari a 16 miliardi euro nei settori *privacy*, ambiente, prevenzione incendi, lavoro, previdenza e assistenza e paesaggio e beni culturali.



Tabella 2. - Costi sostenuti dalle imprese (0-249 addetti) per obblighi informativi - Anno 2007

AREA	Costo totale aggregato annuo (in migliaia di euro)
Lavoro	6.910.644
Previdenza e assistenza	3.029.542
Privacy	2.190.431
Ambiente	2.059.190
Prevenzione incendi	1.409.515
Paesaggio e beni culturali	621.400
Costo totale	16.220.722

Fonte: Dipartimento per la funzione pubblica, 2008

Le conseguenze negative di un tale assetto sono tanto più gravi quanto maggiori sono le esigenze di certezza, celerità e tempestività dei servizi attesi dai singoli settori produttivi.

Ciò è particolarmente rilevante per gli operatori delle industrie attive nei settori innovativi.

Pubblica amministrazione e innovazione non sono indipendenti, ma interagiscono tra loro. Da un lato l'inefficienza e l'inefficacia dell'amministrazione pubblica incidono negativamente nei processi di innovazione del sistema, riducendo la convenienza degli investimenti, soprattutto da parte di operatori privati innovativi internazionali. Dall'altro, l'assenza di un mercato dell'innovazione sviluppato e un contesto ambientale poco orientato alla modernità privano la PA del terreno nel quale sviluppare al proprio interno quei ripensamenti di funzioni e organizzativi necessari a ridefinire processi, funzioni, tecnologie.

Vi sono somiglianze tra i problemi che devono essere affrontati per riformare la pubblica amministrazione, anche attraverso l'accelerazione del processo di innovazione, e quelli che ostacolano il rafforzamento della capacità di innovazione del nostro sistema produttivo.

Il rafforzamento e la diffusione dell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione è un obiettivo che riguarda sia il sistema della PA sia il sistema produttivo privato, soprattutto nelle aree più arretrate del Paese e in alcuni settori produttivi. Ciò significa completare le reti infrastrutturali digitali, a partire dal Sistema Pubblico di Connettività, e promuoverne l'utilizzazione ampia. I principi che dovranno ispirare i progetti strategici sono quelli della piena compatibilità e

integrazione delle reti, guardando non solo alla PA nel suo insieme, e non alle singole amministrazioni, ma tenendo anche conto della domanda che viene dal settore industriale e dal sistema scientifico nazionale. Questo comporta che l'adozione di tecnologie ICT, promossa dal sistema pubblico con l'obiettivo di rafforzare il sistema di innovazione nazionale, deve guardare alla dimensione internazionale delle soluzioni tecnologiche adottate. I processi di innovazione e di ricerca e sviluppo sono, infatti, sempre più il risultato di uno sforzo di collaborazione su scala globale e l'azione pubblica deve essere quella di favorire l'inserimento nelle filiere internazionali dell'industria, della ricerca e anche di alcuni servizi della PA italiana.

Il programma suddetto richiede risorse per investimenti sia in capitale fisico che in capitale umano, in grado di sostenere l'innovazione tecnologica.

Il problema della mobilità dei ricercatori tra industria e accademia, in ambito nazionale e internazionale, è uno dei temi cruciali della capacità di innovazione tecnologica di un sistema economico. Questo problema riguarda anche la capacità di innovazione nella PA, quando la si guarda come comparto produttivo di servizi, poiché anch'essa richiede l'uso flessibile di competenze scientifiche e tecnologiche, non solo in campo informatico, e la capacità di partecipare alle filiere internazionali di innovazione tecnologica. Questo tema richiede un ripensamento della rigidità dei percorsi di carriera e la previsione di forme innovative di cooperazione e di mobilità temporanee e reversibili di personale tra accademia, industria e PA. Si pensi anche alla difficoltà di inserimento di competenze estere nel momento in cui vi è ancora difficoltà a riconoscere titoli di studio esteri nell'ambito della PA, ancora legata ai vincoli imposti dal valore legale dei titoli di studio.

La modernizzazione del Paese, il sostegno e lo sviluppo di processi innovativi diventano una priorità della PA (dove particolarmente ampi sono i margini di intervento e di miglioramento) e devono coinvolgere tutti i settori, tutte le aree geografiche, tutti gli attori economici.

■ I “numeri” della modernizzazione del Paese

In merito al ruolo dell’innovazione e della diffusione delle tecnologie nella crescita della competitività e dello sviluppo del nostro Paese la valutazione della situazione italiana evidenzia luci e ombre.

Secondo l’edizione di aprile 2008 del *Global Information Technology Report*, redatto dal *WEF-World Economic Forum* di Ginevra, il nostro Paese ha perso quattro posizioni scendendo dal 38° al 42° posto su 127 paesi esaminati. Nel rapporto si rileva che l’Italia ha buoni indicatori di penetrazione e i problemi sono soprattutto di carattere strutturale. Sulla posizione italiana pesano il fardello della burocrazia (124° posto, su 127), delle tasse (123° posto) e la bassa priorità data dal Governo all’ICT (110° posto). Altri punti deboli sono nel sistema della formazione, nell’eccessiva regolamentazione dei mercati e nella carenza di investimenti nel settore della ricerca. A fronte di questi punti deboli, l’Italia vanta ottimi risultati relativamente al basso costo e al numero di utenti della telefonia mobile (rispettivamente 2° posto e 6° posto), ai costi ridotti della banda larga (3° posto) e, infine all’uso delle tecnologie ICT da parte del Governo (5° posto).

Con una media nazionale dell’1,16% del Pil della spesa investita in ricerca e sviluppo siamo distanti dagli obiettivi dell’Agenda di Lisbona che indicano una quota obiettivo del 3% del Pil al 2010.

Sul fronte del settore privato gli investimenti in innovazione ammontano complessivamente a circa il 5,2% del Pil, contro una media europea del 7%. Ancora più negativo il dato della spesa in R&S che ammonta a solo lo 0,56% del Pil, rispetto a una media europea dell’1,3%, al 2,04% degli Stati Uniti e al 2,28% del Giappone.

Poco confortanti anche le cifre sui fondi pubblici destinati alla ricerca: appena lo 0,54% del Pil. Nel confronto con gli altri Paesi industrializzati l’Italia si colloca quindi al di sotto della media europea (0,69%), di quella statunitense (0,76%) e di quella giapponese (0,81%).

Un altro indicatore del ritardo italiano è rappresentato dalla scarsa permeabilità e attrattività del sistema nazionale con l’esterno. Il settore dell’innovazione copre solamente il 6,3% degli scambi totali con l’estero, tale quota ammonta al 19,2% in Giappone, al 15,9% negli Stati Uniti e in media all’11% nell’Unione Europea.

Altro elemento di debolezza è l’assenza di “fluidità” nel rapporto tra università, impresa e territorio. Un dialogo che, invece, dovrebbe rappresentare un punto di forza per la produzione e diffusione di innovazioni e che spesso è poco organico.

■

Una PA efficiente, che opera con strumenti tecnologici e organizzativi innovativi rappresenta il primo *asset* di un Paese moderno, che vuole essere competitivo.

Questa diagnosi è ampiamente condivisa anche a livello internazionale e negli ultimi anni sono state attivate molte misure volte a migliorare l'azione della macchina pubblica, con ingenti risorse spese a livello nazionale e in particolare nel Mezzogiorno. Ciononostante siamo ancora distanti dal conseguimento di risultati soddisfacenti e restano ancora ampi margini di intervento.

Vi è un consenso unanime nel sostenere che le principali cause della crisi competitiva del sistema-Italia siano legate alle carenze nel campo della PA e dell'innovazione.

Le strategie politiche proposte in questo documento si basano sulla scelta di agire nell'area di interazione tra sistema della PA e sistema dell'innovazione, nella consapevolezza che questi due ambiti interagiscono: la riforma strutturale della pubblica amministrazione e una decisa e articolata strategia dell'innovazione rompono il circolo vizioso che rallenta l'intero sistema. Occorre recidere il legame che vede la scarsa efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione allo stesso tempo causa e conseguenza dei ritardi nei settori innovativi, con l'obiettivo di innescare un circolo virtuoso che si autoalimenta.

1.2 L'importanza di una strategia

Si deve partire dalla consapevolezza che PA e innovazione rappresentano, allo stesso tempo, fattori di freno per lo sviluppo e potenzialità ancora inesprese, in grado di invertire il trend negativo degli ultimi anni.

Per far ripartire il Paese l'azione di riforma della PA e il piano di rilancio dell'innovazione devono essere concepiti come una strategia unitaria. Il progetto di riorganizzazione della pubblica amministrazione del Governo si ispira a quattro parole chiave: meritocrazia, efficienza, innovazione, trasparenza.

L'introduzione di misure e strumenti che riconoscano e premino il merito rappresenta il primo importante volano per il rilancio dell'azione pubblica, per accrescerne la credibilità e per imprimere un significativo miglioramento della qualità dei servizi offerti. Si tratta di avviare una politica del merito, di sostenere una strategia che misuri e valuti la qualità tanto del personale (valorizzando impegno e professionalità) quanto dell'offerta (con comparazioni internazionali e analisi della soddisfazione del consumatore).

Il miglioramento dell'efficienza dell'azione pubblica è il secondo principio guida della politica di riforma della PA, che si traduce in una serie di misure che mirano al ripensamento delle regole, alla riduzione degli oneri amministrativi, allo snellimento dei processi interni, alla certezza e alla celerità dei tempi di erogazione dei servizi e alla riduzione dei costi di funzionamento della pubblica amministrazione. Gli esempi di buone pratiche non mancano a livello internazionale, occorre stimolarne la conoscenza (*benchmarking*) e sviluppare la capacità di adozione (*capacity building*).

Trasparenza e accessibilità rappresentano il terzo pilastro su cui poggia il rilancio della pubblica amministrazione. Rendere i cittadini e le imprese sempre più consapevoli dei meccanismi di funzionamento della PA, migliorando gli strumenti di interazione con essa, significa contribuire in maniera tangibile ad aumentare il grado di soddisfazione dei bisogni delle imprese e dei cittadini per i servizi resi dalla pubblica amministrazione. Per tale via si incide positivamente sulla credibilità dell'amministrazione, rispondendo alla crisi di fiducia che ha investito la macchina pubblica.

La rivoluzione digitale e, più in generale, l'accelerazione dei processi di innovazione interni dell'amministrazione e di quelli rivolti all'esterno, costituiscono il quarto irrinunciabile principio di fondo della strategia di azione. In questo modo è possibile garantire a cittadini e imprese *standard* qualitativi elevati. L'innovazione nella PA non induce solo cambiamenti nei processi interni, ma determina cambiamenti nei servizi resi e nei soggetti che li erogano. In altri termini, non si tratta di prendere la PA "vecchia maniera" e renderla nuova con una semplice "iniezione" di innovazione, ma si tratta di riformare completamente il sistema, introducendo nuovi servizi, nuove modalità di relazioni con l'utenza, nuovi operatori (in "concorrenza" con l'operatore pubblico).

In questo contesto, particolare attenzione dovrà essere rivolta alla ridefinizione e ottimizzazione dei processi interni alla pubblica amministrazione, al sistema delle relazioni industriali del pubblico impiego, ai meccanismi di contrattazione pubblica, al ripensamento dei servizi con particolare riferimento alla quantità, qualità, costo e modalità di erogazione e, in ultima analisi, alla cultura dell'amministrazione della cosa pubblica.

A riguardo, assume particolare importanza la diffusione nelle organizzazioni pubbliche della cultura del miglioramento continuo attraverso sia la definizione di un modello comune per l'autovalutazione delle *performance*¹⁰, sia mediante la presentazione delle pratiche migliori presenti nei diversi Stati membri, nel corso di eventi quali le *Quality Conferences*, organizzate a cadenza biennale¹¹.

Un nuovo atteggiamento della PA nei confronti del cittadino e delle imprese (mettendo fine a procedure complesse, indicando chiaramente all'utente i tempi di erogazione dei servizi o a che punto sono le sue "pratiche") è la preconditione affinché possa cambiare anche il modo con cui l'utenza si relaziona con le istituzioni pubbliche. Si potrà passare così da atteggiamenti di chiusura, paura, ostruzionismo, biasimo a più positivi comportamenti di collaborazione, apertura, semplicità, fiducia.

Il processo di riforma e innovazione nella pubblica amministrazione è strettamente legato al rafforzamento delle politiche per l'innovazione, non solo sul piano dell'investimento in tecnologie informatiche, ma anche sul piano del miglioramento del contesto istituzionale.

Tra i caratteri distintivi di un sistema di innovazione, oltre a quelli riguardanti l'ammontare, le fonti e la composizione della spesa in ricerca scientifica e tecnologica, nell'ambito sia pubblico sia privato, ricordiamo le strutture di governo e istituzionali nonché l'attitudine a promuovere forti sinergie tra industria, scienza e pubblica amministrazione.

Il sistema si basa sulla stretta interazione tra le tre categorie principali di atto-

ri: le imprese, le università, i centri di ricerca (sistema scientifico) e l'attore pubblico. Quest'ultimo opera nella sua duplice veste di autorità di governo e di fornitore dei servizi pubblici, che interagisce con il mercato.

Nell'attività di governo l'attore pubblico deve puntare: al coordinamento delle politiche, all'individuazione delle priorità, delle modifiche legislative e istituzionali necessarie per facilitare i processi di innovazione; all'interazione tra scienza e produzione, alla gestione delle risorse pubbliche di sostegno all'innovazione tecnologica e soprattutto alla capacità di gestire il processo di apprendimento-valutazione sul quale devono fondarsi le politiche dell'innovazione e tutto il sistema di *governance*. Questo richiede azioni e strumenti specifici.

Per quanto riguarda, invece, il secondo ruolo, quello di fornitore dei servizi pubblici, l'attore pubblico da una parte beneficia del progresso scientifico e tecnologico per innovare il proprio processo di produzione di servizi destinati ai cittadini-consumatori finali e agli altri attori del sistema, imprese e comunità scientifica, dall'altra produce infrastrutture tecnologiche e sinergie di mercato - sul fronte sia della domanda, che dell'offerta - indispensabili a dare l'impulso all'innovazione tecnologica.

Questo duplice ruolo rappresenta certamente una sfida, ma anche una grande potenzialità per la PA se essa riuscisse a percepirla nelle sue implicazioni e ad utilizzarla appieno. Essa, infatti, come soggetto impegnato a produrre innovazione tecnologica nell'espletamento delle sue attività istituzionali e nella fornitura di servizi pubblici dovrebbe essere in grado di analizzare non solo tutti i vincoli normativi e istituzionali che ostacolano i processi innovativi al suo interno, ma di coglierne la portata generale e quindi agire per rimuoverli, nel ruolo di attore della *governance*, proponendo soluzioni efficaci al legislatore e all'autorità pubblica.

La definizione della linea di intervento per l'innovazione non può prescindere dal fatto che il concetto di innovazione assume diversi significati a seconda che lo si impieghi in ambito economico, nel settore dei servizi, nella ricerca, nelle organizzazioni e nella politica.

L'OCSE definisce l'innovazione come la capacità di gestire la conoscenza al fine di generare vantaggi competitivi attraverso la produzione di nuovi beni, processi e sistemi organizzativi.

Ovviamente la stabilità del quadro macroeconomico e bassi tassi di interesse sono elementi fondamentali per incoraggiare investimenti in innovazione, che vengono così ad essere vantaggiosi per le imprese in quanto finanziabili a costi ridotti. Allo stesso modo la disponibilità di risorse finanziarie e un sistema di ricerca pubblica che supporti quella del settore privato costituiscono potenti volani all'innovazione. Non irrilevante è un sistema di incentivi fiscali costruito in modo da

adattarsi alle esigenze imprenditoriali nel campo dell'innovazione.

Accanto a questi elementi di tipo macroeconomico, essenziale è la presenza di un sistema di regolazione poco invasivo, in grado di favorire gli investimenti diretti dall'estero aumenta la produzione e i trasferimenti di conoscenza transfrontalieri. La dotazione di capitale umano è inoltre un fattore essenziale alla produzione e all'assorbimento di conoscenza.

L'innovazione, in ragione delle molteplici implicazioni che riveste, viene declinata in ambiti diversi: si parla, infatti, di innovazione organizzativa e di processo, di innovazione nel campo dell'ICT, delle biotecnologie, della genetica, dei materiali avanzati, delle nanotecnologie, nei settori dell'energia, della difesa e, da ultimo, di metodi e strumenti per il sostegno, l'incentivazione e la valutazione dell'innovazione.

I temi dell'innovazione sono al centro anche della riflessione europea condensata nella strategia di Lisbona. Gli Stati membri sono quindi chiamati ad aumentare gli investimenti in materia di ricerca e sviluppo, potenziando sensibilmente l'infrastruttura scientifica in rete con l'obiettivo di assicurare la disponibilità di un accesso veloce per tutte le scuole entro il 2010 e fissare un ambizioso target per l'accesso rapido da parte delle famiglie.

■ La strategia europea per l'innovazione

La riflessione europea si sofferma sull'impatto che i profili di regolazione producono nei fenomeni di innovazione. Numerosi sono i filoni di indagine comunitaria e le indicazioni di *policy*, a diverso livello cogenti, in questo ambito.

In particolare, nel riconoscere che i profili concorrenziali determinano un ambiente favorevole alla crescita e all'innovazione, le indicazioni europee vanno nel senso di rafforzare la concorrenza in tutti i settori e in particolare nel settore dei servizi di rete (energia e comunicazioni elettroniche) prestando inoltre la dovuta attenzione alla dimensione sociale e ai servizi di interesse generale.

Allo stesso modo si ritiene che da una trasposizione della Direttiva Servizi completa, coerente e in linea con la tempistica stabilita derivi un migliore funzionamento del Mercato Unico Elettronico che favorisca soluzioni interoperabili transfrontaliere per la firma digitale e l'autenticazione elettronica.

Non trascurabile è il ruolo del venture capital come motore dell'innovazione. Per questo motivo è importante ridurre la frammentazione del mercato europeo del capitale di rischio al fine di concentrare il flusso di capitali per le nuove imprese innovative per raggiungere una massa critica adeguata al fine di finanziarne la crescita, il più rapido ingresso nel mercato e lo sviluppo di nuove tecnologie.

Occorre infine ricordare alcune iniziative europee di promozione dell'innovazione che sostengono gli sforzi di innovazione posti in essere dal sistema produttivo nell'ambito di specifici settori che si caratterizzano per essere *RD&I intensive* e per il valore sociale che dal loro sviluppo deriva.

Ci si riferisce, in particolare, alla promozione, anche con sinergie tra strumenti nazionali e regionali, di sei "mercati di punta" (*e-health*, edilizia sostenibile, tessuti protettivi, riciclaggio, prodotti biologici, energie rinnovabili) che si caratterizzano per una elevata qualificazione di contenuti tecnologici e innovativi e per le possibilità ad essi connesse di soddisfare con la migliore efficacia taluni bisogni dei cittadini. In particolare questa iniziativa mira a far sì che le imprese europee si posizionino ai vertici ai primi posti nei mercati mondiali a rapida espansione al fine di poter sfruttare la posizione di vantaggio concorrenziale. Di conseguenza l'iniziativa individua, sulla base di un'analisi approfondita e una consultazione dei principali attori coinvolti, i mercati di punta identificati come i più promettenti stabilendo, in un momento successivo, un percorso volto a finalizzare i quadri giuridici e regolamentari che hanno impatto sullo sviluppo di tali settori, anche al fine di accelerare la crescita della domanda.

Nella consapevolezza che la mancanza di una domanda pubblica sufficiente di prodotti e servizi a contenuto altamente innovativo riduca sensibilmente la *performance* europea relativa all'innovazione, si muovono le azioni comunitarie volte ad incoraggiare l'utilizzazione da parte dei committenti pubblici del meccanismo de "appalto pubblico pre-commerciale" che consente da un lato di erogare servizi pubblici in modo più rapido e innovativo e dall'altro di offrire alle imprese opportunità di conquistare un ruolo leader su nuovi mercati attraverso un'attività di ricerca e sviluppo, in parte sostenuta dalla mano pubblica, finalizzata all'erogazione di nuovi prodotti o servizi, caratterizzati per un contenuto tecnologico a maggior valore aggiunto. Il settore pubblico europeo rappresenta, infatti, circa la metà dell'economia EU 25. Gli appalti pubblici, in particolare, coprono il 17% del GDP europeo.

■

L'ambito dei possibili interventi è ampio, conviene quindi dare priorità alle interrelazioni tra pubblica amministrazione e innovazione, soffermandosi sulle aree di sovrapposizione, sui meccanismi di dialogo, anche attraverso il citato potenziamento dell'infrastruttura scientifica in rete, e sugli interventi che contribuiscono a creare nel sistema condizioni favorevoli, quali la banda larga e la diffusione delle tecnologie nelle scuole.

Gli Stati membri sono chiamati a rafforzare il sistema dell'innovazione e a potenziare i collegamenti tra scienza e industria, ad esempio consentendo alle università di sviluppare partenariati con il mondo imprenditoriale, assicurando la promozione dell'uso ottimale della proprietà intellettuale al fine di potenziare il trasferimento delle conoscenze all'industria, rafforzando i "distretti" di innovazione.

Alcuni progetti chiave, quali le iniziative tecnologiche congiunte e le istituzioni europee di recente costituzione quali l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT) nonché il Consiglio europeo della ricerca, contribuiscono al coordinamento delle condizioni quadro dell'innovazione al fine di razionalizzare le esperienze in campo internazionale e mirare ad obiettivi d'eccellenza.

La questione dei livelli di governo, peraltro, interessa non solo la dimensione sopranazionale (europea), ma anche i rapporti tra i vari livelli di governo interni al Paese che assumono - per effetto della riforma del Titolo V della Costituzione che definisce la materia dell'innovazione come concorrente - un ruolo ancor più rilevante con riferimento all'ambito nazionale. Il problema, in questo caso, è legato al fatto che le politiche per l'innovazione risentono molto spesso di economie di dimensione, di economie di scopo e, dunque, evidenziano problemi di indirizzo strategico, di programmazione e di coordinamento tra le realtà delle amministrazioni locali tra di loro e con l'amministrazione centrale. Tale funzione è riconosciuta esplicitamente dalla Costituzione alla lettera r dell'art. 117, e il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione intende assicurare questo ruolo, per la parte di sua competenza, operando con le proprie strutture e con le Agenzie tecniche da esso sorvegliate. D'altra parte è importante valorizzare il ruolo delle regioni e degli enti locali quali soggetti istituzionali che hanno un contatto più diretto e immediato con il territorio e il tessuto produttivo locale.

Il coinvolgimento degli enti territoriali, nel pieno rispetto dell'autonomia delle proprie scelte, ma all'interno di modelli di cooperazione e *standard* pienamente condivisi e concertati nelle apposite sedi istituzionali, e con il supporto della Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle Regioni e negli enti locali di cui all'art. 14 del Codice dell'amministrazione digitale (CAD), costituisce allora un processo di dialogo fondamentale per la definizione di politiche adeguate. Una *policy* può definirsi "di sistema" solo quando è integrata e, dunque, coin-

volge diversi livelli di governo.

È dunque fondamentale che gli obiettivi di crescita e coesione economica siano definiti in maniera comune a livello di sistema-Paese e portino al conseguimento di risultati tendenzialmente omogenei su tutto il territorio nazionale.

È necessario sviluppare i processi di innovazione nell'ambito di un unico quadro strategico, condiviso tra PA centrale, regioni ed enti locali. Questi percorsi devono essere inseriti in una strategia cooperativa, capace di coniugare innovazione tecnologica, cambiamento organizzativo e valorizzazione del capitale umano. È altresì indispensabile intervenire sulle infrastrutture di rete per raggiungere tutto il Paese, anche incentivando alleanze a livello locale.

Occorre il rafforzamento dell'azione di *governance* del sistema con riguardo a tre problemi cruciali: coordinamento delle pratiche, integrazione delle politiche, più conoscenza e valutazione nell'adozione e realizzazione delle politiche e dei programmi.

Per rendere efficace una politica dell'innovazione è necessario rendere coerenti le azioni delle diverse amministrazioni e agenzie da essi dipendenti, sviluppare approcci integrati, favorire una divisione coordinata del lavoro, individuare colli di bottiglia organizzativi, normativi e istituzionali che ostacolano l'azione dei tre attori individuati del sistema dell'innovazione - industria, accademia, pubblica amministrazione - al loro interno e nella loro interazione.

A questo fine si richiede la formazione di una visione condivisa in grado di comunicare il fondamento logico, gli obiettivi e le preferenze che stanno alla base delle priorità. Sviluppare una visione complessiva che facilita il coordinamento tra ministeri e agenzie mediante la comprensione comune degli obiettivi. Strutture di *governance* frammentate rappresentano una perdita di capacità strategica e non migliorano la mutua comprensione dei temi che influenzano l'innovazione e che fanno capo ai diversi ministeri.

Per favorire l'azione di coordinamento e per facilitare un coordinamento orizzontale e verticale è necessario avere la disponibilità di una forte base conoscitiva di supporto e utilizzarla a fini di disegno delle politiche. Il Ministro titolare della politica dell'innovazione rafforzerà la propria attività di valutazione, e di apprendimento attraverso la valutazione, per renderle parte integrante del processo di formulazione e attuazione delle politiche e degli interventi. Ciò significa anche sviluppare sistemi di indicatori e di monitoraggio in grado di riportare ai vertici del sistema informazioni e *follow up* su fatti empirici. Il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione potrà, inoltre, sviluppare piani di azione basati su un approccio strategico orizzontale e tradurli in eventuali misure da proporre ai singoli ministeri o agenzie competenti.

La Pubblica Amministrazione

2.1 Luci e ombre

Occorre modernizzare la pubblica amministrazione italiana, per almeno tre buoni motivi perché:

- costa troppo in proporzione al gradimento dei cittadini verso i servizi che eroga;
- rappresenta un rilevante ostacolo alla crescita del sistema non riuscendo a rispondere adeguatamente alle sfide poste dallo sviluppo tecnologico e dalla globalizzazione, basti pensare che è stato stimato nell'equivalente di 2 punti di Pil un recupero di efficienza del 10% nella PA;
- esistono ampi margini di intervento per il recupero di adeguati livelli di produttività.

Con riferimento a quest'ultimo punto, se c'è una cosa sulla quale tutti sono d'accordo, è la necessità di migliorare le prestazioni della pubblica amministrazione.

Cittadini, imprese e istituzioni sono stanchi di avere una macchina pubblica costosa, lenta, inefficace e inefficiente, che molti ritengono del tutto inaffidabile, al punto da invocare, fin troppo spesso, l'intervento delle imprese private per sostituire una "impresa pubblica" che non funziona.

Serve dunque una strategia di riforma, per qualificare, migliorare e rafforzare l'insieme dei beni e servizi pubblici messi a disposizione del Paese, con l'obiettivo di raggiungere in tre anni gli *standard* internazionali di qualità e tempestività dell'area amministrativa.

Naturalmente, prima di definire una riforma serve capire quali sono i punti critici su cui agire. Ad ogni modo, non vanno trascurati gli aspetti e le esperienze positive che esistono all'interno dell'amministrazione che debbono rappresentare i capisaldi sui cui far leva per avviare processi virtuosi di trasformazione organizzativa e di innovazione.

Il primo punto da considerare riguarda la qualità del capitale umano, i livelli retributivi e la produttività che si rilevavano all'interno della PA comparata con il settore privato.

La dotazione di capitale umano presente nelle amministrazioni pubbliche italiane è mediamente migliore. Gli uffici pubblici italiani hanno infatti una più ampia distribuzione “orizzontale” delle competenze, oltre a tassi di scolarità più elevati. Superiore, rispetto al comparto privato è, inoltre, la presenza femminile. Molto più alta del settore privato è invece l’età media dei dipendenti pubblici. Minore è la dimestichezza con le principali lingue straniere, così come l’attitudine a rapportarsi a parametri “internazionali” o per lo meno europei. I livelli retributivi sono allineati al settore privato, soprattutto per le posizioni professionali d’ingresso.

Forti tuttavia le divergenze dalle dinamiche relative manifestatesi negli ultimi anni. Tra il 1999 e il 2007 i contratti nazionali dei dipendenti pubblici hanno assicurato una crescita degli importi tabellari del 2,7% l’anno, a fronte di un tasso di inflazione medio annuo pari al 2,3%, e di un tasso di inflazione programmata pari all’1,7%.

Ancor più marcata la divergenza in termini di retribuzioni di fatto, le quali sono risultate superiori sia all’inflazione effettiva, sia a quelle del comparto privato.

La situazione appare tanto più grave quanto si tiene conto che chi lavora per la PA:

- non corre il rischio di un fallimento del datore di lavoro, né - di fatto - di quello di perdere il lavoro o finire in cassa integrazione o in mobilità, anche in caso di gravi inadempienze sul lavoro e di comportamenti discutibili professionalmente ed eticamente;
- beneficia di orari di lavoro contrattualmente più bassi, in concreto 1.448 ore di lavoro l’anno in media, al netto di ferie e permessi, contro 1.669 ore dovute dai dipendenti delle imprese operanti nei servizi destinati alla vendita e 1.720 ore dovute dai dipendenti dell’industria.

Una tale situazione sarebbe giustificabile a fronte di comportamenti lavorativi ineccepibili e di un’alta qualità dei servizi offerti ai cittadini. Ma non è così.

Il problema è che, a differenza di ciò che avviene nel mondo delle imprese, è il sistema normativo e non il mercato che regola la produttività della pubblica amministrazione. Di qui, la bassa mobilità e gli automatismi nelle progressioni di carriera che oggi si osservano all’interno della pubblica amministrazione.

Certo, sulla carta l’equiparazione del dipendente pubblico e di quello privato è stata in larga parte realizzata da tempo. Di fatto, però, restano rilevanti differenze - di diritto e di fatto - sulle modalità di assunzione, sui cambi di mansione, nella mobilità e sulla possibilità di licenziamento.

Paradossale il divario rispetto al privato per quel che riguarda il sistema di

responsabilità, specie per quel che concerne le figure dirigenziali.

È evidente che l'assenza di un responsabile che "paga" (amministrativamente) per l'inefficacia o l'inefficienza della sua azione rappresenta un elemento che non aiuta ad avvicinare la produttività della PA a quelle degli altri comparti, dove l'imprenditore si assume esplicitamente il rischio d'impresa (pagando eventualmente di persona il proprio fallimento)¹².

Naturalmente, le criticità del comparto non derivano solo dall'assenza di un mercato regolatore. Numerosi altri elementi concorrono alla crisi di efficienza e di credibilità della struttura pubblica italiana. Primo fra tutti la mancanza di una reale attenzione alle questioni di ordine organizzativo. Basti pensare che circa il 50% del personale pubblico è impegnato in attività estranee alla missione istituzionale dell'amministrazione di appartenenza, e si dedica invece ad attività di *back-office*, funzionali di fatto soltanto alla sopravvivenza della medesima amministrazione; oppure che in media la produttività dell'amministrazione nelle sedi al Sud del Paese è la metà di quella che si rileva al Nord.

Alla fine degli anni '80, in gran parte dei paesi anglosassoni si è affermato il concetto di *new public management*. Se ne è parlato molto anche in Italia. Fin dagli anni '90 è disponibile una normativa tesa a far sì che le amministrazioni adottino sistemi di pianificazione, programmazione e controllo orientando verso una gestione per risultati (da ultimo, si pensi al d.lgs. n. 286/98 per l'amministrazione dello Stato).

A oggi però sono ancora troppo poche le amministrazioni che si sono adeguate a tali sistemi. Di qui la scarsa consapevolezza e attenzione data alla definizione dei livelli di efficienza della spesa, di efficacia degli interventi, di qualità sia percepita, sia oggettiva dei servizi, così come alla valutazione dell'operato dei dirigenti e dei dipendenti.

È arrivato il momento di passare dalla retorica ai fatti. Serve a questo riguardo certamente un'azione decisa per creare all'interno dell'amministrazione le capacità, le competenze necessarie a installare e usare efficacemente questi sistemi.

Diversi aspetti dell'organizzazione e della gestione della macchina pubblica del nostro Paese vengono toccati. Si comincia col passaggio dalla cultura del procedimento a quella del provvedimento, poi da quella dell'adempimento a quella del risultato, e ancora da quella della funzione a quella del processo, e infine da quella dell'autotutela a quella della responsabilità.

2.2 L'azione intrapresa dal Governo nei primi mesi

2.2.1 La strategia d'azione

Nei primi mesi successivi al suo insediamento, il Governo ha indirizzato la propria attività sui temi della PA e dell'innovazione finalizzandola a un'ampia azione di riforma. Accanto alla definizione dei principi e delle linee di fondo a cui ispirare l'azione di legislatura, concretizzatasi nella definizione del disegno di legge delega (A.S. 847) riguardante il riordino del pubblico impiego e della contrattazione collettiva dei relativi comparti, l'attività dell'Esecutivo ha dato vita a una prima serie di misure urgenti volte a porre rimedio ad alcune delle più evidenti criticità dell'apparato pubblico.

L'intervento si è concretizzato, prima, nella definizione di un Piano industriale per la PA, poi, nell'emanazione di circolari, decreti e disegni di legge che, oltre a mirare al contenimento dei costi nel breve periodo, legato al blocco del *turnover*, al taglio delle consulenze, al riordino dei trattamenti economici accessori e al differimento degli automatismi stipendiali, sono finalizzati a:

- snellire la struttura organizzativa della PA, da un lato riducendo e riordinando gli enti, dall'altro rendendo più agevoli i processi di mobilità;
- semplificare i processi amministrativi, riducendo l'onere che producono sulle imprese;
- ridurre e rendere certi i tempi di erogazione dei servizi offerti ai cittadini;
- intervenire sul fenomeno dell'assenteismo, ponendo freno ai frequenti fenomeni di opportunismo;
- modernizzare i processi amministrativi, e in parallelo, ridurne i costi attraverso l'impiego delle nuove tecnologie digitali VoIP e SPC.

Oltre all'avvio di questa nuova stagione di riforma, il Governo ha indirizzato la propria attività in funzione di un ripensamento organizzativo delle strutture preposte a governare questi processi di riforma, ponendo l'attenzione tanto ai due

Dipartimenti coinvolti in tale attività (Dipartimento della funzione pubblica e Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie), quanto alle Agenzie pubbliche di supporto da essi controllate.

■ Il riordino delle Agenzie

Tra le attività di riforma avviate dal Governo vi è il riordino del Centro Nazionale per l'Informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), del Centro di Formazione Studi (FORMEZ), della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA) e del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie (DIT) sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- ridefinizione delle missioni e delle competenze;
- riordino degli organi in base ai principi di efficienza, efficacia ed economicità nell'ambito di un sistema coordinato e coerente nei settori della formazione e della reingegnerizzazione dei processi produttivi della PA;
- raccordo con tutte le strutture che operano nei settori della formazione e dell'innovazione tecnologica esistenti in Italia;
- riallocazione delle risorse umane e finanziarie in relazione alla riorganizzazione e razionalizzazione delle competenze.

Il riordino di attività e competenze di CNIPA, FORMEZ, SSPA e DIT ne rilancerà il ruolo di “cabina di regia” del processo di ammodernamento tecnologico della pubblica amministrazione. ■

2.2.2 Riorganizzare la PA: il “Piano industriale”

Le parole chiave

Il progetto di riorganizzazione poggia su quattro pilastri che costituiscono la struttura portante della nuova PA a cui punta il Governo: meritocrazia, efficienza, trasparenza e innovazione.

Si tratta di un cambiamento culturale prima ancora che operativo, che tocca numerosi aspetti dell'organizzazione e della gestione della macchina pubblica del nostro Paese.

È necessario agire riguardo la semplificazione e il “ripensamento” dei processi produttivi dell'amministrazione. Ciò al fine di conseguire risparmi economici dovuti allo snellimento della macchina burocratica pubblica e al riordino delle strutture ridondanti in una logica di tipo federale; una migliore soddisfazione del cittadino-cliente e il progressivo allineamento delle prestazioni sia ai top performer esistenti, sia ai *benchmark* internazionali più noti e più vantaggiosamente imitabili.

Serve un'azione decisa volta a creare all'interno dell'amministrazione le capacità e le competenze necessarie a diffondere e impiegare strumenti e soluzioni installare e usare efficacemente questi sistemi. Accanto a ciò è indispensabile porre mano al sistema degli incentivi. Da un lato, bisogna responsabilizzare la dirigenza ancorando la retribuzione di risultato al funzionamento della struttura, potenziando il controllo di gestione e il controllo strategico. Dall'altro, bisogna accrescere la trasparenza sui risultati conseguiti dalle amministrazioni, sia per favorire la pressione esterna, da parte di cittadini e di specifici "portatori di interessi", sia per favorire processi di emulazione e competizione tra amministrazioni.

Le risorse a disposizione sono sempre più scarse e le richieste di qualità delle prestazioni sono sempre più elevate. L'adeguatezza dei livelli di qualità dei servizi è infatti una delle questioni che più interessa i cittadini. Di conseguenza, in questa situazione è essenziale l'ascolto dei cittadini e delle imprese per allineare le scelte dell'amministrazione alle aspettative e ai bisogni dei "clienti". Strumenti quali la *customer satisfaction* saranno utilizzati anche nel sistema produttivo pubblico fornendo ai cittadini uno strumento di controllo.

Negli anni, molte cose state fatte per diffondere questi strumenti.

Ma, di nuovo, i risultati sono stati insoddisfacenti. Un'indagine condotta recentemente dal Dipartimento della funzione pubblica (di seguito anche: DFP)¹³ sullo stato di attuazione della direttiva 2004 sulla *customer satisfaction* ha messo in luce il divario tra Sud e Nord nell'utilizzo di questi strumenti, quanto la reticenza di molte amministrazioni nell'avviare politiche di confronto e misurazione.

Emerge inoltre la tendenza di alcune amministrazioni di usare la *customer satisfaction* come mera autocelebrazione, attraverso un uso strumentale e distorto dei dati dell'indagine.

È necessario promuovere un modello di *customer satisfaction* che oltre a valutare il grado di soddisfazione del cittadino, tenga conto di alcuni parametri oggettivi del servizio offerto. Solo imparando a valutare meglio se stessa, la PA potrà migliorare i servizi che offre, con ricadute virtuose sulla soddisfazione degli utenti e sulla loro qualità percepita.

Il coinvolgimento del cittadino non deve limitarsi solo alla valutazione della qualità dei servizi nella fase finale (che rimane comunque cruciale), ma deve riguardare anche la fase di progettazione dei servizi. Non dimentichiamo, in questo ambito, il contributo positivo che può venire dalle associazioni dei cittadini e delle imprese.

Essenziale, infine, è il contributo che può venire dai processi di innovazione tecnologica, specie per quel che attiene all'abbattimento delle barriere di accessibilità fisico-geografiche, oltre che temporali, dei servizi resi dall'amministrazione.

Elemento imprescindibile perché una politica di questo tipo possa avere suc-

cesso è dare trasparenza all'operato dell'amministrazione.

In tale direzione il Governo, già dai primi mesi della legislatura, ha messo in campo diversi strumenti: il monitoraggio delle assenze dei dipendenti pubblici, il programma di misurazione degli oneri amministrativi, l'Operazione trasparenza, con la quale si consente al cittadino di sapere chi sono e quanto guadagnano i dirigenti pubblici, i consulenti e i collaboratori, gli incarichi retribuiti conferiti ai lavoratori pubblici, i distacchi, le aspettative e i permessi sindacali o per funzioni pubbliche elettive.

L'Operazione trasparenza non riguarda solo le "ombre" della macchina pubblica, ma anche le luci; su tale versante il Governo ha già avviato una politica di comunicazione rivolta a rendere note al Paese le numerosissime esperienze di eccellenze diffuse in tutta la pubblica amministrazione.

Infine, sul fronte degli interventi volti a incidere sull'efficienza della PA, con regole nuove e con una nuova organizzazione, è necessario avviare politiche di semplificazione e di snellimento della macchina burocratica pubblica, riordinando strutture ridondanti, semplificando le norme, tagliando gli enti e spese che rappresentano solo uno spreco.

2.2.3 Operazione trasparenza

Il rapporto tra i cittadini e le strutture pubbliche, in una moderna democrazia, deve basarsi sulla fiducia che va difesa e rafforzata con strumenti quali l'efficienza e la trasparenza. Della prima si parla esaurientemente in altre parti di questo volume. Quanto alla seconda, essa è stata posta al centro della nuova strategia varata dal nuovo esecutivo che, fin dai primi giorni del suo insediamento, ha messo a disposizione dei cittadini, in maniera massiccia e completa, la maggior quantità possibile di informazioni.

Si tratta di dati che devono essere autentici, facilmente verificabili e concretamente utili, non solo e non tanto come mezzi di propaganda, ma soprattutto come prove di una buona azione di governo e come strumenti posti a disposizione del cittadino-cliente perché possa contribuire in prima persona al miglioramento e al funzionamento dei servizi ai quali ha diritto (acquisendo, nel contempo, maggiore consapevolezza anche dei propri doveri).

Le nuove tecnologie, e in particolare Internet, rappresentano un mezzo potente per accorciare, o addirittura annullare le distanze tra il cittadino-cliente e i servizi pubblici, siano essi dello Stato, delle regioni, degli enti locali. È dunque fondamentale, per costruire e far crescere un rapporto virtuoso tra cittadini e istituzioni,

utilizzare la rete per mettere a disposizione di tutti la maggior parte possibile di informazioni sulla pubblica amministrazione, sia per raggiungere la minoranza attiva che può accedervi direttamente, sia per sottoporre al vaglio degli operatori della comunicazione una massa di dati corretti ed esaurienti, facilmente comprensibili e poco contestabili, forniti naturalmente nel rispetto della *privacy* e in modo da non turbare il buon andamento degli uffici.

Certo: occorrono prudenza e correttezza nel gestire questa nuova fase, specie per quel che attiene alla diffusione di dati personali. D'altro canto, i cittadini hanno diritto di sapere come sono impiegate le risorse pubbliche, soprattutto quelle finanziarie, che si creano con il contributo di tutti.

L'Operazione trasparenza, iniziata presso le strutture che fanno capo al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, poco dopo l'insediamento del Governo, intende appunto dimostrare che disporre dei dati utili a comprendere come va e dove va la pubblica amministrazione è un diritto di tutti, e che la conoscenza di questi dati fa nascere un nuovo rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni. Per quanto riguarda consulenze e incarichi, poi, il raffronto pubblico tra le spese delle varie amministrazioni può servire a indirizzare meglio le risorse, evitando per il futuro sprechi e duplicazioni, e avviando anche una riflessione virtuosa sul personale interno, troppo spesso sottoutilizzato o mal coordinato.

Pertanto, la pubblicazione continua di dati che qualcuno, forse, avrebbe preferito tenere riservati, ha fatto emergere una miriade di esempi poco rassicuranti di come un'insufficiente attenzione da parte dell'amministrazione abbia dato vita a un rilevante dispersione di risorse pubbliche. Diversamente dal passato ora tutto questo è di dominio pubblico e chiunque può esprimere i propri commenti in materia.

I dirigenti del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione

L'art. 40 rubricato "Trasparenza sulle retribuzioni e sulle collaborazioni autonome" del disegno di legge n. 1441 presentato alla Camera, recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, recita: "Ciascuna delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ha l'obbligo di pubblicare nel proprio sito internet le retribuzioni annuali, i *curricula vitae*, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici dei dirigenti nonché di rendere pubblici, con lo stesso mezzo, i tassi di assenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale."

In attesa che l'articolo diventi norma di legge, il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione è partito per primo, pubblicando tutti questi dati sul proprio sito. Non appena è stato formalizzato il decreto costitutivo del

Gabinetto del Ministro, il Ministro per primo, insieme al suo staff e a tutti i dirigenti del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, ha reso pubblici i medesimi dati, nell'intento di mantenere una solida coerenza tra i comportamenti nell'ambito dell'amministrazione e la strategia di governo, anche al fine di invitare le altre amministrazioni ad adottare le stesse "buone pratiche".

Consulenti e collaboratori della P. A.

Questa sezione dell'Operazione trasparenza è forse quella che ha sollevato il maggiore interesse da parte dell'opinione pubblica. Ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001 e in particolare del comma 14¹⁴, le amministrazioni debbono comunicare al Dipartimento della funzione pubblica i dati sugli incarichi affidati a consulenti e collaboratori esterni. Inoltre, in forza di una disposizione introdotta dal precedente Governo, ma messa limitatamente in pratica, le stesse amministrazioni sono tenute a pubblicare tali elenchi nelle proprie banche dati, in maniera che siano accessibili al pubblico per via telematica. L'Operazione trasparenza, sentito il Garante della *privacy*, non ha fatto altro che agevolare il lavoro a quanti avevano inviato i dati al DFP, in alcuni casi divulgando informazioni già pubblicate, in tutti gli altri provvedendo a pubblicarli per proprio conto, dando attuazione alle norme di legge. In più, la disponibilità dei dati in un'unica sede ha reso disponibili raffronti e considerazioni che altrimenti sarebbe stato difficile effettuare, dovendo andare alla ricerca in migliaia di siti web (si pensi, ad esempio, alla grande quantità di enti locali).

Gli elenchi pubblicati, suddivisi per comparto e settore di appartenenza dell'amministrazione dichiarante comprendono gli incarichi affidati semestralmente a consulenti e collaboratori esterni, nell'anno 2006, con la descrizione dell'incarico e l'ammontare dei compensi corrisposti. Per il 2006 gli elenchi riguardano solo il 45% delle pubbliche amministrazioni a indicazione di come, spesso, la norma non sia stata applicata dalle stesse. Gli incarichi conferiti complessivamente dalle amministrazioni vengono stimati quasi a circa 500 mila, per un importo complessivo superiore a 2,5 miliardi di euro.

Analoga pubblicazione ha avuto luogo per l'anno 2007. Anche questi incarichi, come i precedenti, sono tutti quelli regolarmente approvati dal responsabile del procedimento di ogni amministrazione e trasmessi dalle amministrazioni pubbliche, per via telematica, tramite il sito web www.anagrafeprestazioni.it.

Gli incarichi conferiti registrano un incremento del 2,6%, a cui si associa un aumento della spesa del 5%. Rimane alto il numero delle amministrazioni (poco più del 50%) che o non hanno conferito alcun incarico oppure non l'hanno trasmesso nei tempi e con le modalità previste (alla data del 3 settembre 2008).

Si tratta, in ogni caso, di un numero di incarichi e di un ammontare di spesa

che non possono non apparire eccessivi, o quanto meno meritevoli di un attento monitoraggio. Di qui, la previsione di legge, introdotta dal d.l. 112/08, che obbliga il DFP a trasmettere alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che non hanno adempiuto all'obbligo di comunicazione, che di fatto dà efficacia a quanto previsto dalla normativa circa il divieto per le amministrazioni inadempienti di conferire incarichi di consulenza nell'anno successivo.

Incarichi retribuiti conferiti a dipendenti della PA

Anche la pubblicazione degli incarichi retribuiti conferiti a dipendenti della PA riveste un ruolo di massimo rilievo all'interno dell'Operazione trasparenza. Le informazioni sinora riportate nel sito Internet riguardano per ora gli incarichi retribuiti a dipendenti pubblici relativamente alla dichiarazione effettuata dalle amministrazioni pubbliche per l'anno 2006, e presenti nella banca dati informatica alla data del 24 luglio 2008. Gli elenchi riguardano 8.105 amministrazioni che hanno conferito 212.326 incarichi per un totale di compensi erogati pari a circa 312 milioni di euro.

Distacchi, aspettative e permessi sindacali, aspettative e permessi per funzioni pubbliche elettive

Le informazioni pubblicate sul sito web del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione riguardano le comunicazioni ricevute dalle Amministrazioni fino al 28 agosto 2007, si riferiscono a varie tipologie di permessi e consentono interessanti raffronti. Per quanto riguarda i distacchi sindacali retribuiti, nel 2006, su un totale di 3.073.191 dipendenti censiti, hanno usufruito dell'istituto in 2.852, per un totale di 830.598 giorni. I permessi cumulati sotto forma di distacco hanno interessato 65 dipendenti pubblici, per 17.095 giornate. Più elevato il dato dei permessi sindacali retribuiti per l'espletamento del mandato, accordati a 65.510 dipendenti per un totale di 263.466 giorni. Per le riunioni di organismi direttivi statutari i dipendenti sono stati 30.683, per un totale di 115.868 giorni; molto più basso il dato riguardante i permessi sindacali non retribuiti, solo 2.178 giorni usufruiti per 153 persone, e le aspettative sindacali non retribuite, che hanno invece interessato 485 dipendenti, per 140.169 giorni complessivi. Un altro dato significativo riguarda le aspettative e permessi per funzioni pubbliche elettive su un totale di 3.378.531 dipendenti rilevati: 24.876 dipendenti pubblici hanno usufruito di 817.144 giornate. In questo dato sono inclusi anche i dipendenti appartenenti alle forze armate.

Nel complesso, il costo stimato delle assenze per motivi sindacali è stato calcolato in circa 121 milioni di euro. Le amministrazioni con i numeri più elevati di permessi sindacali retribuiti per l'anno 2006 sono le regioni e le autonomie locali (con un costo stimato di 29.833.138 euro), il servizio sanitario nazionale (22.627.179 euro di costo stimato) e la scuola (20.157.489 euro di costo stimato).

A seguito delle ulteriori comunicazioni delle amministrazioni, soprattutto del comparto scuola, il Dipartimento della funzione pubblica aggiornerà le tabelle, permettendo ai cittadini un monitoraggio in tempo reale e più completo della pubblica amministrazione.

2.2.4 L'assenteismo nel pubblico impiego: il monitoraggio delle assenze

Il fenomeno dell'assenteismo è una piaga che affligge la PA da anni peggiorando la qualità dei servizi resi, riducendo la produttività, aumentando i costi e intaccando l'immagine dell'amministrazione e di tutti coloro che contribuiscono a fare buona amministrazione.

Consapevole di tale criticità il Governo è intervenuto in maniera decisa e incisiva sulla materia attraverso una chiara azione di sensibilizzazione intrapresa dall'esecutivo e iniziative normative rivolte a incidere positivamente sulla presenza su i luoghi di lavoro scoraggiando il frequente ricorso alle assenze per malattia (*ex d.l. n. 112/08*).

Al fine di verificare l'impatto di queste misure su i comportamenti dei pubblici dipendenti, il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha avviato un'indagine pilota di monitoraggio mensile delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici per quantificare l'effetto sull'assenteismo dei lavoratori.

Tabella 3 - Dati di sintesi della rilevazione pilota sulle assenze per malattia dei dipendenti pubblici nei mesi di maggio, giugno e luglio - Anni 2007-2008

VARIAZIONE % MENSILE ASSENZE PER MALATTIA	
Maggio 2008/maggio 2007	-10,9%
Giugno 2008/giugno 2007	-22,4%
Luglio 2008/luglio 2007	-37,1%

GIORNATE MEDIE DI ASSENZA PER MALATTIA (giorni/mese uomo)	
Maggio 2007	1,2
Maggio 2008	1,1
Variazione percentuale	-9,6%
Giugno 2007	1,1
Giugno 2008	0,9
Variazione percentuale	-21,4%
Luglio 2007	1,0
Luglio 2008	0,6
Variazione percentuale	-36,4%

Fonte: nostra elaborazione

I primi dati disponibili si riferiscono ai mesi di maggio, giugno e luglio 2007 e 2008 e riguardano un campione significativo di amministrazioni centrali e locali¹⁵. I risultati¹⁶ testimoniano la grande risposta positiva che l'azione legislativa e di sensibilizzazione ha indotto sui comportamenti dei dipendenti pubblici, a dimostrazione degli ampi margini di recupero di efficienza e di produttività che esistono all'interno delle amministrazioni.

Le assenze per malattia registrate nel luglio 2008 si sono ridotte del 37,1% rispetto a quelle del 2007. Tale variazione rappresenta quasi il doppio di quanto rilevato nel mese di giugno (-22,4%) e quasi quattro volte la quella di maggio (-10,9%).

L'aumento della presenza dei dipendenti negli uffici pubblici (la stima è di oltre 25 mila persone in più) comporta più servizi e più qualità delle prestazioni offerte: meno code, maggiore reperibilità, minori chiusure per carenza di personale, ecc.

A partire dal mese di agosto, il monitoraggio mensile delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici, realizzato nei primi mesi della legislatura dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione come attività pilota, sarà realizzato in collaborazione con l'Istat, così da garantire i necessari requisiti tecnico-statistici.

2.2.5 Premiare le eccellenze: l'iniziativa “Non solo fannulloni” e il concorso “Premiamo i risultati”

Ma la PA non è solo fannulloni è anche eccellenze. La valorizzazione delle eccellenze è un elemento portante della strategia di rilancio dell'amministrazione del Governo, che intende individuare le strade che incentivino - a livello centrale e locale - il ricorso a modelli di buona amministrazione, basati sull'autovalutazione e sul miglioramento continuo.

Al riguardo a partire dal mese di settembre 2008 ha preso avvio una nuova iniziativa denominata “Non solo fannulloni” finalizzata a portare alla luce, riconoscere, premiare e diffondere le numerose esperienze positive presenti nelle pubbliche amministrazioni.

Le fasi salienti della nuova iniziativa sono:

- la pubblicazione sul sito del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione dei casi di buona amministrazione posti in essere autonomamente dalle amministrazioni. Saranno raccolti e selezionati entro la fine dell'anno mille casi, individuati nell'ambito di varie iniziative per la sele-

zione e la premiazione di buone pratiche. I primi cento casi di buona amministrazione sono stati pubblicati in occasione del lancio dell'iniziativa il 5 settembre 2008;

- l'istituzione di un nuovo "concorso" finalizzato a riconoscere e premiare i migliori risultati che le amministrazioni si impegnano a raggiungere. L'elemento nuovo di questo concorso è proprio il *focus* sui risultati, che devono essere misurabili e tracciabili nel tempo e saranno verificati anche attraverso visite *on site*. I risultati degli interventi pianificati costituiranno la base per introdurre elementi di premialità e di riconoscimento del merito nell'ambito della contrattazione decentrata a partire dalla nuova tornata contrattuale. Il Regolamento del concorso "Premiamo i risultati" è stato pubblicato sul sito www.innovazionepa.it il 12 settembre 2008;
- la realizzazione di un'ampia azione di disseminazione dei migliori risultati conseguiti dalle amministrazioni che avranno risposto al Concorso. Sarà un intervento rivolto a tutto il territorio nazionale, ma con un'attenzione particolare ai territori in ritardo di sviluppo del Paese, dove il miglioramento della *performance* delle amministrazioni dovrà essere un volano dello sviluppo.

Il Dipartimento della funzione pubblica promuoverà la diffusione delle pratiche per conseguire presso le amministrazioni che devono migliorare la loro *performance* risultati analoghi a quelli conseguiti dalle amministrazioni premiate e a tal fine si ricorrerà anche al contributo attivo di queste stesse amministrazioni. Saranno inoltre organizzati incontri nelle diverse macro aree del Paese per approfondire la conoscenza delle buone pratiche sul territorio e saranno realizzati interventi di accompagnamento, mettendo a disposizione risorse conoscitive, quali l'accesso alle esperienze e al *know-how*, metodologie e strumenti per il miglioramento continuo, ecc.

2.2.6 L'Operazione semplificazione

Il taglia-oneri: il programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi

La misurazione degli oneri amministrativi rappresenta una delle novità più rilevanti nel dibattito internazionale sulle politiche di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione. Studiosi ed esperti sono concordi nel “rileggere” l’attività delle amministrazioni pubbliche in termini di adempimenti e di costi imposti alle imprese quale base conoscitiva essenziale per individuare - e quindi ridurre o eliminare - gli oneri informativi obsoleti, ridondanti o eccessivi¹⁷.

Su questi temi, la Commissione europea ha avviato delle iniziative abbastanza incisive per ridurre i costi amministrativi sostenuti dalle imprese, fissando l’obiettivo di riduzione al 25% entro il 2012. A livello comunitario, infatti, la misurazione ha assunto un ruolo fondamentale quale strumento per la realizzazione della politica di *better regulation* che, nell’ambito della Strategia di Lisbona, mira ad accrescere la competitività dell’economia europea¹⁸.

Il taglia-oneri

Il peso dei costi amministrativi sul sistema delle imprese italiane è sotto l’occhio di tutti. Sull’onda degli impulsi provenienti dall’Europa, ma non solo, il Governo, con l’introduzione del cd. decreto “taglia-oneri”, ha impresso una forte accelerazione al processo di misurazione e si è dotato degli strumenti indispensabili a garantire l’effettivo conseguimento dell’obiettivo fissato in sede europea¹⁹.

Con il “taglia-oneri” il Governo ha aperto una nuova stagione nelle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, che agisce su diversi piani.

Tra le misure previste dal Governo vi è il completamento della misurazione degli oneri amministrativi in tutte le materie di competenza dello Stato²⁰ attraverso l’adozione del programma di misurazione, la cui attuazione sarà coordinata dal DFP in raccordo con l’Unità per la semplificazione e le amministrazioni interessate per materia.

La norma prevede l’adozione di un efficace sistema di riduzione degli oneri fondato sulla responsabilizzazione delle amministrazioni e la consultazione degli *stakeholders*. Ciascuna amministrazione, sulla base dei risultati della misurazione, dovrà infatti predisporre piani che definiscono gli interventi normativi, organizzativi e tecnologici finalizzati al raggiungimento dell’obiettivo di riduzione del 25% degli oneri. L’individuazione dei percorsi da seguire e delle azioni da intraprendere per il raggiungimento di tale obiettivo saranno assegnati ai dirigenti titolari di specifiche attività amministrative.

In merito all’eliminazione o alla riduzione degli oneri, previsti per legge, il

Governo è delegato ad adottare regolamenti delegificanti che consentono di introdurre in modo celere gli interventi di semplificazione che si rendono necessari.

Per favorire l'efficacia dell'azione, il “taglia-oneri” prevede l'adozione di strumenti stringenti e di verifica dell'attuazione dei piani per innescare i meccanismi di *accountability* indispensabili per l'effettivo raggiungimento del target stabilito. I piani dovranno, infatti, definire, sulla base delle linee-guida fornite dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dal Ministro per la semplificazione normativa, forme di monitoraggio e verifica anche attraverso la consultazione pubblica dei soggetti interessati. Gli stati di avanzamento e i risultati raggiunti saranno diffusi sui siti web del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, del Ministero per la semplificazione normativa e delle amministrazioni interessate.

Anche in questo caso la trasparenza è l'asse portante dell'intervento legislativo, infatti, pubblicando i risultati raggiunti dalle singole amministrazioni le imprese non solo potranno avere una maggiore consapevolezza sul “se”, ma anche sul “quanto” la PA si stia attrezzando per divenire meno fastidiosa, organizzandosi in modo da eliminare oneri assurdi e inutili che, ancora, gravano sul mondo delle imprese.

Inoltre, per rendere più incisiva la norma, il Governo ha previsto un forte collegamento tra il raggiungimento degli obiettivi di riduzione degli oneri e la valutazione dei dirigenti responsabili.

Naturalmente non sono soltanto le imprese a sostenere i costi per adempimenti di tipo amministrativo; su questo fronte il decreto del Governo (approvato in Parlamento) prevede l'estensione della misurazione a settori di interesse dei cittadini, che renderà necessario un adeguamento della metodologia di misurazione, per tenere conto delle specifiche peculiarità legate alla stima degli oneri sostenuti dai cittadini e l'avvio di una sperimentazione “pilota”.

La rapida messa a regime del “taglia-oneri” rappresenta, quindi, la pre-condizione essenziale per costruire una amministrazione pubblica più efficiente e meno costosa. La misurazione, infatti, è un metodo nuovo che rompe l'autoreferenzialità delle amministrazioni, parte dai costi della burocrazia, per le imprese e i cittadini e consente di verificare gli effetti delle misure di semplificazione adottate. Il ruolo della consultazione pubblica e il forte coinvolgimento degli *stakeholders* in tutte le fasi del processo, dalla definizione dei programmi di misurazione e dei piani di riduzione, sino alla verifica dei risultati raggiunti, rappresenterà uno dei fondamentali fattori per il successo del “taglia-oneri”.

L'attività di Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA)

Sulla necessità di misurare gli oneri amministrativi vi è ormai da tempo nel nostro Paese una grande attenzione, tanto che il Dipartimento della funzione pubblica sul tema ha avviato nel recente passato importanti attività di monitoraggio. In particolare, con la Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA) realizzata dalla *task-force* coordinata dall'Ufficio per la semplificazione del DFP, anche con il coinvolgimento degli *stakeholders*, è stato stimato in oltre 16 miliardi di euro il costo annuo in sei aree di regolazione (*privacy*, ambiente, prevenzione incendi, paesaggio e beni culturali, previdenza e lavoro). I risultati di tale monitoraggio sono stati già messi a frutto dalle prime iniziative di semplificazione adottate dal Governo.

Infatti, sulla base delle stime effettuate sono stati individuati gli ambiti di criticità, le opzioni di riduzione in via amministrativa e quelle che richiedono modifiche normative.

Le disposizioni introdotte in materia di *privacy*²¹ (la semplificazione del documento programmatico sulla sicurezza e del modello per la notificazione del trattamento dei dati personali), di adempimenti formali in materia di rapporti di lavoro e tenuta dei documenti di lavoro²² (l'eliminazione del libro matricola, l'istituzione del libro unico del lavoro, l'invio telematico del prospetto informativo per i disabili, ecc.) e di semplificazione dei controlli per le aziende soggette a certificazione²³, sono il frutto anche del lavoro di misurazione degli oneri amministrativi svolto dal Dipartimento della funzione pubblica.

La tabella che segue mostra i risultati delle prime stime dell'impatto di alcune delle semplificazioni introdotte in materia di lavoro²⁴, prodotte dal Dipartimento per la funzione pubblica d'intesa con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. Le stime dei risparmi, realizzate sulla base delle misurazioni effettuate con la metodologia dello EU-SCM, vanno considerate come indicative dell'ordine di grandezza degli oneri ridotti.

Dai primi dati disponibili emerge un risparmio considerevole dall'avvio delle nuove procedure, superiore a 4 miliardi di euro e pari al 59% dei costi della vecchia procedura, al 40% degli oneri amministrativi dell'area previdenza e lavoro e al 25% degli oneri complessivamente misurati fino a oggi.

Tabella 4 - Stima dell’impatto della semplificazione e del risparmio per le piccole e medie imprese di alcuni obblighi informativi in materia di lavoro

Oggetto della semplificazione	Costo vecchia procedura (in migliaia di euro)	Risparmio (in migliaia di euro)	Risparmio (in %)
Prospetto informativo relativo alla situazione occupazionale	15.976	3.953	25
Esonero parziale	9.159	333	4
Dichiarazione di ottemperanza agli obblighi relativi al collocamento dei disabili	22.763	6.829	30
Tenuta del libro matricola	165.858	165.858	100
Tenuta del libro paga	6.015.358	3.352.002	56
Comunicazione tenuta libri e documenti di lavoro presso lo studio di consulenti	128.037	45.057	35
Comunicazione assunzione*	405.895	355.156	87
Comunicazione cessazione del rapporto di lavoro*	180.247	156.629	87
Totale obblighi oggetto di semplificazione	6.943.293	4.085.816	59

*Adempimenti semplificati prima dell'adozione del decreto legge 112/08 convertito con modificazioni dalla legge 133/08, tramite la legge 296/06 e operativi dal 1 marzo 2008.

Fonte: nostra elaborazione

Benché si tratti per ora di dati stimati, è comunque un risultato importante. La verifica dei risparmi verrà realizzata alla luce dell’esperienza di prima applicazione delle nuove norme, mentre la quantificazione di quelli derivanti dalle misure di semplificazione in materia di *privacy* e di controlli sulle imprese soggette a certificazione sarà effettuata a seguito dell’adozione dei relativi provvedimenti attuativi.

Il “taglia tempi”: tempi amministrativi rapidi e certi

La riduzione e la certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti sono i due fattori-chiave per colmare il ritardo competitivo del nostro Paese, rendere trasparente e verificabile l’azione amministrativa e garantire i diritti dei cittadini.

A riguardo nel ddl. “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (A.C. 1441-bis)” sono previsti importanti misure volte a “tagliare i tempi” delle procedure e ad assicurare certezza ai diritti dei cittadini.

In primo luogo, le amministrazioni sono tenute a definire e rendere pubblici

i tempi per la conclusione di una pratica e, qualora non lo facciano, gli stessi termini sono ridotti a 30 giorni (oggi sono 90). I tempi massimi non possono comunque superare i 90 giorni, salvo le eccezioni previste dalla legge o da appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In secondo luogo, le amministrazioni devono misurare i tempi effettivi e predisporre ogni anno dei piani “taglia tempi”, innescando in tal modo un processo dinamico virtuoso di progressiva, ma realistica riduzione dei tempi.

Oltre al risarcimento del danno, in caso di mancato rispetto del termine, le amministrazioni sono sanzionate per il ritardo e pagano una “multa” a favore del cittadino. La misura della sanzione e le modalità di pagamento verranno stabilite con appositi regolamenti.

Infine, il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti diviene elemento di valutazione dei dirigenti per la corresponsione della retribuzione di risultato.

■ **Operazione graffiti: puliamo le città**

Il “graffitismo”, in diminuzione all'estero, ma in aumento in Italia, deturpa l'immagine del Paese, provoca danni talvolta irreversibili e comporta costi elevati per la collettività. L'Italia e il suo patrimonio artistico sono vittime del fenomeno da troppi anni.

Gli edifici pubblici (scuole, università, uffici) sono tra i più colpiti. Molti sono anche i beni culturali da tutelare.

Prima di tutto occorre inasprire le sanzioni contro chi danneggia sia i beni privati, sia i beni collettivi che appartengono a tutti i cittadini; bisogna però, nel contempo, mettere in campo valide strategie per sradicare durevolmente questa forma di vandalismo. Il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione sta mettendo a punto un piano di collaborazione con le amministrazioni centrali e locali, per un'efficace strategia di prevenzione e di educazione (rivolta soprattutto ai giovani) e per stimolare e sostenere, anche dal punto di vista economico, tutte le misure volte a fronteggiare il graffitismo e a difendere l'integrità degli edifici pubblici.



2.3 La riforma del pubblico impiego

Quattro le linee di intervento lungo cui sarà sviluppata la riforma del lavoro pubblico.

Vanno ridefiniti i diritti e i doveri del dipendente pubblico, restituendo dignità e prestigio a questo ruolo, consentendo di sanzionare chi lo svalisce con un comportamento scorretto.

È necessario promuovere e valorizzare la mobilità delle funzioni e del personale.

Va potenziata la funzionalità delle amministrazioni attraverso la contrattazione collettiva e integrativa, anche al fine di consentire la riorganizzazione dei luoghi di lavoro in accordo con i modelli dell'organizzazione del lavoro ad alta *performance*.

È necessario avviare meccanismi che riconoscano e premino il merito, che potenzino e utilizzino criteri moderni e trasparenti di valutazione del personale e, di qui, rivalutare il ruolo e i compiti del dirigente pubblico.

2.3.1 I diritti e i doveri del dipendente pubblico

La riforma del pubblico impiego deve partire dalla riaffermazione di uno statuto dei doveri del prestatore di lavoro pubblico. Doveri che trovano il proprio fondamento direttamente nella Costituzione, in cui è sancito che i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche (per mandato elettivo o per attività professionale), essendo al servizio esclusivo della Nazione (art. 98) sono destinatari di un ulteriore obbligo: adempiere le funzioni pubbliche loro affidate con disciplina e onore (art. 54), secondo il principio di responsabilità (art. 28), assicurando imparzialità e buon andamento (art. 97).

Da tale complesso normativo derivano: il particolare statuto dei doveri del dipendente; la necessità di codici etici specifici (art. 54 d.lgs n.165 del 2001) che traducano in principi di comportamento concreti e applicabili i principi generici previsti dalle norme costituzionali; la necessità che il sistema disciplinare non venga retto esclusivamente da norme di derivazione negoziata.

La riforma e la razionalizzazione della materia dovrà innanzitutto semplificare e accelerare il procedimento disciplinare. Importante sarà chiarire la natura di reato di alcuni comportamenti, identificando le tipologie che danno luogo automaticamente a licenziamento disciplinare, anche qualora lo stesso riguardi comportamenti non direttamente attinenti alla prestazione lavorativa ma che sono suscettibili di recare comunque nocumento all'amministrazione. In questa fattispecie deve rientrare il caso di rendimento scarso o nullo, il quale deve costituire giusta causa di recesso dell'amministrazione per inadempimento totale o parziale della prestazione (licenziamento per giusta causa). L'ipotesi è peraltro già prevista dal codice civile (cfr. art. 2104 "Diligenza del prestatore di lavoro"). Alla stessa stregua vanno trattate le fattispecie relative ai casi di attestazioni non veritiere di presenze o presentazioni di certificati medici falsi. In quest'ultima ipotesi bisogna prevedere una sanzione anche a carico del medico, se pubblico dipendente (ovvero la risoluzione del contratto di lavoro del medico in convenzione), nel caso in cui attesti il falso o non ponga in essere la normale diligenza nell'accertamento della patologia, come ad esempio nel caso di certificati che si limitano a registrare le dichiarazioni del soggetto.

Importante inoltre è sancire un'autonomia del procedimento disciplinare rispetto a quello penale, in modo che il primo possa definirsi anche in pendenza del secondo, modificando l'attuale regola secondo cui l'instaurazione del procedimento penale su fatti oggetto di procedimento disciplinare comporta la sospensione di quest'ultimo²⁵.

2.3.2 La mobilità delle funzioni e del personale

Elemento fondamentale del processo di riforma è dare vita a nuovi processi di mobilità delle funzioni, assicurare maggiore creatività, capacità innovativa e autonomia del lavoro pubblico, un'amministrazione più intelligente e più colta e una maggiore soddisfazione dei lavoratori.

Realizzare tutto questo è oggi reso complicato dal fatto che le funzioni delle amministrazioni centrali sono definite per legge, rendendo spesso la descrizione "sulla carta" delle attività che competono ai diversi uffici rigida e non rispondente ai bisogni che il singolo ufficio ha il compito di soddisfare.

Di frequente le singole amministrazioni, proprio a causa di un'imprecisa descrizione degli obiettivi e di un'allocazione teorica di strumenti e risorse, si concentrano solo sulle funzioni che ritengono essenziali, trascurando aspetti che pure sono rilevanti.

La scarsa rispondenza tra funzioni e bisogni costituisce un forte limite per l'amministrazione prima e per la società poi.

La possibilità di dare vita ad adeguati meccanismi di mobilità del personale rappresenta inoltre uno strumento fondamentale per assicurare appropriati e omogenei livelli di produttività all'interno del comparto pubblico, specie laddove si verificano modifiche non strutturali dei livelli di domanda, oppure difficoltà transitorie di impiego della manodopera presente.

L'applicazione di politiche di questo tipo incontra tuttavia numerose resistenze dei lavoratori, a causa della percezione della mobilità come penalizzazione, della sensazione di precarietà, del timore della perdita di status, della resistenza al cambiamento, della paura all'apprendimento, dell'opposizione sindacale.

Spesso, in questa situazione, la leva che viene utilizzata per ottenere la mobilità del personale è di tipo coercitivo. Il che, se da un lato rappresenta una soluzione alle difficoltà contingenti, dall'altro difficilmente contribuisce a migliorare la produttività e la qualità dell'azione amministrativa, limitandosi a fare ciò che è strettamente necessario. Di contro, se il fine ultimo è migliorare l'efficienza, allora occorre innovare la politica organizzativa della PA, modificando anche i processi in base ai quali viene gestito questo istituto.

Certo: è necessario riaffermare la mobilità tra gli obblighi dei pubblici dipendenti, così come serve prevedere un sistema di sanzioni nel caso di comportamenti difformi a tale principio.

Un efficace sistema di mobilità dovrebbe tuttavia essere in grado di premiare la disponibilità, la flessibilità e la produttività del lavoratore.

Ciò potrà essere realizzato comunicando in modo chiaro le posizioni e i compiti riguardanti il nuovo posto di lavoro, prevedendo adeguati incentivi, sviluppando nuove politiche che inducano il lavoratore a considerare la mobilità in termini positivi sotto il profilo dello status, attuando processi di formazione di addestramento che diano la possibilità al lavoratore di vivere la mobilità all'interno di una progressione di carriera, definendo una politica mirata a valorizzare ogni fascia d'età, con particolare attenzione ai più giovani e ai più anziani.

Un ambito su cui un'attenta riflessione va sviluppata riguarda il tema della cosiddetta mobilità "virtuale", associata alle funzioni fornite ai cittadini da nuovi ambienti di lavoro (*call-center* o nuovi "centri operativi di servizio", "centri operativi di procedura").

Le tecnologie ICT, le trasmissioni in larga banda, la multimedialità offrono infatti la possibilità di esplorare modelli assolutamente innovativi di organizzazione del lavoro burocratico, che possono essere svolti in modo efficace da personale flessibile, competente e disponibile a un iter di carriera diverso da quello tradizionale.

Dal momento che precedenti nel nostro Paese non ce ne sono, il tema potrebbe essere esplorato dando vita ad alcuni progetti sperimentali operativi, volti a verificare la tecnica ed economica dell'operazione.

2.3.3 La contrattazione collettiva nel pubblico impiego

I problemi della contrattazione

Le retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici presentano, dal 2000 in poi, una dinamica fortemente accelerata rispetto a quelle del settore privato. Tra il 2000 e il 2005 un'accelerazione simile si riscontra (seppure a tassi inferiori) anche tra gli impiegati delle grandi imprese private dell'industria e dei servizi. Tuttavia, mentre qui il fenomeno è in larga parte riconducibile al differenziale retributivo impiegati-operai manifestatosi in relazione al riorientamento della domanda di lavoro verso professionalità più elevate verificatasi negli ultimi anni, nel caso del settore pubblico motivi appaiono diversi.

La crescita delle retribuzioni fissate dalla contrattazione nazionale è stata, nel settore pubblico, più forte che nel resto dell'economia e ben oltre l'inflazione; e, data la diffusione pressoché universale della contrattazione decentrata, è stato maggiore anche il differenziale dinamico tra retribuzioni tabellari e retribuzioni di fatto (slittamento salariale). Nel contempo, nel privato lo spazio salariale per la contrattazione decentrata si è ristretto, a causa della crisi di produttività dell'economia italiana. Il trattamento preferenziale dei dipendenti pubblici, anche nei confronti degli impiegati delle grandi imprese private, è quindi giustificato dall'ipotesi che la produttività o la qualità del lavoro pubblico siano aumentate in misura significativamente maggiore? Oppure bisogna ritenere che esistano nel settore pubblico differenze strutturali o procedurali rispetto al privato tali che l'applicazione del modello negoziale del Protocollo del 1993 non è effettivamente in grado di governare la fissazione delle retribuzioni in accordo con principi di efficienza, efficacia ed equità rispetto al privato?

Molti gli elementi che fanno propendere per la seconda tesi.

È necessario osservare anzitutto che esiste una significativa diversità nell'applicazione, nel secondo biennio, dell'ipotesi del recupero degli eventuali scostamenti tra inflazione effettiva e inflazione programmata che si siano riscontrati nel primo biennio. La lettera del Protocollo del 1993 indica che "la comparazione tra l'inflazione programmata e quella effettiva intervenuta nel precedente biennio" costituisce "un punto di riferimento del negoziato" sugli incrementi salariali del secondo biennio, il cui importo è comunque "da valutare anche alla luce delle even-

tuali variazioni delle ragioni di scambio del Paese, nonché dell'andamento delle retribuzioni". In altri termini, tralasciando il tema dell'impatto delle variazioni delle ragioni di scambio, il concetto alla base del patto è che, se comunque le retribuzioni di primo livello sono cresciute nel biennio precedente in linea con l'inflazione effettiva (o, anche, se le retribuzioni di fatto sono cresciute in una misura "adequata"), non c'è alcuna necessità di recuperare lo scostamento inflazione effettiva-inflazione programmata, perché non esiste un problema di tutela del potere d'acquisto delle retribuzioni.

Ora, mentre nel privato i contratti di secondo biennio si sono, generalmente, attenuti a questa logica (che sinteticamente possiamo chiamare di recupero dell'eventuale scarto tra inflazione effettiva e retribuzioni tabellari), nel pubblico la contrattazione si è basata di regola su un recupero automatico dello scarto inflazione effettiva-inflazione programmata, indipendentemente da qualsiasi valutazione sul reale andamento delle retribuzioni contrattuali o di fatto. In un periodo in cui l'inflazione programmata è stata spesso fissata a livelli significativamente inferiori rispetto a quella effettiva, questa logica ha portato la contrattazione nazionale a stabilire aumenti retributivi ben oltre l'inflazione effettiva.

Un secondo elemento di divergenza si riscontra nel fatto che, al contrario degli importi *tantum* pattuiti nel settore privato, gli arretrati contrattati nel settore pubblico a copertura dei periodi di vacanza contrattuale, corrispondono esattamente all'applicazione degli importi tabellari fissati dal nuovo contratto fin dal primo giorno di cessazione di vigenza del vecchio. I nuovi contratti, pertanto, non hanno decorrenza legale dalla data di effettiva stipula, bensì da quella di cessazione di vigenza del contratto precedente. Queste differenze, procedurali e sostanziali, fanno sì non solo che la vacanza contrattuale sia, nel pubblico impiego, regolarmente più costosa che nel privato, ma sia anche sistematicamente più lunga (due anni, in media, contro i cinque mesi dell'industria e sette mesi dei servizi privati) perché, in assenza di una riduzione della durata media del ciclo negoziale dell'accordo, il ritardo di conclusione di una tornata contrattuale si trasferisce automaticamente a tutte le tornate successive. E, quindi, la vacanza contrattuale tende a riproporsi di continuo e a rendere sempre più caotico il processo negoziale per l'accavallarsi dei ritardi e lo stratificarsi di pagamenti con periodi di competenza diversa.

Con riferimento alle retribuzioni di fatto, va inoltre segnalato che, al contrario che nel privato, dove la contrattazione decentrata è soggetta al limite del conseguimento di obiettivi concordati di produttività, qualità e profittabilità, nel settore pubblico manca del tutto un indicatore dell'efficacia e dell'efficienza del lavoro pubblico nel suo insieme, nonché della sostenibilità finanziaria degli importi da destinare all'aumento della spesa per le retribuzioni di fatto, che serva da limite per

l'appostamento delle previsioni di impegno nella legge finanziaria.

Inoltre, nel pubblico impiego la totalità dei dipendenti è coperta dalla contrattazione decentrata, mentre nel settore privato la copertura è inferiore al 30% dei dipendenti; e, mentre nel privato le retribuzioni di fatto dei dipendenti con contratti flessibili sono anche significativamente inferiori a quelle dei dipendenti con contratti *standard*, nel pubblico sono pressoché identiche.

Infine si può segnalare che il differenziale di crescita della retribuzione di fatto pro-capite dei dipendenti pubblici rispetto al privato risente anche di effetti di modifica della composizione strutturale dei dipendenti pubblici, quali le progressioni retributive e quelle di inquadramento, come anche il solo aumento di età e di anzianità, fenomeni legati al blocco del *turnover*.

Consapevole di questa situazione, il Governo ha avviato un'azione in tale ambito volta, da un lato a definire le retribuzioni dei dipendenti pubblici per il biennio 2008-2009, dall'altro a dare avvio a una riforma strutturale del sistema di contrattazione del pubblico impiego.

2.3.4 La manovra retributiva del Governo per il biennio 2008-2009

Ai fini di una corretta valutazione degli effetti della manovra del Governo sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici, occorre considerare tutte le diverse voci che concorrono a determinarne l'ammontare.

Per ottenere una visione esaustiva dell'incidenza delle disposizioni sulle retribuzioni del 2008 e del 2009, occorre in particolare considerare distintamente gli effetti:

- dei rinnovi contrattuali riferiti al biennio economico 2006-07 e dei relativi arretrati;
- dei rinnovi contrattuali riferiti al biennio 2008-09, anche qui con l'inclusione degli arretrati;
- della contrattazione integrativa e degli altri fattori che influiscono sulle retribuzioni di fatto;
- delle misure prese a proposito delle disposizioni di legge che finanziano, in alcuni Ministeri, la contrattazione integrativa di alcuni gruppi di dipendenti.

Lo scenario della manovra

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, la dinamica retributiva dei dipendenti pubblici non può essere considerata soltanto in se stessa, ma va inqua-

drata nella prospettiva più ampia dell'andamento dell'intera economia, al fine sia di valutare le dinamiche retributive dei dipendenti pubblici su un orizzonte temporale consistente, sia di metterle a confronto con quelle dei dipendenti privati.

Come è noto, la contrattazione per i dipendenti pubblici soffre da tempo di gravi ritardi. I periodi di vacanza contrattuale, a differenza di quanto accade nel privato, si protraggono per anni e spesso portano addirittura alla stipula di accordi la cui decorrenza all'atto della firma è già esaurita, in quanto l'attesa è stata superiore alla durata (sinora biennale) di vigenza dell'accordo salariale.

Nonostante ciò, tra il 2000 e il 2007 le retribuzioni contrattuali dei dipendenti pubblici (comprehensive degli arretrati), definite attraverso i contratti nazionali o con i meccanismi di adeguamento previsti dalla normativa, sono cresciute in media del 2,7% l'anno (contro il 2,6% del settore privato), ovvero di mezzo punto l'anno più dell'inflazione effettiva.

Le retribuzioni di fatto, che oltre ad altri effetti includono quelli della contrattazione decentrata, sono cresciute nello stesso periodo del 3,8% l'anno (ovvero 1,1 punti oltre le retribuzioni definite dalla contrattazione nazionale di categoria), mentre quelle dei dipendenti privati crescevano al passo del 2,9% l'anno (0,3 punti più delle rispettive retribuzioni definite dai contratti nazionali).

I rinnovi contrattuali del biennio economico 2006-2007

I contratti nazionali riferiti al biennio 2006-07, in larga parte siglati nel 2008, prevedono per lo stesso 2008 incrementi tabellari del 3,3% (ai quali si aggiungono, con il criterio di cassa, arretrati pari al 2,9%).

Alla completa chiusura del biennio 2006-07 mancano ancora alcuni contratti del personale dello Stato (Presidenza del Consiglio e Ricerca pubblica) e quasi tutti i comparti della dirigenza. L'ipotesi di contratto per il personale dell'Università, siglata il primo agosto, è ora al vaglio delle Amministrazioni vigilanti.

Questi rinnovi, che dovrebbero tutti concludersi a breve, comporteranno ulteriori effetti sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici, quantificabili nella media dell'insieme delle amministrazioni pubbliche, in incrementi dello 0,4% nel 2008.

La chiusura del biennio economico 2006-2007 dovrebbe quindi comportare nel 2008 una crescita complessiva delle retribuzioni contrattuali del 3,7% al netto degli arretrati. Agli incrementi tabellari vanno poi aggiunte, secondo il criterio di cassa, risorse per arretrati nella misura del 3,5% delle retribuzioni contrattuali e per l'indennità di vacanza contrattuale, resa automatica dalla legge finanziaria, per un importo pari allo 0,6%.

Il contratto del biennio 2008-2009

A questa dinamica delle retribuzioni contrattuali, già significativa, il Governo ha deciso di aggiungere un accordo-ponte per chiudere rapidamente anche il biennio economico 2008-09 e aprire la strada alla triennializzazione della durata dei nuovi contratti (già indicata dall'accordo Governo-Sindacati del 29 maggio 2007) e alla riforma del modello contrattuale pubblico, in parallelo a quanto in corso di negoziazione tra Sindacati Confederali e Confindustria per il settore privato.

Il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, approvato ad agosto in via definitiva dalla Camera, prevede che le retribuzioni definite dal contratto crescano per un importo pari al tasso di inflazione programmata, ovvero all'1,7% per il 2008 e all'1,5% per il 2009. Nel caso in cui si pervenga a definire il contratto entro l'anno, la norma porterà, dal mese di gennaio 2009, incrementi tabellari del 3,2% ai quali, secondo il criterio di cassa, è necessario sommare gli arretrati per il 2008 (pari all'1,7%).

Nel 2009, dunque, le retribuzioni contrattuali dovrebbero crescere nella misura del 3,2%.

Il quadro d'assieme del biennio 2008-2009 è riassunto dalla tabella di seguito riportata che mostra come, includendo nel calcolo gli arretrati, l'aumento della componente retributiva definita dalla contrattazione nazionale sarà nel complesso, nel biennio 2008-2009, pari in media a circa 3.296 euro lordi. L'incremento si distribuirà per circa 1.870 euro sul 2008 e per circa 1.400 euro sul 2009.

Con questa manovra, con il 2009 il Governo intende chiudere senza lasciti di arretrati il modello contrattuale precedente, e rendere così possibile dal 2010 l'adozione di un nuovo modello contrattuale con il quale, tra l'altro, porre termine ai cronici ritardi di rinnovo evidenziati.

Tabella 5 - Incrementi lordi medi derivanti dalla contrattazione nazionale (*valori in euro; arretrati calcolati secondo il criterio di cassa*)

	2008	2009	Importi cumulati
Rinnovi contratti biennio 2006-2007 siglati nel 2008	865	0	865
Chiusura contratti scaduti biennio 2006-2007	115	0	115
Contratti biennio 2008-2009	0	886	886
Totale incrementi contrattuali	980	886	1.866
Arretrati contratti 2006-07 già siglati	852	0	852
Arretrati contratti 2006-07 in via di chiusura	107	0	107
Arretrati contratti 2008-09	0	306	306
Totale arretrati	959	306	1.265
Indennità di vacanza contrattuale	165	0	165
Totale erogazioni	2.104	1.192	3.296

Le retribuzioni di fatto

Per il 2009, la manovra retributiva dispone la disapplicazione delle misure di finanziamento della retribuzione accessoria per alcune specifiche categorie di dipendenti pubblici sulla base di particolari disposizioni di legge anziché contrattuali. Lo scopo della misura è “definire una più stretta correlazione di tali trattamenti alle maggiori prestazioni lavorative e allo svolgimento di attività di rilevanza istituzionale che richiedono particolare impegno e responsabilità” (decreto legge n. 112/2008, art. 67, c. 2).

Nello stesso 2009 altri fondi, derivanti da risparmi di gestione (secondo la legge finanziaria) e dal 2010 l'80% di questi fondi torneranno a remunerare il lavoro pubblico ma in accordo con criteri di merito e di risultato.

Esse, infatti, saranno conferite ai dipendenti “sulla base di nuovi criteri e modalità (...), che tengano conto dell'apporto individuale degli uffici e dell'effettiva applicazione ai processi di realizzazione degli obiettivi istituzionali indicati dalle predette leggi” (ivi, c. 3).

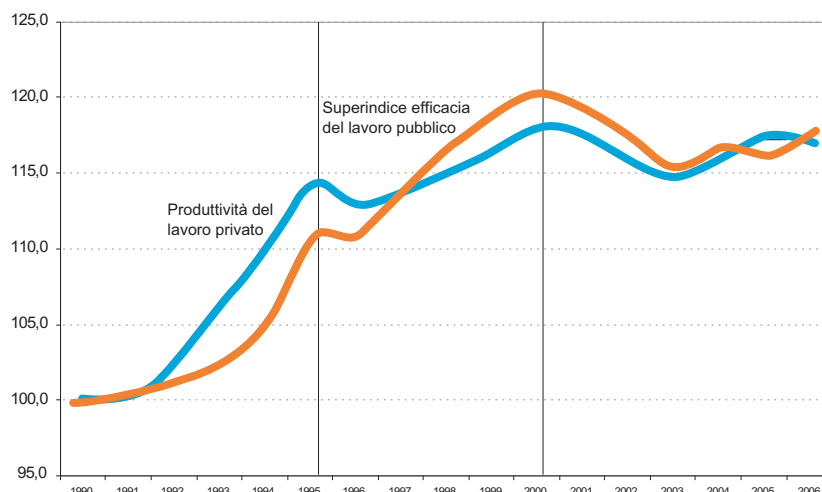
La disapplicazione per il 2009 delle norme speciali e poi i tagli a regime non riguardano tutti i dipendenti dei Ministeri o degli Enti pubblici non economici più importanti, ma una parte di essi (circa 330 mila dipendenti); e già nello stesso 2009 nuovi fondi torneranno a remunerare il lavoro pubblico, ma in accordo con criteri di merito e di risultato.

■ **Un riferimento oggettivo per la dinamica delle retribuzioni di fatto**

Come abbiamo visto, il maggior fattore di divergenza nell'ambito della contrattazione decentrata tra settore pubblico e settore privato è dato dalla mancanza di un indicatore di riferimento che consenta di basare l'appostamento di risorse nella legge Finanziaria su criteri oggettivi, che tengano conto della produttività del lavoro pubblico, nonché della sostenibilità finanziaria e dell'equità sociale dell'impegno.

A questo fine, anche se attualmente non è possibile produrre misure attendibili della produttività del lavoro pubblico, a causa della mancanza di un sistema di prezzi che consenta di aggregare in un unico indicatore i diversi prodotti e servizi assicurati dalle pubbliche amministrazioni (*output*), è però possibile costruire indicatori di *outcome*, che mettano in relazione alcuni risultati desiderabili o economicamente virtuosi del Paese con la quantità di lavoro pubblico che, si suppone, ne abbia favorito il conseguimento.

Figura 1 - Produttività del lavoro nel settore privato ed efficacia economica del lavoro pubblico - 1990-2006 (indici in base 1990=100)

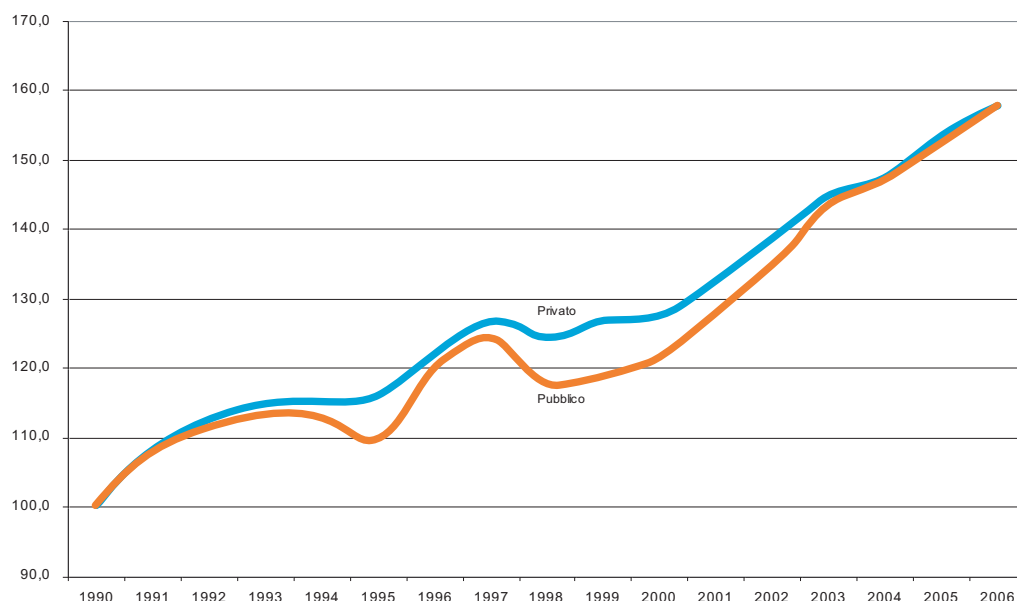


Fonte: Elaborazione su dati Istat, Conti nazionali

In prima ipotesi si è pertanto costruito un indice composito, o “superindice”, di riferimento per la valutazione dell’efficacia economica dell’azione pubblica, basato sulla media ponderata di tre indici elementari: il monte del reddito netto disponibile per unità di lavoro pubblico, il reddito netto pro capite per unità di lavoro pubblico e la produttività del lavoro privato per unità di lavoro pubblico. La dinamica del superindice tiene pertanto conto, in modo esplicito o implicito, di quattro criteri: “efficacia economica” dell’azione pubblica e, al contempo, “sostenibilità finanziaria” degli aumenti retributivi del pubblico impiego (crescita del volume del reddito disponibile); “benessere dei cittadini” (crescita del reddito netto per abitante); “equità sociale” della distribuzione dei redditi da lavoro tra settore pubblico e settore privato (aumento della produttività del lavoro privato).

La figura 2 mette a confronto, per il periodo 1990-2006, l’indice della produttività del lavoro del settore privato con il superindice dell’efficacia economica del settore pubblico costruito come indicato. La comparazione consente di constatare che, se nel periodo 1990-1995 l’efficacia economica del lavoro pubblico è stata inferiore alla produttività del lavoro privato, dal 1996 al 2000 essa è cresciuta in misura superiore. Infine, dal 2001 al 2006, entrambi gli indicatori presentano una dinamica mediamente negativa, ma il profilo della contrazione dell’efficacia del lavoro pubblico è significativamente più ripido di quello della produttività del lavoro privato.

Figura 2 - Costo del lavoro per unità di prodotto nel settore privato e costo del lavoro per unità di efficacia nel settore pubblico - 1990-2006 (indici in base 1990=100)



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Conti nazionali

Mettendo in rapporto il costo del lavoro con il superindice è, peraltro, possibile costruire ulteriori indicatori, in grado di fornire informazioni sull'efficienza del lavoro pubblico. La figura 2 confronta l'andamento del costo del lavoro per unità di prodotto nel settore privato con il costo del lavoro per unità di efficacia (misurata dal superindice) nel settore pubblico. Il grafico consente di osservare che i vantaggi di efficienza del lavoro pubblico si concentrano in due soli anni (1995 e 1998), mentre dal 1999 al 2002 il costo del lavoro pubblico cresce con un'inclinazione maggiore di quello privato, che attesta la perdita di efficienza relativa, sino alla eliminazione dal 2003 in poi del vantaggio ottenuto nel 1995 e nel 1998. Se le retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici fossero cresciute tra il 2000 e il 2006 in accordo con la dinamica del "superindice", il risparmio di spesa sarebbe stato superiore a 3 miliardi di euro l'anno.

In conclusione, è opportuno ribadire che il superindice di efficacia economica del lavoro pubblico (e gli indicatori di efficienza da esso derivabili) possono servire come riferimento macroeconomico per fissare l'*an* e il *quantum* degli stanziamenti per la contrattazione integrativa, ma non per indicare quali amministrazioni premiare con essi. Il superindice, dunque, può essere un valido strumento per consentire a livello centrale la fissazione di limiti aggregati agli importi da destinare alla contrattazione integrativa ma, come abbiamo accennato, non serve per individuare quali amministrazioni premiare e quali no. Questa decisione deve essere presa sulla base di tecniche micro, mirate alla valutazione della *performance* delle singole amministrazioni e della soddisfazione dei loro utenti.



Gli importi tagliati pesano in maniera molto differente per i diversi sottogruppi colpiti: da circa 7.900 euro l'anno per alcuni dipendenti (2.300 circa) del Ministero della salute a 5.900 euro l'anno per alcuni dipendenti (17.000) del Ministero dell'economia, per citare gli importi più alti. Mentre per altre Amministrazioni gli importi sono più bassi, come ad esempio il caso dei Ministeri della Difesa, dei Trasporti, degli Interni o del Lavoro, dove si registrano importi inferiori ai 500 euro lordi l'anno.

Nell'insieme si prevede che l'impatto medio, per i dipendenti interessati, sia di circa 1.630 euro lordi l'anno (meno di 80 euro lordi al mese). Per il bilancio, l'importo complessivo del risparmio per il 2009 è stimato pari a oltre 530 milioni di euro (*una tantum*).

L'intenzione del Governo, che intende compensare integralmente i tagli coi risparmi di gestione, è quella di razionalizzare gli interventi legislativi in materia di incentivazione del personale, che tra l'altro creano forti sperequazioni tra i dipendenti pubblici, operando nel contempo un'operazione di redistribuzione delle risorse anche a favore di amministrazioni con risorse minori.

La riduzione del Fondo Unico di Amministrazione

Il comma 5 del medesimo art. 67, invece, riduce a regime (dal 1° gennaio 2009) le risorse dei fondi di amministrazione del 10%. In questo caso si tratta di un intervento che riguarda tutte le amministrazioni. Il risparmio previsto è pari a 190 milioni di euro.

L'art. 61 prevede però l'istituzione di un nuovo fondo destinato almeno in parte al finanziamento della contrattazione decentrata. Il fondo presenta una dotazione iniziale a regime di 200 milioni di euro. In aggiunta a tale importo lo stesso sarà alimentato dalle economie derivanti dalla riduzione delle consulenze e incarichi ai dipendenti e da altri risparmi secondo quanto indicato dal medesimo articolo. Queste risorse saranno trasferite ai fondi per la contrattazione integrativa ed erogate secondo i nuovi criteri di valorizzazione della produttività e miglioramento dell'efficienza.

Il fondo è destinato al finanziamento non solo della contrattazione integrativa, ma anche di un piano di assunzioni per i corpi di polizia e i vigili del fuoco. Ai sensi del comma 22, nell'anno 2009 il piano attingerà al fondo per 40 milioni, e dal 2010 in poi per 100 milioni l'anno. Il riparto tra le due finalizzazioni (sicurezza e contrattazione integrativa) richiederà pertanto un approfondito vaglio politico.

In ogni caso, in considerazione della dotazione iniziale di 200 milioni e delle probabili entrate aggiuntive derivanti dalle economie di spesa, si prevede che nel 2009 siano recuperate interamente le risorse tagliate, con la differenza che dovranno

no essere impiegate secondo le nuove regole della contrattazione integrativa.

La tabella seguente espone in forma sintetica gli effetti complessivi della manovra retributiva.

Tabella 6 - Incrementi lordi medi derivanti dalla contrattazione (*variazioni percentuali in proporzione ai valori dell'anno precedente dello stesso aggregato retributivo; per gli arretrati, calcolo secondo il criterio di cassa*)

	2008	2009	Effetto cumulato
A) Retribuzioni tabellari	3,7	3,2	6,9
B) A + IVC	4,3	2,6	6,9
C) B + arretrati	7,1	0,2	7,3
D) C + contrattazione integrativa	6,9	0,2	7,1

Nell'insieme, la contrattazione nazionale e IVC dovrebbero far crescere l'aggregato retributivo corrispondente del 4,3% nel 2008 e del 2,6% nel 2009.

Aggiungendo a queste voci gli arretrati destinati a chiudere sia il biennio economico 2006-2007, sia quello 2008-2009, i tassi di crescita dell'insieme dei tre elementi risultano pari al 7,1% nel 2008 e al 0,2% nel 2009.

2.3.5 Il nuovo modello contrattuale: punti acquisiti

In questa situazione, il nuovo modello contrattuale dovrà essere innanzitutto tale da garantire che i contratti vengano rinnovati tempestivamente e il più simultaneamente possibile, allo scopo di evitare la riproduzione della spirale vacanza contrattuale-arretrati, con il suo portato di caoticità della contrattazione e malcontento dei dipendenti, e di limitare al minimo la diffusione delle rincorse salariali tra i comparti.

Al fine di azzerare gli arretrati e consentire l'impianto dal 2010 del nuovo modello, il Governo ha previsto di chiudere entro il 2008 tutte le pendenze relative al biennio 2006-2007 e di chiudere al più presto anche il biennio economico 2008-2009, con un unico contratto-ponte riferito all'insieme dei dipendenti contrattualizzati, che preveda aumenti pari ai tassi di inflazione programmata (1,7% per il 2008 e 1,5% per il 2009).

Inoltre, sempre con riferimento alla contrattazione nazionale, il nuovo model-

lo previsto dalla legge delega dovrà esplicitamente indicare che l'ipotesi di pieno recupero dell'inflazione pregressa venga considerata tenendo conto dello scarto tra inflazione effettiva e aumenti stabiliti dai contratti nazionali, e non di quello tra inflazione effettiva e inflazione programmata. Il valore di questa piccola modifica procedurale può essere giudicato sulla base del calcolo che, tra il 2001 e il 2007, la sua applicazione avrebbe comportato un risparmio di spesa pari a più di 900 milioni di euro l'anno.

Con riferimento alle retribuzioni di fatto, lo stesso nuovo modello contrattuale dovrà individuare indicatori oggettivi che possano stabilire un riferimento "ragionevole" alla spesa per la contrattazione decentrata. In secondo luogo, al fine di consentire una più sostanziale convergenza tra settore pubblico e settore privato, il Governo intende legare l'entità delle erogazioni definite dalla contrattazione decentrata in ogni singola amministrazione agli effettivi risultati e ai risparmi di gestione conseguiti.

2.3.6 Il federalismo contrattuale

Lo schema di disegno di legge delega sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione recentemente approvato dal Governo prevede la possibilità di sviluppare gradualmente anche forme di "federalismo contrattuale", con l'obiettivo di assicurare la "tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico, anche in relazione ai profili contrattuali di rispettiva competenza" (art. 2, c. 2, lett. aa).

L'autonomia contrattuale potrà essere esercitata nel rispetto dei vincoli di legge e finanziari che regolano l'attività degli enti locali. Rimarrà allo Stato il compito di istituire un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, in accordo con l'art. 119 della Costituzione.

Quantità e modalità di assegnazione delle risorse da destinare alle amministrazioni, anche per la contrattazione integrativa, potranno essere definite sulla base di criteri certi e pubblici, riferiti alla *performance* dei singoli enti, secondo un principio di "premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica" e con la "previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117 (secondo comma, lettera m), della Costituzione" (art. 2, c. 2, lett. n). La contrattazione decentrata potrà essere finanziata anche attraverso risorse acquisite tra-

mite risparmi di gestione e attività di mercato.

Verrà previsto un periodo di disciplina transitoria, in cui lo Stato coordinerà la messa a punto delle regole e ne agevolerà e armonizzerà l'attuazione mediante attività di accompagnamento (formazione, assistenza tecnica, sperimentazione e diffusione di buone pratiche ecc.).

2.4 La valutazione della *performance*

2.4.1 La valutazione dei dirigenti e del personale: una nuova politica del merito

Quanto precedentemente illustrato, relativamente alle nuove regole a cui uniformare la PA e ai nuovi meccanismi di contrattazione, potrebbe rivelarsi inutile se non fosse accompagnato da un deciso intervento volto a innescare quel “circolo virtuoso del merito”, che oggi rappresenta una delle maggiori criticità dell’organizzazione dell’apparato pubblico.

Essenziale è responsabilizzare i dirigenti e i dipendenti pubblici non solamente al rispetto di astratti criteri di legalità formale (che pure è necessario siano comunque perseguiti), ma in funzione del perseguimento di concreti risultati, migliorando quella tendenza all’appiattimento che, invece di incentivare i lavoratori, rende vano ogni sforzo di riorganizzazione. Serve dunque un sistema di valutazione che contribuisca, non solo a motivare il personale, ma a utilizzarlo meglio, a migliorare la sua soddisfazione, ad arricchire la base di competenza e conoscenza in cui trova fondamento l’organizzazione dell’operato pubblico.

Condizione essenziale per rendere effettivo il principio meritocratico, è impedire erogazioni generalizzate e indifferenziate di quote retributive a titolo di premi o indennità, che se vengono erogate a pioggia non possono che essere inefficaci.

Nella stessa direzione occorre garantire concreta attuazione ai principi di selettività e concorsualità con riferimento alle progressioni di carriera e al riconoscimento degli incentivi. Vanno fissate percentuali adeguate di risorse da destinare al merito e alla produttività del singolo dipendente, sulla base del contributo dato al raggiungimento degli obiettivi (secondo criteri oggettivi e in considerazione dei risultati conseguiti).

Rilievo va dato anche all’individuazione di sistemi di misurazione e valutazione delle organizzazioni pubbliche diretti a rilevare la corrispondenza dei servizi e dei beni resi ad oggettivi *standard* di qualità rilevati anche a livello internazionale.

Inoltre, deve essere incentivata, con opportune provvidenze economiche, anche la realizzazione di progetti innovativi che ampliano i servizi al pubblico dal punto di vista quantitativo e qualitativo, prevedendo l’individuazione di ulteriori e specifici criteri premiali in favore del personale coinvolto in tali progetti.

Quanto alle risorse finanziarie, esse potranno essere recuperate sia utilizzando a questa finalità fondi finora distribuiti “a pioggia”, sia dando alle amministrazioni la possibilità di usare in termini premiali gli eventuali risparmi di gestione che dovessero manifestarsi. Ovviamente tutto il sistema dovrà essere, oltre che trasparente e accessibile, improntato a equità organizzativa e procedurale, dando a un soggetto centrale la responsabilità di assicurare il necessario coordinamento metodologico oltre che del monitoraggio.

Particolarmente critico è il ruolo della dirigenza pubblica, cui va affidato il delicato compito di fungere da snodo fra la logica pubblicistica e la necessità di realizzarli in modo efficiente, in autonomia e con piena responsabilità.

Attualmente la macchina pubblica italiana dispone, anche a causa di riforme normative poco efficaci realizzate negli anni, di una dirigenza debole, non educata a gestire il personale e non interessata a gestire il conflitto e l'organizzazione del lavoro, spesso incapace di confrontarsi al tavolo negoziale decentrato.

Gli strumenti per risolvere il complesso delle criticità enunciate non sono solo normativi. Per restaurare il circuito virtuoso dell'autonomia e della responsabilità, oggi compromesso, occorre innanzitutto intervenire sul rapporto politica-amministrazione, rafforzando il ruolo e gli strumenti connessi alla valutazione, che dovrà essere basata su indicatori certi, quantificati e oggettivi.

Serve inoltre una ridefinizione dei criteri di conferimento, mutamento o revoca degli incarichi dirigenziali, non solo adeguando la relativa disciplina ai principi di trasparenza e pubblicità, anche secondo quanto desumibile dalla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori.

Essenziale è dotare il dirigente delle prerogative manageriali, ovvero dei poteri e delle responsabilità del datore di lavoro al fine del progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni e della garanzia della produttività del lavoro pubblico, a partire dall'autonomia nella gestione delle risorse umane, nei cui confronti il dirigente è tenuto a esercitare i poteri di valutazione, disciplinari, sanzionatori e premiali. All'affermazione della piena autonomia e responsabilità del dirigente, in qualità di datore di lavoro pubblico, deve quindi fare riscontro l'attribuzione della competenza esclusiva nelle materie relative all'individuazione dei profili necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'ufficio cui lo stesso dirigente è preposto.

Naturalmente all'esercizio trasparente di questi poteri deve fare riscontro un peculiare regime di responsabilità, nel caso di omessa vigilanza sull'effettiva produttività delle risorse umane assegnate e sull'efficienza della relativa struttura.

Se si responsabilizzano tanto i dirigenti, rendendoli effettivamente datori di lavoro, non si può prescindere dalla previsione di un adeguato apparato premiale, che valorizzi con adeguati incentivi economici “mirati” il raggiungimento degli obiettivi pro-

grammati, al termine di un procedimento di valutazione realmente selettivo. Il collegamento fra indennità di risultato e valutazione, inoltre, impone la mancata erogazione del premio in caso di mancata predisposizione dei sistemi di valutazione da parte dell'amministrazione.

2.4.2 La valutazione delle amministrazioni pubbliche

La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del settore pubblico è un tema su cui esperti, politici e opinionisti dedicano da tempo una crescente attenzione. Tutti sono concordi nel ritenere che il mercato da solo non è in grado di fornire i segnali necessari a definire il livello adeguato di servizi che la macchina pubblica dovrebbe produrre. Ovviamente, ciò non significa rinunciare a valutare le amministrazioni pubbliche in base a principi e criteri di mercato. Si tratta solo di comprendere che bisogna riprodurre artificialmente nel settore pubblico il sistema di incentivi che fa funzionare in maniera efficiente ed efficace il settore privato.

Peraltro, valutare un'amministrazione è un'attività che non può essere scollegata dalla valutazione del personale dirigenziale e non (cfr. paragrafi precedenti): anzi, è proprio partendo dalla valutazione dei risultati dell'amministrazione che va impostato il sistema di misurazione delle *performance* del personale e, nello specifico, dei dirigenti.

Si tratta di un obiettivo ambizioso, visto che in Italia, l'operare della PA appare ancora sintonizzato sul formale rispetto del principio di correttezza e legalità amministrativa, mentre scarsa è l'attenzione data all'effettivo perseguimento dei risultati.

Requisito essenziale per realizzare tutto questo è costruire un sistema effettivo e funzionante di indicatori con cui valutare la *performance* delle amministrazioni tanto in senso assoluto, che relativo, rispetto cioè ai risultati di amministrazioni nazionali e internazionali analoghe.

L'amministrazione non serve se stessa, ma la collettività. La valutazione dell'azione pubblica può, anzi deve, essere realizzata partendo dall'analisi dei bisogni dei cittadini e delle imprese e dal modo in cui questi vengono soddisfatti, anche al fine di migliorare l'offerta di servizi proposti ai cittadini.

■ Il ruolo della valutazione nel ciclo di *governance*: alcune esperienze

Il ciclo di *governance* (cfr. figura *infra*) necessita di uno strumento di valutazione della *performance* e di accompagnamento al miglioramento continuo della pubblica amministrazione. Tale processo di valutazione è complementare al controllo finanziario che compete alla Corte dei conti.



Le più recenti esperienze a livello europeo e internazionale evidenziano il ruolo strategico della valutazione della *performance* nel rendicontare al cittadino direttamente l'attività dell'amministrazione e indirettamente l'operato del Governo. In tale prospettiva si tende a sottolineare la necessità dell'autonomia del soggetto valutatore.

Per evitare che la valutazione diventi fine a sé stessa occorre che il valutatore abbia un piano di lavoro coerente con le priorità del Governo e sia, inoltre, in grado di accompagnare il processo di miglioramento continuo delle amministrazioni con la diffusione di metodologie riconosciute a livello internazionale o elaborate appositamente.

Se si guarda all'esperienza internazionale, le recenti riforme avviate in diversi paesi europei evidenziano tre approcci alla valutazione, di seguito brevemente sintetizzati.

L'esperienza portoghese, inquadrata in un programma di riforma co-finanziato dal FSE e dal FESR, colloca la valutazione della *performance* al centro del ciclo di *management* per obiettivi, tramite un sistema integrato di valutazione obbligatorio che misura il raggiungimento degli obiettivi rispetto a tre parametri: efficacia, efficienza e qualità. La valutazione è realizzata a tre livelli: autovalutazione; valutazione critica interna da parte del servizio competente in ogni ministero; valutazione esterna non automatica sulla base di un programma annuale di lavoro stabilito dall'Ispettorato delle finanze.

L'esperienza spagnola prevede l'istituzione di un soggetto indipendente, l'Agenzia di valutazione della qualità del servizio pubblico (AEVAL), che ha tre funzioni principali:

- valutare le politiche pubbliche secondo un programma di lavoro concordato con il Governo;
- accompagnare le amministrazioni nell'esercizio di autovalutazione e di miglioramento

continuo con la diffusione di metodologie e *standard*;

- riconoscere le eccellenze tramite un sistema di certificazione volontaria e un premio all'eccellenza.

L'esperienza inglese, che si iscrive in un processo di *performance* ed efficienza della PA iniziato nel 1997, si incentra sul risultato tramite un processo di monitoraggio continuo dei progressi realizzati dalle amministrazioni per il conseguimento degli obiettivi prefissati a livello nazionale (30 priorità politiche e un obiettivo di riduzione della spesa pubblica). Alla valutazione della *performance* si aggiunge un processo di valutazione della capacità dei dipendenti di ciascun ministero di ottenere i risultati e del grado di orientamento al cliente dei servizi pubblici.

Queste esperienze hanno in comune la filosofia del miglioramento continuo, che consente di definire *standard* di servizio pubblico. Nell'esperienza italiana, la definizione degli *standard* sarà funzionale all'effettività dei meccanismi di tutela rafforzata dei diritti dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione. ■

Ma non solo. Produrre servizi che incontrano il gradimento del cittadino-cliente è sì importante, ma non può essere il solo obiettivo dell'amministrazione. Essenziale è che i servizi siano prodotti nel modo più efficiente, ovvero utilizzando il minimo di risorse pubbliche. Oltre a indicatori di customer satisfaction, è dunque necessario introdurre nel sistema di valutazione dei meccanismi di messa a confronto dei costi, in funzione dei risultati ottenuti.

Tutto questo può essere realizzato promuovendo un vero e proprio cambiamento culturale all'interno della PA e nel Paese relativamente alla trasparenza dell'operato pubblico. Il cittadino, le imprese e le istituzioni devono sapere cosa accade nelle amministrazioni dello Stato, come vengono spesi i soldi, come vengono individuate le priorità.

L'attuale Governo si è speso molto sul tema della trasparenza nella PA già dai primi giorni del suo insediamento (cfr. pagine precedenti). Il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sul suo sito, ha pubblicato dati del personale, organigrammi, retribuzioni lorde e curricula dei dirigenti, nonché tassi di assenza per ufficio. Inoltre, appena definite le formalità dei decreti di gabinetto sono state inserite le informazioni relative al Ministro e al suo staff. Con lo stesso spirito, altre amministrazioni - in modo trasparente e partecipativo - hanno attivato comportamenti imitativi fornendo le stesse informazioni.

Altre importanti iniziative sono state promosse per rendere noti nomi e compensi dei consulenti di tutte le amministrazioni pubbliche, gli incarichi retribuiti conferiti a dipendenti della PA, i distacchi, le aspettative e i permessi per funzioni pubbliche elettive.

■ Il servizio anticorruzione

Tra gli aspetti più significativi che stanno caratterizzando l'opera di riforma dell'azione amministrativa, in particolare sotto il profilo della trasparenza e dell'efficienza nella pubblica amministrazione, negli ultimi anni è stata posta una grande attenzione sulla funzione di controllo e di intervento degli organi ispettivi interni alla PA, in ragione della necessità di sviluppare e potenziare il ruolo che tali organi svolgono per l'accertamento e la regolarità amministrativa e contabile pubblica.

In quest'ambito, si è sviluppata da tempo una particolare attenzione all'azione di prevenzione e di controllo, tanto che è stato appositamente creato un organo monocratico all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione²⁶. Si è risposto in tal modo all'esigenza, espressa a livello nazionale e internazionale di individuare strutture tecniche specializzate per il perseguimento di tali finalità.

A tale organo, posto in diretta dipendenza funzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri, sono state assegnate funzioni di ricostruzione e individuazione di fenomeni anche solo potenzialmente sintomatici di forme di illecito, con l'obiettivo di approfondirne le cause e fornire indicazioni per i necessari interventi. In tal senso le sue azioni sono state dirette verso:

- l'accertamento dell'esistenza e delle cause dei fenomeni di corruzione e altri illeciti, nonché di pericoli di condizionamento da parte di organizzazioni criminali all'interno della pubblica amministrazione, mediante indagini, anche di natura conoscitiva, di iniziativa propria o per fatti denunciati;
- l'elaborazione di studi e analisi sull'adeguatezza e congruità del quadro normativo esistente e dei provvedimenti adottati per prevenire e fronteggiare tali fenomeni;
- il monitoraggio delle procedure contrattuali e di spesa e dei comportamenti da cui possa derivare un danno erariale.

Per l'espletamento delle sue funzioni, indirizzate nell'ambito della pubblica amministrazione ed estese anche agli enti locali a seguito di un'apposita intesa della Conferenza Unificata, l'Alto Commissario si poteva avvalere di una struttura interna appositamente costituita, degli organi ispettivi e di verifica delle pubbliche amministrazioni, nonché dei servizi di controllo interno, oltre che eseguire accertamenti diretti di soggetti pubblici e privati interessati alle procedure in corso di esame e indiretti, mediante delega a singoli funzionari pubblici in merito ad accertamenti specifici.

Il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche con legge n. 133/2008, all'art. 68, al fine di ridurre gli organismi collegiali e le duplicazioni delle strutture, ha disposto la soppressione dell'Alto Commissario e il passaggio delle relative competenze e funzioni al Dipartimento della funzione pubblica, che già svolge attività di controllo e di monitoraggio sulle attività e sulle spese delle pubbliche amministrazioni, in coordinamento con l'Ispettorato della funzione pubblica. In particolare, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 agosto 2008, sono state assegnate al Dipartimento, con le stesse facoltà della soppressa struttura, funzioni di indagine conoscitiva sull'adeguatezza e congruità della normativa e dei provvedimenti amministrativi adottati per prevenire e fronteggiare la corruzione e le altre forme di illecito nella pubblica amministrazione, con l'indicazione di informare, se del caso, la Procura generale presso la Corte dei Conti e il Procuratore della Repubblica di eventuali fatti costituenti danno erariale ovvero reato.

Il Dipartimento predisporrà un piano annuale nazionale per la trasparenza dell'azione amministrativa, di concerto con le altre pubbliche amministrazioni centrali e locali, nonché una mappatura del fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione mediante una relazione annuale per il Consiglio dei Ministri.

Il servizio anticorruzione opererà con la necessaria indipendenza e autonomia e costituirà, anche grazie alle possibili sinergie con altri uffici che già svolgono attività d'indagine, come l'Ispettorato per la funzione pubblica, un ulteriore strumento per la lotta all'illegalità nella pubblica amministrazione.



2.4.3 Qualità e *customer satisfaction*: il ruolo del cittadino

La comprensione effettiva di ciò che cittadini e imprese pensano dell'amministrazione, tramite una valutazione della *customer satisfaction*, rappresenta un elemento fondamentale per mettere la PA nelle condizioni di rispondere con un'offerta di beni e servizi adeguata in termini di qualità, quantità e costi, specie lì dove il miglioramento della qualità dei servizi pubblici passa per una gestione orientata al miglioramento continuo, per la adozione di *standard*, per la misurazione della soddisfazione e il *benchmarking*.

A oggi alcune premesse per un uso sistematico di questo strumento si sono create, anche se talvolta, come chiarito sopra con riferimento alla *customer satisfaction*, emerge la tendenza da parte delle amministrazioni di usare queste metodologie in modo strumentale.

Partendo da queste constatazioni emerge l'esigenza di nuovi indirizzi e nuove azioni che diffondano effettivamente l'uso di tali strumenti. È necessario promuovere modelli che non siano finalizzati solo alla "misurazione della qualità percepita" ma anche a valutare la "qualità dell'azione amministrativa", secondo un processo che coinvolga in primis le *performance* delle amministrazioni. La pubblica amministrazione, imparando a valutare meglio se stessa, potrà migliorare anche i servizi che offre, con ricadute virtuose sulla soddisfazione degli utenti.

Tutto questo andrà realizzato facendo riferimento alle linee guida definite a livello europeo relativamente alle citizen *charters* e alla *customer satisfaction management*. Rilievo andrà dato, in particolare, alla definizione di linee guida nazionali per la misurazione della soddisfazione dei servizi erogati "a sportello" e online, così da favorire una *standardizzazione* delle modalità di misurazione fra le diverse amministrazioni, anche a fini di successiva comparazione.

Ulteriore elemento da considerare riguarda la necessità di coinvolgere in questa attività i cittadini, anche attraverso le loro associazioni, secondo le logiche di *co-evaluation*. Al riguardo, l'esperienza dell'*audit* civico, già utilizzato diffusa-

mente nel settore sanitario, può costituire un utile punto di riferimento per consentire ai cittadini di comunicare e far valere il proprio punto di vista in ordine a questioni di rilevanza pubblica e sociale, soprattutto quando riguardano direttamente la tutela dei diritti e la qualità della vita. Priorità in questo campo andrà data ai servizi a forte impatto sul cittadino, come l'istruzione, i servizi erogati dai comuni e, in generale, tutti i servizi di *front-office*.

Fattore determinante per rafforzare ulteriormente le misure di miglioramento della qualità dei servizi e della soddisfazione dei clienti è la progettazione di un adeguato sistema di tutela rafforzata dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione anche attraverso la diffusione di una carta della qualità dei servizi e delle prestazioni.

■ La *Delivery unit*

L'avviamento di un processo di *management* per obiettivi necessita di due elementi fondamentali: leadership e trasparenza e comunicabilità.

Quanto alla leadership, l'appropriazione del nuovo processo di *management* per obiettivi da parte dei dirigenti è imprescindibile, la *ratio* e le modalità di questo processo devono essere assimilate dai dirigenti per consolidare una nuova cultura di gestione mirata al rispetto degli obiettivi e delle scadenze.

Per quanto concerne la trasparenza e la comunicabilità dei risultati, il *management* per obiettivi si iscrive in un processo di miglioramento continuo orientato all'utilizzo più efficiente delle risorse umane ed economiche, *in primis* nelle singole amministrazioni per poi risalire fino alla *performance* globale della PA rispetto agli obiettivi stabiliti dal Governo. Per garantire il processo di miglioramento occorre conoscere quali sono gli obiettivi operativi fissati da ogni amministrazione, come sono stati fissati e in che misura essi corrispondono ad uno o più obiettivi strategici definiti a livello governativo.

Per assicurare che questi due elementi siano correttamente associati al processo di valutazione occorre predisporre una struttura capace di dare vita a due dinamiche complementari:

- diffondere il messaggio del cambiamento e dare supporto ai dirigenti nella definizione degli obiettivi;
- comunicare il risultato ottenuto a livello micro per poter stabilire tempestivamente un quadro generale della *performance* della pubblica amministrazione.

L'analisi delle varie riforme nei paesi OCSE basate sul *management* per obiettivi ha dimostrato il valore aggiunto di tale soggetto, che funge da fluidificante del processo e da garante della comunicazione dei risultati, per misurare l'impatto della riforma e rispettare l'impegno preso con i cittadini.

Nonostante la varietà dei tipi di struttura predisposte nei vari paesi OCSE, si evince chiaramente che tale soggetto deve avere una struttura snella e altamente qualificata e non deve sovrapporsi ai livelli di potere coinvolti, ma piuttosto integrarsi a (uno di) loro, garantendo così il legame cruciale tra *input* e *outcome*. ■

Appendice: interventi normativi in materia di PA

1 L'azione di Governo e la politica di bilancio

Con il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) per gli anni 2009-2013, presentato nel mese di giugno 2008, il Governo ha avviato una strategia di intervento fondata su alcuni obiettivi prioritari:

- ridurre il costo complessivo dello Stato, mediante il contenimento della spesa pubblica;
- rendere più efficace ed efficiente l'azione della pubblica amministrazione nell'ambito di un più ampio Piano industriale;
- ridurre il peso burocratico che grava sui cittadini e le imprese;
- sostenere lo sviluppo e accrescere la competitività dell'apparato economico.

La manovra finanziaria si concentra sulla riduzione e il contenimento della spesa pubblica per intaccare la crescita eccessiva di missioni, programmi e costi di gestione, accompagnando tale azione con misure di carattere espansivo, anche nel campo dell'innovazione, della competitività e dello sviluppo, nonché di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza della struttura pubblica.

2 Gli adempimenti previsti dal dl n.112/2008 e da altre norme

Con il decreto-legge n. 112 del 2008²⁷ approvato dal Consiglio dei Ministri contestualmente al DPEF 2009-2013 (e direttamente "collegato" alla manovra finanziaria), convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, si definisce l'ambito di intervento con effetti finanziari già nel corso del secondo semestre del 2008 e per il successivo triennio, e si individuano le misure necessarie e urgenti per attuare gli obiettivi di finanza pubblica definiti in sede di DPEF.

Le misure in materia di semplificazione

Sul versante dei meccanismi di semplificazione, il decreto-legge n. 112/2008 delinea un insieme di misure volte ad assicurare l'abrogazione di norme, la soppressione di enti pubblici, l'introduzione di un programma di misurazione degli oneri amministrativi a carico delle imprese e l'estensione della durata della carta di identità.

- Il taglia-oneri. L'articolo 25 prevede l'approvazione di un programma di misurazione degli oneri amministrativi proposto dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dal Ministro per la semplificazione normativa. Il piano è finalizzato alla riduzione, in misura del 25%, degli oneri amministrativi entro il 2012. Sulla base delle misurazioni effettuate, il Governo adotterà una serie di regolamenti di delegificazione volti ad assicurare la riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese. Le disposizioni attuano quanto stabilito dagli Stati dell'Unione Europea in occasione del Consiglio Europeo del marzo 2007.
- Il taglia-enti. Tra le misure in materia di semplificazione rientrano le norme di cui all'ar-

ticolo 26 del decreto-legge, che assicurano una procedura per la soppressione degli enti pubblici con una dotazione organica inferiore alle cinquanta unità di personale²⁸, e degli enti pubblici non economici per i quali, alla scadenza del 31 marzo 2009, non sono stati emanati i regolamenti di riordino previsti dalla legge Finanziaria per il 2008²⁹. Con decreto interministeriale sono individuati gli enti da sottrarre alla soppressione *ex lege* prevista dalla medesima norma. A tal fine, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il Ministro per la semplificazione hanno avviato l'attività istruttoria preordinata alla ricognizione degli enti da "salvare", chiedendo a ciascun Ministro di segnalare le strutture che - in ragione delle funzioni esercitate, della situazione contabile e del personale, nonché dei relativi oneri gravanti sul bilancio dello Stato - è opportuno inserire nel citato decreto, onde garantirne la sopravvivenza.

- Taglia-carta. Al fine di snellire la circolazione e la gestione della documentazione cartacea nelle amministrazioni pubbliche, è prevista, a decorrere dal 1° gennaio 2009, la riduzione del 50% rispetto al 2007 della stampa per pubblicazioni della PA. Gli abbonamenti in formato cartaceo della Gazzetta Ufficiale saranno sostituiti con abbonamenti telematici, (art. 27).
- Durata carta d'identità. Un ulteriore contributo alla semplificazione amministrativa e normativa deriva dall'art. 26 che prevede il prolungamento da 5 a 10 anni del periodo di validità delle carte di identità che, a partire dal 1° gennaio 2010, dovranno essere munite anche delle impronte digitali della persona cui si riferiscono.

Misure di implementazione del "Piano industriale della pubblica amministrazione"

- Riduzione delle consulenze nella PA. Nell'ambito del Piano industriale della pubblica amministrazione, l'articolo 46 del decreto-legge introduce alcune misure in materia di collaborazioni e di consulenze, modificando quanto previsto con la legge Finanziaria per il 2008. Le nuove disposizioni circoscrivono i presupposti per l'affidamento degli incarichi di collaborazione e di consulenza nella PA stabilendo che, per esigenze cui non possono far fronte con il personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi con contratti di lavoro autonomo, occasionale o coordinato e continuativo ad esperti di comprovata specializzazione, anche universitaria, nel rispetto di determinati presupposti specificati dalla nuova disciplina.
- Revisione dei distacchi sindacali. Con l'obiettivo di valorizzare le professionalità delle amministrazioni pubbliche e di conseguire risparmi di spesa, è prevista (art. 46-bis) una razionalizzazione e una progressiva riduzione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali, con esclusione di quelli operanti negli enti territoriali e nel servizio sanitario nazionale. Le risorse finanziarie derivanti da tali risparmi di spesa sono riutilizzate per finanziare la contrattazione collettiva integrativa nelle amministrazioni dello Stato, nelle agenzie, negli enti pubblici non economici, negli enti di ricerca e nelle università.
- Cumulo di impieghi e di incarichi. Il decreto-legge (art. 47) rafforza il sistema dei controlli sul rispetto della disciplina vigente in materia di incompatibilità e di cumulo di incarichi per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche. A tal fine, il Dipartimento della funzione pubblica può disporre apposite verifiche attraverso l'Ispettorato per la fun-

zione pubblica, il quale potrà stipulare apposite convenzioni con i servizi ispettivi di altre amministrazioni pubbliche.

- **Risparmio energetico.** Si stabilisce che le amministrazioni dello Stato, comprese le aziende e le amministrazioni autonome, le agenzie, le università, gli enti pubblici non economici e l'ARAN, al fine di ridurre i costi per i carburanti e i relativi servizi, sono tenute ad approvvigionarsi di combustibile di riscaldamento e di energia elettrica mediante convenzioni con la CONSIP, ovvero ad un prezzo massimo inferiore a quelli praticati dalla CONSIP stessa.
- **Lavoro flessibile nelle PA.** Il decreto-legge, con l'articolo 49, interviene sulle procedure di assunzione nelle amministrazioni pubbliche. Con le nuove norme si prevede che le PP.AA. possono avvalersi, per esigenze temporanee ed eccezionali, di contratti di lavoro "flessibili". Tuttavia, al fine di evitare l'instaurarsi di pratiche elusive o di abuso nell'utilizzo del lavoro flessibile tale da escludere il riprodursi del fenomeno del cd. precariato, le amministrazioni pubbliche non potranno ricorrere alla stipula di diversi contratti di lavoro flessibile con il medesimo lavoratore per un periodo superiore ai tre anni nell'arco dell'ultimo quinquennio.

Contenimento della spesa per il pubblico impiego

- **Turn-over.** Il decreto legge prevede una serie di limitazioni alle nuove assunzioni di personale e al processo di stabilizzazione del personale precario. Le disposizioni riguardano le amministrazioni dello Stato, le agenzie, gli enti pubblici non economici e alcuni enti specificatamente richiamati. Con tali interventi si assicura il contenimento delle nuove assunzioni per il 2009, ferma restando la possibilità di procedere a nuove assunzioni nel limite di un contingente di personale corrispondente ad una spesa pari al 10% di quella relativa alle cessazioni dei rapporti di lavoro avvenute nell'anno in corso. Per il successivo biennio 2010-2011 tale limite di spesa è fissato al 20% mentre, dal 2012, il *turn-over* potrà interessare il 50% delle cessazioni avvenute nell'anno precedente. Dal 2013, infine, verranno meno le limitazioni al *turn-over* e le amministrazioni in esame potranno procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato nei limiti del personale cessato dal servizio nel corso del 2012. L'articolo 66 del decreto-legge stabilisce infine che le limitazioni al *turn-over* trovano applicazione anche nei confronti del personale delle università. Con riferimento invece ai processi di stabilizzazione del personale precario, è stabilito che per il 2009 si potrà procedere a tale stabilizzazione nel limite di una spesa pari al 10% di quella relativa al personale cessato nell'anno in corso. Quanto agli effetti delle disposizioni in esame sul conto economico della PA, il Governo stima di conseguire dall'attuazione di tali misure minori spese correnti per circa 700 milioni di euro nel triennio 2009-2011.
- **Forze-armate.** Nell'ambito del processo di revisione organizzativa coerente con la trasformazione dello strumento militare in professionale e di ottimizzazione delle risorse disponibili, si prevede, con l'articolo 65, la rideterminazione degli stanziamenti previsti da autorizzazioni di spesa destinati alla professionalizzazione delle Forze armate. Dall'attuazione di tali misure il Governo ritiene di poter conseguire economie di spesa non inferiori a circa 300 milioni di euro annui a decorrere dal 2010.

- Contrattazione collettiva. Al fine di procedere a un complessivo riordino della disciplina dei trattamenti economici accessori è previsto, per il solo 2009, la disapplicazione di tutte le disposizioni speciali che prevedono finanziamenti aggiuntivi ai Fondi destinati al finanziamento della contrattazione collettiva integrativa delle amministrazioni statali e di altri enti pubblici. Dal 2010 è previsto invece una riduzione del 20% delle medesime risorse aggiuntive, destinate al finanziamento della contrattazione collettiva, che saranno utilizzate per assicurare una più stretta correlazione tra erogazione delle risorse e prestazioni lavorative, anche in riferimento al contributo individuale degli uffici. La razionalizzazione in esame, prevista dall'articolo 67, si estende a tutte le altre norme speciali che prevedono lo stanziamento di ulteriori risorse aggiuntive in favore di Fondi per il finanziamento della contrattazione collettiva integrativa, e riguarderà le amministrazioni dello Stato, le agenzie, gli enti pubblici economici, gli enti di ricerca e le università. La consistenza complessiva di tali ultimi Fondi, a decorrere dal 2009, non potrà eccedere quello già previsto per il 2004, ridotto del 10%. Le risorse finanziarie derivanti da questi definanziamenti costituiscono entrate del bilancio dello Stato.
- Differimento automatismi stipendiali. Con un intervento limitato al triennio 2009-2010, si interviene sulla progressione economica automatica del personale delle pubbliche amministrazioni che non rientrano nell'area contrattualizzata, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 165 del 2001³⁰. Dal 2009 la maturazione degli aumenti di carattere biennale o derivanti dalla classe di stipendio prevista dai rispettivi ordinamenti è differita, *una tantum*, per un periodo di dodici mesi.
- *Part-time*. Si introducono modifiche alla disciplina del *part-time* nel settore pubblico (art. 73), prevedendo che la trasformazione dal rapporto di lavoro a tempo pieno in quello a tempo parziale non avvenga più automaticamente a domanda del lavoratore interessato, bensì a seguito delle valutazioni discrezionali delle singole amministrazioni sulla base delle proprie esigenze organizzative e funzionali in relazione agli obiettivi di efficacia ed efficienza dell'attività svolta. Con il medesimo articolo 73 si prevede che il 70% dei risparmi di spesa derivanti dalla trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo pieno a *part-time* siano destinati alla incentivazione dell'istituto della mobilità del personale all'interno delle amministrazioni pubbliche.
- Collocamento a riposo. Un contributo altrettanto significativo nell'azione di contenimento dei costi nel pubblico impiego è rappresentato dalle disposizioni contenute nell'articolo 72 del decreto-legge in esame. Per il triennio 2009-2010 è introdotto l'istituto dell'esonero dal servizio che consente ai dipendenti della PA che hanno maturato 40 anni di servizio di richiedere, nel corso del quinquennio antecedente la maturazione di tale requisito, l'esonero dal servizio. A tali dipendenti spetta un trattamento economico temporaneo pari al 50% di quello complessivamente goduto al momento della collocazione nella nuova posizione, senza che ciò pregiudichi il futuro trattamento di quiescenza e previdenza. Alle amministrazioni è data comunque la facoltà di accogliere la domanda presentata dai dipendenti dando priorità al personale interessato a processi di riorganizzazione interna e di concedere la possibilità, per i dipendenti del settore pubblico, di rimanere in servizio per un ulteriore biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo previsto dai rispettivi ordinamenti.
- Assetti organizzativi della PA. Con l'intento di completare il processo di riorganizzazio-

ne e di accorpamento delle amministrazioni centrali dello Stato e di una serie di enti pubblici nazionali già avviato con le ultime leggi Finanziarie, è previsto - entro il 30 novembre 2008 - il ridimensionamento degli assetti organizzativi mediante la riduzione tanto degli uffici di livello dirigenziale generale quanto di quelli dirigenziali in misura non inferiore rispettivamente al 20 e al 15%. Contestualmente si dispone la riduzione delle dotazioni organiche sia del personale con qualifica dirigenziale, nella misura già indicata per gli uffici, sia del personale con qualifica non dirigenziale, in misura pari al 10% della relativa spesa. Dall'applicazione di tali misure di ridimensionamento, inclusa la riduzione delle dotazioni organiche - che ha quali destinatari le amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca e gli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (CONI, ENEA, CNIPA, CNEL, ecc.) - sono escluse le strutture appartenenti al comparto sicurezza, Forze armate e dei Vigili del fuoco.

- Assenze per malattia. Si introduce una nuova disciplina volta a regolamentare l'assenza per malattia o permesso retribuito per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, e diretta, in particolare, a ricondurre il tasso di assenza per malattia del personale pubblico ai livelli che si registrano nel settore del lavoro privato. A questo fine, nei primi dieci giorni di assenza per malattia al personale interessato è corrisposto il solo trattamento economico fondamentale derivante dalla contrattazione collettiva, con esclusione di ogni altra indennità o trattamento economico accessorio anche se di carattere fisso e continuativo, fatti salvi i casi in cui la malattia derivi da un infortunio sul lavoro o da causa di servizio, da patologie particolarmente gravi, ovvero in caso di ricovero ospedaliero. Ai fini dell'effettuazione dei controlli sulla sussistenza della malattia da parte delle amministrazioni di appartenenza, il dipendente pubblico è tenuto ad osservare fasce orarie di reperibilità entro le quali effettuare, a cura delle strutture sanitarie competenti, le visite mediche di controllo. Queste disposizioni non si applicheranno al personale dipendente del comparto difesa e sicurezza dello Stato in caso di malattia derivante da lesioni riportate in attività operative e addestrative.

3 Il Disegno di legge A.C. 1441 recante “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”

3.1 Disegno di legge A.C. 1441-bis

Il disegno di legge A.C. 1441-bis contiene una serie di disposizioni volte a dare certezza ai tempi conclusione dei procedimenti amministrativi e a snellire gli adempimenti contabili dei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi e misure di semplificazione.

L'articolo 26 del disegno di legge in esame modifica la legge 7 agosto 1990 n. 241, relativamente a vari aspetti della disciplina del procedimento amministrativo, cui si vuole conferire una maggiore trasparenza e semplicità nelle modalità di svolgimento, nonché una maggiore certezza relativamente ai tempi di conclusione dello stesso. In particolare, è prevista l'introduzione di una serie di disposizioni che intervengono su tutti gli aspetti connessi con il procedimento amministrativo e il rispetto dei tempi prescritti, vale a dire, i tempi di conclusione del procedimento; l'acquisizione di informazioni o di certificazioni nel corso dell'istruttoria; le conseguenze derivanti dal ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento; il risarcimento del danno ingiusto causato dall'inosservanza dei termini procedurali; la competenza sulle controversie sorte in merito all'applicazione della norma in commento; la responsabilità e la vigilanza sul rispetto dei termini procedurali e le relative misurazioni degli stessi; la redazione di un rapporto annuale e del relativo piano di riduzione tempi.

I procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni devono, di norma, concludersi nel termine di trenta giorni³¹. Ai sensi del comma 3 appositi regolamenti, adottati con un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione l'innovazione, individuano la durata dei procedimenti di competenza delle singole amministrazioni statali, che devono comunque concludersi in un termine non superiore a novanta giorni.

È invece ristretta, rispetto al passato, la possibilità di aumentare il termine di novanta giorni, mediante la previsione che ciò avvenga non più con regolamenti delle singole amministrazioni, ma con Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione l'innovazione e per la semplificazione normativa, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, ai quali è affidato il controllo della effettiva sussistenza di fondate ragioni per procedere in tal senso. In particolare, la norma prevede che la deroga temporale possa essere concessa solo tenuto conto della sostenibilità dei termini sotto il profilo dell'organizzazione delle singole amministrazioni, nonché della natura degli interessi pubblici da tutelare.

L'articolo 2-bis, che costituisce un punto centrale del provvedimento, sancisce il principio per cui le pubbliche amministrazioni sono tenute a risarcire il danno ingiusto causato dall'inosservanza dei termini procedurali, indipendentemente dalla spettanza del beneficio derivante dal provvedimento richiesto, assicurando, altresì, la corresponsione, a titolo sanzionatorio del mero ritardo, di una somma di denaro in misura fissa ed eventualmente progressiva. Inoltre, la disposizione esclude la corresponsione della predetta somma nei casi di silenzio-assenso e precisa che la progressività della sanzione è ancorata a criteri qualitativi e quantitativi che, pertanto, consentono di tenere in dovuta considerazione la rilevanza degli interessi coinvolti nel procedimento. La competenza sulle controversie sorte in merito all'applicazione della presente norma è attribuita alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Il comma 2 dell'articolo 26 introduce, infine, un'importante previsione normativa, secondo cui il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi costituisce elemento di valutazione dei dirigenti ai fini dell'erogazione della cd. retribuzione di risultato.

L'articolo 27, comma 1, lett. b), n. 2), del presente disegno di legge rimette ai servizi di controllo interno delle amministrazioni, ovvero alle strutture delle medesime amministrazioni cui sono affidate, in forza dei rispettivi ordinamenti, le verifiche sul rispetto dei termini procedurali, il compito di misurare, anche avvalendosi dei sistemi di protocollo informatico, i tempi medi di con-

clusione dei procedimenti, evidenziando tramite un apposito rapporto annuale, il numero e le tipologie dei procedimenti che non si sono conclusi nei termini previsti. Il rapporto, da redigere annualmente entro il 15 febbraio, a cura delle singole amministrazioni competenti, deve essere corredato di un piano per la riduzione dei tempi e presentato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ciò al fine di conoscere l'andamento reale della durata dei procedimenti amministrativi e di potenziare l'accelerazione della conclusione dei procedimenti e la riduzione dei ritardi amministrativi.

L'articolo 28 contiene alcune modifiche alla normativa in materia di conferenza di servizi, prevedendo tra le altre disposizioni che questa possa svolgersi per via telematica.

Con l'articolo 29 si modifica, da un lato, l'articolo 22 della legge 241 del 1990, stabilendosi che il diritto di accesso costituisce principio generale dell'attività amministrativa; dall'altro lato, si incide sull'articolo 29 della legge citata, chiarendo che le disposizioni contenute nell'articolo 2-bis («Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento») si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche, rientrando rispettivamente il «risarcimento del danno da ritardo» e la «sanzione civile per mera inosservanza del termine di conclusione del procedimento» nell'alveo delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Si stabilisce inoltre che attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione le disposizioni concernenti gli obblighi, a carico della pubblica amministrazione, di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato con un provvedimento espresso e motivato, di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa.

Il disegno di legge in esame contiene, inoltre, numerose misure volte a dare attuazione anche al cd. Piano industriale per la pubblica amministrazione. L'obiettivo delle disposizioni contenute nel capo VII è quello di offrire un quadro trasparente sull'erogazione delle retribuzioni nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, di realizzare un efficiente meccanismo di mobilità delle funzioni amministrative, nonché di delineare un sistema di diffusione delle *best practices* nelle singole amministrazioni.

Trasparenza delle pubbliche amministrazioni

L'articolo 40 prosegue il percorso già avviato con la legge finanziaria 2008 e con il decreto-legge n. 112 del 2008 (art. 61), convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008, al fine di rendere efficace l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pubblicare (tramite il sito istituzionale) le retribuzioni annuali e i *curricula vitae* dei propri dirigenti. Con il medesimo mezzo sono, inoltre, resi pubblici i tassi di assenza del personale di ciascun ufficio di livello dirigenziale.

Mobilità delle funzioni amministrative e piena utilizzazione degli immobili pubblici

Con l'articolo 43 del disegno di legge in esame si attribuisce alle amministrazioni pubbliche la facoltà di cedere l'esercizio temporaneo di funzioni ad altri soggetti pubblici o privati, qualora ciò consenta l'esercizio delle funzioni stesse in modo più efficace o più economico. L'obiettivo della disposizione in esame è quello di incentivare l'esternalizzazione delle funzioni nell'ipotesi in cui tale soluzione organizzativa consenta il recupero di margini di efficienza ed efficacia per l'azione amministrativa. Viene favorita inoltre la piena utilizzazione degli edifici assegnati alle pubbliche amministrazioni attraverso una loro fruizione anche da parte dei cittadini.

Diffusione delle buone prassi

Con l'articolo 44 è incentivata la diffusione delle buone prassi, imponendo la pubblicazione

delle stesse sui siti telematici istituzionali di ciascuna amministrazione, stabilendo che l'elaborazione e la diffusione delle stesse prassi è considerata ai fini della valutazione professionale dei dirigenti e del personale della pubblica amministrazione. Ciascuna amministrazione, a decorrere dal 1° gennaio 2009, è obbligata a pubblicare, con cadenza annuale, sul proprio sito internet o con altre forme idonee, un indicatore dei tempi medi di pagamento dei beni, dei servizi e delle forniture acquistate, nonché dei tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi resi all'utenza.

Riorganizzazione CNIPA, FORMEZ e S.S.PA

L'articolo 46 contiene una delega al Governo finalizzata alla riorganizzazione e al riordino del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, del Centro di formazione studi e della Scuola superiore della pubblica amministrazione. La delega in questione si innesta nel processo di riqualificazione e valorizzazione del lavoro pubblico, ivi compreso il ricorso alla formazione, al fine di garantire un più elevato livello di produttività delle amministrazioni pubbliche e una maggiore qualità dei servizi erogati in favore delle imprese e dei cittadini.

3.2 Disegno di legge A.C. 1441-*quater*

Il disegno di legge in esame, recante "Delega al Governo in materia di lavori usuranti e di riorganizzazione di enti, misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro", contiene alcune disposizioni idonee a incidere sulle modalità di svolgimento delle procedure concorsuali e sulla mobilità del personale delle pubbliche amministrazioni.

Territorializzazione delle procedure concorsuali

L'articolo 37 reca talune misure per la territorializzazione delle procedure concorsuali. In particolare, si precisa che le pubbliche amministrazioni coprono il proprio fabbisogno di personale ricorrendo, prevalentemente, a procedure di accesso dall'esterno tramite procedure concorsuali, previo esperimento delle procedure di mobilità, con le modalità stabilite dai propri regolamenti di organizzazione. Si introduce, invece, il principio generale secondo cui le determinazioni relative all'avvio delle procedure di reclutamento, da adottarsi sulla base della programmazione triennale del fabbisogno di personale, devono tener conto dell'articolazione delle singole aree o categorie, ma soprattutto dei profili professionali e delle posizioni economiche.

Contratti di collaborazione coordinata e continuativa e a tempo determinato

Con l'articolo 37 bis viene definito il riordino della suddetta normativa, stabilendo il divieto per le Amministrazioni pubbliche di rinnovare i contratti relativi a rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, e di quelli di lavoro subordinato a tempo determinato, oltre la data di loro scadenza. Nel triennio 2009-2011, le amministrazioni pubbliche, che daranno luogo a procedure concorsuali di assunzione, potranno prevedere una riserva a favore del suddetto personale fino al limite del 40%.

Aspettativa, congedi e permessi

L'art. 39 delega il Governo a riordinare l'intera normativa in oggetto nei sei mesi successivi all'approvazione della legge stessa.

Trasmissione telematica dei certificati di malattia

Con l'articolo 39 bis vengono introdotte importanti novità nella procedura di comunicazione della assenze per malattia, in modo tale da rendere più efficienti e tempestive le rendicontazioni e i controlli. A partire dal 1° gennaio 2009 i certificati di malattia dei lavoratori pubblici e privati verranno trasmessi per via telematica dai medici all'Inps che, successivamente, provvederà a inoltrare gli stessi ai datori di lavoro, pubblici e privati.

Mobilità del personale delle amministrazioni pubbliche

L'articolo 38 introduce nuove disposizioni in materia di mobilità collettiva del personale. A tale fine, si prevede che in caso di conferimento di funzioni statali alle regioni e alle autonomie locali, nonché in caso di conferimento di funzioni ad altri soggetti pubblici o a seguito di processi di esternalizzazione, trovino applicazione le disposizioni di cui al predetto articolo 33 del d.lgs n. 165 del 2001. In caso di reiterato rifiuto da parte del personale interessato si applicano comunque le disposizioni in tema di collocamento in disponibilità di cui al citato articolo 33. Ferma restando la possibilità di ricoprire posti vacanti in organico mediante cessione del contratto di lavoro, le pubbliche amministrazioni, per motivate esigenze organizzative, possono utilizzare mediante assegnazione temporanea e per un periodo non superiore a tre anni, il personale proveniente da altre amministrazioni con le modalità previste dai rispettivi ordinamenti.

Permessi per l'assistenza alle persone portatrici di handicap

All'art. 38 bis sono introdotte modifiche alla legge 104/1992 volte a assicurare un maggiore controllo sulla sua applicazione. L'obiettivo è di porre un freno agli abusi che spesso vengono segnalati nell'utilizzazione della norma, favorendo invece una maggiore finalizzazione dello strumento a favore dei casi di conclamata necessità. È prevista inoltre la costituzione di una banca dati dei dipendenti pubblici che usufruiscono della normativa. Tutte le Amministrazioni dovranno comunicare le relative informazioni entro il mese di marzo di ogni anno.

4 Il Disegno di legge A.S. 847 recante Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico

Nell'ambito del Piano industriale per la pubblica amministrazione, anticipato nelle sue linee generali nel DPEF 2009-2013, il Governo ha presentato una serie di disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, tra cui spicca l'iniziativa legislativa finalizzata alla ottimizzazione della produttività nel lavoro pubblico, approvata dal Consiglio dei Ministri nel mese di giugno del 2008 e attualmente all'esame della I Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica.

Attraverso interventi che incidono, in generale, sull'organizzazione del lavoro pubblico, l'obiettivo del disegno di legge di delega in esame è accrescere la produttività del lavoro, al fine di assicurare - senza tralasciare la garanzia della trasparenza, pubblicità e accessibilità dei dati - il rafforzamento della tutela degli interessi pubblici e dei livelli essenziali delle prestazioni rese agli utenti.

Il primo articolo del provvedimento delega il Governo a emanare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi volti a modificare la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e della contrattazione collettiva, così

da raggiungerei seguenti obiettivi:

- il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della contrattazione collettiva;
- l'introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione volti a garantire un'offerta di servizi conformi agli *standard* internazionali di qualità;
- la valorizzazione del merito e l'introduzione di meccanismi premiali;
- la definizione di un sistema rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici;
- il rafforzamento del principio di concorsualità per l'accesso al pubblico impiego e per le progressioni di carriera;
- il miglioramento del sistema di formazione dei dipendenti pubblici.

Al fine di assicurare una più netta ripartizione tra le materie sottoposte alla legge (quali gli atti macro-organizzativi pubblicistici e quelli datoriali di gestione) e le materie di pertinenza della contrattazione collettiva, l'articolo 2 delega il Governo a modificare la disciplina della contrattazione collettiva nel settore pubblico. La norma stabilisce che debbano essere riservate alla legge le seguenti materie:

1. organizzazione degli uffici;
2. criteri generali, metodologie, procedure e finalità della valutazione del personale;
3. individuazione degli strumenti premiali e di incentivazione della produttività;
4. regime della responsabilità e delle relative sanzioni disciplinari, in conformità con quanto previsto da specifiche disposizioni del decreto legislativo n. 165 del 2001;
5. criteri generali in materia di progressione professionale a carattere concorsuale. Nell'ambito di tale materia è previsto un riordino dell'ARAN, volto al rafforzamento della rappresentatività delle esigenze datoriali e dell'indipendenza dalle organizzazioni sindacali, nonché al potenziamento del potere di rappresentanza delle regioni. L'ultimo criterio direttivo si sostanzia nella previsione dell'imputabilità della spesa per il personale rispetto ai servizi erogati e di apposite modalità di pubblicazione degli atti riguardanti la spesa stessa.

L'articolo 3 (principi e criteri in materia di valutazione delle amministrazioni pubbliche) contiene, invece, la delega al Governo per la revisione della disciplina del sistema di valutazione delle *performances* delle strutture pubbliche e del personale dipendente. In primo luogo, è previsto l'obbligo di predisporre un sistema di indicatori di produttività in ordine alla valutazione del rendimento del personale delle amministrazioni pubbliche, correlati agli obiettivi assegnati e alla pianificazione strategica. È prevista l'istituzione di un organismo collegiale con il compito di validare i sistemi di valutazione e monitoraggio adottati dalle singole amministrazioni centrali e di svolgere un ruolo di impulso, di definizione e di coordinamento delle linee guida per l'individuazione di idonei meccanismi di valutazione del personale e delle strutture delle predette pubbliche amministrazioni.

L'articolo 4 rubricato "Principi e criteri finalizzati a favorire il merito e la premialità" statuisce che il Governo nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni deve introdurre metodi idonei alla incentivazione della produttività e della qualità delle prestazioni lavorative, tali da consen-

tire una giusta valorizzazione del merito. In tale ottica, costituisce un presupposto indefettibile la garanzia di una concreta attuazione dei principi di selettività e concorsualità con riferimento alle progressioni di carriera e al riconoscimento degli incentivi. È previsto che siano stabilite percentuali minime di risorse da destinare al merito e alla produttività del singolo dipendente, sulla base della misurazione del contributo e del rendimento di quest'ultimo, misurazione realizzata secondo criteri oggettivi e in considerazione dei risultati conseguiti. Ciò per evitare che l'attribuzione delle risorse avvenga mediante una corresponsione generalizzata e indifferenziata di indennità e premi incentivanti a tutto il personale. A favore del personale coinvolto, direttamente e proficuamente, nei processi di ristrutturazione e razionalizzazione, sono destinate parte delle economie conseguite con risparmi sui costi di funzionamento. La norma in esame intende, altresì, favorire la realizzazione di progetti innovativi che ampliano i servizi al pubblico dal punto di vista quantitativo e qualitativo, prevedendo l'individuazione di ulteriori e specifici criteri premiali in favore del personale coinvolto in tali progetti. Si prevede, infine, che le progressioni di carriera avvengano per concorso pubblico con una riserva a favore del personale interno di una quota comunque non superiore al 50%.

L'articolo 5 del disegno di legge muove dall'esigenza di operare una revisione complessiva del dettato normativo vigente in materia di dirigenza pubblica, al fine di favorire una migliore e più efficiente organizzazione del lavoro pubblico, nonché di contribuire al progressivo miglioramento del livello e della qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini e alle imprese. In particolare, l'obiettivo dell'intervento normativo in questione è quello di traslare nell'ambito del lavoro pubblico i più efficaci criteri di organizzazione, gestione e valutazione propri del lavoro privato, consentendo un costante innalzamento del livello complessivo di produttività delle pubbliche amministrazioni, sia attraverso la valorizzazione del merito e della professionalità, che tramite la conseguente individuazione ed eliminazione di alvei di inefficienza e improduttività. Al dirigente pubblico è attribuita e garantita la piena autonomia nella gestione delle risorse umane, nonché la competenza esclusiva nell'organizzazione degli uffici e dei servizi, nella valutazione del personale e nell'utilizzo dell'istituto della mobilità individuale (art. 30 d.lgs n. 165/01). È prevista l'introduzione di una specifica ipotesi di responsabilità dirigenziale per omessa vigilanza sull'effettiva produttività delle risorse allo stesso assegnate, nello spirito di un necessario bilanciamento tra i maggiori e più penetranti poteri di gestione conferiti a chi dirige la struttura pubblica e il fondamentale principio di responsabilità.

La disciplina relativa all'accesso alla dirigenza è rivista nell'ottica di una forte valorizzazione del merito e della professionalità. Il criterio di delega in esame stabilisce che, nell'ambito di una percentuale determinata di posti, l'accesso agli incarichi dirigenziali di livello generale avvenga mediante il ricorso a procedure selettive pubbliche di tipo concorsuale. L'articolo in esame prevede l'avvio di una ridefinizione dei criteri di conferimento, rinnovo o revoca degli incarichi dirigenziali, al fine di adeguare la relativa disciplina ai principi di trasparenza e pubblicità, nonché alla recente giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori. Si introduce, inoltre, un principio di limitazione dei casi di conferimento degli incarichi ai dirigenti non appartenenti ai ruoli e ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione. Al Comitato dei garanti di cui all'articolo 22 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 sono attribuiti specifici poteri finalizzati a verificare l'osservanza dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi dirigenziali, nonché l'effettiva adozione e utilizzo dei sistemi di valutazione ai fini del conferimento o della mancata conferma dei citati incarichi.

Con l'obiettivo di valorizzare le eccellenze nell'ambito della dirigenza pubblica è prevista l'erogazione mirata del trattamento economico accessorio (anche nella misura massima) a un nume-

ro limitato di dirigenti, in base all'esito della valutazione effettuata ai sensi dell'articolo 3 del disegno di legge in esame. Al fine di rafforzare l'autonomia e l'indipendenza rispetto alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori il decreto mira a riformare la disciplina delle incompatibilità per i dirigenti pubblici.

È introdotto, infine, un criterio di delega per favorire la semplificazione della disciplina sulla mobilità nazionale e internazionale dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni, al fine di rendere più ampia l'applicazione e di valorizzare il relativo periodo lavorativo nell'ambito delle procedure per il conferimento di altri incarichi dirigenziali. È fatto inoltre divieto di corrispondere ai dirigenti l'indennità di risultato qualora le amministrazioni di appartenenza non abbiano predisposto sistemi di valutazione dei risultati coerenti con i principi contenuti nel disegno di legge.

Il Governo è altresì delegato a emanare uno o più decreti legislativi finalizzati a modificare la disciplina delle sanzioni disciplinari e delle responsabilità nell'ambito del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (art. 55 d.lgs. 165/2001) e dalle norme speciali sulla medesima materia. L'obiettivo semplificare e accelerare i tempi e le modalità di svolgimento delle varie fasi del procedimento disciplinare, prevedendo che lo stesso possa proseguire e concludersi anche in pendenza del procedimento penale, in conformità a quanto avviene nel rapporto del lavoro privato. La delega mira a ridefinire la tipologia delle infrazioni comportanti il licenziamento, in particolare, per scarso rendimento e per falsificazione di attestazioni di presenze o presentazione di certificati medici falsi, prevedendo in queste due ultime ipotesi di condotta l'introduzione di una fattispecie autonoma di reato.

È prevista, poi, l'introduzione di meccanismi di controllo più rigorosi durante il periodo d'assenza del dipendente per malattia, con connesse responsabilità disciplinari e licenziamento dei medici addetti, se dipendenti pubblici, in caso di concorso degli stessi nella falsificazione dei certificati attestanti lo stato di malattia. Si introduce inoltre la configurazione di un'ipotesi di illecito disciplinare in relazione alla condotta colposa del pubblico dipendente cui sia connessa la condanna della pubblica amministrazione al risarcimento dei danni. Inoltre, il Governo è delegato a disciplinare procedure e modalità per il collocamento a disposizione e licenziamento del personale che, in quanto inefficiente, abbia arrecato grave danno al normale funzionamento degli uffici. È sancita, invece, la responsabilità dell'organo procedente per mancato esercizio o per decadenza dell'azione disciplinare in caso di negligenza. Infine, altra direttrice lungo la quale si snoda l'articolo in esame è quella relativo all'ampliamento dei poteri disciplinari assegnati al dirigente, che mira a consentire allo stesso dirigente l'erogazione diretta di sanzioni conservative (es. la multa o la sospensione).

■ La legge finanziaria 2009

Nell'ambito di quanto definito con il DPEF 2009-2013, la "parte sostanziale" delle disposizioni della legge finanziaria per il 2009 che comportano un miglioramento significativo dei saldi di bilancio, per effetto di aumenti di entrata o riduzioni di spesa, è stata anticipata, a legislazione vigente in materia di bilancio, con il d.l. n. 112 del 2008, che ha affiancato e dato corpo al DPEF.

La legge finanziaria per il 2009 conterrà tutte le disposizioni dal contenuto "*necessario e specifico*" rappresentato dalla determinazione del limite massimo dei saldi di bilancio, dalle altre determinazioni strettamente quantitative, nonché dalle Tabelle allegate.

Per ciò che concerne gli interventi strettamente quantitativi, la legge finanziaria 2009 conter-

rà naturalmente gli importi complessivi massimi destinati, per ciascun anno, al rinnovo dei contratti del personale delle amministrazioni pubbliche.

Al riguardo, saranno individuate le risorse finanziarie necessarie al riconoscimento di incrementi retributivi al personale statale, contrattualizzato e non, per il biennio economico 2008-2009.

Le risorse aggiuntive, comprensive degli oneri contributivi e dell'IRAP, con un adeguamento al tasso di inflazione programmata indicato nel DPEF 2009-2013, tenuto conto di quanto previsto dall'accordo sul costo del lavoro del 1993, integrano quelle già stanziare per il medesimo biennio dall'articolo 3, commi 143-145, della legge n. 244 del 2007 (legge Finanziaria per il 2008) per il personale delle pubbliche amministrazioni.

Per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, gli oneri conseguenti ai rinnovi contrattuali per il biennio 2008-2009, aggiuntivi a quanto già previsto con l'articolo 3, comma 146, della legge Finanziaria per il 2008, saranno comunque a carico dei rispettivi bilanci, in attuazione dell'articolo 48, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001.

La manovra del Governo per la difesa del potere d'acquisto delle retribuzioni dei dipendenti pubblici

La legge finanziaria 2009 contiene diverse misure rivolte alla tutela del potere d'acquisto delle retribuzioni dei lavoratori pubblici.

La vacanza contrattuale 2008

L'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale prevede regimi diversi tra il settore pubblico e quello privato.

Nel settore privato, infatti, in caso di ritardo nel rinnovo dei contratti di categoria le imprese sono tenute a erogare ai dipendenti l'indennità di vacanza contrattuale (IVC), pari al 30% del tasso di inflazione programmata dopo 3 mesi di vacanza contrattuale e al 50% dopo 6 mesi, sino al rinnovo.

Nel settore pubblico, l'indennità di vacanza contrattuale per i dipendenti contrattualizzati può essere erogata solo a seguito della stipula di un contratto collettivo, mentre nel comparto delle Forze armate e delle Forze dell'ordine viene erogata automaticamente.

La finanziaria 2008 (art. 3, cc. 143 e 144) ha stanziato 580 milioni di euro a copertura della vacanza contrattuale del settore Stato per il primo anno del biennio 2008-09. In termini netti degli oneri a carico del datore di lavoro, tale importo equivale a 396 milioni di euro che verranno pagati in un'unica soluzione a dicembre del 2008 con la tredicesima. In termini lordi, l'importo medio è di circa 190 euro per dipendente (113 euro netti).

A gennaio 2009 sarà completata la manovra di difesa del potere d'acquisto delle retribuzioni dei dipendenti pubblici, nell'attesa della definizione del nuovo contratto. Le amministrazioni avranno facoltà di corrispondere in busta paga da gennaio 2009, a titolo di indennità di vacanza contrattuale, un aumento pari al 90% degli importi cumulati dell'inflazione programmata 2008 e 2009 ($1,7\% + 1,5\% = 3,2\% * 90\% = 2,88\%$). L'impegno previsto al netto degli oneri, per i dipendenti dello Stato, è di circa 1,7 miliardi, che equivalgono in media a circa 61 euro lordi al mese (37 euro netti). Per il settore Scuola l'incremento sarà più alto, in quanto lo stipendio costituisce quasi la totalità della retribuzione.

La disapplicazione delle voci accessorie ex lege

Per il 2009, la manovra retributiva dispone la disapplicazione delle misure di finanziamento della retribuzione accessoria per alcune specifiche categorie di dipendenti pubblici sulla base di particolari disposizioni di legge anziché contrattuali. Lo scopo della misura è definire una correlazione più stretta di tali trattamenti alle maggiori prestazioni lavorative e allo svolgimento di attività di rilevanza istituzionale che richiedono particolare impegno e responsabilità (legge n. 112/2008, art. 67, c. 2). Nel 2010 le risorse bloccate torneranno a confluire nei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa, ma in misura ridotta (con un taglio del 20%), e saranno conferite ai dipendenti sulla base di nuovi criteri e modalità, che terranno conto dell'apporto individuale degli uffici e dell'effettiva applicazione ai processi di realizzazione degli obiettivi istituzionali indicati dalle leggi.

La disapplicazione per il 2009 e i tagli a regime non riguardano tutti i dipendenti dei ministeri o enti, ma una parte di essi (circa 330 mila dipendenti). Nell'insieme si prevede che l'impatto medio, per i dipendenti interessati sia di circa 1.630 euro lordi l'anno (meno di 80 euro lordi al mese). Per il bilancio, l'importo complessivo del risparmio per il 2009 è stimato pari a più di 530 milioni di euro. Per l'anno 2009 le amministrazioni, previa programmazione, possono attivare piani di risparmio, al fine di integrare le risorse della contrattazione integrativa in sostituzione delle risorse finanziarie derivanti da leggi speciali tagliate dalla legge 112 del 2008.

Il Fondo di amministrazione e nuovo fondo di premialità

La combinazione del taglio del 10% del fondo unico di amministrazione (per 190 milioni di euro; l. 112/2008, art. 67, c. 5) e della creazione di un nuovo fondo a causa mista, con dotazione iniziale di 200 milioni (di cui 160 da destinare alla contrattazione decentrata; l. 112/2008, art. 61, c. 17), potrà comportare un aumento delle risorse destinate alla contrattazione decentrata, dato che il nuovo fondo, oltre che dalla dotazione iniziale, sarà alimentato dalle economie derivanti dalla riduzione delle consulenze ed incarichi ai dipendenti e da altri risparmi attivabili dalle singole amministrazioni. Una stima prudente può portare ad una valutazione di 220 milioni di euro, che saranno trasferiti ai fondi per la contrattazione integrativa ed erogati secondo i nuovi criteri di merito e premialità. ■

L'innovazione

3.1 La politica del governo per l'innovazione

3.1.1 Il piano d'azione

Nella prima parte di questo documento sono stati analizzati obiettivi e strategie per fare della Pubblica amministrazione un fattore trainante del recupero di dinamicità che deve interessare tutti i settori produttivi e tutte le componenti sociali del Paese. Una Pubblica amministrazione, quindi, non più fattore di ritardo e di freno alla crescita del Paese, ma attore fondamentale del riaggancio dell'Italia ai processi di trasformazione e crescita che stanno cambiando profondamente, pur tra crisi e difficoltà transitorie, il contesto internazionale globale.

Il mutato contesto internazionale, la interconnessione, ancor più che l'integrazione ancora per molti versi incompleta, dei mercati internazionali e lo spostamento del baricentro internazionale della crescita e dell'innovazione, con l'affermarsi di un policentrismo in cui cooperazione e concorrenza devono trovare un punto di equilibrio, fanno sì che debba mutare profondamente il modo di concepire il ruolo e l'azione della pubblica amministrazione.

Da settore per definizione protetto dalla concorrenza internazionale, la pubblica amministrazione diviene sempre più parte integrante degli assetti della *governance* globale e produttrice di servizi solo parzialmente protetti dalla concorrenza internazionale. La PA è produttrice di input intermedi essenziali per coloro che producono merci, servizi, conoscenza scientifica e tecnologica. Ma la mobilità dei fattori produttivi, delle merci e dei servizi rende in un certo senso contestabile anche il mercato delle pubbliche amministrazioni. Ciò è vero per le amministrazioni locali, ma anche per le amministrazioni nazionali. Le attività, i capitali, le imprese, le famiglie che richiedono i loro servizi sono mobili in misura crescente, soprattutto nella loro componente più dinamica, e, quindi, di fatto possono scegliere, attuando processi di delocalizzazione o decidendo di non localizzarsi in Italia, la migliore pubblica amministrazione offerta dalla concorrenza internazionale. Nella misura in cui ciò accade si ha il decadimento e la perdita di dinamismo del Paese.

Per queste ragioni, la pubblica amministrazione non può più muoversi secondo una logica burocratica e settoriale in base alla quale, spesso, le maggiori ener-

gie sono assorbite per la conservazione di un sistema che aspira ad essere perfettamente autoreferenziale. Essa deve, al contrario, fare riferimento al mercato, perché se è monopolista sul mercato interno, non lo è sul mercato internazionale. L'alternativa è quella, appunto, del suo progressivo accantonamento e dell'emarginazione, come accade ad altri settori che rimangono fuori dai processi di innovazione. Con la differenza sostanziale che in tale processo di emarginazione coinvolge inevitabilmente tutto il Paese.

Tutto ciò spiega perché il centro della strategia di rinnovamento della PA risieda in un profondo sforzo di innovazione nell'organizzazione, nella normativa, nelle tecnologie e nei servizi offerti.

Ma quanto detto spiega anche perché i governi e le pubbliche amministrazioni debbano svolgere un ruolo fondamentale di motore nella strategia e nelle politiche per l'innovazione che deve interessare tutti i comparti produttivi del Paese. Essa deve quindi interagire con tutti gli attori del sistema e tutti i settori di attività, così come avviene nei paesi che hanno mostrato negli ultimi anni il maggiore dinamismo e la maggiore capacità di misurarsi nel campo dell'innovazione tecnologica e non.

Il Capitolo sull'innovazione è quindi dedicato a presentare la strategia e il quadro logico di riferimento entro cui il Governo, e il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione in particolare, colloca le azioni necessarie a porre l'innovazione come determinante centrale della competitività, della dinamica della produttività e della crescita economica e sociale del Paese.

3.1.2 Un approccio di sistema

La natura trasversale dei processi di innovazione, sia dell'innovazione tecnologica sia, e ancor più, dell'innovazione nella sua dimensione non-tecnologica, richiede un approccio di sistema. Ed è quindi partendo da questo approccio che devono essere disegnate politiche coerenti per l'innovazione.

In questi anni molto è stato fatto o avviato da parte pubblica per sostenere progetti di innovazione tesi, soprattutto, a superare il “divario digitale” tra il nostro Paese e i paesi industriali più vicini alla frontiera dell'innovazione tecnologica. Molto è stato anche speso in termini di risorse, sebbene le risorse finanziarie devolute a programmi di innovazione, sia nelle sue componenti di supporto alla ricerca scientifica sia di supporto a programmi di adozione delle nuove tecnologie, appaiano sempre limitate ad un'analisi di *benchmarking* internazionale.

I risultati di questo sforzo, tuttavia, sono ancora insoddisfacenti e poco visi-

bili. Anche se gli effetti concreti di molti progetti di innovazione tecnologica e di processo si colgono sempre con ritardo, non si percepisce ancora quel salto, quella discontinuità che segna il mutamento di scenario.

Per modificare questa situazione serve, innanzitutto, che la politica dell'innovazione sia in grado di collocare i diversi progetti a cui dare vita in una dimensione strategica coerente, cioè in un programma d'azione complessivo del governo e della pubblica amministrazione in tutte le sue articolazioni.

Ciò deriva dalla natura stessa del progresso della conoscenza, delle tecnologie e soprattutto delle dinamiche che regolano il passaggio dal progresso scientifico alla concreta adozione delle nuove tecnologie nei processi produttivi, nello sviluppo di nuovi prodotti e servizi e nei modelli di consumo.

L'accumulazione della conoscenza e delle competenze è infatti caratterizzata da rendimenti crescenti e da esternalità positive, così come lo sviluppo di nuovi settori e prodotti e l'adozione di nuove tecnologie sono condizionati dalla presenza di fenomeni di complementarità strategiche e da fallimenti di coordinamento. Tutto questo fa sì che spesso quella che prevale non è la tecnologia più efficiente, ma semplicemente quella che nel tempo ha raggiunto un maggiore grado di diffusione e che per dare vita al cambiamento serva un'azione di coordinamento finalizzata a dare credibilità al nuovo scenario, modificando le aspettative dei diversi attori.

Il processo di globalizzazione e il contesto di forte interconnessione delle società e dei mercati, determinato dallo sviluppo delle tecnologie ICT sia a livello regionale che a livello globale, acutizzano questi problemi. Laddove il processo di innovazione si afferma superando i "fallimenti" descritti, si definiscono anche i nuovi *standard*, si sviluppano i nuovi settori produttivi che acquisiscono una posizione dominante, seppur temporanea, di mercato e si crea l'ambiente attrattivo per gli investimenti esteri e per lo sviluppo di nuove tecnologie.

Ciò è vero sia per quel che riguarda lo sviluppo di servizi, prodotti e innovazioni legate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sia per gli altri settori produttivi che utilizzano le nuove tecnologie (nanotecnologie, biotecnologie, tecnologie dei materiali ecc.). E sarà ancora più vero per la nuova frontiera dell'innovazione e del progresso scientifico e tecnologico che sarà dettata dai problemi posti dal cambiamento climatico, dalla ricerca e dall'adozione delle energie alternative, dalla necessità del risparmio energetico.

È dunque in ragione del superamento dei problemi fin qui descritti che va definito il ruolo che le politiche e l'azione della PA sono chiamati a svolgere nella costruzione di un sistema nazionale per l'innovazione.

3.1.3 Il ruolo dell'azione di governo

Un sistema nazionale di innovazione si basa sulla stretta interazione tra le imprese, le università e i centri di ricerca, cioè tra il sistema scientifico, e l'attore pubblico, inteso sia come autorità di governo sia come pubblica amministrazione fornitrice di servizi pubblici.

Il primo ruolo dell'azione di governo e della PA è quello che deriva dal fatto che questi soggetti interagiscono col sistema scientifico e industriale sia in quanto fornitori di servizi pubblici, sia in quanto fruitori di beni e servizi. In questo ruolo, la pubblica amministrazione, da una parte, beneficia del progresso scientifico e tecnologico per innovare il proprio processo di produzione. Dall'altra produce servizi e genera, sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta, le sinergie di mercato necessarie per dare impulso all'innovazione.

Relativamente alla creazione delle infrastrutture tecnologiche e digitali, molti sono i modi di intervento del settore pubblico: investimenti diretti; incentivazioni all'investimento privato; azioni di regolamentazione e coordinamento.

Un potente volano d'azione è tuttavia rappresentato dal processo di riforma e innovazione tecnologica della pubblica amministrazione e dall'attività di investimento diretto della PA nelle nuove tecnologie.

Il rafforzamento e la diffusione dell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione è, infatti, un obiettivo che riguarda sia il sistema della PA sia il sistema produttivo privato, soprattutto nelle aree più arretrate del Paese e in alcuni settori produttivi. Ciò significa completare le reti infrastrutturali digitali, a partire dal Sistema Pubblico di Connettività e dal rafforzamento dell'infrastrutturazione e dell'uso della rete a banda larga.

Elemento essenziale dell'azione di governo in materia di innovazione è, inoltre, la sua capacità di garantire una integrazione e un dialogo tra imprese, mondo della ricerca e PA perché le rispettive strategie in materia di innovazione siano ben integrate.

Ciò significa: coordinamento delle politiche, individuazione delle priorità, individuazione delle modifiche legislative e istituzionali necessarie per facilitare i processi di innovazione e l'interazione tra scienza e produzione, gestione delle risorse pubbliche di sostegno all'innovazione tecnologica e, soprattutto, capacità di gestire il processo di apprendimento-valutazione sul quale devono fondarsi le politiche dell'innovazione.

A questo fine importante è pervenire alla definizione di obiettivi condivisi, in grado di comunicare le preferenze e il fondamento logico delle scelte effettuate e di assicurare un efficace coordinamento tra i diversi attori.

Particolarmente delicata, inoltre, è la questione del coordinamento sia tra i diversi livelli di governo, sia tra le diverse amministrazioni che, a vario titolo, intervengono nell'azione a favore dell'innovazione.

Non si tratta di un compito banale, perché l'obiettivo di creare un ambiente favorevole all'innovazione, e di predisporre strumenti e azioni efficaci a tal fine, si deve affiancare alla molteplicità e complessità degli obiettivi e delle aree di intervento che caratterizzano l'azione di governo e delle diverse amministrazioni.

La coerenza va perseguita nelle sue tre dimensioni fondamentali:

- la coerenza orizzontale, cioè tra politiche e azioni settoriali o con obiettivi specifici e, quindi, potenzialmente in conflitto con quello perseguito con le politiche dell'innovazione;
- la coerenza verticale, cioè tra obiettivi delle politiche, le azioni e i risultati conseguiti per evitare che questi si rivelino non corrispondenti alle intenzioni iniziali dei decisori delle politiche;
- la coerenza temporale, cioè tra le azioni di breve e di lungo periodo, assicurando sia continuità sia meccanismi di cambiamento e aggiustamento fondati su un attento processo di valutazione e apprendimento.

Ciò implica che l'attività di governo del sistema nazionale per l'innovazione richiede una politica che consideri non solo l'interazione con i diversi attori esterni alla pubblica amministrazione - imprese e sistema scientifico - ma anche la capacità di connettere e integrare le diverse politiche e azioni che influenzano l'innovazione, guardando oltre i confini dei diversi Ministeri e delle diverse agenzie, pur nel rispetto delle specifiche competenze.

Al fine di intervenire fin da subito su queste tematiche il Governo ha avviata un'azione articolata che si è sviluppata, innanzitutto, in una serie di interventi di breve termine, finalizzati a imprimere un deciso e immediato segnale di rinnovamento.

Questi hanno riguardato:

- la messa a punto, all'interno del Piano industriale per la PA, di un insieme di azioni tese a rendere maggiormente efficiente l'apparato pubblico diffondendo al suo interno l'utilizzo delle nuove tecnologie digitali, anche per quel che riguarda l'aumento della trasparenza e dell'accessibilità delle informazioni e dei servizi;
- l'avvio dell'iniziativa "Reti amiche", tesa a rendere più semplice la fruizione dei servizi offerti dalla PA da parte dei cittadini, specie nelle realtà territoriali più marginali;

- la sottoscrizione di alcuni protocolli di intesa, volti a sia allo sviluppo della cooperazione pubblico-privato nei settori della scuola e dell'innovazione, sia a rafforzare le iniziative di promozione internazionale delle principali realtà innovative del Paese.

In parallelo l'azione di Governo si è concentrata sulla definizione di un disegno di medio periodo volto a definire il quadro logico - oltre che l'assetto istituzionale - a cui riferirsi per lo sviluppo delle diverse linee di intervento a cui dare vita nel corso della legislatura.

3.2. L'azione del Governo nei primi mesi

3.2.1 La digitalizzazione della pubblica amministrazione e i rapporti con i cittadini

Per ridurre i costi della “macchina pubblica” e diffondere l’uso delle nuove tecnologie il Piano industriale contempla precise misure volte ad eliminare sprechi relativi alla produzione di documenti cartacei. È stato stabilito che gli obblighi di pubblicazione degli atti o dei provvedimenti amministrativi si intendono assolti con la pubblicazione degli stessi nei siti web delle singole amministrazioni e che dal 1° gennaio 2011 le pubblicazioni cartacee non avranno più effetto di pubblicità legale, dovendosi ritenere sostituite dalle pubblicazioni online effettuate nei siti web delle varie amministrazioni.

Sempre in tema di innovazione digitale va richiamata la delega conferita al Governo per l’emanazione di decreti legislativi volti a modificare il Codice dell’Amministrazione Digitale nel rispetto di precisi criteri e principi:

- prevedere sanzioni, compresa l’inibizione dell’erogazione dei servizi disponibili in modalità digitali attraverso canali tradizionali, per le amministrazioni che non ottemperano alle prescrizioni del Codice;
- quantificare gli effettivi risparmi conseguiti dalle singole amministrazioni da utilizzare per finanziare i progetti di innovazione e per incentivare il personale coinvolto nei progetti;
- modificare la normativa in materia di firma digitale per semplificarne l’adozione e l’uso da parte della pubblica amministrazione, dei cittadini e delle imprese;
- prevedere il censimento e la diffusione degli applicativi informatici realizzati o utilizzati dalle pubbliche amministrazioni, dei servizi erogati con modalità digitali, delle *best practices* tecnologiche e organizzative adottate;

- incentivare il *project financing* quale strumento per l'accelerazione dei processi di valorizzazione dei dati pubblici;
- prevedere l'utilizzo del web nelle comunicazioni tra le amministrazioni e i propri dipendenti;
- prevedere la pubblicazione, sui siti delle pubbliche amministrazioni, di indicatori di *performances*.

Il Piano industriale contempla anche la definizione, da parte del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione d'intesa con la Conferenza unificata, di un Programma volto ad assicurare l'adesione di tutte le pubbliche amministrazioni al Sistema Pubblico di Connettività (SPC) per garantire la realizzazione di progetti di cooperazione tra i rispettivi sistemi informativi, l'interoperabilità delle banche dati e il miglioramento dei servizi erogati anche online ai cittadini e alle imprese.

■ Il Protocollo d'intesa per l'Esposizione Universale di Shanghai 2010

Le relazioni e la partecipazione ad iniziative a carattere internazionale rappresentano per il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione un'attività fondamentale per realizzare un confronto con le realtà di innovazione tecnologica maturate in altri Paesi. Il Ministro Brunetta ha sottoscritto il 17 luglio 2008 un Protocollo d'intesa con il Commissariato Generale del Governo per l'Esposizione Universale di Shanghai 2010 per la partecipazione all'Expo 2010 e la promozione delle eccellenze italiane.

L'Esposizione Universale di Shanghai si propone di essere il più grande evento della storia delle esposizioni universali, sia per numero di partecipanti (200) che per stima di visitatori (70 milioni).

Con una lettera inviata dal Premier cinese Wen Jianbao al Presidente del Consiglio, il 30 giugno 2006, l'Italia ha ufficialmente aderito all'Esposizione Universale. Successivamente, è stato istituito il Commissariato Generale del Governo per l'Esposizione Universale di Shanghai con legge del 27 dicembre 2006, n. 296. Le attività del Commissario Generale hanno avuto inizio a settembre 2007 e avranno termine entro nove mesi dalla chiusura dell'Esposizione (1 maggio-31 ottobre 2010).

L'Expo di Shanghai 2010 è la prima esposizione universale incentrata sul tema della "Città" e metterà a confronto esperienze di sviluppo, conoscenze avanzate, nuovi approcci, stili di vita innovativi, nuove condizioni di lavoro e nuove tecnologie.

L'insieme di manifestazioni programmate prevedono la presentazione del patrimonio italiano anche per quanto attiene la tradizione scientifica e tecnologica del Paese, offrendo al pubblico cinese e internazionale la rappresentazione di un Paese forte nel quadro dei processi di innovazione.

Gli eventi tematici saranno strutturati in Forum partecipativi o mostre temporanee e coinvolgeranno imprese italiane ed eventuali controparti cinesi, grazie alla collaborazione attivabile attra-

verso le relazioni istituzionali e commerciali in corso tra i due Paesi, raccogliendo la disponibilità a partecipare delle associazioni imprenditoriali, delle imprese più innovative e, in generale, dei soggetti pubblici e privati interessati.

In particolare, il progetto si propone di presentare le migliori pratiche sui temi delle tecnologie innovative nei seguenti ambiti: sicurezza e protezione civile; infomobilità e navigazione satellitare; *e-government* e servizi al cittadino con il progetto “Reti Amiche”, finalizzato alla migliore accessibilità per i cittadini ai servizi della pubblica amministrazione.

Infine, il Protocollo prevede la presentazione del progetto “Città innovativa”, per la realizzazione in Cina di una nuova città, a progettazione interamente italiana, caratterizzata da innovazione urbanistica, tecnologica e servizi ai cittadini. ■

■ I Protocolli di intesa con Microsoft

Nel processo di modernizzazione della PA avviato dal Governo rientrano i due Protocolli di intesa che il Ministro ha siglato con Microsoft.

1. Protocollo di intesa con Microsoft “Per la realizzazione della Scuola del futuro e di un centro di eccellenza VoIP”

Tale Protocollo, nel quale le parti ribadiscono la propria disponibilità a collaborare sui temi portanti della società dell’informazione, tra cui, la democrazia elettronica e i servizi al cittadino e alle imprese, ha l’obiettivo di migliorare l’accessibilità alle pratiche e alle informazioni della pubblica amministrazione, riducendo la documentazione cartacea e gli oneri economici e di tempo per gli utenti.

Oltre a questi obiettivi di collaborazione di largo respiro, il Protocollo avvia azioni concrete di miglioramento dei servizi, con due progetti concreti:

- il primo è un progetto prototipale di “scuola del futuro”. Esso coinvolge gli studenti, i docenti e l’amministrazione della scuola, per promuovere l’utilizzazione delle esperienze più avanzate di comunicazione e sperimentazione di nuovi approcci didattici, al fine di diffondere l’apprendimento “in rete” attraverso la valorizzazione delle comunità esistenti impegnate nell’innovazione della didattica e nell’uso delle nuove tecnologie nella scuola. Il polo sperimentale è stato individuato presso l’Istituto Tecnico Commerciale e per il Turismo statale “M. Laporta” di Galatina, in Provincia di Lecce.
- il secondo progetto prototipale è quello del VoIP, ovvero dei servizi telefonici veicolati attraverso internet. Questa tecnologia si sta diffondendo in tutto il mondo e offre i vantaggi dell’integrazione dei servizi di voce, messaggistica e posta elettronica, con costi assai inferiori a quelli dei canoni telefonici. Per accedere ai servizi occorre disporre degli accessi ADSL a internet e di apparecchi semplici, che possono anche essere già incorporati nei personal computer di nuova generazione. Ma per usufruire dei vantaggi di questa tecnologia occorre acquisire capacità di utilizzo intelligente all’interno delle organizzazioni diffuse sul territorio, come la scuola. Ciò potrà avvenire con la diffusione di esperienze e *know how* attraverso la condivisione delle esperienze in formato condiviso e inte-

rattivo, secondo la logica del web2.0.

2. Protocollo di intesa con la Regione Friuli Venezia Giulia e con Microsoft per la “Realizzazione di un progetto di dematerializzazione di fascicoli e pratiche di un ufficio del personale”

Tale Protocollo, che il Ministro ha siglato con Microsoft e la Regione Friuli Venezia Giulia, ha l’obiettivo di realizzare un progetto di dematerializzazione di fascicoli e pratiche di un ufficio della Regione.

Esso prevede la collaborazione delle parti per adottare nella Direzione organizzazione, personale e sistemi informativi della Regione Friuli Venezia Giulia le innovazioni nella gestione delle pratiche e dei fascicoli del personale. La centralità della funzione individuata dalla Regione consentirà di accumulare un *know how* che potrà essere esteso alle realtà amministrative sul territorio. ■

3.2.2 Reti amiche

Una delle prime attività a cui il governo ha dato avvio fin dai primi giorni del suo insediamento, riguarda l’iniziativa “reti amiche”.

L’intervento mira a dare ai cittadini la possibilità di usufruire di alcuni servizi prestati dalla Pubblica amministrazione senza doversi recare presso gli uffici pubblici, ma semplicemente contattando l’amministrazione tramite gli sportelli e i servizi di connettività messi a disposizione da reti pubbliche o private, normalmente dedicate ad altri scopi.

I primi risultati non hanno tardato a farsi vedere.

Già oggi è possibile recarsi al più vicino dei 5.740 “sportello amico” di Poste Italiane e richiedere il rilascio e il rinnovo dei passaporti e dei permessi di soggiorno, il versamento dei bollettini relativi ai contributi previdenziali e dei bollettini di assicurazione per gli infortuni domestici, l’incasso delle pensioni e delle prestazioni di natura assistenziale - INPS *card*, il pagamento delle prestazioni dei collaboratori occasionali (INPS *card* per “prestazioni occasionali di tipo accessorio”), il rilascio e il rinnovo delle tessere regionali e locali di libera circolazione.

Dalla fine di settembre di quest’anno sarà operativo il pagamento del riscatto della laurea presso i 20.000 tabaccai che aderiscono alla Federazione Italiana Tabaccai e che già oggi gestiscono i servizi di pagamento del bollo dell’auto, del canone televisivo e di alcuni tributi locali. A partire dalla fine di novembre, presso la stessa rete, sarà inoltre possibile effettuare il pagamento dei contributi previdenziali delle *colf*.

Il progetto non si ferma però a queste esperienze. L’obiettivo è fare in modo che da queste prime iniziative gemmi una famiglia di esperienze analoghe, dove

l'affermarsi di altre alleanze tra amministrazioni e reti offra al cittadino l'opportunità di avere un insieme di nuovi, e più efficienti, servizi.

Proprio perché basata sull'iniziativa e sulle potenzialità dei diversi attori, l'iniziativa non prefigura alcuna specifica architettura. Fermi restando l'obiettivo di fondo e alcune garanzie in termini di sicurezza, capillarità e terzietà delle reti coinvolte, essa non pone limiti per quel che riguarda i soggetti che vi possono aderire. Ugualmente, essa non vuole vincolare le tipologie di servizio e le configurazioni di *delivery* realizzate congiuntamente dai gestori delle reti e dalle amministrazioni.

Anzi, l'obiettivo è opposto. A regime si punta a costruire una famiglia di reti, federate all'interno dell'iniziativa "reti amiche", in concorrenza tra loro, dove il cittadino possa scegliere a quale affidarsi in base alla qualità del servizio offerto.

La logica dell'iniziativa è, dunque, di tipo modulare. A un insieme di progetti immediati, resi possibili da rapporti già in essere fra i gestori delle reti e le amministrazioni, seguiranno altre esperienze via via che nuovi contenuti e soggetti si aggiungeranno. In parallelo anche le reti si estenderanno, fino a coprire l'intero territorio nazionale.

Ulteriore elemento distintivo dell'iniziativa è l'assenza di oneri a carico del bilancio dello Stato, mentre è prevista la possibilità che le reti possano applicare dei prezzi di accesso ai servizi commisurati ai costi di gestione sostenuti.

Le reti non partecipano a "reti amiche" in funzione di una presenza di finanziamenti pubblici, ma solo in ragione di considerazioni di mercato: miglioramento dell'immagine, migliore comunicazione istituzionale, sviluppo di mercati complementari.

Le reti sono dunque "amiche" sia dei cittadini, sia della PA. Esse contribuiscono a rendere più agevole la vita dei primi, facilitando il rapporto con la burocrazia reso talvolta difficile dalle lunghe distanze per arrivare agli uffici, dai tempi di attesa, dall'inadeguatezza organizzativa con cui i servizi sono organizzati. Nello stesso tempo, esse aiutano l'amministrazione mettendo a disposizione l'infrastruttura in loro possesso, senza alcun onere.

Ma non basta. "Reti amiche" può avere importanti effetti in termini di risparmio di risorse pubbliche. L'iniziativa rompe infatti la coincidenza tra la connotazione pubblica del servizio svolto dall'amministrazione e il carattere monopolistico della *delivery* del servizio stesso. Grazie alle nuove tecnologie, alcuni servizi pubblici che finora erano fruiti dal cittadino presso l'amministrazione diventano trasportabili anche da soggetti terzi, senza per questo far venir meno la loro natura pubblica.

Con "reti amiche" l'esigenza di capillarità sul territorio dell'amministrazione pubblica potrà essere in parte superata. Non servirà più avere uffici anche nei

territori più marginali, dove i costi di esercizio sono sproporzionati. L'universalità del servizio potrà essere garantita da un sistema misto, in cui un *network* di uffici pubblici distribuiti in modo da coprire i principali agglomerati sarà affiancato dall'insieme di accessi messi a disposizione dalle "reti amiche" così da garantire le esigenze di prossimità, anche nelle realtà più piccole.

Il vantaggio per l'amministrazione non si limita tuttavia solo a questo. Oltre a dare luogo a una competizione virtuosa tra le reti federate al suo interno, il progetto potrà dare dei punti di riferimento per la misurazione dei livelli qualitativi di servizio e di produttività della PA e, conseguentemente, per la valutazione del lavoro svolto dai dipendenti pubblici.

3.2.3 Gli indirizzi di legislatura

Come già accennato il Governo, oltre ad aver dato vita a una serie di operazioni immediate, si è concentrato sulla messa a punto del quadro logico-programmatico con cui inquadrare l'azione in materia di innovazione da impostare e portare avanti durante tutta la legislatura.

L'esperienza maturata in questi anni ha infatti evidenziato come, in assenza di obiettivi chiari e direttrici ben definite lungo cui canalizzare gli sforzi ai diversi livelli di governo sono state disperse tante risorse. In mancanza di un'azione sufficientemente coordinata l'amministrazione si è dispersa in molteplici attività e in una pluralità di iniziative, sia pure meritevoli, ma incapaci innescare quel processo di modernizzazione di cui il Paese ha bisogno. Spesso, inoltre, la capacità di spesa delle amministrazioni centrali e locali è rimasta indietro, anche rispetto alle disponibilità, con risorse impegnate che non sono state utilizzate e sono rimaste "immobilizzate".

Punto centrale della nuova strategia è rappresentato dall'intento di orientare l'"offerta" di risorse tecnico-finanziarie del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione in funzione della domanda di innovazione che emerge ai diversi livelli di governo.

La funzione dell'amministrazione centrale cui è affidata la responsabilità in materia di nuove tecnologie non è, e non vuole essere, dunque quella di tracciare il solco lungo cui incanalare la produzione di nuovi progetti innovativi. Al contrario, il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione si propone di assecondare e governare i processi che emergono nelle diverse sedi in cui la politica dell'innovazione si manifesta, mettendo a disposizione di questa domanda risorse finanziarie, competenze tecniche, capacità di coordinamento e di aggregazione.

Si badi bene: non si vuole dare vita a un'azione passiva, volta solo ad assecondare le istanze poste dalle varie amministrazioni centrali e dal sistema delle autonomie.

Se così fosse, l'intervento troverebbe un ostacolo immediato nei limiti finanziari posti dalle esigenze di bilancio.

Al contrario, l'obiettivo è attivare una azione di programmazione per progetti, in cui i diversi attori dell'intervento innovativo (il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, le altre amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali) pongono in essere un confronto tra le diverse priorità e le differenti opzioni tecniche, definendo, prima, quali interventi realizzare e quante risorse finanziarie dedicare a essi e stabilendo, poi, il ruolo e le responsabilità a cui i diversi attori - centrali e locali - saranno chiamati a giocare e rispondere.

Il piano di azione non si esaurisce qui. Nel caso di progetti particolarmente rilevanti e complessi, l'azione che il Ministro intende svolgere va oltre l'azione di programmazione e riguarda la progettazione e l'attuazione dell'intervento, da realizzarsi, anche, attraverso il contributo di competenze che il CNIPA potrà apportare, anche a seguito della riorganizzazione di questo organo che il governo intende realizzare.

Sotto il profilo operativo tutto questo verrà concretamente realizzato sia tramite la sottoscrizione di opportune Convenzioni, sia con la definizione di nuovi Accordi di programma quadro con le diverse Regioni, ovvero con la rimodulazione di quelli già in essere.

A partire dai prossimi mesi saranno coinvolti direttamente in questa operazione tutte le Regioni, tutti i Ministeri e tutte le città capoluogo di Regione. Ciascuna Convenzione avrà il suo cronogramma di implementazione ben definito, verificabile e trasparente, secondo uno schema a geometria variabile, in grado di adattarsi alle diverse specificità ed esigenze.

Quanto alle caratteristiche delle azioni che il Governo intende promuovere, non v'è dubbio che una condizione imprescindibile riguarda il fatto che gli interventi dovranno essere tali da agire positivamente sulla competitività del sistema delle imprese.

La definizione di esigenze *standard* da parte delle amministrazioni e di requisiti chiari e condivisi di interoperabilità tra i diversi livelli, indicherà alle imprese una strategia precisa della domanda pubblica, che agevola la crescita delle competitività sia interna sia a livello internazionale, stimolando gli investimenti che, proprio in questo contesto, richiedono indirizzi di lungo termine.

Occorre sviluppare progetti di successo, non solo sul piano tecnologico, ma anche su quello della funzionalità e dell'utilizzazione delle soluzioni. In particola-

re va considerato che la competitività del sistema delle imprese beneficia anche da altre iniziative, quali la dematerializzazione dei documenti, il riconoscimento delle transazioni digitali, l'accessibilità dei siti web delle amministrazioni, la qualità delle informazioni, la velocità dei servizi on line: si tratta di aree di innovazione in cui il contributo all'efficienza della pubblica amministrazione offre una ricaduta positiva al sistema delle imprese e ai cittadini.

Importante è poi l'azione di diffusione dell'innovazione attraverso politiche di *capacity building*. L'impatto dell'innovazione tecnologica è particolarmente significativa lì dove l'amministrazione è più efficiente: dove è in grado di definizione i propri fabbisogni, di scegliere le priorità, di gestire l'implementazione dei progetti, di monitorarne l'applicazione e l'utilizzo. Spesso, progetti non sufficientemente condivisi finiscono per arenarsi e arrestarsi in fase attuativa per effetto di questa insuperabile scissione tra progetto (maturato all'esterno dell'amministrazione) e capacità (interna) di finalizzarlo e utilizzarlo.

Lo sviluppo del Sistema Pubblico di Connettività e di progetti verticali (con le Amministrazioni centrali) e la definizione di accordi con le Regioni e gli enti locali, deve avvenire all'interno di questa nuova consapevolezza da parte delle amministrazioni.

Importante è inoltre creare un sistema di interazione tra amministrazione e cittadini basato sulla trasparenza, dando così voce al cittadino e all'impresa per valutare l'efficacia dell'amministrazione pubblica.

Le politiche di alfabetizzazione informatica dei cittadini, il potenziamento delle dotazioni e dei servizi nella scuola, la semplificazione degli accessi e degli adempimenti on line delle imprese, hanno effetti generali sulla produttività del sistema, e agevolano il contatto diretto tra amministrazione e utenti. Gli *standard* dei siti web pubblici, come definiti nel Codice dell'Amministrazione Digitale, rappresentano risorse necessarie per monitorare l'accessibilità dei procedimenti e delle informazioni.

L'impatto delle azioni innovative e delle politiche deve dunque poter essere valutato, contribuendo per tale via alla crescita della trasparenza e della *accountability* dell'intervento pubblico.

Infine, importante è che gli interventi in materia di innovazione siano coerenti con l'azione che il governo sta promuovendo sul fronte del federalismo, promuovendo un reale decentramento dei sistemi *governance* e la rimozione del *digital divide* in atto tra le diverse realtà territoriali del Paese.

Questo presuppone dare garanzie in termini di interoperabilità tra le diverse amministrazioni coinvolte, evitando arretramenti e discontinuità nei livelli di accessibilità al servizio per cittadini e imprese.

Non solo nel settore della sanità, che è di competenza regionale, occorre definire parametri omogenei che assicurino l'accessibilità da parte di tutti i cittadini. *Standard* omogenei debbono essere applicati diffusamente, sia lì dove sono in atto passaggi delle competenza tra diversi livelli di governo, sia all'interno delle stesse amministrazioni.

3.3 I progetti di sistema

Si tratta di tre sistemi che hanno un'importanza fondamentale per lo sviluppo economico del Paese essendo chiamati ad assicurare la qualità del capitale umano e del quadro istituzionale necessari alla sua competitività. Essi hanno un peso determinante nell'evoluzione della spesa pubblica e incidono pesantemente sulla vita delle famiglie e delle imprese. L'intervento di sostegno all'innovazione tecnologica nei tre sistemi citati, che in una prima fase si concentrerà sull'innovazione delle tecnologie informatiche e della comunicazione, avrà inoltre un fondamentale effetto di traino generale per lo sviluppo e la diffusione di queste tecnologie nel Paese e per la crescita dell'offerta di servizi ad esse collegati.

La numerosità delle amministrazioni coinvolte (scuole, università, aziende sanitarie, ospedali, tribunali), la loro capillare distribuzione sul territorio, l'ampiezza del pubblico di famiglie e imprese direttamente coinvolte sia come fruitori sia come fornitori di servizi, sono fattori che contribuiranno al raggiungimento di questi obiettivi generali riducendo il divario tecnologico, a partire dal *digital divide*, tra le aree più avanzate e più arretrate del Paese.

Questi tre progetti strategici saranno condotti in stretta collaborazione e condivisione con i ministeri e le amministrazioni di riferimento in modo da ottimizzare l'uso delle competenze politiche e tecniche.

3.3.1 Il sistema Sanità

La storia clinica di ogni cittadino si costruisce nel tempo, a partire dalla nascita, attraverso il susseguirsi degli eventi e le conseguenti azioni di diagnosi e di cura intraprese nell'ambito delle diverse strutture sanitarie. Essa rappresenta elemento centrale per l'appropriatezza della diagnosi e della cura.

Il cittadino deve essere progressivamente liberato dall'onere di gestire in proprio la sua storia clinica raccogliendo, spesso con difficoltà e in modo inappropriato, tante carte (copie di cartelle cliniche, risultati di esami di laboratorio, esami radiologici, ecc.) che, nella quasi totalità dei casi, nelle strutture che le hanno pro-

dotte sono disponibili in formato elettronico.

Tale patrimonio informativo, adeguatamente dematerializzato e conservato alla fonte, deve essere nella piena disponibilità di ogni cittadino affinché possa a sua volta renderlo disponibile, nel pieno rispetto della propria *privacy*, agli operatori sanitari cui si rivolge nei diversi casi e in primo luogo al proprio “medico di famiglia”.

Questo obiettivo è conseguibile attraverso la realizzazione e diffusione del fascicolo sanitario elettronico che renderà disponibili le informazioni sanitarie dal momento in cui vengono generate sia per gli usi primari, emergenza, assistenza, che per gli usi secondari, amministrativi e di governo anche ai fini del monitoraggio della spesa.

Il medico di famiglia, e il pediatra di libera scelta debbono in prospettiva rappresentare per il cittadino il punto chiave attorno al quale ruota la sua intera storia clinica. Dovrà quindi essere recuperato il ruolo centrale del medico di famiglia come primo punto di accesso del cittadino al sistema sanitario.

Attraverso la realizzazione del fascicolo sanitario elettronico e di uno dei suoi principali presupposti, cioè il collegamento in rete tra tutti gli operatori sanitari (medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, aziende sanitarie e ospedaliere, poliambulatori, distretti ecc.) si potrà realizzare una notevole semplificazione sia della vita del cittadino-paziente-cliente, sia dell’operatività delle amministrazioni coinvolte nell’erogazione dei servizi.

Sarà infatti possibile prenotare le prestazioni direttamente dallo studio del medico, e ricevere presso di esso, o direttamente a casa propria, i relativi risultati.

Ne deriverà un consistente beneficio per il cittadino, che eviterà spostamenti e code per prenotare prestazioni e ritirare referti, e per l’amministrazione, attraverso la dematerializzazione e la disponibilità in rete delle informazioni.

Va infine rilevato che un processo di tale complessità, che coinvolge numerosi attori eterogenei (cittadini, PA: centrale, regioni, asl, aziende ospedaliere, medici di base, pediatri di libera scelta, solo per citare i principali) richiede una forte ed efficace funzione di coordinamento, che definisca e curi l’applicazione degli *standard* informativi e tecnici necessari all’interconnessione, e più in generale si ponga come supervisore e coordinatore generale di specifici progetti regionali o locali, valorizzando e portando a sistema le migliori esperienze già disponibili.

Inoltre le problematiche normative e organizzative, connesse alla tutela della *privacy* nella gestione del consenso e degli accessi ai documenti sanitari, rappresentano un nodo centrale da sciogliere.

3.3.2 Il sistema Giustizia

La riforma della Giustizia deve essere uno degli obiettivi di legislatura. È superfluo ricordare qui le inefficienze che i cittadini, e gli stessi operatori del settore, scontano quotidianamente. La tecnologia può contribuire in modo decisivo a migliorare l'efficienza della macchina giudiziaria e la qualità dei servizi che offre, pur in un contesto difficile e pieno di inerzie e vincoli.

Il primo obiettivo è dare piena attuazione al “processo telematico” negli ambiti della giustizia amministrativa, contabile e ordinaria, sia in campo civile che penale, introducendo, con le necessarie garanzie di sicurezza, la possibilità del colloquio telematico e della interoperabilità in rete tra avvocati, magistrati e cancellerie, sia per la trasmissione di documentazione in formato elettronico con valore legale, sia per lo scambio di comunicazioni.

Ampi margini di miglioramento si possono avere nel campo della dematerializzazione degli atti e dei documenti con la digitalizzazione delle copie del casellario giudiziale e di quelle del fascicolo processuale nell'ambito dell'area penale. Inoltre, la digitalizzazione del flusso documentale che esiste nelle fasi di istruttoria del pubblico ministero, di udienza preliminare e di sentenza del giudice, consentirà la riduzione dei tempi e dei costi di produzione delle copie dei fascicoli richieste dalle parti.

La riduzione della carta, oltre che consentire di migliorare la qualità e la tempestività di aggiornamento dei dati e di recuperare spazi e risorse umane impegnate nella gestione delle schede cartacee, consentirà rilevanti risparmi economici.

Molto si può fare per migliorare l'integrazione dei servizi a livello locale. Si potrà, ad esempio, prevedere il rilascio di certificati di competenza dei tribunali anche presso gli sportelli comunali, l'integrazione dei procedimenti di competenza degli ufficiali giudiziari nel processo civile telematico, l'accesso integrato alla normativa regionale. Per aumentare i punti di accesso al sistema “Giustizia” sarà attivata una rete di sportelli sul territorio, presso i giudici di pace, presenti anche in comuni di dimensioni medio-piccole, che consentano ai cittadini di ottenere un certificato direttamente dall'ufficio più vicino dell'amministrazione giudiziaria.

Infine, per aumentare l'efficienza operativa delle dotazioni tecnologiche della Giustizia, liberando risorse dalla gestione per investire in soluzioni innovative, che aumentino anche la sicurezza dei dati trattati dagli operatori del settore, occorrerà innovare la tecnologia informatica di cui dispongono gli uffici giudiziari (oggi ingente per quantità ma mal distribuita, non interoperabile, in parte obsoleta e che assorbe ingenti costi per la manutenzione e il consumo energetico), prevedendo forme di utilizzo condiviso di risorse e servizi ICT tra gli uffici giudiziari sul terri-

torio, sulla base di *standard* definiti (virtualizzazione degli apparati ICT).

3.3.3 Il sistema Istruzione

Le scuole in rete

Il mondo della scuola italiana è in fase di rapido cambiamento. Uno degli elementi di maggior impatto nell'ambito di tale processo evolutivo è costituito dalla graduale mutazione del modello di insegnamento e apprendimento conseguente alla progressiva diffusione nelle scuole e tra i docenti e gli studenti dell'informatica e dell'utilizzo della "rete".

Nel 2006 il 76% delle famiglie italiane con figli che frequentano una scuola possedeva almeno un personal computer e, secondo una indagine del Ministero delle comunicazioni, il 79% degli studenti utilizzava Internet nello studio nell'ambiente familiare o nel contesto scolastico. Queste percentuali non sono, peraltro, distribuite in maniera uniforme sul territorio nazionale. Il processo di cambiamento, con la riduzione dei divari territoriali, può trovare un elemento di forte accelerazione nella realizzazione di un'infrastruttura di rete delle scuole che potrà trasportare sia applicazioni didattiche, sia applicazioni amministrative. In diversi paesi europei, del resto, tale passaggio è stato già completato. In Italia, seguendo le indicazioni del CAD che fissa la cornice entro la quale definire l'intervento e utilizzando la rete SPC che funge da infrastruttura di connettività, ma anche di servizi tecnologici a valore aggiunto, è in programma la connessione in rete di un primo gruppo di circa 42.000 scuole. La rete coinvolgerà anche le reti federate delle Regioni e permetterà la connessione delle scuole sia alla amministrazione territoriale di riferimento (comuni, province e talvolta regioni), sia al Ministero della pubblica istruzione per fini di coordinamento didattico e amministrativo - evitando duplicazioni di costi (oggi in una stessa scuola vi possono essere più collegamenti a carico di differenti amministrazioni) - sia l'avvio di applicazioni e servizi in cooperazione fra le diverse scuole e tra i diversi sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni secondo un progetto nazionale che non altera le attuali responsabilità e competenze.

La rete è peraltro un veicolo per un'ampia gamma di servizi di diversa tipologia.

L'attuazione del programma infrastrutturale di collegamento in rete delle scuole dovrà, quindi, prevedere il progressivo concretizzarsi della disponibilità nelle scuole di questi servizi.

■ Il Progetto Università digitale

Il Progetto si pone l'obiettivo di definire e introdurre operativamente soluzioni per l'innovazione digitale dei processi amministrativi e gestionali nel sistema universitario italiano che permettano di accelerare il processo di semplificazione amministrativa, di razionalizzazione ed erogazione di servizi per studenti, docenti, personale tecnico e amministrativo attraverso l'eliminazione progressiva della "carta".

Sarà possibile, ad esempio, per i docenti, registrare elettronicamente i verbali d'esame; per gli studenti, ultimare le procedure telematiche di iscrizione direttamente dal computer di casa e integrare con l'ateneo attraverso la propria casella di posta certificata senza doversi mai recare agli sportelli; per il personale tecnico-amministrativo, snellire e velocizzare il flusso documentale all'interno dell'ateneo, ma anche con le altre università, il MIUR e le altre amministrazioni pubbliche.

L'iniziativa si propone di introdurre strumenti di cooperazione applicativa tra le diverse università attraverso l'adozione del Sistema Pubblico di Connettività, la rete di collegamento delle amministrazioni italiane, quali ad esempio l'introduzione del fascicolo personale dello studente, anche nell'ottica di favorire la cooperazione amministrativa e didattica tra le università e la mobilità degli studenti.

Il Progetto prevede la diffusione capillare di Internet, anche attraverso reti *WiFi*, in tutta l'area dell'ateneo e la messa a disposizione a tutto il personale e agli studenti di servizi di telefonia VoIP, sia in modalità fissa che mobile.

L'Università opererà, inoltre, come ponte per la diffusione della banda larga sul territorio limitrofo, attraverso l'utilizzo di tecnologie wireless di nuova generazione.

Infine, tutte le soluzioni realizzate e sperimentate nell'ambito del Progetto saranno caratterizzate da elevata replicabilità in modo da essere facilmente riproducibili in altri contesti universitari. ■

■ Servizi in rete per le scuole

Il progetto riguarda lo sviluppo di sistemi finalizzati a rendere più agevole la comunicazione del sistema scolastico, sia al suo interno, sia verso l'esterno, ovvero nei confronti delle famiglie e delle altre amministrazioni. Sono previste più linee di intervento.

A. Rapporti interscolastici e intrascolastici.

Vanno create reti di scuole finalizzate alla condivisione di soluzioni e servizi:

- per la didattica (condivisione e scambi di programmi, esercitazioni, materiali didattici, esperienze di *e-learning*);
- per l'ottimizzazione (gestioni associate) di funzioni gestionali (acquisti, impiego del personale amministrativo, fruizione di gestionali in ASP, etc...);
- per la promozione di associazioni interscolastiche a fini di rappresentanza;
- per la gestione, all'interno di ogni singola scuola, dei collegi docenti e per favorire la partecipazione e la collegialità delle decisioni.

B. Rapporti con gli uffici periferici del Ministero

Il Ministero dell'istruzione è, attraverso le sue articolazioni territoriali il referente istituzionale più importante e più sentito dalle scuole.

I servizi in rete ipotizzabili riguardano l'intero flusso documentale ordinario in atto, per lo più con modalità tradizionali: anagrafe scolastica, indici di abbandono scolastico, piano dell'offerta formativa, gestione di incarichi e supplenze, piani formativi per dirigenti e docenti attraverso modalità *on line*, ecc..

C. Rapporti con studenti e famiglie

La completa dematerializzazione dei rapporti scuola-famiglia è un obiettivo strategico in quanto investe funzioni rilevanti nel governo del sistema scolastico: condivisione dell'offerta formativa, controllo delle assenze, monitoraggio dell'andamento scolastico, interazione genitori-docenti, assistenza didattica post lezioni per gli studenti, partecipazione delle famiglie alle decisioni nelle quali esse devono essere coinvolte, ecc.

D. Rapporti con gli enti locali

L'obiettivo da perseguire è la gestione di tutte le incombenze di carattere amministrativo e didattico di interesse comune: dalla rendicontazione delle spese di funzionamento di competenza degli EE.LL. (le utenze, la manutenzione degli edifici scolastici, la garanzia del diritto allo studio, l'integrazione - limitatamente alle scuole superiori - tra attività scolastica e offerta formativa ai fini dell'adempimento dell'obbligo scolastico, osservatori scolastici, rapporti con le aziende e il mercato del lavoro, ecc.) alla valorizzazione degli edifici scolastici anche al di fuori dell'orario scolastico (palestre, sale conferenze, seminari e attività didattiche per il territorio, ecc.)

E. Rapporti con il territorio

La rete deve abilitare alcuni fondamentali servizi di comunicazione con il territorio: la comuni-

cazione, ad esempio, da parte di ciascuna scuola, della propria offerta formativa anche attraverso un apposito sito web; i rapporti con le imprese, nel caso di scuole di insegnamento superiore ad indirizzo tecnico professionale.

F. Supporti per la didattica

L'innovazione tecnologica rende possibile la produzione e la fruizione di contenuti didattici attraverso la disponibilità di apposite infrastrutture di ricezione (lavagne digitali), sistemi di cooperazione *on line*, aule attrezzate, all'interno di ciascun edificio scolastico. È una strada sulla quale occorre muoversi per modernizzare la didattica e renderla sempre più efficace.

Per ognuna di queste tipologie sono già individuati soluzioni e progetti che costituiscono una base utile per la definizione di caratteristiche di base di servizi *on line* per le scuole a vasta diffusione. In particolare il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie (DIT), dapprima con il progetto "Scuole digitali", nel frattempo rinominato "Innovascuola", cura la realizzazione di progetti, che interessano le regioni del mezzogiorno, di digitalizzazione dei contenuti didattici. Le scuole già coinvolte nella realizzazione di servizi di supporto alla didattica sono oltre 500.

Il CNIPA, dal canto suo, ha avviato direttamente due progetti. Il primo ha come oggetto la dematerializzazione dei flussi documentali di carattere amministrativo tra scuole ed enti locali da un lato e uffici periferici del Ministero. Il secondo riguarda il coinvolgimento di istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado, e dei loro studenti in particolare, nella erogazione di servizi finalizzati al superamento del *digital divide* delle popolazioni anziane e, al contempo, nella produzione di contenuti didattici digitali ("Icône della memoria"). ■

3.4 Le azioni trasversali

3.4.1 La banda larga

La Ue dà una definizione prestazionale e non tecnica della banda larga, individuandola come l'insieme di reti e servizi che consentono l'interattività a velocità confortevole per l'utente. Per convenzione, oggi una connessione è "confortevole" e quindi a banda larga se la velocità di trasporto è superiore a 512 kbps.

Seguendo tale definizione, la banda larga è quindi un insieme di tecnologie (fibra ottica, xDSL, *wireless-WiFi*, *HiperLan*, *WiMax* e satellite, ma anche UMTS e HSDPA) come ricordato recentemente dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

La disponibilità di banda larga è universalmente considerata una condizione abilitante per poter realizzare una moderna Società dell'Informazione e la pubblica amministrazione è uno dei volani per la diffusione di questa tecnologia, sia in quanto può attivare il settore privato orientando l'offerta, sia perché può finanziare progetti concreti tesi a superare il *digital divide*.

L'Italia pur avendo compiuto dei notevoli progressi nella diffusione della larga banda con 10.100.000 accessi censiti al 31 dicembre 2007, con un incremento annuale del 18%, presenta una particolarità legata alla diffusione capillare di cittadini e imprese nel territorio. Infatti, alla concentrazione nelle aree metropolitane della popolazione ha fatto riscontro una progressiva rivalutazione anche industriale dei centri minori dove si assiste a forme spesso innovative di attività imprenditoriali.

Al momento in 4.203 comuni la banda larga è in grado di raggiungere quasi tutti i cittadini (il tasso di copertura in queste realtà territoriali è oltre il 95%). In tutti i restanti comuni invece la copertura è invece parziale. La situazione è particolarmente grave nelle 2026 realtà in cui il tasso di copertura della popolazione è inferiore al 5%.

Solo 1.571 comuni dispongono infine di accessi ad alta velocità, superiore a 7Mbit/sec.

Fornire tutti i Comuni italiani di un accesso di qualità adeguata a internet è

una sfida per il Paese e per le istituzioni per non disperdere il contributo competitivo di un'importante parte dei cittadini e imprese.

Per poter effettivamente coprire il territorio nazionale con la banda larga è necessario realizzare una convergenza di intervento tra gli operatori delle telecomunicazioni, lo Stato centrale e le regioni.

Per quanto riguarda l'impegno profuso in questi anni dallo Stato Centrale per la diffusione capillare della larga banda vanno ricordati i 225 milioni di euro finalizzati al potenziamento dei collegamenti fra il *backbone* di Telecom Italia e le centrali minori mettendo a disposizione di tutti gli operatori servizi a larga banda in una modalità *wholesale* più economica nelle aree prive di tali servizi.

Le Regioni hanno inoltre avviato diversi progetti con investimenti locali per la realizzazione di reti a larga banda, per un ammontare complessivo di oltre 1 miliardo di euro. Le linee di azione seguite hanno riguardato:

- investimenti puntuali in infrastrutture che, una volta realizzate, vengono messe a disposizione degli operatori *wired*;
- investimenti rivolti alla sola PA;
- accordi locali con gli operatori con specifiche forme di incentivazione.

Tutto questo evidenzia la necessità di un piano organico complessivo per la larga banda che sia in grado di evitare duplicazioni e sprechi di risorse pubbliche.

In particolare è indispensabile mettere a fattor comune investimenti nazionali e regionali destinati alla larga banda avviando un censimento dell'esistente e dei progetti in corso con la costituzione di una banca dati degli impianti realizzati con fondi pubblici e definendo un unico modello nazionale tecnico amministrativo per il loro impiego.

È altresì determinante armonizzare e integrare gli interventi pubblici con gli operatori di mercato attraverso un'azione che valuti l'insieme delle azioni in corso nel Paese e le indirizzi lungo un unico disegno integrato.

Infine, occorre tener conto di come le telecomunicazioni wireless, per i vantaggi che offrono, possano svolgere un ruolo particolare nella specifica situazione italiana. La telefonia mobile può infatti fornire una prima soluzione al *digital divide* nelle aree più disagiate.

3.4.2 La rete pubblica

Il sistema SPC

La reingegnerizzazione dei processi della pubblica amministrazione, lo scambio di comunicazioni e dati tra le amministrazioni e tra esse e i cittadini e le imprese, l'erogazione di servizi di *e-government* di qualità, richiedono la disponibilità di una rete affidabile, performante, sicura, in grado di coprire il territorio nazionale e di abilitare l'interoperabilità tra le amministrazioni.

Questa rete deve avere una valenza infrastrutturale non solo in termini di connettività, ma deve essere un fattore abilitante per la semplificazione e l'innovazione della pubblica amministrazione.

Ciò è tanto più necessario oggi in quanto i cittadini e le imprese richiedono alla pubblica amministrazione di presentarsi loro come un interlocutore unico in grado di fornire una risposta utile e completa alle loro esigenze, senza che essi si debbano preoccupare della distribuzione delle competenze tra le varie amministrazioni dello Stato centrale, delle Regioni e degli enti locali. Il cittadino, non si deve preoccupare di portare la pratica da uno sportello all'altro e di seguire personalmente l'*iter* del procedimento. Egli deve trovare nella rete che collega la pubblica amministrazione un alleato che gli renda l'accesso ai servizi pubblici più facile e più trasparente.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale ha garantito ai cittadini il "diritto a richiedere e ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni".

D'altro canto, anche lo stesso funzionamento delle moderne pubbliche amministrazioni non può più prescindere dalla disponibilità di una rete per erogare servizi, trasmettere messaggi di posta elettronica, accedere ad internet.

Per rispondere a queste esigenze è stata istituita dal d.lgs n. 42 del 28 febbraio 2005 il Sistema Pubblico di Connettività, entrato nella sua operatività a fine 2007.

Completata l'opera di infrastrutturazione (la più grande d'Europa) occorre ora procedere alla graduale costruzione della rete logica che colleghi e renda tra loro interoperabili le pubbliche amministrazioni. In pratica, occorre progettare transazioni informatiche in rete che consentano ai cittadini e imprese di operare con un unico "sportello" indipendentemente dal numero di amministrazioni coinvolte, realizzando una "rete federale", compatibile con le reti delle regioni, province, comuni, comunità montane e i altri enti locali.

Il primo versante su cui agire è quello della tecnologia. Si deve agire affinché le reti delle amministrazioni siano tra loro compatibili e interconnesse e i sistemi

informatici delle amministrazioni utilizzino architetture e piattaforme tecnologiche che consentano alle applicazioni di cooperare tra di loro e di condividere l'uso di archivi e software applicativi. Ciò dovrà essere programmato e realizzato avendo riguardo a rispettare e valorizzare le competenze, le autonomie e le responsabilità delle varie amministrazioni e garantendo la sicurezza dei sistemi.

In parallelo va attuata la reingegnerizzazione dei processi di erogazione dei servizi pubblici, i quali debbono essere rivisti tenendo conto dei bisogni del cittadino-cliente, della disponibilità della rete, dell'esigenza di trasparenza ed economicità del servizio.

SPC rappresenta il luogo privilegiato su cui avviare servizi innovativi nella logica degli *shared services* e dei *web services*. L'architettura dei servizi di cooperazione applicativa definita in SPC abilita infatti, e facilita, questo tipo di servizi ed è disegnata in aderenza agli *standard* internazionali. Si tratta ora di definire servizi di questo tipo, ricorrendo ad accordi tra le diverse amministrazioni.

Alcuni importanti progetti cooperativi recentemente sviluppati sono già in linea con questo modello. Tra questi si possono ricordare i Progetti ICAR e il sistema del Lavoro.

In definitiva, partendo da quanto è già stato fatto, occorre:

- connettere in rete la maggior parte delle amministrazioni territoriali favorendo il ruolo di riferimento delle Regioni nel disegno dell'ICT nel territorio di competenza. L'Italia può essere il primo Paese europeo a raggiungere tale obiettivo;
- inserire nella rete nuove forme di comunicazione partendo dal VoIP, ponendosi come obiettivo quello delle *unified communications*. Tali servizi saranno introdotti all'interno della pubblica amministrazione con notevoli vantaggi economici e di produttività e con l'opportunità di favorire le comunicazioni con i cittadini e imprese;
- inserire in rete nuovi servizi basati sulla logica dell'*one stop shop* e della cooperazione applicativa per fornire ai cittadini e alle imprese servizi in settori prioritari: anagrafi, sanità, sicurezza, istruzione;
- consolidare il sistema di sicurezza estendendolo a tutte le Amministrazioni territoriali aderenti al SPC.

Il SPC non è infine solo un vantaggio per i cittadini, ma rappresenta uno stimolo anche per le imprese che possono partecipare a un progetto che è all'attenzione dell'ICT europeo e internazionale per le novità giuridiche, per gli *standard* adot-

tati, per la capacità realizzativa sinora dimostrata e per il livello di condivisione di tutta la pubblica amministrazione che ha raccolto. Una tale trasformazione dal punto di vista dei sistemi ICT, può, se opportunamente governata, costituire un'opportunità per realizzare efficienti forme di federalismo e di riorganizzazione dei processi, di sensibile miglioramento dei servizi e di crescita del mercato.

Il VoIP per risparmiare subito

Con il Codice dell'Amministrazione Digitale si è dato avvio a un piano di profonda ottimizzazione delle infrastrutture della Pubblica amministrazione centrale (PAC) consentendo di realizzare in due anni, nell'ambito del progetto SPC, una rete di telecomunicazioni all'avanguardia con il supporto dei quattro maggiori operatori presenti in Italia: Fastweb - Bt Italia - Wind e Telecom Italia.

Oggi la rete collega 60 domini (sottoreti della PAC) e oltre 400 amministrazioni territoriali per oltre 16.000 collegamenti e si sta estendendo a tutte le Regioni con specifiche connessioni.

In tale contesto e in coerenza con il CAD (art 72), è stato affidato alla rete il compito di trasportare “dati, oggetti multimediali e fonia”.

La realizzazione della rete ha già consentito un risparmio per la PA delle spese annuali correnti (da 130 milioni di euro a 54 milioni di euro con capacità di banda triplicata) liberando risorse economiche che le amministrazioni possono destinare all'ICT.

Tenuto conto del completamento della rete di cui sopra, che è progettata per trasportare anche la fonia, nella finanziaria 2008 al comma 591 è stata inserita l'obbligatorietà a “decorrere dal 1° gennaio 2008 e comunque a partire dalla scadenza dei contratti relativi ai servizi di fonia in corso alla data predetta ad utilizzare i servizi “Voce tramite protocollo Internet” (VoIP) previsti dal Sistema pubblico di connettività o da analoghe convenzioni stipulate da CONSIP”.

Si tratta di una nuova importante ottimizzazione. Il CNIPA ha stimato, sulla base di dati di mercato, in prima approssimazione, in 120 milioni di euro il risparmio per anno per la PAC, a regime, derivante dall'introduzione obbligatoria del VoIP.

Dal punto di vista architettuale il progetto di inserimento del VoIP prevede che:

1. tutto il traffico di fonia venga trasportato dalla rete SPC realizzata;
2. solo il traffico destinato per comunicare con cittadini e imprese venga instradato verso gli operatori di telecomunicazione attraverso un centro di smistamento centralizzato, oggetto di una specifica gara europea;
3. le amministrazioni acquisiscano gli impianti telefonici VoIP nell'ambito

degli Accordi Quadro SPC oppure attraverso i listini CONSIP o attraverso procedure di gara specifiche.

I vantaggi dell'adozione del VoIP non si limitano ai risparmi. Trattare la voce come se fosse un mail vuol dire unificare il mondo dati con il mondo fonia con ricadute positive in termini di servizi.

Sotto il profilo organizzativo, l'adozione del VoIP consentirà di avere un'unica responsabilità nella progettazione, realizzazione e gestione dei servizi, superando le duplicazioni di funzioni e le diversificazioni di progetti e di servizi che oggi si producono per effetto della differenziazione strutture dedicate all'informatica e strutture dedicate alla fonia.

Infine, l'adozione del VoIP da parte della PAC farà da riferimento l'estensione del servizio a tutta la PA, analogamente a quanto sta accadendo con l'SPC.

L'interoperabilità delle banche dati pubbliche

L'integrazione e la interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle singole autonomie e responsabilità, è un passaggio fondamentale per:

- una effettiva semplificazione dei rapporti dell'amministrazione verso i cittadini e le imprese;
- una riduzione dei costi di acquisizione e di gestione del complesso dei dati pubblici;
- la disponibilità dei dati medesimi per lo sviluppo di servizi e per l'aumento della qualità degli stessi.

Gli ambiti di intervento che, pur con le proprie specificità, richiedono una integrazione sono molteplici e attraversano tutti i settori (ambiente, fiscalità, giustizia, governo del territorio, sviluppo economico, trasporto e mobilità, turismo, tutela del patrimonio artistico-culturale).

Il Sistema Pubblico di Connettività, unitamente alla *standardizzazione* dei contenuti di interscambio e dei domini di collaborazione, costituisce una infrastruttura di base per l'integrazione delle banche dati e dei servizi delle amministrazioni.

In questo scenario le azioni a cui dare priorità riguardano:

- lo sviluppo e la pubblicazione dei cataloghi delle basi dati possedute dalle amministrazioni, con descrizioni omogenee ed esaustive, e con l'indicazione di regole condivise per l'accesso reciproco delle amministrazioni;

- la realizzazione dei sistemi di accesso e interscambio, con l'avvio delle necessarie collaborazioni tra le amministrazioni. L'obiettivo da perseguire è dare circolarità delle informazioni presenti nei principali registri pubblici quali ad esempio il Catasto, il Registro delle Imprese, la Motorizzazione Civile, il Pubblico Registro Automobilistico;
- la realizzazione di una effettiva circolarità dell'informazione dei registri anagrafici comunali, fondamentali per la gestione della identificazione digitale e l'attuazione dell'*e-government*.

Basi dati geografiche

Tra gli interventi prioritari va inoltre segnalata la necessità di dare vita a una infrastruttura nazionale di dati geografici, come richiesto Direttiva europea INSPIRE e dal Codice dell'Amministrazione Digitale (art. 59), a partire dalla condivisione e integrazione dei dati, dei metadati, dei servizi e delle tecnologie già oggi presenti presso le diverse amministrazioni, consentendo una completa valorizzazione degli ingenti investimenti realizzati in questi anni. L'azione è indirizzata a tutta la pubblica amministrazione, e riguarda sia le risorse informative e informatiche delle pubbliche amministrazioni centrali, ma soprattutto quelle delle Regioni e degli Enti locali, nell'ottica della *governance* multilivello dell'innovazione.

Oltre il CAD

Il Codice dell'Amministrazione Digitale, ovvero il decreto legislativo n. 82 del 2005, e successive modificazioni e integrazioni, costituisce il quadro legislativo generale entro cui può, e deve, attuarsi la digitalizzazione dell'azione amministrativa.

L'idea di fondo sottesa dal Codice è di concepire la digitalizzazione dell'azione amministrativa come vera e propria funzione di governo e che l'utilizzo delle nuove tecnologie deve avvenire contestualmente ad una riorganizzazione dei processi e delle strutture, da realizzare in base alle potenzialità dei nuovi strumenti.

Le disposizioni del Codice sono applicabili a tutte le amministrazioni statali, regionali e locali, salvo diversa specifica previsione.

Il Codice sancisce veri e propri "diritti dei cittadini e delle imprese" in materia di uso delle tecnologie nelle comunicazioni con le amministrazioni, e di partecipazione al procedimento amministrativo tramite l'uso dello strumento informatico e telematico.

Da solo, tuttavia, questo ampio quadro di disposizioni non è idoneo a realizzare le auspiccate e indifferibile innovazioni.

Occorrono ulteriori interventi sia normativi che attuativi.

Per quanti riguarda gli interventi normativi, occorre integrare il Codice con norme che ne impongano l'attuazione in modo più incisivo e stringente a livello dei pubblici dipendenti e in particolare della dirigenza, sia con misure premiali per chi lo attua, sia con interventi sanzionatori per chi, invece, lo disattende.

In secondo luogo, occorre completare l'emanazione delle regole tecniche previste, per consentire la concreta praticabilità delle soluzioni tecnologiche. Il Codice è infatti un insieme di norme di principio, che tende a non congelare a livello di fonte primaria le regole, ma che rimanda molto spesso ad appositi decreti del Governo.

Ulteriori interventi a livello normativo dovranno inoltre creare meccanismi finanziari incentivanti per le singole amministrazioni, ad esempio garantendo alla PA virtuose la possibilità di riutilizzare, almeno in parte, i risparmi ottenuti tramite l'utilizzo delle tecnologie digitali.

Si tratta, in sostanza, di sviluppare in modo deciso, concreto e operativo il grande progetto di PA digitale, offrendo ai responsabili politici e amministrativi gli strumenti normativi necessari per innovare in modo profondo, rapido, definitivo e strutturale l'azione degli uffici pubblici.

3.5 Una nuova organizzazione per il sistema dell'innovazione

Elemento essenziale per dare vita a questa articolata e ambiziosa strategia di intervento è il ripensamento e la rifunionalizzazione delle strutture del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, oltre che degli Enti e delle Agenzie che a esso fanno capo.

L'intero sistema di governo dell'azione dell'amministrazione centrale in questo campo deve essere infatti ripensato in funzione delle nuove linee di indirizzo date dal governo e della necessità che gli interventi in questa materia siano caratterizzati da una maggiore capacità di impulso, da una più chiara finalizzazione ai bisogni del cittadino, da un più elevato grado di trasparenza e *accountability*.

In questa prospettiva, importante è la riformulazione dei compiti affidati alla diverse strutture, valorizzando le competenze e le professionalità, in un quadro di precisa separazione tra le funzioni connesse alla responsabilità dei procedimenti pubblici di attuazione dei progetti e dei programmi e quelle legate all'istruttoria tecnico-economico dei progetti, finalizzate ad assicurare all'azione pubblica l'essenziale coordinamento funzionale e i necessari requisiti di operatività e di servizio.

■ Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione

Al fine di accrescere la competitività delle piccole e medie imprese e dei distretti industriali attraverso la diffusione delle tecnologie innovative e delle relative applicazioni industriali il Governo ha dato impulso alla costituzione dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione.

L'Agenzia, che è stata costituita con la legge n. 166 del 23 dicembre 2005, ha come compiti istituzionali:

- fornire supporto e realizzare un'attività istruttoria tecnico-scientifica, economica e finanziaria nell'ambito della valutazione dei progetti di innovazione industriale a valere sul Fondo competitività e sviluppo. Tali progetti andranno individuati nelle aree tecnologiche dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile, delle nuove tecnologie della vita, delle nuove tecnologie per il *made in Italy* e delle tecnologie innovative per i beni e le attività culturali e turistiche, secondo quanto previsto dal bando "Nuove tecnologie per il *made in Italy*", recentemente pubblicato nella Gazzetta Ufficiale (2 settembre 2008).

- promuovere e coordinare le attività finalizzate alle previsioni delle linee di tendenza dello sviluppo tecnologico-scientifico ed economico;
- promuovere e coordinare appositi percorsi formativi, fatte salve le specifiche competenze attribuite dalla normativa vigente al Ministero dell'università e della ricerca;
- realizzare studi e ricerche sui modelli di collaborazione pubblico-privato in materia di innovazione industriale.

Sono state promosse iniziative per garantire l'operatività dell'Agenzia, non solo sul piano logistico, ma anche provvedendo alla costituzione degli organi direttivi, promuovendo una fattiva collaborazione sia con la Regione Lombardia, sia con il Comune di Milano.

Sono stati nominati il Collegio dei revisori dei conti e il Consiglio di amministrazione. L'Agenzia ha inoltre avuto l'autorizzazione ad accedere alla base dati degli esperti valutatori della Commissione europea per il settimo programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico. ■

Il primo campo su cui misurare questa ridefinizione di ruoli è, ovviamente, quello delle azioni portate avanti dal Governo sia nel processo di innovazione tecnologica e di digitalizzazione della PA, sia nelle azioni dirette alla creazione e completamento delle reti digitali infrastrutturali.

Ma se si guarda all'elenco delle sfide che determinano l'oggetto di una politica dell'innovazione, si trovano molte aree di intervento in cui è necessario un ripensamento dei ruoli e delle funzioni della PA, a partire dall'area cruciale della formazione delle risorse umane e del sistema di istruzione e di ricerca. Sistema che è prevalentemente pubblico ed è ancora fondato su un insieme di regole che spesso ne soffocano il ruolo preminente che esso dovrebbe avere nelle politiche per l'innovazione e nella capacità potenziale di interagire con gli altri attori del sistema dell'innovazione, pubblici e privati, sia entro i confini nazionali sia come partecipante delle filiere internazionali.

La possibilità di trasformare le Università pubbliche in Fondazioni private, introdotta dal governo in carica, è un esempio tipico di provvedimento potenzialmente ad alto impatto, positivo, sul sistema dell'innovazione, potendo garantire, a parità di finanziamento pubblico, la flessibilità necessaria a favorire l'interazione virtuosa con il sistema delle imprese nel campo sia della ricerca sia dell'alta formazione.

Il sistema delle fondazioni potrebbe favorire una maggiore cooperazione anche tra Università, pubbliche e private, e pubblica amministrazione, con il coinvolgimento flessibile delle diverse componenti della pubblica amministrazione, centrale e locale, in base ad obiettivi di formazione del capitale umano e di ricerca applicata consistenti con i processi di innovazione che esse si prefiggono.

Appendice 1: interventi normativi in materia di innovazione

1 Gli adempimenti previsti dal dl n.112/2008 e da altre norme

Nell'ambito delle misure necessarie e urgenti per attuare gli obiettivi di finanza pubblica definiti in sede di DPEF, il decreto-legge n. 112 del 2008 introduce misure in materia di innovazione e competitività, dettagliate di seguito.

- **Banda larga.** Tra le iniziative previste in materia di innovazione assume particolare rilievo l'articolo 2 volto ad agevolare e promuovere l'installazione di reti e di impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica, idonee, tra l'altro, per l'accesso a reti in banda larga. I soggetti interessati all'installazione potranno utilizzare, senza oneri, le infrastrutture civili esistenti, anche di natura pubblica. È previsto che i soggetti pubblici non possano opporsi all'installazione delle reti e impianti a fibra ottica, salvo che si tratti di patrimonio indisponibile di Stato o di enti locali.
Start-up. Mediante la modifica dell'articolo 68 del testo unico delle imposte sui redditi, si interviene sulla disciplina del regime di tassazione delle plusvalenze, conseguite da persone fisiche non imprenditori, qualificate come "redditi diversi" ampliando l'ambito di esenzione delle imposte dirette. Per effetto delle nuove disposizioni introdotte con l'articolo 3 del decreto-legge, le plusvalenze, sempreché il periodo di possesso delle azioni sia non inferiore a tre anni, saranno esentate ai fini IRPEF, nei limiti di un massimale pari a 5 volte l'ammontare dell'investimento effettuato.
- **Strumenti innovativi di investimento.** Al fine di consentire e promuovere programmi di investimento finalizzati alla realizzazione di iniziative produttive di carattere innovativo ad alto potenziale di crescita, in particolare nel comparto delle piccole e medie imprese è autorizzata, in attuazione dell'articolo 4, la costituzione di specifici fondi di investimento, cui possono partecipare soggetti pubblici e privati, nell'ambito del sistema integrato tra fondi di livello nazionale e reti di fondi di livello locale.
- **Sostegno alle imprese.** Direttamente correlato alle iniziative in favore dell'innovazione è quanto previsto con l'articolo 6 del decreto-legge, recante misure di sostegno alla internazionalizzazione delle imprese sui mercati non comunitari. Le imprese nazionali potranno beneficiare delle agevolazioni finanziarie nei limiti della disciplina comunitaria relativamente agli aiuti di Stato d'importanza minore (*de minimis*). Sulla base della revisione di tali disciplina la soglia delle sovvenzioni e il campo di applicazione sono stati rimodulati con l'intento di favorire una serie di iniziative ammesse ai benefici *de minimis*, e accedere pertanto al fondo a carattere rotativo, istituito presso il Mediocredito centrale, destinato alla concessione di finanziamenti a tassi agevolati.
- **Distretti produttivi.** Con l'obiettivo di accrescere e promuovere lo sviluppo del sistema delle imprese attraverso azioni di rete, l'articolo 6-bis del decreto-legge estende alle reti di livello nazionale delle imprese e alle "catene di fornitura" le disposizioni sui distretti produttivi previste dalla legge finanziaria 2006. Al riguardo si estendono tutte quelle norme dirette a semplificare e razionalizzare i rapporti tra le imprese e le amministrazioni.

ni pubbliche, in particolare per quanto riguarda gli adempimenti contabili e procedurali.

- Banca del Mezzogiorno. In quest'ambito, con l'articolo 6-ter, si promuove l'istituzione di un'apposita società per azioni, denominata "Banca per il Mezzogiorno", affinché le regioni meridionali del Paese possano contare su un istituto bancario "dedicato". Lo Stato partecipa al capitale sociale iniziale dell'istituto, in quanto soggetto fondatore dell'iniziativa, con uno stanziamento di 2,5 milioni di euro.
- Fondo per le aree sottoutilizzate. Con l'articolo 6-quater del decreto-legge si dispone la revoca delle assegnazioni finanziarie, derivanti dall'utilizzo del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), effettuate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) per il periodo 2000-2006, in favore delle amministrazioni centrali, e nel limite di quell'ammontare di risorse che non sono state impegnate ovvero programmate nell'ambito di accordi di programma quadro (APQ) sottoscritti entro il maggio 2008, ferme restando le assegnazioni già effettuate per progetti di ricerca. Al fine di rafforzare la concentrazione delle risorse disponibili sul predetto Fondo FAS su interventi di rilevanza nazionale, il CIPE, su proposta del Ministro per lo sviluppo economico, di concerto con i Ministri interessati, definirà i criteri e le modalità della ripartizione delle risorse disponibili, previa intesa Stato-Regioni.
- Potenziamento rete infrastrutturale. Dal 2009 è prevista, ai sensi dell'articolo 6-quinquies, l'istituzione di un Fondo *ad hoc*, destinato al finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale. Tale Fondo è alimentato dalle risorse rinvenienti dal Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo (QSN) 2007-2013 in favore di programmi di rilevanza strategica sul territorio nazionale, e da progetti speciali, ovvero da riserve definite dal CIPE.

2 Il disegno di legge A.C. 1441-bis

Il disegno di legge A.C. 1441-bis contiene una serie di disposizioni volte a dare certezza ai tempi conclusione dei procedimenti amministrativi e a snellire gli adempimenti contabili dei Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti, , nonché misure a sostegno dell'innovazione e dello sviluppo.

Banda larga. L'articolo 14 del disegno di legge n. 1441-bis prevede, al riguardo, una serie di norme volte alla realizzazione delle infrastrutture necessarie all'adeguamento delle reti di comunicazioni elettronica nelle aree sottoutilizzate. A tal fine il Governo assegna una dotazione finanziaria di 800 milioni di euro, per il periodo 2007-2013 a valere sulle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS). Con il medesimo articolo si delega poi il Governo ad adottare, entro 12 mesi, uno o più decreti legislativi volti ad assicurare la revisione delle norme in materia di realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica a banda larga.

Documenti in forma cartacea. Si prevede un insieme di disposizioni volte alla eliminazione degli sprechi correlati al mantenimento dell'utilizzo delle pubblicazioni legali in formato cartaceo. Al riguardo, con l'articolo 48 del provvedimento all'esame della Camera dei deputati, si riconosce effetto legale a tutti quegli atti o provvedimenti amministrativi pubblicati dalle varie amministrazioni

ni pubbliche sui propri siti istituzionali. A decorrere dal gennaio 2011, le pubblicazioni effettuate in formato cartaceo cesseranno di avere effetto di pubblicazione legale.

VoIP. Il disegno di legge interviene in materia di 'protocollo Internet'. A tal fine, con l'articolo 50, si prevede l'uso del VoIP nel contesto del Sistema pubblico di connettività. Il ricorso al sistema VoIP si inquadra nel contesto di razionalizzazione delle risorse delle pubbliche amministrazioni. Con tale sistema sarà possibile effettuare una conversazione telefonica sfruttando la connessione a Internet, permettendo un collegamento telefonico senza costi aggiuntivi rispetto alla connessione dati, con conseguenti risparmi. Il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione predisporrà, entro 180 giorni, un programma triennale volto ad assicurare, entro il dicembre 2011, l'adesione al SPC di tutte le amministrazioni pubbliche, nonché la realizzazione di progetti di cooperazione tra i rispettivi sistemi operativi e la piena interoperabilità delle banche dati, con l'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi erogati ai cittadini e al sistema delle imprese.

Riallocazione di fondi. L'articolo 51 prevede che le somme destinate all'erogazione di un contributo per l'acquisto di personal computer da parte degli studenti che usufruiscono dell'esenzione dalle tasse e dai contributi universitari e non impegnate, siano utilizzate per il cofinanziamento di progetti per lo sviluppo e la realizzazione di reti di connettività senza fili, nonché per la fornitura alle università di strumenti didattici e amministrativi innovativi. Il comma 2 del predetto articolo prevede, poi, che il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei Ministri definisca un programma di incentivi e di agevolazioni, al fine di favorire progetti e piani di azione per lo sviluppo d'impresa nei settori dell'innovazione e delle tecnologie. In particolare, questi ultimi sono indirizzati al miglioramento qualitativo e alla razionalizzazione dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione.

Appendice 2: le prime iniziative in campo internazionale

La strategia d'azione

Sul fronte internazionale la strategia del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione risponde da un lato all'esigenza di assicurare un costante raccordo e confronto con gli altri principali *partners* internazionali, in particolare in ambito europeo, sui temi della modernizzazione amministrativa, dell'innovazione e dello sviluppo della società dell'informazione, e dall'altro all'obiettivo di mettere a disposizione dei Paesi in via di sviluppo e di quelli cosiddetti "emergenti" le soluzioni, le professionalità e i migliori modelli italiani nei settori dell'*egovernment*, dell'ICT e dell'innovazione tecnologica, in modo da sostenere i loro processi di modernizzazione e di sviluppo.

Secondo questa logica, le iniziative intraprese hanno seguito tre assi tematici strategici:

- il rilancio della cooperazione con i PVS e i paesi emergenti nel settore della *governance* pubblica;
- la collaborazione in ambito Ue e OCSE nel settore dell'innovazione e della modernizzazione della PA;
- il coordinamento con l'ONU sui temi della *governance* di internet.

Il rilancio della cooperazione con i PVS e i paesi emergenti

1. L'iniziativa "e-government per lo sviluppo".

Nel corso della presidenza italiana del G8 nel 2001, l'Italia ha promosso un'iniziativa per il superamento del *digital divide* (*Genoa Action Plan for Digital Divide*).

Partendo dalla Conferenza internazionale di Palermo dell'aprile 2002, l'Italia ha lanciato e sviluppato il programma "e-government per lo sviluppo" mirato a portare nei paesi in via di sviluppo i benefici delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT) nel settore della pubblica amministrazione.

Nell'ambito del programma sono stati realizzati 26 progetti in 18 Paesi e nei Caraibi, in collaborazione con il Ministero degli esteri, altre amministrazioni e imprese e in *partnership* con alcune organizzazioni internazionali.

Sono state realizzate numerose altre iniziative con PVS e paesi emergenti finalizzate a promuovere le *best practices* del nostro sistema Paese - enti pubblici e imprese - in specifiche aree della *governance* pubblica.

Sono infine state sostenute l'iniziativa dell'OCSE per promuovere la "good governance" nei paesi arabi del medio oriente e nord africa e quella dell'UNDESA per diffondere l'uso delle ICT nei Parlamenti dei PVS (la cabina di regia è a Roma).

2. Il rilancio dell'iniziativa

Per mantenere il ruolo internazionale acquisito, il Governo ha deciso di promuovere nel contesto del prossimo G8 un'ampia azione di cooperazione e partenariato con i PVS e i paesi emergenti mirata a favorire la diffusione delle migliori pratiche e dell'innovazione nel settore della

“*governance pubblica*”.

In concreto è prevista l’implementazione di tre azioni.

La definizione di una strategia condivisa sui Paesi e sulle aree di intervento (tra quelle di riconosciuta eccellenza italiana) in modo da sviluppare partnership che rappresentino un quadro in cui il sistema Italia possa muoversi con certezza, costanza ed efficacia.

La creazione di un *hub* che consenta di mettere meglio a sistema le capacità pubbliche e private di offerta di *best practices*; di promuovere più efficacemente lo scambio delle conoscenze innovative tra Governi, Università, enti di ricerca e imprese; e di catalizzare finanziamenti anche attraverso banche, fondazioni bancarie e altri *sponsor*.

Il superamento del modello degli interventi pilota, implementando programmi e progetti di maggiori dimensioni in aree prioritarie coinvolgendo opportunamente istituzioni, enti locali, aziende private e organizzazioni internazionali interessate.

3. I passi fatti

È stato avviato un coordinamento strategico coinvolgendo lo Sherpa del Presidente del Consiglio e la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli affari esteri.

Sono state riunite le principali aziende pubbliche e private già coinvolte nell’iniziativa per acquisire le loro esperienze e accertare il loro interesse a continuare a partecipare a questa strategia.

È stato realizzato un primo sintetico quadro ricognitivo delle competenze e delle esperienze di queste aziende che andrà arricchito coinvolgendo via via altre aziende interessate all’iniziativa.

Sulla base di questa ricognizione iniziale, insieme al Ministero degli affari esteri e ad altre amministrazioni interessate, è stata avviata una fase operativa mirata a definire entro l’anno un primo programma di azione, prevalentemente bilaterale, in settori e paesi prioritari, tenendo conto delle risorse disponibili.

La collaborazione in ambito Ue e OCSE nel settore dell’innovazione e della modernizzazione della PA

1. La partecipazione ai programmi europei i2010 e CIP

Le priorità europee per la promozione dell’ICT e la creazione di un effettivo mercato unico nel settore della Società dell’Informazione sono illustrate nel quadro dell’iniziativa “i2010 per la società dell’informazione in Europa” che le prossime presidenze europee di turno si accingono ad aggiornare fino al 2015/2020. L’iniziativa costituisce parte integrante della Strategia di Lisbona per la crescita, la competitività e l’occupazione e rientra tra gli argomenti oggetto dei Piani di riforma nazionali che ogni anno gli Stati membri predispongono nell’ambito della strategia stessa.

In questo ambito, l’azione del Ministro, che partecipa al Consiglio TLC e Società dell’Informazione, è prioritariamente orientata ad assicurare, in sinergia con le azioni degli stati membri e della Commissione e valorizzando meglio iniziative e cooperazioni bilaterali e plurilaterali come ad esempio quella tra le fondazioni per l’innovazione tecnologica (COTEC) italiana, spagnola e portoghese - uno sviluppo delle politiche e degli interventi nei settori dell’interoperabilità dei servizi pubblici, in particolare di *e-government* e *e-health*; della riduzione del *digital divide* attraverso l’attivazione di strategie di *e-inclusion* (accessibilità, domotica per categorie deboli, alfabetizzazione informatica); dei contenuti digitali. Sul piano nazionale, questa linea

di azione si realizzerà soprattutto attraverso la definizione di Convenzioni quadro con le Regioni, i Capoluoghi di Provincia e le Amministrazioni centrali mirate a definire - in una logica *demand-driven* - i programmi e i progetti di innovazione tecnologica e digitale da realizzare prioritariamente.

Particolare attenzione verrà riservata all'obiettivo di favorire *standard* di interoperabilità a livello europeo e internazionale accrescendo la partecipazione italiana (amministrazioni, enti e imprese) ai progetti pilota europei lanciati e cofinanziati attraverso il *Competitiveness and Innovation Programme* (CIP) nel settore ICT i cui risultati sono largamente suscettibili di estensione alle varie realtà nazionali o altre realtà nazionali, secondo una logica di riuso.

Il Dipartimento Innovazione e tecnologie fornisce informazioni sui bandi e sulle opportunità di partecipazione. I risultati del primo bando 2007 sono stati lusinghieri per l'Italia che partecipa a tutti e tre i *Large scale pilots* relativi all'identità elettronica, alla cartella elettronica dei pazienti e al *public procurement*, mentre otto su sedici progetti di prime applicazioni di servizi innovativi selezionati dai valutatori europei sono a guida di imprese/istituzioni italiane.

2. La Strategia per l'Innovazione dell'OCSE

Particolare attenzione è stata dedicata dal Ministro al raccordo e alla cooperazione con l'OCSE, in particolare nell'ambito del progetto mirato a definire entro il 2010 una *Innovation Strategy*. Su iniziativa del Ministro Brunetta, il responsabile di questo ambizioso progetto dell'OCSE, il Segretario generale aggiunto dell'organizzazione, prof. Pier Carlo Padoan, è stato invitato ad illustrare l'iniziativa in occasione della Giornata Nazionale dell'Innovazione tenutasi a Roma, il 10 giugno 2008. Inoltre, il Governo ha inteso sottolineare l'importanza di un attivo coinvolgimento in questo processo di analisi, studio e definizione di nuove linee politiche, partecipando con un proprio rappresentante, il prof. Giovanni Tria, all'*Advisory Group* che affiancherà il Segretario generale aggiunto.

Il *focus* dell'*Innovation Strategy* è orientato su ciò che i governi devono guardare per anticipare le sfide del cambiamento e delle questioni globali, in particolare le politiche strutturali che si devono mettere in atto per creare le condizioni favorevoli - dal lato delle imprese e dei consumatori - all'innovazione in coerenza con gli obiettivi di lungo termine per uno sviluppo sostenibile della società.

Coordinamento con l'ONU sui temi della *governance* di internet

A partire dall'attiva partecipazione ai vertici dei due Summit mondiali delle Nazioni unite sulla società dell'informazione del 2003 e 2004, il Governo ha avviato uno stretto coordinamento con l'ONU sul tema della *governance* di Internet.

In questo contesto, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, insieme al Presidente della Regione Autonoma Sardegna, ha promosso l'organizzazione di due eventi che si svolgeranno a Cagliari dal 22 al 24 ottobre 2008: la prima riunione dell'*Internet Governance Forum* nazionale (IGF Italia) e la seconda edizione del seminario internazionale sui diritti della Rete, *Dialogue Forum on Internet Rights* (DFIR 2).

Queste iniziative hanno l'obiettivo di sviluppare il dibattito sui temi della *governance* di Internet e dei nuovi diritti della cittadinanza digitale con il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders*. I risultati dei lavori saranno presentati alla prossima riunione dell'*Internet Governance Forum* (IGF) delle Nazioni Unite che si terrà a Hyderabad, nel dicembre 2008.

L'IGF Italia, organizzato anche con la collaborazione della sezione italiana della *Internet Society* (ISOC Italia), risponde all'invito del Parlamento Europeo di costituire fori nazionali di discussione sui temi relativi alla *governance* di Internet.

Il DFIR 2 si propone invece di proseguire il dibattito internazionale sui diritti della Rete, avviato dall'Italia nel 2006 insieme alla *dynamic coalition for internet Bill of rights*, con l'obiettivo di individuare in maniera condivisa un insieme di principi che orientino lo sviluppo democratico e inclusivo di Internet (il cosiddetto *Internet Bill of rights* o Codice dei diritti di Internet). Il primo DFIR, riunito a Roma nel 2007, ha ottenuto ampi consensi internazionali e l'anno scorso l'Italia ha sottoscritto con il Brasile una Dichiarazione Congiunta di sostegno all'iniziativa.

NOTE

- ¹ ISTAT (2008), Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2007. Roma.
- ² Si veda la pagina web dedicata alla riunione Ministeriale per maggiori informazioni sugli obiettivi e i partecipanti dell'evento: http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_33735_35672075_1_1_1_1,00.html
- ³ OECD (2005), Modernising government: The way forward, Paris.
- ⁴ Si vedano: OECD (2008), Mind the Gap: Fostering Open and Inclusive Policy Making — An Issues Paper, Public Governance Committee, Paris. OECD (2005), Public Sector Modernisation: Open Government, Policy Brief, Public Governance Committee, Paris. OECD (2001), Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation, Policy Brief No. 10, Public Management Committee, Paris.
http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_33735_40755604_1_1_1_1,00.html
- ⁵ COM(2007)23. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea*. Bruxelles, 24.1.2007.
- ⁶ Tale obiettivo tra l'altro è stato condiviso e ribadito dal Consiglio europeo che nelle conclusioni della Presidenza ha invitato gli Stati membri, nei rispettivi ambiti di competenza, a fissare i loro obiettivi nazionali a livelli di ambizione comparabili. Cfr. punti 24-26 del Consiglio europeo di Bruxelles 8-9 MARZO 2007. *Conclusioni della Presidenza*.
- ⁷ La pubblica amministrazione italiana spende circa l'8% del Pil per l'acquisto di beni e servizi e circa l'11% del Pil per pagare gli stipendi del personale. Se si considerano poi tutte le spese della pubblica amministrazione, quindi anche le prestazioni sociali, l'incidenza sul Pil sale al 50% (fonte ISTAT, analisi della composizione del Pil 2006).
- ⁸ Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union Commission communication - COM(2007)23 final, Impact Assessment Commission staff working document - SEC(2007)84 (24 January 2007).
- ⁹ *Centro Studi Unioncamere, (2007). "La soddisfazione delle imprese per i servizi resi dalla PA". Roma, 7 MAGGIO 2007 e Confindustria.*
- ¹⁰ CAF *Common Assessment Framework*, modello che, dal 2002, è stato utilizzato da oltre 1.000 amministrazioni in Europa, ed è alla base di politiche nazionali di promozione e supporto all'utilizzo nella maggioranza degli Stati membri secondo indirizzi comuni definiti a livello Ue.
- ¹¹ Per informazioni sulla 5QC: www.5qualiconference.eu
- ¹² Il rischio d'impresa, peraltro, dovrebbe essere perlomeno condiviso con il responsabile politico, che in caso di inefficienza o vero e proprio "fallimento" è almeno responsabile di non aver dato le direttive adeguate e/o di non aver vigilato con la dovuta diligenza sulla loro attuazione o sulla necessità di correggerle adeguandole alle risorse disponibili.
- ¹³ Si veda il rapporto del Dipartimento della funzione pubblica "*Customer satisfaction: a che punto siamo*" - Indagine sullo stato di attuazione della direttiva del Ministro per la funzione pubblica del 24 marzo 2004 sulle rilevazioni della qualità dei servizi percepita dagli utenti, 2007 (disponibile *on line*: http://www.magellanopa.it/kms/files/customer_satisfaction.pdf).
- ¹⁴ Testo integrale del comma 14: "Al fine della verifica dell'applicazione delle norme di cui all'articolo 1, commi 123 e 127, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni e integrazioni, le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica o su supporto magnetico, entro il 30 giugno di ciascun anno, i compensi percepiti dai propri dipendenti anche per incarichi relativi a compiti e doveri d'ufficio; sono altresì tenute a comunicare semestralmente l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti. Le amministrazioni rendono noti, mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico. Entro il 31 dicembre di ciascun anno il Dipartimento della funzione pubblica trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di effettuare la comunicazione, avente ad oggetto l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza".

- 15 Relativamente al mese di luglio sono state intervistate 70 amministrazioni che, in termini di dipendenti, rappresentano il 22% di tutto il settore della pubblica amministrazione.
- 16 I risultati relativi a luglio tengono conto dell'intervento del decreto legge 112/08 convertito in legge 133/08 relativo alla nuova disciplina delle assenze per malattia del pubblico impiego e all'irrigidimento dei controlli e all'esclusione dalla corresponsione delle indennità o degli emolumenti accessori nei primi dieci giorni di assenza e della Circolare del Ministro n.7/08 del 17 luglio 2008 che chiarisce l'applicazione della norma di cui al punto precedente e prevede visite fiscali obbligatorie anche per un solo giorno di assenza dal lavoro per malattia.
- 17 Ci si riferisce ad esempio ai fastidiosi adempimenti relativi a moduli da compilare, documentazione da presentare, comunicazioni da effettuare, inclusi i costi per etichettature, relazioni, controlli, valutazioni e quelli relativi all'archiviazione delle informazioni e al supporto alle amministrazioni in sede di verifiche e controlli, mentre sono esclusi gli oneri cd. di "conformità sostanziale", sostenuti dalle imprese per adeguare processo produttivo, prodotti o attività a quanto previsto dalla legislazione, nonché i costi finanziari, derivanti dall'obbligo di versare importi di denaro (diritti, bolli, imposte, ecc.).
- 18 Con il "Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea" del gennaio 2007 la Commissione ha definito i settori d'intervento e la metodologia di stima, lo *Standard Cost Model* (EU-SCM), e ha proposto un obiettivo di riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012. Nel marzo dello stesso anno, il Consiglio europeo ha recepito questo obiettivo invitando gli Stati membri a porre in essere propri piani d'azione nazionali coerenti con gli standard europei (cfr. COM(2007)23 del 24 gennaio 2007; cfr. *Conclusioni del Consiglio Europeo dell'8 e 9 marzo 2007 in materia di better regulation*).
- 19 Art. 25 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.
- 20 Per la misurazione e la riduzione degli oneri nelle regioni si procede attraverso intese o accordi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano o di Conferenza unificata.
- 21 Cfr. *ivi*, art. 29.
- 22 Cfr. *ivi*, artt. 39 e 40.
- 23 Cfr. *ivi*, art. 30.
- 24 Non sono comprese nelle stime le semplificazioni in materia di lavoro, introdotte dal decreto legge 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, relative ad adempimenti non misurati in precedenza quali: l'eliminazione della tenuta della copia del libro paga per le aziende multilocalizzate, le semplificazioni relative al lavoro a domicilio, alla denuncia assicurativa per soci e coadiuvanti, l'abrogazione del registro d'impresa nel settore agricolo, l'abrogazione della normativa obsoleta in materia di collocamento dello spettacolo, le modifiche alla disciplina del lavoro occasionale, l'abrogazione della normativa che aveva introdotto procedure burocratiche per le dimissioni, le semplificazioni relative alla disciplina del lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di trasporto, l'abrogazione di norme e la reintroduzione di alcuni istituti fondamentali relativi alle cooperative sociali e all'inserimento dei lavoratori svantaggiati e del lavoro a chiamata, le modifiche e le abrogazioni relative alla disciplina dell'apprendistato e l'abrogazione della norma penalizzante per il *part time*.
- 25 Salvo il caso, introdotto recentemente dal CCNL delle Agenzie fiscali, della Sanità e delle Enti locali, di arresto in flagranza di reato per alcune fattispecie. Questa previsione è contrattuale e non normativa, in quanto la disposizione che la prevedeva è contenuta nel dpr n. 3 del 1957 (art.117, comma 3), che deve ritenersi disapplicata in virtù della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico (cfr. l'art. 72, comma 1, del d.lgs n.165 del 2001).
- 26 Ci si riferisce all'art. 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 recante le "Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione".
- 27 Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".
- 28 Sono esclusi dalla soppressione gli ordini professionali e loro federazioni, le federazioni sportive, gli enti parco, gli enti di ricerca, gli enti non inclusi nell'elenco delle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della PA, nonché una serie di enti espressamente indicati.

- ²⁹ Cfr. articolo 2, comma 634, della legge n. 244 del 2007.
- ³⁰ Magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, personale delle forze armate e di polizia, vigili del fuoco, della carriera diplomatica e prefettizia, professori e ricercatori universitari.
- ³¹ Fatte salve soltanto le diverse ipotesi espressamente disciplinate dalla legge, nonché quelle individuate con regolamenti adottati dalle singole amministrazioni

