

identificare e stimare gli oneri amministrativi sostenuti dalle imprese per produrre e trasmettere informazioni sulla propria azione o produzione ad autorità pubbliche o a privati, in base agli obblighi derivanti dalla regolazione vigente. I costi oggetto della misurazione sono, quindi, gli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi, mentre sono esclusi gli oneri c.d. di “conformità sostanziale”, sostenuti dalle imprese per adeguare il proprio processo produttivo a quanto previsto dalla legislazione, nonché i costi finanziari, derivanti dall’obbligo di versare importi di denaro (diritti, bolli, imposte, ecc.).

A conclusione delle attività di misurazione, è stato possibile stimare, per i soli settori indagati, un costo annuo per le piccole e medie imprese di oltre 16 miliardi di euro.

In tema di integrazione tra pianificazione strategica e programmazione finanziaria assumono rilievo, per il 2007, la circolare del Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del 5 giugno 2007, n.21, per la formazione del bilancio annuale e triennale di previsione e la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2007, che ha introdotto una nuova tempistica per l’avvio della programmazione strategica, anticipandola rispetto all’attivazione del processo di formazione del bilancio di previsione.

Sul fronte della “**valutazione delle performance**”, i dati resi disponibili dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, mostrano che questa risulta ormai abbastanza diffusa, seppure in modo non uniforme presso le amministrazioni – e che è stata avviata una prima riflessione sul suo utilizzo anche in ambito contrattuale. Il rapporto dell’ARAN “Valutazione delle *performance* e contratti collettivi” del giugno 2007, nel quale ha rilevato la mancanza di un’adeguata e concreta “qualità dell’attività valutativa” che vada ad incidere, in maniera sostanziale, sulla *governance* complessiva del sistema pubblico.

La partecipazione delle amministrazioni a società e consorzi pubblici

Il Dipartimento della funzione pubblica, allo scopo di acquisire informazioni relative ai consorzi e/o alle società di cui fanno parte le amministrazioni pubbliche (in adempimento alla legge 27 dicembre 2006, n. 296 - legge finanziaria 2007), ha realizzato una banca dati sperimentale. Essa raccoglie le informazioni delle

amministrazioni che hanno dato comunicazione di partecipazione a società e/o a consorzi relative all'anno 2007, che sono state complessivamente 5.928. Si tratta prevalentemente di amministrazioni locali (5.905 unità, pari al 99,6 per cento del totale) e in particolar modo di Comuni che, con 5.471 unità, rappresentano il 92,3 per cento della totalità delle amministrazioni che hanno inoltrato informazioni.

Delle 5.928 amministrazioni considerate, l'82,0 per cento partecipa a consorzi: il 29,7 per cento è presente in un solo consorzio e la restante parte in più di uno (70,3 per cento). Delle stesse amministrazioni, il 91,4 per cento partecipa a società: il 23,0 per cento a una, il restante 77,0 per cento a più di una. I soggetti associativi coinvolti sono complessivamente 6.220: 4.104 società (66,0 per cento) e 2.116 consorzi (34,0 per cento).

Al fine di agevolare le amministrazioni, è stato istituito un *call center* dedicato ed è stata svolta attività di ausilio fornendo risposta scritta alle pubbliche amministrazioni che ne hanno fatto richiesta.

L'attività ispettiva

Per il 2007, nell'ambito della vigilanza del rispetto delle norme sui termini e sulle modalità dei procedimenti nell'ambito dei rapporti tra cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche, sono state avviate indagini per oltre 500 casi esposti, con esito risolutivo nel 75 per cento dei casi.

Il controllo della disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi e del corretto rapporto di pubblico impiego da parte del dipendente, è stato effettuato mediante l'avvio di circa 400 indagini; tra quelle concluse (circa la metà di quelle avviate), sono state accertate irregolarità nel 73,5 per cento dei casi, che hanno comportato sanzioni nei confronti dei soggetti committenti incorsi in violazione, pari a circa 3 milioni di euro in favore dell'Agenzia delle entrate e circa 1 milione e mezzo di euro individuati come indebitamente percepiti dai dipendenti e destinati, previo recupero da parte delle amministrazioni di appartenenza, ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti destinati al personale.

Il monitoraggio dello stato di attuazione delle norme in materia di semplificazione della documentazione amministrativa, mette in luce la mancata effettuazione di

puntuali e adeguati controlli da parte di molte piccole amministrazioni. Dove i controlli sono stati effettuati, si è riscontrata una percentuale di dichiarazioni mendaci rese in autocertificazione inferiore all'1 per cento delle dichiarazioni rese.

Le politiche per un'amministrazione di qualità

Le politiche “per una pubblica amministrazione di qualità” che il Dipartimento della funzione pubblica ha avviato nel 2007, nell'ambito degli indirizzi internazionali ed europei, promuovono un insieme di iniziative per sostenere le amministrazioni impegnate a migliorare la propria *performance* e la qualità dei servizi pubblici.

In particolare, le azioni avviate e realizzate riguardano:

- lo stimolo e l'utilizzo degli strumenti di autovalutazione per il miglioramento continuo delle performance;
- la valorizzazione delle esperienze di miglioramento della qualità dei servizi;
- la definizione e la diffusione di indirizzi e strumenti per la misurazione della qualità percepita e di quella erogata;
- l'individuazione di modelli ed esperienze di coinvolgimento nella valutazione dei servizi, in collaborazione con *stakeholder* e associazioni della società civile.

Sul primo versante, va senza dubbio menzionato il complesso di iniziative volte allo sviluppo nelle amministrazioni del modello CAF – *Common Assessment Framework*, il modello di autovalutazione della *performance* organizzativa delle amministrazioni pubbliche già applicato da oltre 1.000 amministrazioni dell'UE. Nel 2007, in particolare, sono stati costituiti i gruppi tecnici per lo sviluppo del CAF presso gli istituti scolastici (attraverso l'attivazione di un tavolo con il Ministero della pubblica istruzione) e presso il Ministero della giustizia.

Per valorizzare le esperienze positive di miglioramento della qualità dei servizi, le punte di eccellenza che comunque non mancano nel settore pubblico, è stata

indetta la II edizione del Premio Qualità della PA, in collaborazione con Confindustria, l'Associazione Premio Qualità Italia e la Conferenza nazionale dei consumatori e degli utenti. All'iniziativa hanno aderito circa 300 amministrazioni. Di queste, soltanto 146 hanno completato l'iter di selezione. Nella fase finale sono state individuate 17 amministrazioni vincitrici.

Con riferimento al tema della *customer satisfaction*, nel 2007 è proseguita l'attività di monitoraggio sullo stato di attuazione della direttiva in materia del 2004, mediante un'indagine quali-quantitativa finalizzata a valutare il grado di diffusione delle competenze richieste, il livello di adeguatezza degli strumenti e dei metodi utilizzati per misurare la qualità dei servizi percepita dagli utenti, nonché le ricadute in termini di interventi correttivi impostati.

Luci ed ombre emergono da questa indagine: un primo dato di fatto ha riguardato le difficoltà, soprattutto nelle amministrazioni locali del centro-sud, a trovare interlocutori per l'indagine qualitativa, mentre il tasso di risposta dell'indagine quantitativa è risultato assai più basso delle attese.

Dal punto di vista dei risultati emersi, a fronte di un ampio e condiviso giudizio positivo espresso rispetto all'utilità della *customer satisfaction* per cui il 78 per cento dei rispondenti la ritiene abbastanza/molto utile per l'immagine dell'amministrazione, oltre il 95 per cento per la qualità dei servizi e un altro 78 per cento per motivare i dipendenti, sussiste tuttavia una generale reticenza nell'avviare fattivamente politiche di confronto e misurazione in quanto solo il 40,6 per cento degli intervistati dichiara di aver effettivamente svolto/avviato attività di *customer satisfaction*.

L'innovazione tecnologica

Nel capitolo dedicato all'innovazione tecnologica sono illustrate le iniziative e le attività svolte nel 2007 dal Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie che, nell'ambito delle proprie competenze, concorre alla definizione degli indirizzi strategici e all'attuazione dei progetti per la diffusione e l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. I principali obiettivi perseguiti hanno riguardato la trasformazione della pubblica amministrazione mediante l'introduzione di innovazioni tecnologiche con ricadute

sull'organizzazione e sulle procedure interne, la riduzione del *digital divide*, il sostegno all'azione governativa nei progetti di *e-government* e nelle politiche in tema di Società dell'informazione.

In particolare, nel 2007, sono stati realizzati progetti in:

- settore della Sanità elettronica, con l'avvio della *Piattaforma nazionale per la sanità elettronica (eHealth)* e l'applicazione di nove interventi coordinati per la sua realizzazione;
- settore Scuola e Università (due progetti); settore delle Imprese (con la creazione di *Distretti digitali nel mezzogiorno*, un programma per l'eccellenza dei territori ed uno per la formazione, partecipazione ad interventi di sostegno di tipo finanziario);
- settore della Sicurezza (mediante la partecipazione al progetto esecutivo del *Nuovo numero di emergenza 112 - NUE*); settore della Giustizia (tra i vari progetti, la progettazione di un *punto unico di accesso* ai domini della giustizia ordinaria, amministrativa e contabile, e il supporto alla realizzazione del *processo amministrativo telematico*);
- settore per le iniziative con regioni ed enti locali.

Va ricordata, infine, la partecipazione ai progetti della Società dell'informazione (quattro progetti) e le attività relative al settore dell'*e-government per lo sviluppo*.

L'attività internazionale e di cooperazione

Il Dipartimento della funzione pubblica, insieme a quello per l'innovazione e le tecnologie, svolge una costante attività di confronto sui temi della modernizzazione delle pubbliche amministrazioni e di scambio di buone pratiche con i responsabili delle pubbliche amministrazioni di Stati esteri e organismi internazionali.

Alcuni temi sono stati oggetto di approfondimento, nelle sedi delle Nazioni unite, dell'OCSE e dell'Unione europea. Oltre ai tradizionali e consolidati rapporti con i Paesi membri dell'Unione europea, sono state intensificate le relazioni con Paesi extra europei (Stati Uniti d'America, Canada, Giappone, Brasile e Cina) ed i Paesi

dell'area mediterranea. L'insieme delle attività internazionali promosse nel 2007 ha prodotto risultati positivi e avviato processi di cooperazione e coordinamento internazionale che si stanno attualmente sviluppando, come il rafforzamento e rilancio della Cooperazione europea nel campo della pubblica amministrazione, il consolidamento di rapporti bilaterali già avviati con partner europei ed extra-europei e il proseguimento e adeguamento dell'attività italiana di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo nel settore dell'*e-government*.

Una segnalazione merita la Cooperazione europea tra i Ministri e i Direttori generali responsabili della funzione pubblica, che opera da circa 20 anni ed è una cooperazione cosiddetta "informale", in quanto non prevista dai Trattati istitutivi dell'Ue. La cooperazione avviene, dunque, al di fuori di ogni accordo intergovernativo e si basa su regole definite informalmente nel corso del tempo. In questo contesto i gruppi di lavoro che hanno operato nel 2007 sono il Gruppo dei servizi pubblici innovativi (attivamente coinvolto nella messa a punto del modello di autovalutazione CAF sopra descritto), il Gruppo sulla gestione delle risorse umane e il Gruppo sull'*e-government*.

VOLUME SECONDO

L'obiettivo del Governo è di raggiungere in tre anni gli standard internazionali di qualità e tempestività dell'area amministrativa.

Occorre agire sul capitale umano, sulle politiche retributive, sulla responsabilità.

La qualità delle risorse umane è più elevata nel settore pubblico rispetto al privato e più alta è la presenza femminile. Più alta risulta però anche l'età media, e minore la dimestichezza con le lingue. Nelle posizioni d'ingresso i livelli retributivi sono allineati tra pubblico e privato, mentre negli ultimi anni si sono manifestate divergenze nelle dinamiche. Tra il 1999 e il 2007 i contratti nazionali dei dipendenti pubblici hanno assicurato una crescita del 2,7 per cento l'anno, a fronte di un tasso di inflazione medio annuo pari al 2,3 per cento, e di un tasso di inflazione programmata pari all'1,7 per cento.

È molto forte il divario rispetto al privato per quel che riguarda il sistema di responsabilità, specie per quel che concerne le figure dirigenziali.

Circa il 50 per cento del personale pubblico è impegnato in attività estranee alla missione istituzionale e si dedica ad attività di back-office, funzionali alla sopravvivenza della medesima amministrazione. Il divario nord Sud è molto forte, con la produttività dell'amministrazione nelle sedi al Sud mediamente inferiore alla metà di quella che si rileva al Nord.

L'azione intrapresa dal Governo

Il Governo ha indirizzato la propria attività sui temi della P.A. e dell'innovazione finalizzandola a un'ampia azione di riforma, concretizzatasi nella definizione del disegno di legge delega per il riordino del pubblico impiego e della contrattazione collettiva, e nell'adozione di misure urgenti capaci di avviare concretamente il processo di riforma.

Al Piano industriale per la P.A. ha fatto seguito l'emanazione di circolari, decreti e disegni di legge mirati al contenimento dei costi, allo snellimento delle strutture e alla riorganizzazione dei processi amministrativi.

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

Strumenti di garanzia degli interessi dei cittadini-utenti e di misurazione della customer satisfaction saranno utilizzati per fornire ai cittadini strumenti di controllo e di tutela.

Operazione trasparenza

Il monitoraggio delle assenze dei dipendenti pubblici, il programma di misurazione degli oneri amministrativi, l'“Operazione trasparenza” su quanto guadagnano i dirigenti pubblici, i consulenti e i collaborati, sugli incarichi retribuiti conferiti ai dipendenti pubblici, sui distacchi, le aspettative e i permessi sindacali o per le funzioni pubbliche elettive sono azioni dirette ad assicurare ai cittadini la visibilità sull'amministrazione.

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 P.A.

La pubblicazione dei consulenti e collaboratori della P. A, a partire da quelli del Ministero per la pubblica amministrazione e dell'innovazione, ha sollevato il maggiore interesse da parte dell'opinione pubblica. Per il 2006 gli elenchi riguardano solo il 45 per cento delle pubbliche amministrazioni e portano ad una stima di quasi 500 mila incarichi, per un importo complessivo pari a 2,5 miliardi di euro.

Per l'anno 2007 gli elenchi registrano un incremento del numero del 2,6 per cento e un aumento della spesa del 5 per cento. Di qui, la previsione del 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, per rendere efficace quanto previsto dalla normativa circa il divieto per le amministrazioni inadempienti di conferire incarichi di consulenza nell'anno successivo.

La pubblicazione degli incarichi retribuiti conferiti a dipendenti della PA per l'anno 2006 riguardano 8.105 amministrazioni che hanno conferito 212.326 incarichi per un totale di compensi pari a 311.911.823,13 euro. Anche questa tipologia di incarichi è stata ridimensionata con le modifiche introdotte nel d.l. 112.

I distacchi, aspettative e permessi sindacali, aspettative e permessi per funzioni pubbliche elettive sono, nel 2006, 2.852 su un totale di 3.073.191 dipendenti, per un totale di 830.598 giorni. I permessi sindacali retribuiti per l'espletamento del mandato sono stati accordati a 65.510 dipendenti per un totale di 263.466 giorni.. Un altro dato significativo riguarda le aspettative e i permessi per funzioni pubbliche elettive: 24.876 dipendenti pubblici hanno usufruito di 817.144 giornate.

Nel complesso, il costo stimato delle assenze per motivi sindacali è stato calcolato in 121.440.000 euro.

L'assenteismo nel pubblico impiego: il monitoraggio delle assenze

Il fenomeno dell'assenteismo è una piaga che affligge la P.A. 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 con iniziative normative rivolte a scoraggiare il frequente ricorso alle assenze per malattia.

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 locali. I risultati testimoniano la grande risposta positiva che l'azione legislativa e di sensibilizzazione ha indotto sui comportamenti dei dipendenti pubblici. Le assenze per malattia registrate nel luglio 2008 si sono ridotte del 37,1 per cento rispetto a quelle del 2007. Tale variazione rappresenta quasi il doppio di quanto rilevato nel mese di giugno (-22,4 per cento) e quasi quattro volte la quella di maggio (-10,9 per cento).

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.

Premiare le eccellenze

- A partire dal mese di settembre 2008 ha preso avvio l' iniziativa "Non solo Fannulloni" finalizzata a portare alla luce, riconoscere, premiare e diffondere le numerose esperienze positive presenti nelle pubbliche amministrazioni, attraverso:
- La pubblicazione sul sito del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione dei casi di buona amministrazione;
- L'istituzione di un "concorso" finalizzato a riconoscere e premiare i migliori risultati che le amministrazioni si impegnano a raggiungere;
- La realizzazione di un'ampia azione di disseminazione dei migliori risultati conseguiti dalle amministrazioni che avranno risposto al concorso.

L'Operazione semplificazione

Per ridurre i costi amministrativi sul sistema delle imprese italiane il Governo ha avviato un intervento legislativo "taglia-oneri".

Il Governo ha previsto una correlazione tra il raggiungimento degli obiettivi di riduzione degli oneri e il merito dei dirigenti responsabili.

La Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA) realizzata dal DFP stima in oltre 16 miliardi di euro il costo annuo in sei aree di regolazione (*privacy*, ambiente, prevenzione incendi, paesaggio e beni culturali, previdenza). L'impatto di alcune delle semplificazioni introdotte in materia di lavoro consente di stimare risparmi superiori a 4 miliardi di euro.

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 previste misure volte a "tagliare i tempi" delle procedure e ad assicurare certezza dei diritti ai cittadini.

La riforma del pubblico impiego e della contrattazione

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

1. Vanno ridefiniti i diritti e i doveri del dipendente pubblico, restituendo dignità e prestigio a questo ruolo, consentendo di sanzionare chi lo svilisce con un comportamento scorretto.
2. È necessario promuovere e valorizzare la mobilità delle funzioni e del personale.
3. 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;
4. 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.

La manovra retributiva del Governo per il biennio 2008-2009

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

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 per cento nel 2008.

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.

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 si intende, tra l'altro, porre termine ai cronici ritardi di rinnovo evidenziati.

Per il 2009, la manovra retributiva dispone la disapplicazione per un anno 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 duplice: da un lato frenare per il 2009 la crescita delle retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici, nell'attesa del varo di un nuovo modello contrattuale, e dall'altro "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).

La disapplicazione per il 2009 delle norme speciali e poi i tagli a regime non riguardano tutti i dipendenti dei ministeri o enti, ma una parte di essi (circa 330 mila dipendenti), mentre dal 2010 buona parte di questi fondi torneranno a remunerare il lavoro pubblico, ma in accordo con criteri di merito e di risultato.

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 (una tantum).

Il comma 5 del medesimo art. 67, invece, riduce a regime (dal 1° gennaio 2009) le risorse dei fondi di amministrazione del 10 per cento. 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, al c. 17, 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 ed incarichi ai dipendenti..

Il nuovo modello contrattuale

In questa situazione, il nuovo modello contrattuale dovrà essere innanzitutto tale da garantire che i contratti vengano rinnovati tempestivamente. Al fine di azzerare gli arretrati e consentire l'impiego 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 anche il biennio economico 2008-2009, con un unico contratto-ponte, che preveda aumenti pari ai tassi di inflazione programmata (1,7 per cento per il 2008 e 1,5 per cento per il 2009).

Inoltre, sempre con riferimento alla contrattazione nazionale, il nuovo modello 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.

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).

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 “prezialità 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 tramite risparmi di gestione e attività di mercato.

La valutazione delle performance

Il sistema di valutazione deve contribuire a motivare il personale e ad utilizzarlo meglio, impedendo erogazioni generalizzate e indifferenziate di quote retributive a titolo di premi o indennità, che se vengono erogate a pioggia non possono che essere inefficaci.

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

Essenziale è dotare il dirigente delle prerogative manageriali, per affermare la piena autonomia e responsabilità del dirigente, in qualità di datore di lavoro pubblico sulla base della piena responsabilità sull’efficienza della relativa struttura.

La valutazione delle amministrazioni pubbliche

La valutazione dei risultati dell’amministrazione offre la base per la misurazione delle performance dei dirigenti.

Occorre realizzare un sistema di indicatori delle performance delle amministrazioni, partendo dall’analisi dei bisogni dei cittadino e delle imprese.

Ma i servizi vanno prodotti nel modo più efficiente e quindi è dunque necessario introdurre nel sistema di valutazione dei meccanismi di messa a confronto dei costi, in funzione dei risultati ottenuti.

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.

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.

Pur riconoscendo che sono le risorse umane il fattore chiave della produttività del lavoro, si deve tener presente che l’innovazione tecnologica fornisce contributi importanti sia per quanto riguarda l’incremento del valore del numeratore che la riduzione di quello del denominatore.

Promuovere la competitività delle imprese

La PA è fornitore di input intermedi essenziali per coloro che producono merci, servizi, conoscenza scientifica e tecnologica. Anch’essi possono cercare altrove i loro fornitori. La mobilità dei fattori produttivi, delle merci e dei servizi rende, quindi, in un certo senso contendibile anche il mercato delle pubbliche amministrazioni.

Sulle frontiere delle comunicazioni digitali, del risparmio energetico e della tutela ambientale l’intervento pubblico e le politiche dell’innovazione devono esercitare la capacità di azione e di coordinamento per dotare il paese delle infrastrutture tecnologiche di base condivise e standardizzate.

Il settore pubblico è chiamato a favorire la creazione, sia con investimenti diretti, sia con un sistema di incentivazione all’investimento privato, sia con l’attività di regolamentazione e coordinamento, le infrastrutture tecnologiche e digitali.

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 ed in alcuni settori produttivi. Ciò significa completare le reti infrastrutturali digitali, a partire dal

Sistema Pubblico di Connettività (SPC) e dal rafforzamento della rete per la banda larga promuovendone l'utilizzazione ampia.

I principi che dovranno ispirare i progetti strategici sono quelli della piena compatibilità ed integrazione delle reti, e del rafforzamento del mercato nazionale.

La definizione di esigenze standard da parte delle amministrazioni e di requisiti chiari e condivisi di interoperabilità tra i diversi livelli, indica alle imprese una strategia precisa della domanda pubblica, che agevola la crescita delle competitività sia interna sia a livello internazionale. Il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione intende promuovere un momento costante di verifica con le imprese del settore, per condividere le esigenze di efficienza, di qualità del servizio e per acquisire gli indirizzi innovativi del mercato e tradurli in scelte utili. Ciò riguarderà anche lo sviluppo del Sistema Pubblico di Connettività e il ruolo dell'attuale CNIPA.

Questa strategia punta a raggiungere un risultato decisivo per il sistema delle imprese: mobilitare efficacemente le risorse pubbliche destinate ad investimenti in ICT. Fino ad oggi, infatti, la capacità di spesa delle amministrazioni centrali e locali è rimasta spesso indietro, anche rispetto alle disponibilità. Le risorse impegnate non sono state utilizzate e sono rimaste "immobilizzate". 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 formazioni e la velocità dei servizi *on line* (banda larga).

Diffondere l'innovazione attraverso politiche di capacity building

L'inserimento dell'innovazione in condizioni di capacità di definizione dei fabbisogni, di gestione dell'implementazione dei progetti, di scelta delle priorità, consente di attivare efficacemente l'innovazione nei propri processi, di monitorarne l'applicazione e l'utilizzo. Lo sviluppo del Sistema Pubblico di Connettività, lo sviluppo di progetti verticali (con le amministrazioni centrali) e la definizione di accordi con le regioni e gli enti locali, deve avvenire con una selezione e finalizzazione dei progetti in base alla priorità e utilità degli stessi.