

VOLUME II

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 1

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 (P.A.) 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

¹ ISTAT (2008), Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2007. Roma.

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.

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*

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 ridurre 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 per cento 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

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 per cento del PIL per l'acquisto di beni e servizi e circa l'11 per cento 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 per cento (fonte ISTAT, analisi della composizione del PIL 2006).

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 per cento (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 per cento. All'estremo opposto troviamo, invece, il Regno Unito, la Svezia e la Finlandia con percentuali inferiori al 2 per cento⁸.

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 per cento)

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 per cento

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.

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.*

**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
<i>Privacy</i>	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 P.A. 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 P.A. 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 P.A. 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 P.A. 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 P.A., 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 P.A.. 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 P.A., 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 P.A. (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 per cento del PIL della spesa investita in ricerca e sviluppo siamo distanti dagli obiettivi dell'Agenda di Lisbona che indicano una quota obiettivo del 3 per cento del PIL al 2010.

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

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

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 per cento degli scambi totali con l'estero, tale quota ammonta al 19,2 per cento in Giappone, al 15,9 per cento per cento negli Stati Uniti e in media all'11 per cento 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 P.A. 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 P.A. e dell'innovazione.

Le strategie politiche proposte in questo documento si basano sulla scelta di agire nell'area di interazione tra sistema della P.A. 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 P.A. 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 P.A. 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 P.A., 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 (*benchlearning*) 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 P.A., 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 P.A. 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 P.A. "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 performance¹⁰, 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 P.A. 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 precondizione 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 attori: 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

¹⁰CAF *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.5qualconference.eu

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 P.A. 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 dell’ “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 per cento 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, coinvolge 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 P.A. centrale, regioni ed enti locali. Questi percorsi devono essere inseriti in una strategia cooperativa, capace di coniugare innovazione tecnologica, cambiamento organizzativo e