

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 per cento rispetto al 2007 della stampa per pubblicazioni della P.A. 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 P.A.** 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 P.A. 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 funzione 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 P.A.** 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 per cento 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 per cento mentre, dal 2012, il *turn-over* potrà interessare il 50 per cento 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 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno in corso. Quanto agli effetti delle disposizioni in esame sul conto economico della P.A., 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 per cento 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 per cento. 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 per cento dei risparmi di spesa derivanti dalla

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.

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 P.A. 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 per cento 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 P.A. Con l'intento di completare il processo di riorganizzazione 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 per cento. 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 per cento 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

³¹ Fatte salve soltanto le diverse ipotesi espressamente disciplinate dalla legge, nonché quelle individuate con regolamenti adottati dalle singole amministrazioni.

di protocollo informatico, i tempi medi di conclusione 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.P.A.

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 per cento.

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 raggiungere i 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 consentire 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 per cento.

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 numero 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 renderne 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 conterrà 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 aumenti 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 per cento del tasso di inflazione programmata dopo 3 mesi di vacanza contrattuale e al 50 per cento 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 per cento degli importi cumulati dell'inflazione programmata 2008 e 2009 (1,7 per cento e 1,5 per cento = 3,2 per cento * 9 per cento = 2,88 per cento). 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 per cento), 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 per cento 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.

CAPITOLO 3

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 P.A. 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 energie 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 P.A. 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 visibili. 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 serve 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 P.A. 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 P.A. 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 P.A. 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 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 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 P.A. 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.